



UNIVERSIDAD
NACIONAL
DE COLOMBIA

La participación comunitaria en la formulación del Plan Decenal de Soberanía y Seguridad alimentaria y nutricional Nariño 2010-2019. Estudio de caso.

ALEJANDRA LIZSETH ALVAREZ ALVEAR

Universidad Nacional de Colombia
Facultad de Derecho, Ciencias Sociales y Políticas
Bogotá, Colombia
2016

La participación comunitaria en la formulación del Plan Decenal de Soberanía y Seguridad alimentaria y nutricional Nariño 2010-2019. Estudio de caso.

ALEJANDRA LIZSETH ALVAREZ ALVEAR

Tesis o trabajo de investigación presentada(o) como requisito parcial para optar al título de:

Magister en Política Pública

Director (a):

Msc Ph.D., Sara Eloisa Del Castillo Matamoros

Codirector (a):

Msc. Marco Romero Silva

Línea de Investigación:

Gobierno, Régimen Político y Políticas Públicas

Grupo de Investigación:

Equidad y SAN

Universidad Nacional de Colombia

Facultad de Derecho, Ciencias Sociales y Políticas

Bogotá, Colombia

2016

A quienes marcaron mi vida para siempre y hoy son guardianes de cada paso: Gonzalo, José Aristides, Sandra Milena, María de Jesús, y Julieth Tatiana.

Agradecimientos

Este trabajo no hubiese sido posible sin la disposición y colaboración atenta de cada uno de los profesionales entrevistados para la reconstrucción del proceso de formulación del Plan Decenal de Soberanía y Seguridad Alimentaria y Nutricional de Nariño. En especial agradezco a la Gobernación de Nariño y al equipo de trabajo de la Secretaría de Género e Inclusión Social, a las colegas del ICBF Regional Nariño y a los colegas del Instituto Departamental de Salud por su fundamental orientación.

De igual forma agradezco a mi alma mater, a la Universidad Nacional de Colombia por ser mi segundo hogar y permitirme ver el mundo desde distintas posturas pero siempre con la convicción del servicio a mi país y a su gente. Gracias al Departamento de Nutrición Humana y a sus docentes por mi formación como Nutricionista Dietista y al equipo de docentes y funcionarios de la Maestría en Política Pública por permitirme conocer esta disciplina, entender la realidad social y salir con la esperanza de transformarla.

Mil gracias a la profesora Sara Del Castillo por ser más que mi directora de trabajo final. Por apoyar mis ideas, animarme a superar mis decepciones y renovar mi esperanza en que las transformaciones reales son posibles desde y con la comunidad.

A mis padres les agradeceré toda mi vida por su amor, su comprensión y sus consejos, por acompañarme cada día y apoyar todos mis sueños como si fueran los suyos. Gracias a toda mi familia por su amor incondicional, y a mis amigos y amigas por hacer parte de los buenos y malos momentos que transcurrieron a lo largo de este proceso.

Resumen

Esta revisión busca identificar y analizar la forma en que se contempló la participación comunitaria en el proceso de formulación de los planes departamentales de Seguridad Alimentaria y Nutricional, a partir del estudio de caso del Plan Decenal de Soberanía y SAN - Nariño 2010-2019 (PDSSAN). Tomando como pilar central del análisis la participación comunitaria y los actores en la política pública, y a través de una metodología de estudio de caso apoyada en elementos del análisis de actores, se obtuvo como principal hallazgo la Reconstrucción del Proceso de Formulación del PDSSAN, identificando momentos, actores y roles.

El análisis del caso permitió establecer que el Departamento de 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. Este se refleja en la participación de un importante número de actores de la región, aunque se identificó que la presencia de estos actores solo se dio en algunos de los momentos de la formulación, lo cual se proyecta como una barrera hacia el empoderamiento comunitario. En este sentido, los hallazgos y reflexiones alrededor de este caso permiten entregar un conjunto de recomendaciones para la política pública, que intentan aportar a lo que posteriormente se puede constituir en una propuesta integral para el abordaje de la participación comunitaria en las políticas públicas de Soberanía y SAN en el país.

Palabras clave: Política Pública, Seguridad Alimentaria y Nutricional, Soberanía Alimentaria, Participación comunitaria, Actores sociales y comunitarios.

Abstract

This review seeks to identify and analyze the way in which community participation was considered in the process of formulation the Food and Nutrition Security Department plans. It is based on the case study of the 10 year Plan of Sovereignty and Food and Nutrition Security - Nariño 2010-2019 (PDSSAN). The community participation and actors in public policy were taken as the core of the analysis. Besides, the main finding was the reconstruction of the formulation process of the PDSSAN, identifying moments, actors and roles, through a case study methodology supported by elements of actor analysis.

The case study analysis allowed us to establish that the Department of Nariño made an important commitment both conceptual and public investment, trying to include a community participation process in the Food and Nutrition Security public policies. It differs from other experiences since it is based on a Food Sovereignty approach. Additionally, this process is reflected in the participation of a significant number of region actors of the region, although it was identified that the presence of these actors only occurred in some of the moments of formulation. Therefore, it is projected as a barrier to communitarian empowerment. In this sense, the findings and reflections around this case allow us to provide a set of recommendations for public policy, which attempt to contribute to what can subsequently be constituted as a comprehensive proposal for the approach of community participation in public policies of Sovereignty and Food and Nutrition Security in Colombia.

Keywords: Food and Nutrition Security; Public Policies; Food Sovereignty; Community Participation; Social Actors; Community Actors

Contenido

	Pág.
Resumen	IX
Lista de gráficos	XIII
Lista de tablas	XIV
Introducción	15
1. ¿Cuál es el problema?	17
2. Objetivos	49
2.1 Objetivo general.....	49
2.2 Objetivos específicos	49
3. Un contexto determinante	51
3.1 El departamento de Nariño y sus características	51
3.2 El plan de desarrollo “Adelante Nariño”	62
4. Contexto normativo: de lo nacional a lo territorial	67
5. Aproximaciones conceptuales	79
5.1 Seguridad Alimentaria y Nutricional	79
5.2 El concepto de Soberanía Alimentaria	82
5.3 Política pública	83
5.4 Participación	89
5.5 Enfoque de Política Pública	100
6. Metodología	102
7. Reconstrucción del proceso	115
8. Análisis del proceso	131
8.1 La iniciativa de la formulación	131
8.2 Los actores y sus roles	133
8.3 La participación comunitaria y sus implicaciones en el plan resultante	152
9. La participación comunitaria en las políticas públicas: algunas recomendaciones para la acción	159
10. Conclusiones	165

XII La participación comunitaria en la formulación del Plan Decenal de Soberanía y Seguridad alimentaria y nutricional Nariño 2010-2019. Estudio de caso.

A. Anexo: Revisión documental	169
B. Anexo: Entrevistas realizadas	189
Bibliografía	207

Lista de gráficos

	Pág.
Gráfico 1. División Política Administrativa del Departamento de Nariño	51
Gráfico 2. Prevalencia de Desnutrición y Malnutrición en menores de 5 años según el Boletín Epidemiológico Departamental 2012	59
Gráfico 3. <i>Enfoque de Política Pública</i>	101
Gráfico 4. <i>Apuesta Metodológica</i>	105
Gráfico 5. Flujograma de la <i>Revisión y análisis de los registros documentales</i>	107
Gráfico 6. Flujograma de la Realización de Entrevistas	110
Gráfico 7. <i>Fuentes de información y hallazgos</i>	111
Gráfico 8. <i>Unidad de Análisis</i>	112
Gráfico 9. <i>Momentos de la Formulación del PDSSAN</i>	116
Gráfico 10. Círculos de decisión en el PDSSAN.....	151
Gráfico 11. Correlación líneas de acción Conpes 113-PDSSAN	157

Lista de tablas

	Pág.
Tabla 1. Listado de Planes Departamentales de SAN	33
Tabla 2. Revisión de la participación comunitaria en los planes de SAN	39
Tabla 3. Prevalencia de desnutrición, sobrepeso y obesidad en los menores de 17 años según la ENSIN 2010.....	58
Tabla 4. Instancias de Participación Ciudadana a Nivel Territorial.....	70
Tabla 5. Cronograma de actividades del proyecto.	113
Tabla 6. Tipos de actores en el PDSSAN.	133
Tabla 7. Actores por momentos de construcción del PDSSAN.	137
Tabla 8. Actores y roles en el PDSSAN	143
Tabla 9 Líneas de acción del Conpes 113 y los Ejes de la SAN	155
Tabla 10. Líneas de acción PDSSAN y los ejes de la SAN.....	156
Tabla 11. Resumen general de asistentes a la asamblea zonal.	183
Tabla 12. Ficha resumen de la entrevista N°1	189
Tabla 13. Ficha resumen de la entrevista N°2	191
Tabla 14. Ficha resumen de la entrevista N°3	191
Tabla 15. Ficha resumen de la entrevista N°4	193
Tabla 16. Ficha resumen de la entrevista N°5	194
Tabla 17. Ficha resumen de la entrevista N°6	195
Tabla 18. Ficha resumen de la entrevista N°7	197
Tabla 19. Ficha resumen de la entrevista N°8	198
Tabla 20. Ficha resumen de la entrevista N°9	201
Tabla 21. Ficha resumen de la entrevista N°10	201
Tabla 22. Ficha resumen de la entrevista N°11	202
Tabla 23. Ficha resumen de la entrevista N°12	203

Introducción

En Colombia, la Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (SAN) establecida en el Conpes 113 de 2008, estableció que el trabajo alrededor de la Seguridad Alimentaria y Nutricional se plasma, articula y planifica a través de los Planes de SAN en sus niveles nacional, departamental, municipal y regional. Esta directriz, se acompañó de otras orientaciones frente a las dinámicas que alrededor de la construcción e implementación de estos planes deben darse. Una de las estrategias propuestas consiste en la inclusión de procesos de participación ciudadana y comunitaria de forma transversal, como un mecanismo para la garantía del derecho a la alimentación.

En este sentido, consideramos que el potencial que rodea a la participación comunitaria requiere ser explotado a nivel de las políticas públicas de seguridad alimentaria y nutricional. Estudiosos del tema reconocen la importancia y ventajas de la participación en la construcción de políticas públicas, al establecer que ésta no solo contribuye al mejoramiento de la gestión pública sino también al éxito de las transformaciones que son orientadas por las comunidades. A nivel de la soberanía y seguridad alimentaria y nutricional, la participación comunitaria permite la comprensión del contexto y las problemáticas a nivel territorial y además fomenta el empoderamiento social para la creación y gestión de alternativas de transformación.

No obstante, no solo son pocos los registros frente al avance de los territorios en la construcción de estos planes y la forma en que han enfrentado la tarea de incluir la participación en el proceso, sino que también es poco explorado el tema específico de la participación en las políticas públicas de Soberanía y SAN en el país. Así las cosas, este documento intenta, en primer lugar, documentar y analizar la experiencia del Plan Decenal de Soberanía y Seguridad Alimentaria y Nutricional Nariño 2010-2019, como un caso emblemático frente a la cuestión de la participación para posteriormente, identificar a partir de este caso, los aspectos relevantes, oportunidades y barreras en este tipo de procesos,

brindando recomendaciones para la política pública, que permitan ampliar la visión de las instituciones y reconocer la importancia de la comunidad y sus organizaciones.

En ese sentido, partiendo de un recorrido por las políticas públicas de seguridad alimentaria y nutricional en Colombia y de las experiencias existentes frente a la participación en este tema, se llega a la caracterización del caso de Nariño a partir de la revisión documental y la realización de entrevistas. Estas metodologías permitieron, como principal hallazgo de la investigación, la “Reconstrucción del proceso de Formulación del Plan Decenal de Soberanía y Seguridad Alimentaria Nariño 2010-2019”, en donde se identificaron los momentos del proceso de construcción y los actores involucrados.

Posteriormente se puede encontrar el apartado de Análisis, que se centra en examinar las situaciones determinantes en la formulación del PDSSAN; los actores del proceso, sus categorías y roles, y las implicaciones que generó en el plan resultante la inclusión de un proceso participativo. Este análisis parte de la realización de una aproximación conceptual a la política pública, a los actores y a la participación comunitaria, basada principalmente en las apuestas de Ander-Egg, Vargas, Müller y Yanow.

Finalmente, el apartado “La Participación Comunitaria en las Políticas Públicas, algunas recomendaciones para la acción” se proyecta como uno de los principales aportes de este trabajo para contribuir a las transformaciones sociales y políticas que las políticas públicas de soberanía y SAN requieren frente a su relación con la comunidad.

1. ¿Cuál es el problema?

La Seguridad Alimentaria y Nutricional – SAN – tiene en la actualidad una relevante importancia para los gobiernos y para las instituciones del orden no gubernamental. A nivel nacional, la historia ha comprendido transformaciones conceptuales y de enfoque en la forma en que se aborda la política pública de Seguridad Alimentaria y Nutricional. En el año 2008, se aprobó la Política Nacional de SAN mediante Conpes 113, la cual oficializó el trabajo en esta temática en los diferentes entes gubernamentales.

Esta política al establecer como una de sus estrategias la elaboración de planes departamentales, municipales y regionales de SAN, también es clara al plantear la Participación Comunitaria como una estrategia fundamental, al considerar que “se requiere la apropiación de la misma por parte de los ciudadanos y los sectores sociales y su empoderamiento en los diferentes ámbitos con el fin de hacer realidad el derecho a la alimentación” (Departamento Administrativo de Planeación, Versión aprobada, marzo de 2007)

Así entonces, en el marco de los lineamientos de política establecidos por el Conpes 113 en el país, varios departamentos, municipios e instituciones, han construido sus planes e incluso muchos han iniciado su implementación. Por lo tanto, es relevante establecer de qué forma se ha enfocado la participación y si esta ha implicado el desarrollo de procesos de tipo comunitario, pues más allá de ser una orientación nacional, la inclusión de la participación en los procesos de construcción, implementación y evaluación de políticas públicas es fundamental para el reconocimiento de la comunidad y sus organizaciones como actores protagónicos, y no solo para la legitimación del accionar del Estado.

En ese sentido, y en el intento de comprender la relación que se dio y que se podría construir entre la participación y la SAN, la revisión de los avances en la construcción de los planes departamentales, permitió identificar el plan del departamento de Nariño, como

uno de los pocos que hace explícito su enfoque de Soberanía Alimentaria, lo cual resultó importante para su selección como caso de estudio, pues se parte de considerar que un proceso de Soberanía Alimentaria necesariamente implica la participación de las comunidades.

Así las cosas, el proceso de formulación del Plan Decenal de Soberanía y Seguridad Alimentaria y Nutricional-Nariño 2010-2019, se considera un caso relevante y emblemático para identificar las condiciones e implicaciones de intentar incluir un proceso participativo alrededor de las políticas públicas de Soberanía y SAN, para definir los actores, discursos y roles que este ámbito generalmente establece pero también para evidenciar las barreras que se pueden encontrar al intentar construir política pública desde las bases sociales.

1.1. Estado del Arte

La participación en la política pública es un tema que ha generado un importante número de investigaciones y acercamientos conceptuales y prácticos, no solo en diferentes áreas de trabajo sino también en el análisis de diferentes categorías de participación: comunitaria, ciudadana, institucional, entre otras.

No obstante, considerando la relativa juventud del concepto de seguridad alimentaria y nutricional en el mundo y más aún en nuestro país, son pocos los acercamientos al análisis de la Participación Comunitaria en las Políticas de SAN que se han realizado y socializado. Por lo tanto, a continuación se presenta la revisión de algunos documentos relacionados con la temática, agrupados en dos apartados: uno referente a las revisiones que se han hecho frente al tema y otro relacionado a las experiencias nacionales e internacionales de participación en SAN que se consideran relevantes.

REVISIONES DEL TEMA DE LA PARTICIPACIÓN EN POLÍTICAS PÚBLICAS DE SAN

- *Cartilla “LA PARTICIPACION SOCIAL Y LA SEGURIDAD ALIMENTARIA Y NUTRICIONAL” (Carmona Hoyos, 2008)*

Posterior a la expedición del Conpes 113 y considerando que dentro de sus estrategias este documento de política “invita a los actores en todos los sectores a realizar un proceso de planificación conjunto”, la Presidencia de la Republica (durante el primer periodo del

Presidente Álvaro Uribe), Acción Social y el Proyecto de Fortalecimiento a la Seguridad Alimentaria y Nutricional en Colombia (PROSEAN), elaboraron y publicaron la cartilla que, según el mismo texto refiere, tiene como finalidad “fortalecer los conceptos claves de participación para la seguridad alimentaria y nutricional, para generar resultados concretos, pero sobre todo para posicionar el abordaje intersectorial, político, técnico y metodológico orientado al mejoramiento de las condiciones de seguridad alimentaria y nutricional de las familias”.

Desarrollando este objetivo, en primera instancia y muy de cerca a los aportes conceptuales del Conpes 113 de 2008, el documento amplía los diferentes conceptos relacionados con la temática: desarrollo, Seguridad alimentaria y Nutricional, participación, organización y articulación intersectorial. En cuanto a la participación, tomando como marco la estrategia de Participación Comunitaria y Ciudadana del Conpes, se contempla este concepto como el “proceso por medio del cual los individuos, familias, grupos y comunidades inician procesos de transformación respondiendo a sus necesidades y sobre todo adquiriendo un sentido de compromiso y responsabilidad con relación al bienestar individual y colectivo, de manera consciente, deliberada y constructiva”.

En este sentido, la cartilla plantea que para hacer efectiva esta participación la Constitución de 1991 establece diferentes mecanismos de participación a nivel del ejercicio de los derechos y a nivel democrático, esto tanto de forma individual como colectiva. Además, esta participación se presentaría a diferentes niveles: información (mantener a la comunidad informada frente a todos los aspectos que le conciernen), consulta (análisis de una temática para conocer la opinión de los actores), decisión (pensar y planear una acción antes de llegar a la decisión conjunta y concertada), control social (acciones que del seguimiento y vigilancia trasciendan a la corresponsabilidad) y gestión (acciones que con eficiencia y sostenibilidad tienden a resolver las necesidades de la comunidad). Desde este planteamiento del texto, todos los niveles implican participación, más estos no responden necesariamente a una relación de causa-efecto y por tanto pueden darse de forma separada o complementaria.

En esta dinámica, los procesos de participación deben partir de espacios de interés, motivación, respeto, democracia, tolerancia, valoración y solidaridad, por lo cual, comprender la cultura y dinámica de la comunidad, respetarla, brindarle información,

comprometerla y generar un diálogo de saberes, son condiciones necesarias para iniciar procesos participativos. No obstante, el documento no permite identificar con claridad la forma en que estas condiciones se alcanzarían de modo tal que no sea forzada o impuesta su aparición.

De igual forma, se hace un importante énfasis al desarrollo adecuado de procesos de articulación intersectorial, que al parecer se contemplan como pilar fundamental para el trabajo participativo alrededor de la SAN. La intersectorialidad “se manifiesta a través de intervenciones coordinadas de instituciones de más de un sector social, en acciones destinadas a comprender y abordar situaciones relacionadas con el bienestar y la calidad de vida”. En este concepto se vuelve fundamental el reconocimiento de las potencialidades de cada institución, la división de responsabilidades para evitar la duplicación de acciones y el establecimiento de mecanismos de comunicación. A nivel de la SAN, la cartilla expone que el trabajo intersectorial debe tener enfoque territorial, proyectado hacia la prevención de la Inseguridad Alimentaria y Nutricional –InSAN- y la promoción de soluciones, contemplando la necesidad de mejorar los procesos de focalización para aumentar la efectividad de las acciones en SAN, así como el trabajo en red y el establecimiento de alianzas estratégicas.

Posterior a estos desarrollos conceptuales, el documento aborda descriptivamente un conjunto de herramientas y técnicas que los autores consideran útiles para el fortalecimiento de la organización comunitaria alrededor de la SAN. Corresponden a propuestas metodológicas pre-existentes que a un nivel práctico permiten principalmente la construcción de proyectos. A esto se suma un componente dirigido a dar pautas para la consolidación de grupos de trabajo alrededor de la SAN, para lo cual se relacionan los diferentes acuerdos y la normatividad existente a nivel nacional e internacional, y se describen algunos espacios de trabajo que se consideran relevantes, como los consejos de política social, los comités departamentales y municipales de SAN y los grupos familiares o comunitarios con proyectos de autoconsumo.

De este último desarrollo que el texto presenta deben destacarse principalmente dos situaciones. En primer lugar, al describir los comités de SAN se les define como un equipo integrado por diferentes sectores en el marco de la articulación institucional e intersectorial,

donde los integrantes además tienen claridades conceptuales y están abiertos a escuchar propuestas comunitarias. En este orden de ideas, se puede entender que estos comités no tienen una representación efectiva de la comunidad y de las organizaciones de la misma, pues su referencia principal es hacia las instituciones. Esto sería una posible barrera que se profundiza al establecer como pre-requisito la claridad conceptual, premisa que podría contribuir a la exclusión de un importante sector de la comunidad que aunque claramente conoce a través de sus vivencias y experiencias lo que implica la SAN pero sobretodo la InSAN, posiblemente no domine los conceptos técnicos institucionalizados. Esto se correlaciona con la segunda situación, donde se encuentra una ubicación tradicional de la familia y la comunidad en el rol de generadores de proyectos solo al nivel de auto-consumo, y sin la posibilidad de incidir en las políticas, programas y proyectos que afectan todos los ámbitos de la SAN.

En conclusión, puede decirse que el enfoque de participación expuesto en este documento, intenta comprender y visualizar la participación como un proceso donde los diferentes actores de la comunidad se encuentran, en efecto, presentes, pero con diferentes roles, puesto que se resta importancia a la forma en que sus ideas inciden en la construcción de los planes de SAN. De hecho, es claro que el nivel de decisión es lejano a la comunidad y que incluso en un nivel de participación llamado “Decisión”, esta debe validarse posteriormente con los entes institucionales. Es así que el enfoque de articulación intersectorial, muy resaltado en el documento, corrobora el rol de las instituciones como principales generadoras de acciones en política pero a la vez de entes canalizadores del potencial ideario de la comunidad.

EXPERIENCIAS DE PARTICIPACIÓN EN SAN

- *Experiencia de la Escuela de Formación de Líderes Gestores y Notificadores en Seguridad Alimentaria y Nutricional.*

El trabajo de grado “LA ESCUELA DE FORMACIÓN DE LÍDERES GESTORES Y NOTIFICADORES EN SEGURIDAD ALIMENTARIA Y NUTRICIONAL(SAN), COMO ESTRATEGIA PARA LA REIVINDICACIÓN DEL DERECHO A LA SAN EN POBLACIÓN CON ANTECEDENTES DE DESPLAZAMIENTO DE LA LOCALIDAD DE KENNEDY EN

BOGOTÁ D.C.” (Guzman Romero, 2012) permite conocer la experiencia de esta escuela de gestores y sus alcances a nivel de participación comunitaria alrededor de la SAN.

La Escuela de Líderes Gestores nace como uno de los proyectos de extensión de la facultad de Medicina de la Universidad Nacional de Colombia. Como una idea gestada desde el Observatorio de Seguridad Alimentaria y Nutricional de la Universidad Nacional OBSAN-UN se ha desarrollado en diferentes localidades de Bogotá y en otras ciudades del país, adaptándose y re pensándose desde el particular contexto de cada región y con el apoyo de diferentes organizaciones e instituciones.

En el caso de la Localidad de Kennedy, la escuela “busca fortalecer la creación de Tejido Social a nivel barrial, está dirigida a líderes comunitarios reconocidos en los diferentes barrios de la Localidad Kennedy, y está pensada para brindar herramientas técnicas para la búsqueda de soluciones a las problemáticas de inseguridad alimentaria y nutricional que sufre la Localidad, partiendo del reconocimiento y gestión de alternativas de solución pertinentes y costo-efectivas”.

La escuela se desarrolló en espacios presenciales cada 15 días, que incluyeron no solo el desarrollo de conceptos por parte de docentes y profesionales, sino también importantes espacios de discusión grupal que se sumaron a la realización de actividades prácticas dentro del territorio cotidiano de cada gestor. De esta forma, se trabajaban temas como la planeación gestión participativa, la formulación y gestión de proyectos, indicadores, participación y gestión local, el derecho a la alimentación y metodologías para la medición de la SAN.

Este trabajo de formación de gestores, según se identifica en el documento, ha permitido el fortalecimiento de habilidades desde el ámbito personal, en lo referente a la capacidad de hablar en público y expresar ideas, así como el aprendizaje del uso de herramientas tecnológicas de comunicación. En el ámbito institucional, los participantes reconocen sus derechos, las vías de exigibilidad, las instituciones y los servicios que prestan. A nivel metodológico, conocen y aplican herramientas para la medición de la SAN pero también los procesos de formulación y gestión de proyectos, teniendo como marco la participación

comunitaria, pues reconocen que la participación en la política pública es fundamental para el mejoramiento de la situación de su comunidad.

Así entonces, tanto Jennifer Guzmán en su posición de investigadora como los propios gestores, reconocen la adquisición, no solo de conocimientos, sino de habilidades alrededor de los derechos, de la SAN y de la política pública, que proporcionan confianza, autonomía y empoderamiento, en la esfera de exigibilidad del derecho a la alimentación y especialmente en la formulación y socialización de propuestas comunitarias en pro de la SAN, todo en el marco de una concepción amplia e integral de la SAN y los derechos.

En conclusión, esta experiencia muestra el empoderamiento como una importante vía hacia el fortalecimiento de la participación comunitaria, la formación de actores comunitarios que participan de forma activa en la identificación de sus problemáticas pero también para la formulación de soluciones desde sus experiencias. Es quizá, una forma de trascender, de la concepción de participación como un requisito técnico de las políticas hacia una participación donde la comunidad sea protagonista y motive procesos de transformación social.

- *“A construção social de um sistema público de segurança alimentar e nutricional. A experiencia brasileira” (Leão & Maluf, 2012)*

Brasil ha tenido un importante recorrido en el campo de la implementación de políticas públicas orientadas a la garantía de la soberanía y seguridad alimentaria y nutricional y el derecho humano a la alimentación. En este sentido, el documento “A construção social de um sistema público de segurança alimentar e nutricional. A experiencia brasileira” presenta no solo el proceso de construcción de una nueva gobernanza que permita iniciar el camino hacia la eliminación progresiva del hambre y la pobreza, sino también expone la forma en que la participación social se ha dado alrededor de las políticas de SAN.

Así, en el marco de un proceso de redemocratización del país iniciado desde 1980 que permitió formar nuevas relaciones entre el Estado y la Sociedad Civil, y el establecimiento de nuevas formas de participación en las políticas públicas (por medio de los consejos de control social de políticas), se inicia el proceso de construcción de políticas públicas de SAN para el país, camino en el que toma importancia la formulación de una propuesta de

Política Nacional de Seguridad Alimentaria para Brasil elaborada por el movimiento de la sociedad civil llamado “Gobierno Paralelo”. Posteriormente, y en el marco de una situación social crítica, en alianza con otros militantes y especialistas en el tema, se formula el Proyecto “Fome Zero” (Hambre Cero) con la intención de contribuir a la construcción de una política nacional de SAN, propuestas que solo hasta el gobierno de Lula son adoptadas, iniciando un trabajo no solo en el combate del hambre y la pobreza, sino en la apertura de espacios para asegurar este tipo de políticas, por lo que para 2006 se promulga la Ley Orgánica de Seguridad Alimentaria (LOSAN) y a través de ella se crea el Sistema de Seguridad Alimentaria y Nutricional (SISAN).

Según este documento, el SISAN, como un sistema que reúne a los diversos sectores del gobierno para coordinar las políticas alrededor de la SAN, más que el resultado de una decisión del gobierno de turno, resulta de décadas de movilización y lucha social. Así entonces, desde el abordaje de los derechos humanos, ha colocado la dignidad humana y su empoderamiento en el centro de la discusión, puesto que dentro de sus intereses estuvo la creación de espacios para la participación y el control social en la formulación, implementación y monitoreo de las acciones de política, por medio de los Consejos de Seguridad Alimentaria y Nutricional (CONSEA), que se proyectan en Brasil como plataformas políticas que permiten el encuentro de la sociedad civil y el Estado.

Estos consejos están conformados por representantes gubernamentales pero en su mayoría por participantes de la sociedad civil (quienes tienen a su cargo la presidencia del consejo), sumados a representantes de organismos internacionales y algunas organizaciones observadoras; esto bajo un Enfoque intersectorial (interlocución entre sectores gubernamentales y sociales) y de participación social. De esta forma se proyectan como un “ejercicio de democracia participativa que presupone la participación social en la construcción de políticas públicas de país”. Por lo tanto, esta apuesta exige, por una parte, la acción de representantes de la sociedad civil con capacidades propositivas fortalecidas, y por otra, la de funcionarios gubernamentales dispuestos a que sus acciones sean expuestas y validadas en espacios públicos, condiciones que a la vez permiten la emergencia de los diferentes intereses y conflictos existentes.

Los CONSEA se encuentran conformados en diferentes niveles: uno nacional, uno para cada estado y uno para cada municipio. En cada escenario, el CONSEA recibe, analiza y prioriza los avances de la Conferencia Nacional, Estadual o Municipal de Seguridad Alimentaria y Nutricional, que se reúne cada 4 años. Las determinaciones y directrices elaboradas por el CONSEA continúan entonces el camino hacia su aterrizaje en políticas y/o planes en una tercera instancia: la Cámara Interministerial o Intersecretarial (dependiendo del nivel al que se dé) de Seguridad Alimentaria y Nutricional (CAISAN). Vale la pena aclarar que antes de llegar al debate plenario del CONSEA, las formulaciones y propuestas se preparan en diferentes comisiones permanentes temáticas, y así mismo, pueden organizarse grupos de trabajo para el estudio de temas específicos. Finalmente, las decisiones tomadas y aprobadas por el consejo en pleno pueden manifestarse en resoluciones, recomendaciones o en una exposición de motivos que se dirige a la presidencia.

La apuesta del CONSEA ha generado controversias frente al nivel de incidencia de la participación social en las decisiones finales de las políticas públicas de SAN, considerando que el CONSEA nacional presenta una condición de “consejo de asesoramiento del Presidente de la República” por lo cual las determinaciones que allí se tomen tienen un carácter propositivo y no son obligatorias para el Ejecutivo. Desde la perspectiva de los autores del presente documento, esto podría ser resultado de la pretensión de intersectorialidad del sistema, por lo cual hacer obligatorios los mandatos del CONSEA desconocería otros espacios de deliberación en política social que son igualmente legítimos e incluso con más experiencia y madurez institucional (correspondientes a otros estamentos del gobierno). Así las cosas, la eficacia de las propuestas del CONSEA no solo dependen de su contenido, sino de factores políticos relacionados con las aspiraciones de sociedad y la coordinación intersectorial, así como de la capacidad de movilización y presión social para respaldar las decisiones de los consejeros.

Finalmente, es importante resaltar los aspectos que desde la experiencia brasilera se han encontrado para el desarrollo de un papel activo e informado, de asesoramiento público tanto por parte de los representantes del gobierno como de los líderes de la sociedad civil. Así entonces debe conocerse a profundidad la realidad de la comunidad, identificar los grupos vulnerables, las políticas públicas que los acogen, ampliar la información sobre el

presupuesto público, reconocer los problemas coyunturales, monitorear el desarrollo e implementación de las determinaciones locales, valorar nuevas formas, lenguajes y potenciales de participación social, e invertir estatalmente en el desarrollo de las capacidades de sus funcionarios y consejeros.

1.2. Una mirada a las políticas públicas de Seguridad Alimentaria y Nutricional en Colombia

La seguridad alimentaria y nutricional ha sido una preocupación constante en el mundo por sus relaciones y consecuencias en el desarrollo humano. A nivel internacional la Declaración Universal de los Derechos Humanos, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, las Cumbres Mundiales sobre Alimentación, la Declaración del Milenio y en Colombia la Constitución Política de 1991, reconocen el derecho fundamental de toda persona a no padecer hambre.

Por tanto, las acciones encaminadas a garantizar el acceso a los alimentos y la nutrición de la población colombiana, han sido temas asumidos de manera permanente por los diferentes gobiernos, sectores y entidades desde décadas atrás, por lo cual la inclusión de la Seguridad Alimentaria y Nutricional en la política pública colombiana es resultado de una larga sucesión de enfoques, no solo conceptuales sino de la forma de realizar la intervención, evolución que a la vez responde a las condiciones históricas nacionales pero especialmente a las características políticas y económicas mundiales.

En el tema agropecuario, en 1944 se crea el Instituto Nacional de Alimentos –INA- (luego se llamaría IDEMA) con el cual se monta una red nacional para el abastecimiento de alimentos, que no solo compraba la producción sino además acercaba los productos a la población a precios subsidiados. Sin embargo, con la creciente producción de alimentos en el país a partir de los años 60, progresivamente este se desmonta. Luego en 1961, se conforma el Instituto Colombiano de la Reforma Agraria -INCORA-, con el fin de resolver los problemas estructurales en el campo, relacionados principalmente con la inequidad e ineficiencia en la distribución de los factores de producción, así como para avanzar en el

proceso de modernización de la economía rural. No obstante, debe resaltarse que estos propósitos aún se encuentran retardados.

Simultáneamente, y en concordancia con la situación de América Latina, Colombia recibió la ayuda humanitaria del gobierno de los Estados Unidos tras la Segunda Guerra Mundial. Se incluían programas enfocados hacia la nutrición y alimentación, que se complementaron con los programas dirigidos desde la Secretaría Nacional de Asistencia Social –Sendas-, creada en 1954 por el gobierno de Rojas Pinilla y que, entre otras acciones, se encargaba de la entrega de mercados a las familias más pobres (Señal Colombia, 2014). Sendas se encargaba de la canalización de las ayudas internacionales recibidas y se convirtió en la semilla para que en 1968 se creara el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar y en 1969 se iniciara el Programa Nacional de Educación Nutricional y Complementación Alimentaria -PRONENCA-, con el objetivo de atender a los grupos más vulnerables a la desnutrición, a través de los servicios de salud y las escuelas primarias.

Para 1974, el gobierno acordó el desmonte gradual de la ayuda alimentaria internacional y puso en marcha una Política de Nutrición y Desarrollo Rural, bajo la orientación del Departamento Nacional de Planeación –DNP- y con la creación del Consejo Nacional de Alimentación y Nutrición se estableció el Plan Nacional de Alimentación y Nutrición -PAN- y el Programa de Desarrollo Rural Integrado -DRI-, el segundo para garantizar la disponibilidad y producción de alimentos en el territorio nacional. Estos tenían como un importante frente de acción el mejoramiento de las complejas condiciones socio-económicas del campesinado que con el INCORA no habían sido resueltas. Sin embargo, en los años 80s estos programas comienzan a desgastarse y se podría decir, a ser reemplazados por planes de desarrollo enfocados a impulsar el campo.

A principios de los años 90, en el país se da gran importancia al fomento de la lactancia materna y con la participación en la Conferencia Internacional de Nutrición realizada en Roma, que comprometió a 159 países participantes a elaborar Planes Nacionales de Alimentación y Nutrición para disminuir los índices de desnutrición y hambre en el mundo, Colombia asume el compromiso y en 1996, mediante documento CONPES N° 2847, se aprobó el Plan Nacional de Alimentación y Nutrición -PNAN- 1996-2005, como herramienta intersectorial para abordar la problemática nutricional y alimentaria (ICBF, s.f.). En su

ejecución, y como resultados de su evaluación, se establecieron avances en la disminución de la desnutrición, la ampliación de acciones y coberturas, el desarrollo de programas de complementación alimentaria y logros en la fortificación de alimentos así como otros avances a nivel técnico y normativo.

Por su parte, en 1994 y con la expedición de la Ley 160, se creó el Sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural Campesino, se estableció un subsidio para la adquisición de tierras y se reformó el Instituto Colombiano de la Reforma Agraria. Mediante esta ley se aspiraba dinamizar el mercado y facilitar el acceso a la propiedad, pues se propuso reformar la estructura social agraria por medio de procedimientos encaminados a eliminar y prevenir la inequitativa concentración de la propiedad. Sin embargo, los resultados estuvieron lejos de responder a las expectativas, especialmente en caso del subsidio a la compra de tierras, existieron dificultades en la selección, negociación y compra de los predios.

Posteriormente, el Plan Nacional de Desarrollo 2002-2006 incluyó programas y proyectos tendientes a mejorar la seguridad alimentaria y nutricional de la población, siendo uno de los más relevantes la Red de Seguridad Alimentaria (Resa) (Gobernación del Chocó & ICBF, 2007). Simultáneamente y en cumplimiento con las directrices internacionales, se define el documento Conpes Social 91 de 2005: “Metas y estrategias de Colombia para el logro de los objetivos de desarrollo del milenio – 2015” donde el país se compromete, entre otros objetivos, a erradicar la pobreza extrema y el hambre.

Durante todo este proceso histórico, el país únicamente contó con planes de alimentación y nutrición, que orientaban el trabajo en el tema, pero sin contar con una expresión de política más amplia. Aquí radica la importancia de que en el año 2008 y en el marco del Plan Nacional de Desarrollo, en el país se haya establecido la Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional mediante Conpes social 113. Lo cual resultó, entre otras situaciones, de la necesidad de cumplir los compromisos adquiridos con los Objetivos de Desarrollo del Milenio, en la “Cumbre Mundial sobre la Alimentación: cinco años después (Junio de 2002)” y en la Cumbre Mundial de Alimentación de 1996.

Según el documento Conpes 113 (Departamento Administrativo de Planeación, Versión aprobada, marzo de 2007), “la política es el resultado de un proceso de participación y concertación entre entidades del nivel nacional, departamental y municipal, con organizaciones de la sociedad civil, organismos internacionales, universidades y gremios, entre otros, y por lo tanto se constituye en una política de Estado”. Por lo anterior, ésta va dirigida a la población colombiana, y requiere de la realización de acciones que permitan contribuir a la disminución de las desigualdades sociales y económicas, especialmente en los grupos de población más vulnerables.

De forma general, el documento de la política establece un marco conceptual referente a la SAN, describe la situación actual en cada uno de los ejes mediante la utilización de diferentes indicadores y define los principales lineamientos de la política de SAN.

En este sentido, se establecen como principios orientadores el derecho a la alimentación, la equidad social, la perspectiva de género, la sostenibilidad, la corresponsabilidad, el respeto a la identidad y la diversidad cultural. De igual forma se dejan en claro 7 estrategias que permitirían el alcance de los objetivos, las cuales de forma general se resumen en:

- Desarrollo de una estructura institucional moderna, multisectorial y dinámica.
- Implementación de la Política mediante la formulación del Plan Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (PNSAN), y de planes y programas departamentales, municipales, distritales o regionales de seguridad alimentaria y nutricional.
- Focalización, referida a la aplicación de criterios de entrada, permanencia y egreso de las familias a planes y programas, conforme al Conpes Social 100 de 2006
- Conformación de alianzas resultantes de procesos de Articulación de los distintos sectores involucrados.
- Participación comunitaria y ciudadana como medio indispensable para el logro de los objetivos de la Política.
- Información, educación y comunicación en seguridad alimentaria y nutricional.
- Seguimiento y evaluación a fin de que aporte elementos para el análisis de la situación a nivel nacional y territorial.

Es importante resaltar que para la Estrategia de Participación Comunitaria y Ciudadana, la política plantea la necesidad de que los ciudadanos y los sectores sociales se apropien de

la misma y realicen ejercicios de empoderamiento en diferentes ámbitos; así mismo, se proyecta la sensibilización en torno a la inseguridad alimentaria y nutricional, la conformación de redes comunitarias y el ejercicio del control social. Más allá de estos planteamientos, realiza un compromiso con el proceso participativo en la política de SAN: “Se fomentará la participación ciudadana para la ejecución de la política mediante su vinculación desde la planeación hasta el desarrollo, seguimiento y evaluación de planes y acciones”.

Finalmente, la política establece una serie de recomendaciones dentro de las cuales se hace énfasis en la formulación de planes departamentales, distritales y municipales de seguridad alimentaria y nutricional, para lo cual es necesario solicitar el cumplimiento de la política a las entidades territoriales, y que la Comisión Intersectorial de Seguridad Alimentaria y Nutricional brinde apoyo a las entidades territoriales y promueva este proceso de elaboración o reformulación.

Así, dando cumplimiento a la política a nivel nacional, departamental y municipal, se inició la construcción de los Planes de SAN. El Plan Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (PNSAN) fue lanzado en marzo del año 2013 y se constituye como un instrumento operativo para el cumplimiento de los objetivos de la política, pero además pretende guiar la construcción e implementación de los planes territoriales. La Comisión Intersectorial de Seguridad Alimentaria y Nutricional CISAN fue la responsable y partícipe de la construcción del plan.

Antes de la publicación del plan nacional de SAN, un número significativo de departamentos había iniciado e incluso finalizado la construcción del plan regional, encontrándose por ende en la etapa de implementación. Así es como para 2012, de los 32 departamentos, 25 y Bogotá Distrito Capital, contaban con un documento planteado o en proceso de construcción; según se puede interpretar del Informe Cualitativo de Avances en Asistencia Técnica en Seguridad Alimentaria y Nutricional del ICBF y el Departamento administrativo para la Prosperidad Social. Sin embargo, y como resultado de la revisión de los documentos de planes departamentales disponibles en línea o facilitados por agentes institucionales, en la tabla 1 se puede ver el informe actualizado del avance en esta tarea.

Es importante aclarar que esta revisión además fue complementada y actualizada con la información contenida en el “Compilado nacional del estado actual de los planes departamentales de SAN” (Ministerio de salud y protección social; FAO, 2015).

Tabla 1. Listado de Planes Departamentales de SAN¹					
No	DEPARTAMENTO	PLAN	APROBADO		ORDENANZA
			SI	NO	
1.	Amazonas	Plan Departamental de SAN 2011 - 2021 "MONIYA - AMENA Árbol de la Abundancia"	X		Ordenanza 026 del 03 de Diciembre de 2011.
2.	Antioquia	Política Pública de Seguridad Alimentaria y Nutricional para los menores de 14 años y sus Familias. Plan departamental de Seguridad Alimentario y Nutricional de Antioquia, 2009-2018.	X		Ordenanza 017 de diciembre 16 de 2003
3.	Arauca	Plan Departamental de Seguridad Alimentaria y Nutricional de Arauca 2009-2015 (PDSANA) – Documento preliminar		X	
4.	Atlántico	Plan Alimentario y Nutricional del Atlántico "PANAL" 2010-2019	X		Ordenanza 0095 Publicación Agosto 13/2010
5.	Bogotá	Política Pública de Seguridad Alimentaria y Nutricional 2007-2015	X		Decreto 508 del 06 de noviembre de 2007.
6.	Bolívar	Plan de SAN "Sambapalo". Autóctono, solidario e integrador 2013 – 2019	X		Ordenanza No. 039 del 6 de Agosto de 2013
7.	Boyacá	Plan Integral de Seguridad Alimentaria y Nutricional– P.I.S.A.N. Boyacá 2009-2019	X		Ordenanza Departamental 011 de 2008
8.	Caldas	Plan Departamental de Seguridad Alimentaria y Nutricional de Caldas 2007 – 2017 “Construyendo seguridad alimentaria y nutricional en Caldas desde lo municipal”		X	El Plan Departamental no cuenta con ordenanza, pero pese a esto está en ejecución

¹ Elaboración propia a partir del **Informe Cualitativo de Avances en Asistencia Técnica en Seguridad Alimentaria y Nutricional** (ICBF; Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, 2012) y de los documentos de los planes SAN encontrados en línea.

34 La participación comunitaria en la formulación del Plan Decenal de Soberanía y Seguridad alimentaria y nutricional Nariño 2010-2019. Estudio de caso.

No	DEPARTAMENTO	PLAN	APROBADO		ORDENANZA
			SI	NO	
9.	Caquetá	Plan SAN -Caquetá Nutrido y Saludable "CANUTSA" 2011-2020	X		Ordenanza 005 del 24 de Febrero de 2012
10.	Casanare	Plan de Seguridad Alimentaria y Nutricional de Casanare 2011 – 2020 “Bastimento”	X		Ordenanza 021 de 2014
11.	Cauca	Plan SAN Cauca Sin Hambre 2009- 2018	X		Ordenanza 037 del 05 de Mayo de 2009
12.	Cesar	Plan Departamental de SAN "Corazón Contento" 2010-2019	X		Ordenanza N° 000008-Julio 28 de 2010
13.	Chocó	Plan de SAN para el departamento del Chocó- Plan BITUTE	X		Ordenanza 033 del 04 de Diciembre de 2013
14.	Córdoba	Plan de seguridad alimentaria del Departamento de Córdoba 2013-2019. Gestión y Buen Gobierno para la prosperidad de Córdoba.	X		Ordenanza N°19 del 06 de diciembre de 2013
15.	Cundinamarca	Política publica de Seguridad Alimentaria y Nutricional para Cundinamarca 2015-2015	X		Ordenanza N°0261 de 2015
16.	Guainía	Plan Departamental y Municipal de SAN "CATUMARE" 2010-2019	X		Ordenanza N° 083 de abril de 2011
17.	Guajira	Plan Departamental "Guajira Sin Jamushiri 2008-2015	X		Ordenanza N° 260 de 2008 Decreto 020 Enero de 2009
18.	Guaviare	Plan Departamental de SAN Guaviare - Plan SAN "UMARÍ"	X		Ordenanza N° 06 (Mayo 03 de 2011)
19.	Huila	Plan Departamental de Seguridad Alimentaria y Nutricional "Huila productivo, alimentado y saludable HUI P.A.S. 2011 – 2021			Ordenanza N° 032 de 2009 – No aprobado por asamblea

No	DEPARTAMENTO	PLAN	APROBADO		ORDENANZA
			SI	NO	
20.	Magdalena	Plan de Seguridad Alimentaria y Nutricional del Magdalena 2009-2017 (Plan Agroalimentario y Nutricional PAN 2010-2019)	X		Ordenanza 006 del 25 de septiembre de 2009
21.	Meta	Plan Territorial de Seguridad Alimentaria y Nutricional del Departamento del Meta 2010 – 2019 (Documento preliminar)			No se identifica
22.	Nariño	Plan Decenal de Soberanía y SAN 2010-2019	X		Ordenanza No. 027 del 30 de noviembre de 2010
23.	Norte de Santander	Sin Plan			
24.	Putumayo	Plan SAN 2011-2019 "Putumayo con Seguridad Alimentaria, Bienestar y Progreso"	X		Ordenanza 630 del 24 de Junio de 2011
25.	Quindío	Plan Departamental Soberanía y Seguridad Alimentaria y Nutricional del Quindío 2009-2020	X		Ordenanza 050 del 25 de Noviembre del 2010
26.	Risaralda	Sin Plan – Programa departamental de SAN "crio, siembro, como y ahorro"			
27.	San Andrés y Providencia	Plan de Seguridad Alimentaria y Nutricional "Bread Fruit and Crab" 2008-2019		X	
28.	Santander	Plan de SAN en Santander - Documento en construcción			No se identifica
29.	Sucre	Plan SAN "Mejoramiento Alimentario Familias Unidas para el Fortalecimiento Social -MAFUFOS" 2010-2019	X		Ordenanza No. 42 del 27 de Julio de 2010

36 La participación comunitaria en la formulación del Plan Decenal de Soberanía y Seguridad alimentaria y nutricional Nariño 2010-2019. Estudio de caso.

No	DEPARTAMENTO	PLAN	APROBADO		ORDENANZA
			SI	NO	
30.	Tolima	Plan Territorial de Seguridad Alimentaria y Nutricional 2008-2015. Plan Nutrir Tolima 2008-2015	X		Ordenanza 028 del 12 de mayo de 2006.
31.	Valle del Cauca	Sin Plan			
32.	Vaupés	Plan SAN "DABACURI" 2010-2019	X		Ordenanza No 002 del 18 Enero 2011
33.	Vichada	Plan SAN Vichada Segura y Soberana en la Alimentación y Nutrición "VISSAN" 2010-2019	X		Ordenanza 010 del 31 de julio de 2011

Así entonces, 29 departamentos más el Distrito Capital cuentan con un documento final o en proceso de construcción, de los cuales 24 se encuentran aprobados por ordenanzas departamentales y decretos. Además, mediante la revisión de cada uno de los documentos disponibles de los planes se realizó una matriz de revisión (tabla 2) que resume los principales hallazgos alrededor de la inclusión de la participación comunitaria en el proceso de formulación de los planes de SAN y por tanto fue posible realizar una primera aproximación a los criterios que guían la selección del estudio de caso.

Como primer hallazgo es importante resaltar que muchos planes fueron formulados antes de que la Política Nacional de SAN se oficializará en el Conpes 113, por lo cual se entiende que fueron regiones con iniciativa previa en el tema, pero también que en estos planes no se tomaron en cuenta los lineamientos, principios y estrategias establecidos en el Conpes, y en especial la estrategia de participación comunitaria, que es el tema de interés de esta revisión.

Por otro lado, en cuanto a la participación comunitaria en el proceso de formulación de los planes se encontró 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. En general, los planes reportan ser el resultado de la construcción internamente realizada en el respectivo Comité de SAN, que en la mayoría de los casos contó con la participación de los gobernadores, las diferentes secretarías departamentales, el ICBF, Acción Social, el SENA, universidades públicas y privadas, corporaciones y asociaciones, y algunas ONGs. No obstante, en la tabla 2 se registra en qué departamentos se decidió involucrar otro tipo de actores, y por ende se pudo identificar en los documentos técnicos la forma en que se les permitió participar.

En este sentido, en muy pocos planes el documento técnico muestra un proceso de formulación con participación comunitaria, lo cual, debe aclararse, no significa que esta no se haya realizado, pero en términos del primer acercamiento nos permite identificar en cuales departamentos el proceso tuvo una base participativa. Así, los departamentos que tienen actualmente aprobado su plan, que registraron participación en la formulación y que se desarrollaron de forma posterior al establecimiento de la Política de SAN son Casanare y Nariño.

Finalmente, se selecciona el caso del Departamento de Nariño, pues no solo reporta un proceso de participación comunitaria en el que hay gran diversidad de actores involucrados, sino que además se formula bajo el enfoque de Soberanía Alimentaria, un concepto que en muy pocos planes se aborda y se adopta. Esto muestra la relevancia que en esta iniciativa tiene el reconocimiento e inclusión de las comunidades y de su diversidad, pues según el documento técnico, la soberanía alimentaria “es el derecho de los pueblos a definir sus propias políticas sustentables de producción, distribución y consumo de alimentos, garantizando el derecho a la alimentación para toda la población, con base en la pequeña y mediana producción, respetando sus propias culturas y la diversidad de los modos campesinos, afrodescendientes e indígenas de producción y comercialización agropecuaria, y de gestión de los espacios rurales, en los cuales la mujer desempeña un papel fundamental”.

Tabla 2. Revisión de la participación comunitaria en los planes de SAN

DEPARTAMENTO	PLAN	SE FORMULA ANTES DEL CONPES 113?	ANALISIS DEL DOCUMENTO TECNICO DEL PLAN SAN	
			Se reporta inclusión de actores diferentes a los institucionales y gubernamentales?	Descripción explícita de desarrollo de procesos participativos con comunidades
Amazonas	Plan Departamental de SAN 2011 - 2021 "MONIYA - AMENA Árbol de la Abundancia"	NO	SI - Representantes de asociaciones indígenas, delegado de productividad y competitividad, delegado de infancia adolescencia y juventud	
Antioquia	Política Pública de Seguridad Alimentaria y Nutricional para los menores de 14 años y sus Familias.	SI	No se pudo revisar el documento	No se pudo revisar el documento
Arauca	Plan Departamental de SAN de Arauca 2009-2015 (PDSANA)	NO	NO	
Atlántico	Plan SAN "PANAL" 2010-2019 - Política Pública Departamental de SAN 2010-2019	NO	SI - Delegado de la Asociación de Agricultores del Atlántico	
Bogotá	Política Pública de Seguridad Alimentaria y Nutricional 2007-2015	SI	SI - Ciudadanos y organizaciones sociales (sin especificar)	

40 La participación comunitaria en la formulación del Plan Decenal de Soberanía y Seguridad alimentaria y nutricional Nariño 2010-2019. Estudio de caso.

DEPARTAMENTO	PLAN	SE FORMULA ANTES DEL CONPES 113?	ANALISIS DEL DOCUMENTO TECNICO DEL PLAN SAN	
			Se reporta inclusión de actores diferentes a los institucionales y gubernamentales?	Descripción explícita de desarrollo de procesos participativos con comunidades
Bolívar	Plan de SAN "Sambapalo". Autóctono, solidario e integrador 2013 - 2019	NO	NO	
Boyacá	Plan Integral de Seguridad Alimentaria y Nutricional- P.I.S.A.N. Boyacá 2009-2019	NO	NO	
Caldas	Plan Departamental de Seguridad Alimentaria y Nutricional de Caldas 2007 - 2017	SI	SI - Estudiantes del Diplomado en Gestión Local de la SAN liderado por la UNAL.	
Caquetá	Plan SAN -Caquetá Nutrido y Saludable "CANUTSA" 2011-2020	NO	SI - Organizaciones de base y comunitarias (sin especificar)	
Casanare	Plan de Seguridad Alimentaria y Nutricional de Casanare 2011 - 2020 "Bastimento"	NO	SI - 52 delegados municipales de las bases sociales participantes del diplomado en Gestión Territorial y municipal de la SAN liderado por la UNAL	La construcción se basó transversalmente en el desarrollo del diplomado en Gestión Territorial y municipal de la SAN liderado por el OBSAN, lo cual permitió escuchar a delegados municipales

DEPARTAMENTO	PLAN	SE FORMULA ANTES DEL CONPES 113?	ANALISIS DEL DOCUMENTO TECNICO DEL PLAN SAN	
			Se reporta inclusión de actores diferentes a los institucionales y gubernamentales?	Descripción explícita de desarrollo de procesos participativos con comunidades
Cauca	Plan SAN Cauca Sin Hambre 2009- 2018	NO	SI - Ciudadanos y actores sociales (sin especificar)	Se contó con participación ciudadana y de actores sociales en el proceso de construcción (sin especificar)
Cesar	Plan Departamental de SAN "Corazón Contento" 2010-2019	NO	NO	
Choco	Gerencia Departamental de SAN, para Plan BITUTE	SI	SI - Comunidad asistente a encuentros subregionales y departamentales (sin especificar)	La formulación se realizó con encuentros subregionales y departamentales, donde se implementaron mesas de trabajo para instituciones y comunidad en general
Córdoba	Plan departamental de Seguridad Alimentaria y Nutricional "Sanos"	SI	NO	
Cundinamarca	Plan Alimentario y Nutricional de Cundinamarca Humano, Económico y Social – PANCHES (sin aprobar)	NO	SI - Comunidad asistente a 6 mesas provinciales (sin especificar)	En la formulación se desarrollaron 6 mesas provinciales que permitieron fundamentar el análisis situacional, se lograron acuerdos y se identificaron las principales problemáticas

42 La participación comunitaria en la formulación del Plan Decenal de Soberanía y Seguridad alimentaria y nutricional Nariño 2010-2019. Estudio de caso.

DEPARTAMENTO	PLAN	SE FORMULA ANTES DEL CONPES 113?	ANALISIS DEL DOCUMENTO TECNICO DEL PLAN SAN	
			Se reporta inclusión de actores diferentes a los institucionales y gubernamentales?	Descripción explícita de desarrollo de procesos participativos con comunidades
Guainía	Plan Departamental y Municipal de SAN "CATUMARE" 2010-2019	NO	SI - Representante organizaciones asociativas, representante comunidades indígenas,	
Guajira	Plan Departamental "Guajira Sin Jamushiri 2008-2015	NO	NO	
Guaviare	Plan SAN "UMARÍ" 2001-2019 -- Plan Departamental SAN Guaviare 2009-2015	NO	NO	
Huila	Plan Departamental de Seguridad Alimentaria y Nutricional "Huila productivo, alimentado y saludable HUI P.A.S. 2011 – 2021	NO	SI - Representantes de comunidades indígenas y otros actores sociales (sin especificar)	Desarrollo de mesas de trabajo con representantes de comunidades indígenas y actores involucrados, propiciando el espacio para afrodescendientes. Las comunidades indígenas participaron en una Mesa de Concertación en Salud.
Magdalena	Plan de Seguridad Alimentaria y Nutricional del Magdalena 2009-2017	NO	NO	

DEPARTAMENTO	PLAN	SE FORMULA ANTES DEL CONPES 113?	ANÁLISIS DEL DOCUMENTO TÉCNICO DEL PLAN SAN	
			Se reporta inclusión de actores diferentes a los institucionales y gubernamentales?	Descripción explícita de desarrollo de procesos participativos con comunidades
Meta	Plan Territorial de Seguridad Alimentaria y Nutricional del Departamento del Meta 2010 – 2019 (Documento preliminar)	NO	SI - Comunidades involucradas por organismos internacionales aliados (sin especificar)	Se contó con participación comunitaria resultante de alianzas con organismos internacionales. (sin especificar)
Nariño	Plan Decenal de Soberanía y SAN 2010-2019	NO	SI - Representantes sector salud, representantes educación, representantes pequeños productores, niños, niñas, adolescentes y jóvenes, pueblos indígenas, profesionales de la salud, organizaciones campesinas.	Se realizaron talleres en 52 municipios en los que participaron representantes de los sectores de salud y educación, pequeños productores. Para socializar y cualificar lo construido se realizaron once talleres o asambleas zonales. Además, se realizaron las mesas de trabajo con niños, niñas, adolescentes y jóvenes, pueblos indígenas, mesa departamental de organizaciones campesinas.
Norte Santander	No se encontró un documento del Plan	-	-	

44 La participación comunitaria en la formulación del Plan Decenal de Soberanía y Seguridad alimentaria y nutricional Nariño 2010-2019. Estudio de caso.

DEPARTAMENTO	PLAN	SE FORMULA ANTES DEL CONPES 113?	ANALISIS DEL DOCUMENTO TECNICO DEL PLAN SAN	
			Se reporta inclusión de actores diferentes a los institucionales y gubernamentales?	Descripción explícita de desarrollo de procesos participativos con comunidades
Putumayo	Plan SAN 2011-2019(Putumayo con Seguridad Alimentaria, Bienestar y Progreso)	NO	SI - "todos los sectores" (sin especificar)	
Quindío	Plan Departamental Soberanía y Seguridad Alimentaria y Nutricional del Quindío 2009-2020	SI	SI - Organizaciones civiles (sin especificar)	Es resultado de la participación y concertación entre entidades, organizaciones civiles, universidades, gremios y organismos internacionales. (sin especificar)
Risaralda	No se encontró un documento del Plan	-	-	
San Andrés y Providencia	Plan de Seguridad Alimentaria y Nutricional "Bread Fruit and Crab" 2008-2019	NO	SI - Diferentes actores del departamento (sin especificar)	
Santander	Plan de SAN en Santander - En construcción	NO	NO	
Sucre	Plan SAN "Mejoramiento Alimentario Familias Unidas para el Fortalecimiento Social -MAFUFOS" 2010-2019	NO	NO	

DEPARTAMENTO	PLAN	SE FORMULA ANTES DEL CONPES 113?	ANALISIS DEL DOCUMENTO TECNICO DEL PLAN SAN	
			Se reporta inclusión de actores diferentes a los institucionales y gubernamentales?	Descripción explícita de desarrollo de procesos participativos con comunidades
Tolima	Política y Plan Territorial de Seguridad Alimentaria y Nutricional 2008-2015	SI	NO	
Valle del Cauca	No se encontró un documento del Plan	-	-	
Vaupés	Plan SAN "DABACURI" 2010-2019	NO	Representante comunidades indígenas	
Vichada	Plan SAN Vichada Segura y Soberana en la Alimentación y Nutrición "VISSAN" 2010-2019	NO	NO	

- **Plan Decenal de Soberanía y Seguridad Alimentaria y Nutricional de Nariño 2010-2019** (Gobernación de Nariño & ICBF, Plan decenal de soberanía y seguridad alimentaria y nutricional de Nariño, 2010-2019)

El Plan Decenal de Soberanía y Seguridad Alimentaria y Nutricional de Nariño 2010 – 2019 aprobado mediante Ordenanza No. 027 del 30 de noviembre de 2010 es producto de un proceso de construcción liderado por el “Comité departamental de Seguridad Alimentaria” bajo la responsabilidad de la Gobernación de Nariño y el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF) y que según se establece en el documento técnico: “es el resultado de un proceso de construcción participativa entre entidades públicas del nivel municipal, departamental y nacional, organizaciones comunitarias y de la sociedad civil, con la asistencia técnica de organismos internacionales”.

Así entonces, el plan se enmarca en los procesos de las organizaciones campesinas, los pueblos indígenas, las comunidades afrodescendientes y organizaciones de la sociedad sobre soberanía alimentaria en el territorio, así como en el Plan de Desarrollo Departamental 2008 – 2011 “Adelante Nariño”, la Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional aprobada mediante el Documento Conpes 113 de 2008 y su articulación a la formulación de planes decenales sectoriales de alta importancia como: educación, cultura, comunicaciones y educación ambiental.

En este sentido, el plan establece como objetivo general: “Garantizar el derecho a una alimentación balanceada, nutritiva y suficiente de manera estable y en un entorno favorable para la salud de todas y todos los nariñenses, en especial de sus niños y niñas, sus mujeres gestantes, madres lactantes y sus adultos mayores, fortaleciendo una gran alianza de los hombres y mujeres del campo y la ciudad, los pueblos indígenas, las comunidades afrodescendientes con las entidades públicas y privadas de todos los niveles, consolidando nuestras propias políticas agroalimentarias que sean ecológica, tecnológica, social, étnica, económica y culturalmente sustentables apropiadas a nuestra región que contribuyan al desarrollo rural integral y sostenible.”

La base conceptual del plan cuenta, de forma general, con 9 enfoques: Derecho a la alimentación y el derecho a la vida, Seguridad alimentaria, Soberanía alimentaria,

Desarrollo humano sostenible, Metas del milenio, Perspectiva de género, Enfoque poblacional, Equidad social y Defensa y protección de la agrobiodiversidad y del conocimiento propio de los pueblos.

2. Objetivos

2.1 Objetivo general

Analizar la participación comunitaria incluida en la construcción del Plan Decenal de Soberanía y SAN - Nariño 2010-2019 desde los actores que lo formularon.

2.2 Objetivos específicos

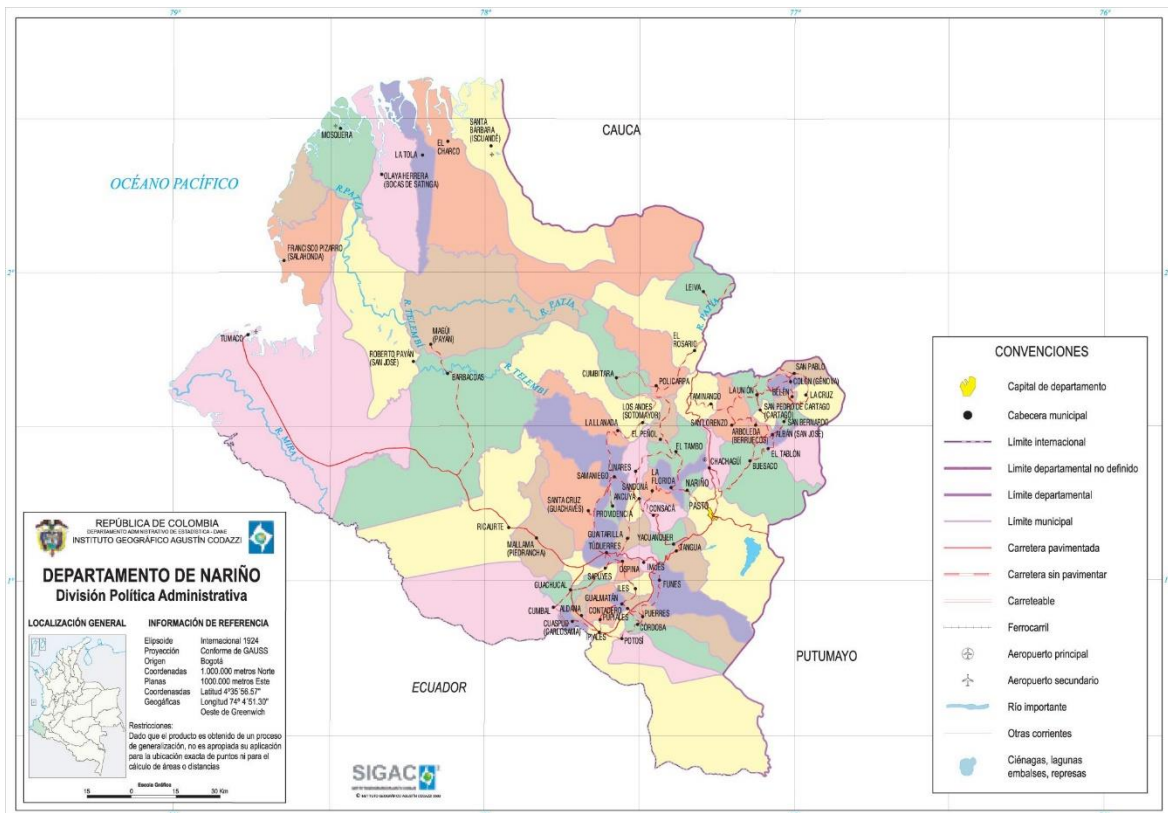
- Analizar las condiciones sociales, institucionales, políticas y económicas determinantes en la formulación del Plan Decenal de Soberanía y SAN Nariño 2010-2019.
- Caracterizar los actores involucrados en el proceso de formulación del Plan Decenal de Soberanía y SAN Nariño 2010-2019, estableciendo categorías y entendiendo sus roles.
- Describir y analizar el tipo de participación comunitaria desarrollada en el proceso de formulación del plan Decenal de Soberanía y SAN Nariño 2010-2019.
- Aportar elementos centrales para el logro de la participación efectiva en las políticas públicas de Soberanía y Seguridad Alimentaria y Nutricional.

3. Un contexto determinante

3.1 El departamento de Nariño y sus características

El Departamento de Nariño está situado en el extremo suroccidente del país, en la frontera con la República del Ecuador. Su superficie representa un 2,9% del territorio nacional al corresponder a 33.268 km², distribuidos en 64 municipios. (Gobernación de Nariño, 2012).

Gráfico 1. División Política Administrativa del Departamento de Nariño



Fuente: <http://xn--nario-rt-a.gov.co/inicio/index.php/mi-departamento/mapa>

Nariño es reconocido por su excelente y estratégica ubicación geográfica, ya que en el confluyen: el Pacífico biogeográfico como una de las regiones de mayor producción de

biodiversidad, de agua y oxígeno en el mundo; la Amazonía con su potencial de gran reserva ambiental del planeta; los Andes que han sido cuna de la identidad cultural de los pueblos latinoamericanos y la frontera internacional de Colombia con Suramérica.

Como lo escribe el Boletín Epidemiológico 2012 del Departamento de Nariño, la población total del Departamento para el año 2013 fue de 1.701.782 habitantes, de los cuales el 51,2% se ubicaba en la zona rural, mientras que el 48,8% estaba en las cabeceras municipales (Gobernación de Nariño-Instituto Departamental de Salud de Nariño, 2013). La composición poblacional del departamento le atribuye las características de pluriétnico y multicultural, pues en su territorio habitan mestizos, indígenas y afro descendientes.

Según el Censo DANE 2005, en el departamento 155.199 personas, es decir el 10,8% de la población es indígena. Esta población se encuentra distribuida en siete pueblos: Pastos con el 77,42% de la población, seguido por los Awá con el 15,72%, el 2,64% corresponde a los Eperara Siapidara, el 2,35% son Quillasinga, el 1,78% pertenecen a los Inga, la etnia Kofán tiene 160 habitantes (DANE, 2005) y también se cuenta con presencia del pueblo Nasa. Geográficamente los pueblos indígenas de Nariño se distribuyen en el territorio en 38 municipios del Departamento (Gobernación de Nariño, 2012).

Por otra parte, 270.433 habitantes, el 18,8% de la población, según el Censo DANE 2005, se auto reconoce como Negro, mulato, afrocolombiano o afrodescendiente y habitan en 11 municipios, en los territorios colectivos de comunidades negras TCCN, ubicados fundamentalmente en el pacífico y en la zona norte del departamento, con 29 títulos y 361 comunidades en un área de 739.648 hectáreas (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 2011).

La Pobreza

Nariño enfrenta históricamente una serie de problemáticas sociales, algunas de tipo estructural como la Pobreza, situación que es más crítica que a nivel nacional, pues para 2005 la pobreza en el departamento era 1,3 veces mayor que el total para el país. Tanto a nivel nacional como departamental la extrema pobreza, medida como línea de indigencia, ha tenido, entre los años 2002 y 2010, una tendencia descendente apreciable pues en

Nariño pasó de representar el 33,4% al 18,7%. Por otra parte, en 2005 el Índice de Desarrollo Humano (IDH) de Nariño fue el segundo más bajo en el país con 0,7, situación que se correlaciona con un alto índice de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI): 43,8%, frente al 27,6% del promedio nacional (Acción Social, Presidencia de la República, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, Programa Nacional de Desarrollo Humano, & Universidad de Nariño, 2007).

El departamento registra igualmente una reducción de la pobreza medida por ingresos, aunque en menor medida que la pobreza extrema. Mientras la indigencia se redujo en un 50%, en el período analizado, la pobreza lo hizo en un 9,6%; pasó de 65,7% a 56,1%. No obstante, es de relevante preocupación establecer que más de la mitad de la población se encuentra en situación de pobreza y por ende presenta fuertes dificultades en los diferentes ámbitos de la vida diaria, más allá de lo que un sistema de medición pueda dimensionar. (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 2011)

La Economía

El departamento presenta una economía basada en el sector primario debido a la fuerte vocación agropecuaria de la región, expresión de la ruralidad que le caracteriza. En este sentido los cultivos de mayor importancia son la papa, maíz tradicional, trigo, café, fríjol, cacao, plátano, caña panelera y palma africana; en menor proporción se cultiva zanahoria, arveja y haba. No obstante también se cuenta con actividad ganadera y de pesca marítima y continental. Debe resaltarse que esta vocación se ha traducido en la producción de bienes primarios con muy escasa transformación y tecnificación, lo que ha conllevado a un rezago económico. En consecuencia, el sector industrial sobresale por su pequeña industria, principalmente la manufacturera en cuero y talla en madera. La agroindustria está representada por la extracción de aceite crudo de palma africana y la industria harinera. (Misión de Observación Electoral; Corporación Arco Iris, 2009).

Esta dinámica económica basada en la producción de bienes primarios y con baja participación del sector industrial manufacturero ha generado un importante problema de desempleo y subempleo en la región, acentuando las condiciones de pobreza y miseria, pues para el 2010, la cifra de desempleo en el departamento correspondía a un 22,25% (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 2011). Esta problemática se da en

el marco de unas relaciones con el Ecuador complejas, poco dinámicas y comercialmente volátiles, sumadas al flagelo del conflicto armado que ha afectado principalmente a las comunidades más olvidadas, vulnerando la cultura y el tejido social constituido (Acción Social, Presidencia de la República, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, Programa Nacional de Desarrollo Humano, & Universidad de Nariño, 2007).

El Conflicto Armado

Según el documento *Monografía Político Electoral del Departamento de Nariño 1997 a 2007* (Misión de Observación Electoral; Corporación Arco Iris, 2009), el departamento se ha caracterizado por un conflicto armado de alta intensidad, resultante de la disputa entre los actores armados por el control de la región ya que por su posición geográfica estratégica, no solo es una zona limítrofe con el Ecuador sino también una salida directa al Pacífico. Esta situación ha sido fuertemente determinada por el narcotráfico, problemas en la tenencia de la tierra, la explotación minera y petrolera, así como la construcción de mega proyectos.

En este sentido, la misma Monografía refiere que el departamento tiene presencia de los siguientes grupos armados ilegales:

- *FARC*: con presencia desde los 80s debido a que tomaron la región como espacio de descanso y entrenamiento.
- *ELN*: presente desde la década de los 70 por el trabajo político de Francisco Galán, a partir del cual en los 80s se crea el frente Comuneros del Sur.
- *Paramilitares*: Fortalecen su presencia desde 1999 controlando el municipio de Tumaco, luego se expandieron hacia Roberto Payán, Francisco Pizarro, Barbacoas y Llorente. Según esta monografía, “su penetración al departamento no obedeció a una lógica contrainsurgente sino que se explica por razones ligadas a la concentración de la tierra para el desarrollo de los cultivos de palma y la explotación minera”.
- *BACRIM*: se ha identificado la presencia de varios grupos de este tipo, que han sostenido enfrentamientos pero a la vez alianzas, estos son:
 - Autodefensas Campesinas Nueva Generación (ONG)
 - Águilas Negras.

- “Los rastrojos”
- Autodefensas Gaitanistas

Así entonces, entre 1997 y 2007 Nariño registró 232 muertos civiles en eventos de conflicto y 6.269 homicidios, no obstante, los homicidios claramente están asociados al mismo conflicto, pues corresponden al asesinato de personas catalogadas como milicianos o colaboradores de alguno de los grupos en conflicto.

De igual forma, el desplazamiento se empezó a incrementar desde el año 2000 llegando en el 2007 a un reporte de 29.809 desplazados. Es importante destacar que el pico de crecimiento más alto en este proceso se dio entre los años 2000 y 2002, asociado a la llegada y expansión paramilitar. De acuerdo a la dinámica del desplazamiento en el departamento, un significativo número de municipios se han constituido como zonas de expulsión de población y otros de recepción, y otros más han sido expulsores y receptores a la vez. Los más afectados por esta última condición son: Tumaco, El Charco, Barbacoas, Policarpa y Samaniego (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 2011).

La Situación Alimentaria y Nutricional

Producto tanto de su diversa topografía, como de la influencia de la verticalidad del sol, el departamento goza de una gran variedad de climas. De esta forma, se puede disfrutar de diferentes temperaturas: cálidas, templadas, frías, de páramo y nevado; situación favorable en la producción de alimentos en el departamento (Gobernación de Nariño, 2012). Esto se conjuga con la vocación agroambiental, habilidades en producción agropecuaria, pesquera y avícola de las familias Nariñenses campesinas, indígenas y afrodescendientes. Pues como lo establece el PDSSAN, son los pequeños y medianos productores quienes abastecen, en mayor parte, el mercado nariñense de alimentos de la canasta básica y garantizan la diversidad productiva interna (Gobernación de Nariño & ICBF, Plan decenal de soberanía y seguridad alimentaria y nutricional de Nariño, 2010-2019).

Cuando se habla de pequeños productores en Nariño, se hace referencia a campesinos, indígenas y afrodescendientes que se caracterizan por ser productores familiares. Específicamente para los indígenas y afro, las dinámicas generalmente giran alrededor de la economía comunitaria y la propiedad colectiva de la tierra. Para todos estos productores familiares, las unidades de producción son al mismo tiempo unidades de consumo que

permiten la reproducción de la familia y la comunidad, pues su producción está principalmente orientada a la subsistencia pero también a un mercado que asegure un flujo de ingreso básico continuo. En este sentido, en el departamento la huerta familiar y/o shagra es muy popular, consolidándose como el principal medio para garantizar la disponibilidad y el acceso directo a los alimentos, a pesar de que progresivamente se ha ido disminuyendo su presencia en las familias rurales.

No obstante, la tierra y el capital son factores que limitan la producción, más allá de que la fuerza de trabajo familiar es un factor abundante. Por consiguiente, en la producción campesina nariñense el uso de la tierra es intensivo, pero con poco uso de capital. El ingreso familiar de los campesinos está formado por varios productos agropecuarios, por productos no agrícolas (artesanías) y por salarios obtenidos fuera de la parcela, tanto en actividades agropecuarias como no agropecuarias. Si bien el campesino tiene también la ganancia como uno de sus objetivos, no abandona la producción sino cuando ésta no suministra el nivel mínimo de subsistencia para su familia.

No obstante, es importante decir que en el departamento también se cuenta con otro tipo de productores, más orientados a lo comercial, que producen específicamente para obtener ganancias, por lo tanto tienen grandes actividades en la agricultura pero también paralelas a ellas. Estos productores, cada vez más deben convivir con una producción de tipo gran escala, que se centraliza principalmente en la costa pacífica alrededor de los cultivos de palma africana. Este cultivo inició su ampliación un par de años antes del 2000, como resultado de la política de fomento, explotación y estabilidad de precios que el Ministerio de Agricultura implantó en dicho cultivo.

En este sentido, las dinámicas de tenencia de la tierra en el departamento son un factor de riesgo para la disponibilidad y acceso a los alimentos de los pequeños productores, pues el tamaño promedio del terreno por propietario es de 4.3 hectáreas y se encuentra entre los más bajos del país, en suma, el Gini de tierras creció de 0.794 en 2000 a 0.804 en 2009. Esto se da en una correlación clara con que a partir de 2005, la gran propiedad presenta un incremento significativo a expensas, primordialmente, de una caída en la participación de la mediana propiedad. Este hecho cobra relevancia si se tiene en cuenta

que este incremento se puede atribuir a un proceso de concentración de la tierra. (IPSE, PERS-Nariño, Universidad de Nariño, UPME, & USAID, 2014)

Como se puede ver, el sector agropecuario en la economía nariñense es muy importante, principalmente alrededor de las cadenas productivas de la papa, los lácteos, las fibras naturales y la caña panelera, así como la pesca, la palma africana, y el cacao, especialmente en la región pacífica. No obstante, el departamento ha sufrido transformaciones en el sector agropecuario, puesto que desde los años 80s la agricultura disminuyó a beneficio de la ganadería como resultado de la disminución del área sembrada en trigo, cebada y papa, explicada entre otras cosas por la adaptación a las políticas de apertura económica que llevaron a los agricultores colombianos a competir con los bajos precios de los productos importados, situación que se dio de forma más marcada en los 90s. Posteriormente los cultivos comienzan a aumentar principalmente alrededor de la producción de leche, café, panela y la palma africana en la costa pacífica (Estrada, 2011).

Frente a lo anterior es importante también resaltar la fuerte dependencia del departamento a la importación de alimentos, pues además de las políticas de apertura económica implantadas en todo el país, por la condición altamente fronteriza del departamento, un importante grupo de habitantes depende de la disponibilidad de alimentos provenientes del Ecuador y por ende, los problemas en la frontera y las alzas en el dólar impactan negativamente tanto la disponibilidad como el acceso a los mismos.

Finalmente, esta situación puede verse reflejada en la medición de la Seguridad Alimentaria en el Hogar desarrollada en la ENSIN 2010, con base en una evaluación de la percepción de las familias y que para Nariño estableció que un 67,7% de los hogares del departamento se encontraban en inseguridad alimentaria, mientras que a nivel nacional esa cifra correspondió a un 42,7% (Profamilia, Instituto Nacional de Salud, ICBF, Ministerio de la Protección Social, 2010). En este sentido, más de la mitad de la población de la región se percibe en inseguridad alimentaria, eso sin adentrarse a la situación de municipios o sectores específicos donde seguramente la situación se agudiza.

Este indicador es reflejo de las condiciones de tenencia de la tierra, las dinámicas agrícolas y de dependencia de las relaciones fronterizas, que sumadas al fuerte impacto del conflicto armado en el departamento y el cambio productivo regional orientado hacia el

fortalecimiento de la cadena productiva de los cultivos ilícitos; han repercutido en la situación de salud y nutrición de los habitantes, que se refleja en estadísticas alarmantes y con cifras significativamente superiores a los promedios nacionales.

En este sentido, la desnutrición crónica tanto en los menores de 5 años como en la población entre los 5 y 17 años, es en el departamento uno de los problemas nutricionales más complejos y preocupantes, especialmente porque es reflejo de las condiciones sociales, económicas y ambientales precarias en las que muchos niños, niñas y adolescentes viven, pero sobretodo porque es una situación con consecuencias al corto y largo plazo en la salud, nutrición y desarrollo psico-social de los niños, niñas y adolescentes, que se relaciona con la generación y reproducción de la desigualdad y la pobreza.

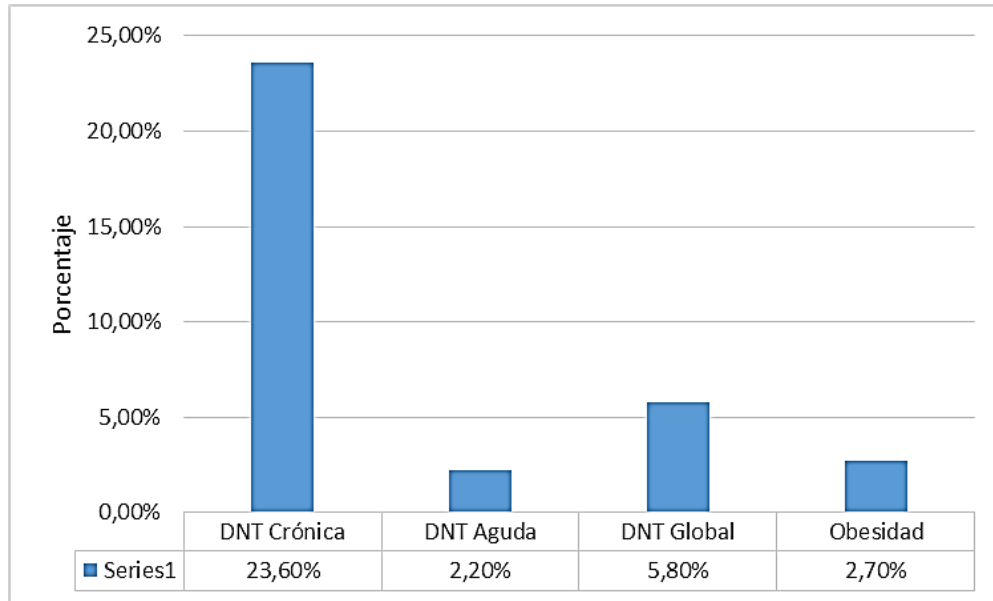
Según la ENSIN 2010, el 16,9% de los niños y niñas nariñenses menores de 5 años presentaban desnutrición crónica. Por su parte, el Boletín Epidemiológico del Departamento establece que para el 2012 la prevalencia de DNT crónica correspondía a un 23,6%.

Tabla 3. Prevalencia de desnutrición, sobrepeso y obesidad en los menores de 17 años según la ENSIN 2010.

Población	Indicador	ENSIN 2010	
		Colombia	Nariño
Niños menores de 5 años	DNT Crónica	13,2%	16,9%
	DNT Global	0,9%	3,9% Precisión regular
	DNT Aguda	3,4%	-
	Sobrepeso	20,2%	25,4%
	Obesidad	5,2%	4,6%
Niños y Jóvenes de 5 a 17	DNT Crónica	10,0%	14,1%
	Sobrepeso	13,4% y	15,1%
	Obesidad	4,1%	2,1%.

Fuente: Elaboración propia a partir de la ENSIN 2010 (Profamilia, Instituto Nacional de Salud, ICBF, Ministerio de la Protección Social, 2010)

Gráfico 2. Prevalencia de Desnutrición y Malnutrición en menores de 5 años según el Boletín Epidemiológico Departamental 2012



Fuente: Elaboración propia a partir del Boletín 2012 (Gobernación de Nariño-Instituto Departamental de Salud de Nariño, 2012)

Si bien la situación de desnutrición en la niñez es crítica, el aumento del sobrepeso y la obesidad son también alarmantes y de difícil tratamiento, puesto que aún sin superar el problema del déficit de calorías, se ha entrado en un problema de exceso, llevando a la prevalencia de doble y triple carga nutricional² en las familias nariñenses, en donde la adopción de alimentos fuente de carbohidratos y grasas como base de la alimentación familiar, por su bajo costo, lleva a que coexistan la malnutrición por déficit, por exceso y las deficiencias de micronutrientes también conocidas como hambre oculta.

Frente al exceso de peso también es importante decir que la situación en el departamento se correlaciona con las dinámicas nacionales, no solo en los niños y adolescentes sino

² La doble carga se entiende como la coexistencia de una malnutrición por exceso con una de tipo déficit y puede ser analizada al nivel individual, del hogar o comunitario. En este sentido, el ámbito más trabajado es la doble carga en el hogar que generalmente se define como la presencia de un menor de 5 años con retraso en talla y un adulto con sobrepeso u obesidad. Cuando se hace referencia a la triple carga, se entiende la situación anterior sumada a la presencia de Anemia. (OSAN, 2014).

también en la población adulta, pues esto se establece como el principal problema nutricional de la población entre los 18 y 64 años, con una prevalencia del 53,0%.

Con respecto a la desnutrición por deficiencia de micronutrientes, al ser una preocupación mundial, también afecta al departamento, encontrándose a la anemia como una de las más relevantes, puesto que la prevalencia en Nariño es de 39,4%, la cual es significativamente alta frente a una prevalencia nacional de 27,5%. En la población adulta, la anemia es un factor que impide el desarrollo de las capacidades laborales, y en los niños en edad escolar se asocia al déficit en la atención y a algún grado de trastorno en la percepción. Esto se explica en la importancia del hierro para el transporte de oxígeno a todos los tejidos y órganos corporales a través de los glóbulos rojos, pero también a su participación en diversas reacciones metabólicas y en la función inmunológica. (Concejo Municipal de Tumaco, 2013)

Finalmente, debe decirse que toda esta situación nutricional compleja está fuertemente determinada por las condiciones ambientales y sanitarias en Nariño. Según el documento Caracterización Social y Económica del Departamento de Nariño, para el 2012 el 99.1% de los municipios contaban con cobertura de acueducto en la zona urbana, mientras que en la zona rural únicamente el 69.68% lo tenían. (IPSE, PERS-Nariño, Universidad de Nariño, UPME, & USAID, 2014). Lo más preocupante de esta situación, es que según el plan de Desarrollo Departamental 2012-2015, solo el 84% de los acueductos urbanos y el 41% de los acueductos rurales cuentan con algún tipo de tratamiento de aguas, lo que lleva a establecer que solo el 31% de la cobertura de suministro de agua en el departamento es de agua apta para el consumo humano.

Esta situación alarmante se suma a la baja existencia de sistemas de alcantarillado, especialmente en las zonas rurales. Pues mientras en la zona urbana la cobertura efectiva es del 79,4%, en el sector rural esta solo corresponde al 12,5%. Estas cifras son un claro reflejo de la deficiente inversión en el tema y la falta de gestión gubernamental a todo nivel, que enfrenta a los Nariñenses a un alto riesgo biológico y nutricional, afectando principalmente a las poblaciones más vulnerables como los niños y niñas. (Gobernación de Nariño, 2012).

El contexto Político

A nivel político el departamento de Nariño tiene una fuerte tradición conservadora, y estructuras políticas cerradas alimentadas por una cultura de élites y nociones de abolengo, herencia directa de los antepasados españoles. No obstante, la tradición conservadora solo es fuerte en las tierras altas y la sierra, puesto que en la costa pacífica sur la fortaleza la ostenta el partido liberal debido a la composición étnica de esta zona y al “hecho de que fuera el liberal José Hilario López, el artífice de la abolición de la esclavitud en 1951”.

Esta tendencia bipartidista empieza a romperse sólo hasta los años 90 debido a la aparición en la escena política de figuras de izquierda provenientes del M-19. En el caso departamental la más relevante fue Antonio Navarro Wolff, especialmente porque al llegar a la alcaldía de Pasto por un movimiento cívico, marca un hito de buena gestión al recibir el premio al Mejor Alcalde de Colombia (otorgado por El Tiempo, el Instituto FES de Liderazgo y otras instituciones) y facilita a la izquierda tomar fuerza y reconocimiento en el departamento. (Misión de Observación Electoral; Corporación Arco Iris, 2009).

Es así como en 2007, la contienda electoral por la gobernación de Nariño no contó con candidatos propios del bipartidismo y sólo se presentaron dos aspirantes: Navarro con el aval del Polo Democrático Alternativo -PDA- y con el apoyo del partido Liberal; y Germán Chamorro de la Rosa un empresario y ex diputado, que se presentó con el aval del Partido Social de Unidad Nacional. Para ese momento, el PDA se fortalece al lograr la gobernación para el periodo 2008-2011 y obtener un senador, un representante a la cámara, 7 diputados a la asamblea y 11 alcaldías (Misión de Observación Electoral; Corporación Arco Iris, 2009).

Durante este periodo, se promovió un gobierno de “tercera vía” basado en el desarrollo de estrategias participativas y programas orientados a mejorar las condiciones económicas de la población. De igual forma, la gobernación se caracterizó por el respaldo a las políticas de seguridad democrática de Álvaro Uribe y sobre todo de erradicación de cultivos ilícitos pero con un enfoque de apoyos directos y efectivos a los campesinos para que realmente optaran por una economía alternativa a la coca. Para 2009 el 24% de la coca de Colombia estaba en Nariño, en consecuencia, cinco municipios nariñenses estaban haciendo parte de la lista de los diez municipios del país con mayores hectáreas de coca. En este sentido,

la gobernación dejó implementados programas de este tipo en dos municipios del departamento como reflejo también de la importancia que tenía el desarrollo rural para la administración. (La Silla Vacía, 2016).

La Gobernación del periodo 2008-2011 finalizó con un balance de cumplimiento del 74% de las metas fijadas en el plan de desarrollo (Pineda Duarte, 2011) y más de 20 condecoraciones entregadas por autoridades y la sociedad civil como reconocimiento a su trabajo a nivel de la generación de acuerdos de cooperación binacional, su compromiso con los problemas de inseguridad, la crisis de la salud y el trabajo por el desarrollo del campo (Radio Santa Fe, 2011).

3.2 El plan de desarrollo “Adelante Nariño”

Para el tiempo en el que el Plan Decenal de Soberanía y Seguridad Alimentaria y Nutricional Nariño 2010-2019 iniciaba su formulación, aprobación y su proceso de implementación, la administración departamental estableció el Plan de Desarrollo 2008-2011 “Adelante Nariño”, que tuvo como propósito estratégico “Convocar y propiciar una gran minga de voluntades, pensamientos, brazos y corazones de la mujeres y hombres de Nariño; de sus niños y niñas, de sus jóvenes y viejos. De indígenas, afro y mestizos; para empujar juntos nuestro departamento hacia adelante”. (Gobernación de Nariño, 2008)

El plan de desarrollo, fue construido durante los meses de enero a mayo del 2008, mediante un proceso participativo y a través de diálogos subregionales, poblacionales y temáticos que lograron recopilar el sentir de los y las nariñenses para trabajar en sus necesidades y expectativas (Gobernación de Nariño, y otros). Fue formulado teniendo como base el enfoque del Desarrollo Humano Sostenible, sumado a la perspectiva de Derechos y Metas del Milenio, y una perspectiva de género. Todo esto en el marco de un enfoque poblacional que considera las especificidades de carácter social, etario, étnico y territorial y un enfoque de activos (naturales, humanos, sociales y económicos) que servirían para la generación de ingresos y el desarrollo humano integral.

De igual forma, mediante un proceso de diagnóstico se identificaron, entre otras, las siguientes situaciones problemáticas, con base a las cuales el gobierno departamental debería actuar:

- La situación de pobreza, aislamiento geográfico y abandono por parte del Estado históricamente vivida por la región, sumada a las consecuencias del conflicto armado y el narcotráfico.
- Las cifras elevadas de desempleo y los bajos ingresos de los nariñenses en comparación del promedio colombiano.
- La existencia creciente de prácticas y actividades económicas que atentan contra la sostenibilidad de los recursos ambientales.
- La existencia de marginalidad y exclusión de los pueblos indígenas y comunidades afrodescendientes, en un departamento pluriétnico y cultural.
- La compleja situación de la mujer nariñense a nivel educativo, laboral y social.
- La insuficiencia de recursos para las inversiones en las necesidades acumuladas históricamente.

Considerando lo anterior, las acciones del plan se operacionalizaron en 4 ejes estratégicos:

- *Vida y Paz.* Concentra programas de trabajo en la paz, la cultura, la seguridad, la convivencia ciudadana, los derechos humanos, la diversidad étnica, la atención de población en situación de desplazamiento y el mejoramiento del nivel de salud de la población.
- *Más ingresos con prioridad en la población en situación de pobreza. Desarrollo Sostenible e Inversión Social.* Considerando las características propias de la población y la dinámica económica nariñense, agrupa programas tendientes a contribuir al mejoramiento de los ingresos de los nariñenses, principalmente relacionados con el fomento de actividades de producción y comercialización de alimentos (lo cual abarca no solo la agricultura sino también el trabajo en los productos del mar y la tenencia de especies menores) y artesanías, la actividad minera, la actividad comercial y de servicios y la producción sostenible del Biodiesel. Todo en el marco de actitudes de soberanía y seguridad alimentaria, el fomento de procesos de asociatividad y organización social y comunitaria, el desarrollo tecnológico, la sostenibilidad ambiental y el mejoramiento de la infraestructura básica y de conectividad.

Además en este eje se contempla el trabajo a nivel del mejoramiento educativo y el mejoramiento de la calidad de vida de la población con equidad y mediante la identificación de las condiciones de vulnerabilidad (género, discapacidad).

Es en este punto donde se identifica como meta el alcance de un plan Departamental de Seguridad Alimentaria y Nutricional formulado y en ejecución.

- *Democracia Participativa y Cero Corrupción.* En general, este eje plantea el trabajo en el fortalecimiento de la participación ciudadana (mediante la planeación y presupuestación participativa y el fomento de las organizaciones étnicas y sociales) la ética, eficiencia y eficacia pública.
- *Cohesión interna, integración regional y nacional. Hermandad con el Ecuador y Pueblos del Mundo.* Las acciones de este eje promueven el desarrollo del departamento mediante el mantenimiento de nuevas relaciones con el país y otras naciones.

El plan de desarrollo propuso la subregionalización del departamento para los procesos de planificación y gestión administrativa, lo cual se realizó, no solo considerando criterios de tipo natural, geográfico, histórico, cultural y productivo, sino también teniendo en cuenta factores y dinámicas de orden social e institucional. Se definió así:

- *Subregión Norte:* abarca el 15.35% del territorio y un 18,5% de la población total del departamento. Los territorios de esta subregión se ubican en los pisos térmicos templado (47%), frío (30%) y cálido (18%).

Agrupar los siguientes municipios: Albán, La Cruz, Arboleda, La Unión, Belén, Leiva, Buesaco, Los Andes-Sotomayor, Colón, Policarpa, Cumbitara, San Bernardo, El Peñol, San Lorenzo, El Rosario, San Pablo, El Tablón de Gómez, San Pedro de Cartago, El Tambo y Taminango.

- *Subregión Occidente:* abarca el 4.04% del territorio y un 10,3% de la población total del departamento. Los territorios de esta subregión se ubican en los pisos térmicos templado (50%), frío (32%) y cálido (12%). Debe destacarse que el 4% de la población es indígena.

Agrupar los siguientes municipios: Ancuya, Providencia, Consacá, Guaitarilla, La Llanada, Linares, Providencia, Samaniego, Sandoná y Santacruz-Guachavez.

- *Subregión Sur:* abarca el 15.5% del territorio y un 20,6% de la población total del departamento. Los territorios de esta subregión se ubican en los pisos térmicos frío

(48%), páramo (31%) y templado (12%). El 35% de la población de la subregión es indígena.

Agrupar los siguientes municipios: Aldana, Imués, Contadero, Ipiales, Córdoba, Ospina, Cuaspud-Carlosama, Potosí, Cumbal, Puerres, Funes, Pupiales, Guachucal, Sapuyes, Gualmatán, Túquerres e Iles.

- *Subregión Pacífica*: abarca el 60,04% del territorio y un 22.6% de la población total del departamento. Los territorios de esta subregión se ubican en los pisos térmicos cálido (90%) y templado (10%). Esta subregión se caracteriza por contar con población afrodescendiente e indígena, las cuales corresponden a un 79% y 16% de la población, respectivamente.

Agrupar los siguientes municipios: Barbacoas, Mosquera, El Charco, Olaya Herrera, Francisco Pizarro, Ricaurte, La Tola, Roberto Payán, Magüi-Payán, Santa Barbara, Mallama y Tumaco.

- *Subregión Centro-Pasto*: abarca el 5.05% del territorio y un 28% de la población total del departamento.

Agrupar los siguientes municipios: Pasto, Chachaguí, La Florida, Nariño, Tangua y Yacuanquer.

Así entonces, se puede identificar algunas características relevantes frente a la división del departamento. En primer lugar, la subregión Pacífica es la que más territorio abarca, es la segunda en la cantidad de población que concentra y además en ella se ubica la mayor cantidad de población afrodescendiente e indígena. De forma contraria, la subregión Occidente es la que menor cantidad de territorio y población agrupa pero se destaca la presencia de población indígena.

Por otro lado, la subregión Sur abarca un importante porcentaje territorial y poblacional, pero además en ella se concentra la mayor cantidad de población indígena del departamento. En casi igual cantidad de territorio y población encontramos a la región Norte, pero sin identificación de poblaciones étnicamente diferenciadas.

Finalmente, se destaca la subregión Centro-Pasto como aquella que más cantidad de

población abarca, lo que seguramente resulta de que la ciudad de Pasto sea la capital del Departamento y por tanto podría esperarse que un importante sector de esta población resida en la zona urbana, a diferencia de las demás subregiones, en donde entre el 61% y 76% de la población se ubica en el sector rural.

4. Contexto normativo: de lo nacional a lo territorial

En Colombia, la Constitución Política de 1991 establece en su conjunto espacios para la participación, en respuesta a la forma como en su artículo 1 define al Estado: “Colombia es un Estado social de derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista.” (Colombia UNICEF; Fundación Antonio Restrepo Barco, 2000)

En este sentido, la constitución establecería 3 niveles de participación (Vargas, Participación social. Una Mirada crítica, 2002):

- *La participación como principio:* al establecer en el artículo que la participación democrática es un fin esencial del Estado, de tal manera que no es simplemente una posibilidad ciudadana, sino que el Estado debe fomentar la participación en las decisiones que afecten su futuro.
- *La participación como derecho y deber:* Como Derecho en la medida en que constituye una condición para el fortalecimiento de la calidad de vida del ciudadano, en el ejercicio del poder político, en la participación social y con opción de crear asociaciones en defensa de sus intereses. Como deber, está basada en la obligación de los ciudadanos de participar en la vida cívica y política del Estado.
- *La participación como mecanismo:* pues a través de ella los ciudadanos pueden presentar iniciativas, ser consultados y participar en la toma de decisiones públicas, y estar facultados para fiscalizar la gestión pública.

La constitución también establece el espacio para la “planeación participativa” por medio de sus artículos 340 y 342, donde la participación comunitaria en la planeación del desarrollo se centra en la creación del Consejo Nacional de Planeación, que con carácter consultivo es concebido como un foro de discusión integrado por los representantes de

entidades territoriales y de sectores económicos, sociales, ecológicos, comunitarios y culturales.

La participación presenta unas características fundamentales que entre otras cosas, contribuyen a que esta sea real. Según se interpreta la Ley Orgánica de Planeación (Ley 152 de 1994), la participación debe ser *deliberatoria* y *decisoria* lo que implica que los sujetos sean activos tanto a la hora de proponer como a la hora de decidir, *libre* y *espontánea* pues los participantes no deben ser obligados ni forzados, *interactiva* al llevarse a cabo de forma comunicativa y organizada en uno o más grupos, *funcional* al tener una organización interna para materializar las ideas y programas, *autónoma* gracias al soporte constitucional y legal que permite que el mismo pueblo pueda reunirse, organizarse y trabajar, *pública*, y *armónica* y *contextual* al sujetarse y ser acorde al contexto, circunstancia o situación de cada región, estamento o lugar (Solarte, 2002).

Vargas describe dos tipos de participación, comunitaria y ciudadana. La participación comunitaria hace referencia a procesos de organización y movilización, por medio de los cuales la comunidad busca ser protagonista de su propio desarrollo. Por su parte, la participación ciudadana tiene una connotación política, al ser aquella en la cual el ciudadano, de forma individual y a través del voto, toma parte en la escogencia de autoridades públicas o representantes de diferente orden (Vargas, Participación social. Una Mirada crítica, 2002).

En este sentido, la consagración de la participación ciudadana en la constitución de 1991 como fundamento de la ampliación de la democracia en el ejercicio de la función pública permite establecer la existencia de dos modelos de participación diferentes (Colombia UNICEF; Fundación Antonio Restrepo Barco, 2000):

- La motivada desde la institucionalidad y regida por un conjunto de normas, desarrollada con fines específicos legitimadores de las políticas de gobierno. Presenta una categoría *enunciativa* donde participar se constituye en un diálogo con los otros o con las instituciones para exponer argumentos sobre un problema, a espera de que el agente institucional actúe en consonancia.

- La emprendida por las comunidades y la ciudadanía en instancias informales, con menos normas y más flexibles, generalmente creada para responder a necesidades muy concretas. Tiene un carácter *integrante* donde el participante es sujeto de la acción y protagonista directo del proceso de interacción con otros.

En este sentido, enmarcadas en el modelo de participación motivada por la institucionalidad, normativamente se han generado y regulado tanto los mecanismos como las instancias por las cuales los ciudadanos y las organizaciones civiles pueden participar. A nivel de la participación democrática, las organizaciones de la sociedad podrán hacer uso de los siguientes mecanismos, que están normados por la ley 134 de 1994: (Congreso de Colombia, 1994).

- ***Iniciativa popular legislativa y normativa ante las corporaciones públicas:*** es el derecho político de un grupo de ciudadanos de presentar, para que sean debatidos, un Proyecto de Acto legislativo, de ley, de Ordenanza, de Acuerdo o de Resolución.
- ***Referendo:*** Es la convocatoria que se hace al pueblo para que apruebe o rechace un proyecto de norma jurídica o derogue o no una norma ya vigente.
- ***Referendo derogatorio:*** es el sometimiento de un acto legislativo, de una ley, de una ordenanza, de un acuerdo o de una resolución, en alguna de sus partes o en su integridad, a consideración del pueblo para que éste decida si lo deroga o no.
- ***Referendo aprobatorio:*** es el sometimiento de un proyecto de acto legislativo, de una ley, de una ordenanza, de un acuerdo o de una resolución local de iniciativa popular, que no haya sido adoptado por la corporación pública, a consideración del pueblo para que éste decida si lo aprueba o lo rechaza, total o parcialmente.
- ***Revocatoria del mandato:*** es un derecho político, por medio del cual los ciudadanos dan por terminado el mandato que le han conferido a un gobernador o a un alcalde.
- ***El plebiscito:*** El plebiscito es el pronunciamiento del pueblo convocado por el Presidente de la República, mediante el cual apoya o rechaza una determinada decisión del Ejecutivo.
- ***Consulta popular:*** es la institución mediante la cual, una pregunta de carácter general sobre un asunto de trascendencia, es sometido por el Presidente, el

gobernador o el alcalde, a consideración del pueblo para que éste se pronuncie formalmente al respecto.

- **Cabildo abierto:** es la reunión pública de los concejos distritales, municipales o de las juntas administradoras locales, en la cual los habitantes pueden participar directamente con el fin de discutir asuntos de interés para la comunidad.

En cuanto a la participación ciudadana en la vida social, son varias las instancias existentes a nivel territorial (ver Tabla 4). Aunque en muchas ocasiones su conformación y ejercicio efectivo sea complejo, normativamente existen y están reguladas. En ese sentido, se puede decir que estos espacios se han quedado aún en una dinámica que tiende más a forzar la participación, pues a pesar de contar con un gran potencial para la institucionalización y legitimación de una participación que trascienda las instancias hacia el fortalecimiento de organizaciones sociales y comunitarias, la presencia de la comunidad se ve y se promueve como el cumplimiento de un requisito.

Tabla 4. Instancias de Participación Ciudadana a Nivel Territorial	
INSTANCIA	DESCRIPCIÓN
Consejo territorial de planeación	Los Consejos Territoriales de Planeación del orden departamental, distrital o municipal “son instancias territoriales de planeación, creados por disposición constitucional para garantizar la participación ciudadana en la construcción y seguimiento de políticas públicas a nivel territorial, en virtud del principio de la planeación participativa” (Departamento Nacional de Planeación, 2016) (Congreso de Colombia, 1994)
Consejo consultivo de ordenamiento	Se establece como una instancia asesora de la administración municipal o distrital en materia de ordenamiento territorial, que deberán conformar los alcaldes de municipios con población superior a los treinta mil habitantes. Según la ley 388 de 1997, este estará integrado por funcionarios de la administración y por representantes de las organizaciones gremiales, profesionales, ecológicas, cívicas y comunitarias vinculadas con el desarrollo urbano (Congreso de Colombia, 1997).

Consejo municipal de paz	Considerando que la política de paz es una política de Estado, permanente y participativa, el Consejo de Paz propenderá por el logro y mantenimiento de la paz, y facilitará la colaboración armónica de las entidades y órganos del Estado, otorgando prioridad a las alternativas políticas de negociación. Los consejos municipales de Paz deben estar conformados por representantes de la rama ejecutiva, la rama legislativa, los órganos de control público y por la sociedad civil y sus organizaciones (Congreso de Colombia, 1998).
Consejo municipal de política social	Los Consejos de Política Social, deberán estar presididos por el gobernador y el alcalde quienes no podrán delegar ni su participación, ni su responsabilidad; tendrán el compromiso de la articulación funcional entre las entidades nacionales y las territoriales, deberán tener participación de la sociedad civil organizada y definirán su propio reglamento y composición. (Congreso de la República de Colombia, 2006).
Comité de estratificación	El Comité Permanente de Estratificación es un órgano asesor, consultivo, de veeduría y de apoyo del Alcalde municipal o distrital, y segunda instancia de atención de reclamos por el estrato asignado. Dicho Comité será único y estará integrado por representantes de las empresas comercializadoras de servicios públicos domiciliarios residenciales en la localidad y por representantes de la comunidad, y contará con el apoyo técnico de la alcaldía correspondiente. (DANE, 2016)
Comité municipal de atención a la población desplazada	Está encargado de brindar colaboración al Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada por la violencia. Para esto, estará conformado por: el Gobernador o el Alcalde, el Comandante de Brigada o su delegado, el comandante de la Policía Nacional, el jefe de la Unidad de Salud, el coordinador zonal del ICBF, Cruz Roja Colombiana, Defensa Civil, un representante de las iglesias y un representante de la población Desplazada. (Congreso de Colombia, 1997) .

<p>Red de controladores del SISBEN</p>	<p>Esta red tiene como objetivo principal facilitar la identificación de los potenciales beneficiarios para programas sociales, de manera rápida, objetiva, uniforme y equitativa; para lo cual realiza seguimiento y analiza los avances y cumplimiento del administrador del SISBEN. En este sentido, la red debe estar conformada por el Alcalde Municipal, Personero Municipal, Asesor SISBEN, jefe de planeación Municipal, Director Local de la Salud y un representante de la comunidad (Alcaldía de Oporapa, 2008).</p>
<p>Consejo municipal de desarrollo rural</p>	<p>Es un espacio de participación creado por la ley 101 de 1993, para la concertación de las políticas y programas dirigidas al desarrollo de los territorios rurales, para lo cual facilitan la participación de los habitantes rurales en la toma de decisiones que les afectan, contribuyendo al ejercicio de una ciudadanía activa y comprometida. (Misión Rural, s.f.)</p>
<p>Comité de desarrollo y control social de los servicios públicos/Vocal control social</p>	<p>Es un conjunto de personas elegidas por una asamblea constitutiva, para garantizar la participación de los usuarios en la gestión y fiscalización de las empresas de servicios públicos. Las funciones de esta instancia en general se enfocan hacia la realización de propuestas de planes y programas que consideren necesarios para resolver las deficiencias en la prestación del servicio de las empresas prestadoras; así como promover que la comunidad realice un uso eficiente de los servicios y cuente con mecanismos adecuados de información sobre las actividades y funcionamiento de la empresa prestadora del servicio. (Alcaldía de Chachagüí, 2016).</p>
<p>Juntas administradores locales</p>	<p>Según la Alcaldía de Pasto, las Juntas Administradoras Locales son corporaciones públicas conformadas por ediles y edilesas que se postulan para elegirse como Corporación Pública, es decir, que sus integrantes no pueden tomar decisiones a título personal sino como Junta (Alcaldía de Pasto, s.f.). Dentro de sus funciones, la junta debe presentar proyectos de acuerdo al Concejo Municipal, recomendar la aprobación de determinados impuestos y contribuciones, promover la activa participación de los ciudadanos en asuntos locales, colaborar a los habitantes en la defensa de sus derechos fundamentales y</p>

	presentar planes y proyectos de inversión social relativos a su jurisdicción (Congreso de Colombia, 1994).
Juntas de acción communal	Según la ley 743 de 2002, el desarrollo de la comunidad es “el conjunto de procesos económicos, políticos, culturales y sociales, que integran los esfuerzos de la población, sus organizaciones y las del Estado, para mejorar la calidad de vida de las comunidades”. El medio para promover ese desarrollo sería la acción comunal a través de sus diferentes organismos, uno de ellos es la Junta de Acción Comunal. Ésta se constituye como una “organización cívica, social y comunitaria de gestión social, sin ánimo de lucro, de naturaleza solidaria, con personería jurídica y patrimonio propio, integrada voluntariamente por los residentes de un lugar que aúnan esfuerzos y recursos para procurar un desarrollo integral, sostenible y sustentable con fundamento en el ejercicio de la democracia participativa” (Congreso de Colombia, 2002).
Consejo municipal de cultura	“Son las instancias de concertación entre el Estado y la sociedad civil, encargadas de liderar y asesorar a los gobiernos departamentales, distritales y municipales y de los territorios indígenas en la formulación y ejecución de las políticas y la planificación de los procesos culturales.” Es por esto que los consejos de cultura buscan estimular el desarrollo cultural y contribuir al mejoramiento de la calidad de vida de las comunidades; actuar como entes articuladores de las actividades de fomento, promoción y difusión del patrimonio cultural y artístico de las entidades territoriales; promover y hacer recomendaciones para la formulación, cumplimiento y evaluación de los planes, programas y proyectos culturales; y vigilar la ejecución del gasto público invertido en cultura. (Congreso de Colombia, 1997)
Consejo municipal de juventud	Según la ley 375 de 1997 los consejos de juventudes son instancias sociales del Sistema Nacional de Juventud y tienen entre sus funciones las siguientes: actuar como interlocutores ante la administración y las entidades públicas para los temas concernientes a la juventud; proponer a las autoridades los planes y programas necesarios; cumplir las funciones de veedor; establecer canales de participación de los

	jóvenes para el diseño de los planes de desarrollo; fomentar la creación de organizaciones y movimientos juveniles; y dinamizar la promoción, formación integral y participación de la juventud. (Congreso de Colombia, 1997)
Junta municipal de educación	Las juntas de educación en el nivel municipal se encargan de: verificar que las políticas, objetivos, planes y programas educativos nacionales y departamentales se cumplan cabalmente en los municipios; evaluar y controlar el servicio educativo en su municipio y vigilar las instituciones educativas. Para cumplir lo anterior, las juntas están conformadas por el alcalde, el secretario de educación, un director de núcleo, un representante del consejo municipal, dos representantes de los educadores, un representante de los padres de familia, un representante de las instituciones educativas, así como representantes de las comunidades campesinas, indígenas y afro (Congreso de Colombia, 1994).
Consejo municipal ambiental	Este consejo debe ser creado a nivel municipal por el Consejo Nacional Ambiental con el objetivo de asegurar la coordinación intersectorial a nivel público de las políticas, planes y programas en materia ambiental y de recursos naturales renovables, dando participación a los distintos sectores de la sociedad civil y del gobierno local. No obstante, Ceballos y Martin afirman que en realidad este consejo no existe en la mayoría de municipios, como un reflejo de las debilidades en la información y administración del tema ambiental a nivel local. (Ceballos Arévalo & Martin, 2001)
Consejo comunidades negras	Una Comunidad Negra, según la Ley 70 de 1993 “es el conjunto de familias de ascendencia afrocolombiana que poseen una cultura propia, comparten una historia y tienen sus propias tradiciones y costumbres dentro de la relación campo-poblado, que revelan y conservan conciencia e identidad que las distinguen de otros grupos étnicos”. En este orden de ideas, una comunidad negra podrá constituirse en Consejo Comunitario, “que como persona jurídica ejerce la máxima autoridad de administración interna dentro de las Tierras de

	las Comunidades Negras, de acuerdo con los mandatos constitucionales y legales que lo rigen y los demás que le asigne el sistema de derecho propio de cada comunidad” (Congreso de Colombia, 1995)
Consejo consultivo de planificación de territorios indígenas	Este consejo participa en la elaboración del Plan municipal de Desarrollo y del Plan de Ordenamiento Territorial y principalmente se ocupa de la evaluación y seguimiento de los mismos. Como lo indica su nombre, el consejo está integrado por las autoridades indígenas y sus organizaciones. (Ceballos Arévalo & Martin, 2001)
Asociaciones o ligas de usuarios de salud	Corresponden a agrupaciones de afiliados del régimen contributivo y subsidiado del Sistema General de Seguridad Social en Salud, que velarán por la calidad del servicio y defensa del usuario. Estas se deben crear en las empresas sociales del Estado, en las instituciones prestadoras de salud y en las empresas promotoras de salud de cualquier régimen. (Ceballos Arévalo & Martin, 2001).
Comités de participación comunitaria en Salud	Según el decreto 1757 los comités de participación comunitaria en salud tienen como funciones: intervenir en las actividades de planeación, asignación de recursos y vigilancia y control del gasto en todo lo atinente al Sistema General de Seguridad Social en Salud; participar en el proceso de diagnóstico, programación control y evaluación de los servicios de salud; presentar planes, programas y prioridades en salud a las entidades de salud y gestionar la inclusión de los mismos en el plan de desarrollo de la respectiva entidad territorial. (Presidencia de la República de Colombia, 1994).

Dentro de estas instancias, varias relacionadas con el trabajo en Soberanía y SAN, vale la pena destacar el Consejo Municipal de política social, dentro del cual generalmente y dependiendo de la estructura de las administraciones municipales, se establecen los comités o mesas municipales de SAN, que se proyectan como una ventana de oportunidad para la participación en la Soberanía y SAN, pues entre otras cosas, desde estos comités parte la formulación de los planes de SAN.

Al centrarse en el departamento de Nariño y los lineamientos existentes frente a la participación en el territorio, es fundamental remitirse a los últimos dos planes de desarrollo departamentales. En este sentido, desde el Plan de Desarrollo 2008-2011 “Adelante Nariño”, se entregó un claro lineamiento de participación ciudadana, puesto que se partió de un Enfoque de Desarrollo Humano Sostenible que estableció la importancia de que cada persona tuviese la oportunidad de participar en las decisiones que afectan su vida; pero también se determinó que para el departamento uno de los activos inmateriales más importantes era la participación de las ciudadanas y los ciudadanos en los asuntos públicos.

Estos principios se reflejaron puntualmente en la visión del plan de Desarrollo que busca tener un departamento con una ciudadanía que participa activamente y en la definición de un eje estratégico específico llamado “Democracia participativa y cero corrupción”, donde se reconoce que la participación ciudadana en Nariño cuenta con una trayectoria robusta que nace de las raíces ancestrales, pero que aún requiere ser fortalecida y promovida en todos los niveles.

En este marco, el plan de desarrollo fomenta la participación en todos los ejes estratégicos y sus programas, centrándose principalmente en el desarrollo de procesos de presupuestación participativa, en la creación de escenarios para la participación de todas las poblaciones, y en el fortalecimiento de procesos participativos de construcción, implementación, seguimiento y evaluación de políticas públicas (Gobernación de Nariño, 2008).

Para el periodo de gobierno 2012-2015, la administración departamental a través del Plan de Desarrollo “Nariño mejor” continuó con el enfoque de Desarrollo Humano Sostenible adoptado en el plan 2008-2011, lo cual también marca el punto de partida de su enfoque participativo, pues además reconoce que “la participación ciudadana es un requisito insustituible en el fortalecimiento de la gobernabilidad requerida para liderar, con la mayor legitimidad, los procesos de desarrollo del Departamento”.

En este orden de ideas, se formuló el programa “Fortalecimiento de la participación ciudadana y el control social”, el cual centró sus esfuerzos en fortalecer la participación

ciudadana dentro de los procesos de planificación, la presupuestación participativa y el control de lo público; aspectos que iban de la mano con la intención de apoyar el mejoramiento de las organizaciones sociales y comunales, pues aunque se reconoce que existieron esfuerzos importantes frente a esta temática, se establece la importancia de continuar y hacer más robustos los proceso de capacitación y organización para la incidencia de las comunidades.

En coincidencia con el plan “Adelante Nariño”, el plan 2012-2015 fomenta la participación ciudadana en todos los ámbitos, promoviendo la inclusión de las poblaciones más vulnerables en la toma de decisiones y el desarrollo de procesos participativos alrededor de la política pública (Gobernación de Nariño, 2012)

5. Aproximaciones conceptuales

5.1 Seguridad Alimentaria y Nutricional

Alimentación y nutrición son dos conceptos científicamente abordados de forma separada, a pesar del reconocimiento de que son procesos vitales para el ser humano estrechamente ligados. En primer lugar, la Alimentación se define como “el conjunto de acciones encaminadas a proveer efectivamente de alimentos al individuo y a los grupos humanos, en las condiciones, cantidades y proporciones determinadas por las leyes de la alimentación y las normas de la calidad (Vaclavik & Christian, 2002). Este proceso finaliza cuando el alimento llega a la cavidad oral, es absolutamente empírico y voluntario, regido específicamente por hambre y saciedad, integra elementos como la producción, distribución y consumo; además es influenciado por factores como lo geográfico, político, económico, social, cultural, psicológico, entre otros (Arboleda, 2003)

Por su parte según la OMS (OMS, n.d.), la nutrición es el proceso a través del cual los organismos vivos toman y transforman en su interior sustancias sólidas y líquidas, que le son extrañas y que necesitan para el mantenimiento de la vida, el funcionamiento de sus órganos, la producción de energía y el crecimiento. Es la ingesta de alimentos en relación con las necesidades dietéticas del organismo.

En este sentido, la nutrición comprende un conjunto de procesos que incluyen la ingestión, digestión, absorción, metabolismo y excreción de las sustancias alimenticias (nutrientes), por medio de los cuales se produce energía para que ese organismo vivo pueda sostenerse, crecer, desarrollarse y en la mayoría de los casos reproducirse.

No obstante, en un periodo relativamente reciente y como resultado de las transformaciones de los modelos económicos de desarrollo y por ende de las luchas sociales, se ha desarrollado un proceso de evolución de estos conceptos para llegar a una

nueva concepción más integral y con múltiples enfoques: Seguridad Alimentaria y Nutricional (SAN).

Según el Instituto de Nutrición para Centroamérica y Panamá (INCAP), la Seguridad Alimentaria Nutricional “es un estado en el cual todas las personas gozan, en forma oportuna y permanente, de acceso físico, económico y social a los alimentos que necesitan, en cantidad y calidad, para su adecuado consumo y utilización biológica, garantizándoles un estado de bienestar general que coadyuve al logro de su desarrollo”

Aunque en los países desarrollados este sea un asunto más relacionado con la seguridad nacional, en Colombia e inicialmente con una visión que privilegia el interés de mantener una efectiva disponibilidad de los alimentos, este concepto se ha venido desarrollando en círculos académicos desde hace un par de décadas, podría decirse que hasta principios de los años 90 aparece el concepto de forma muy ambigua y que es solo a partir del año 2005 (Herrera, 2014) que se tiene mayor claridad con el termino, iniciándose su adopción y desarrollo en el ámbito gubernamental y a nivel de las comunidades en general.

Es así como para el año 2008 y después de una importante discusión que no solo involucró a la academia sino también a diferentes entes gubernamentales, el Conpes 113 de la Política Nacional de SAN para Colombia define que la “Seguridad Alimentaria y Nutricional es 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 Administrativo de Planeación, Versión aprobada, marzo de 2007)

El concepto de seguridad alimentaria y nutricional pone de manifiesto los ejes que la definen:

- *Disponibilidad de alimentos:* es la cantidad de alimentos con que se cuenta a nivel nacional, regional y local, en relación a los requerimientos de la población, la producción y la importación.
- *Acceso:* Se refiere a los alimentos que puede obtener o comprar una familia, una comunidad o un país. Es la posibilidad de todas las personas de alcanzar una alimentación adecuada y sostenible.

- *Consumo*: corresponde a los alimentos que comen las personas y su relación con la selección de los mismos, las creencias, las actitudes y las prácticas.
- *Aprovechamiento o utilización biológica de los alimentos*: se refiere a cómo y cuánto aprovecha el cuerpo humano los alimentos que consume y cómo los convierte en nutrientes para ser asimilados por el organismo.
- *Calidad e inocuidad de los alimentos*: conjunto de características de los alimentos que garantizan que sean aptos para el consumo humano, asegurando que una vez ingeridos no representen un riesgo para la salud.

En un desarrollo teórico alternativo, el Observatorio de Seguridad Alimentaria y Nutricional de la Universidad Nacional (OBSAN-UN), 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 S. , 2006-2010)

En este sentido, las 4 dimensiones de la SAN (Del Castillo S.), propuestas por el OBSAN-UN y por las cuales se puede evaluar la situación de Seguridad Alimentaria y Nutricional son:

- *Seguridad Humana*: Se refiere a la eliminación de riesgos como la pobreza, el hambre, la posibilidad del desarrollo humano con el desarrollo social.
- *Seguridad Ambiental*: se trata de 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.
- *Seguridad Nutricional*: incluye los factores de nutrición asociados a los aspectos de utilización biológica, aprovechamiento metabólico y salud.
- *Seguridad Alimentaria*: incluye 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.

5.2 El concepto de Soberanía Alimentaria

Es importante considerar el concepto de Soberanía Alimentaria, no solo por su importancia en las luchas agrarias, campesinas y comunitarias de las últimas décadas, sino como un concepto que se incluyó en el Plan Decenal de Soberanía y Seguridad Alimentaria y Nutricional de Nariño, por lo cual implica reconocer las luchas y búsquedas campesinas, generalmente alternativas a los procesos institucionales y gubernamentales.

El concepto de soberanía alimentaria fue desarrollado por Vía Campesina y llevado al debate público con ocasión de la Cumbre Mundial de la Alimentación en 1996, como una alternativa a las políticas neoliberales, convirtiéndose en un tema de relevancia en el debate agrario internacional, dentro y fuera de las principales instancias internacionales.

Vía Campesina es un movimiento internacional que agrupa a “millones de campesinos y campesinas, pequeños y medianos productores, pueblos sin tierra, indígenas, migrantes y trabajadores agrícolas de todo el mundo”. Fue fundado en el marco del proceso de globalización en 1993 en Mons, Bélgica y según la organización refiere, “defiende la agricultura sostenible a pequeña escala como un modo de promover la justicia social y la dignidad. Se opone firmemente a los agronegocios y las multinacionales que están destruyendo los pueblos y la naturaleza” (Vía Campesina, 2015).

Así entonces, este movimiento define que la soberanía alimentaria es el DERECHO de los pueblos, de sus Países o Uniones de Estados a definir su política agraria y alimentaria, y por tanto esta incluye:

- Priorizar la producción agrícola local para alimentar a la población, el acceso de los/as campesinos/as y de los sin tierra a la tierra, al agua, a las semillas y al crédito. De ahí la necesidad de reformas agrarias, de la lucha contra los OGM (Organismos Genéticamente modificados), para el libre acceso a las semillas, y de mantener el agua en su calidad de bien público que se reparta de una forma sostenible.
- El derecho de los campesinos a producir alimentos y el derecho de los consumidores a poder decidir lo que quieren consumir y, como y quien se lo produce.

- El derecho de los Países a protegerse de las importaciones agrícolas y alimentarias demasiado baratas
- Unos precios agrícolas ligados a los costos de producción, lo cual es posible siempre que los Países o las Uniones tengan el derecho de gravar con impuestos las importaciones demasiado baratas, que se comprometan a favor de una producción campesina sostenible y que controlen la producción en el mercado interior para evitar unos excedentes estructurales.
- La participación de los pueblos en la definición de política agraria.
- El reconocimiento de los derechos de las campesinas que desempeñan un papel esencial en la producción agrícola y en la alimentación. (Vía Campesina, 2015)

5.3 Política pública

¿Qué es la política pública?

Para el profesor Alejo Vargas (1999) la política pública se puede considerar como el “conjunto de sucesivas iniciativas, decisiones y acciones del régimen político frente a situaciones socialmente problemáticas y que buscan la resolución de las mismas o llevarlas a niveles manejables”.

Por su parte, Roth (2002) propone que la política pública es “un conjunto conformado por uno o varios objetivos colectivos considerados necesarios o deseables, y por medios y acciones, que son tratados, por lo menos parcialmente, por una institución u organización gubernamental con la finalidad de orientar el comportamiento de actores individuales o colectivos para modificar una situación percibida como insatisfactoria o problemática”.

En este sentido, es importante considerar que las políticas públicas son un lugar fundamental para el ejercicio de la dominación, ya sea que se establezcan como un instrumento para el mantenimiento del orden social o para el desarrollo de transformaciones. (Roth. D., 2010)

Para Müller una política pública se establece “como un proceso de mediación social, en la medida en que el objeto de cada política pública es tomar a su cargo los desajustes que pueden ocurrir entre un sector y otros sectores, o aun entre un sector y la sociedad global”. En este sentido, este teórico plantea que es la Relación global-sectorial el referencial de una política pública, lo que designa un conjunto de normas o imágenes de referencia en

función de las cuales se definen los criterios de intervención del Estado y los objetivos de la política pública considerada (Muller, 2006).

La formulación de políticas públicas

La formulación de política pública se ha identificado tradicionalmente a partir del enfoque del Policy cycle, herramienta propuesta por Jones en 1970 y en la cual se descompone la política pública en una serie de etapas o secuencias lógicas: identificación del problema, formulación de soluciones, toma de decisión, implementación y evaluación. Esta secuencia clásica y racional ha sido fuertemente utilizada por la facilidad de su aplicación y su generalidad para el uso en cualquier política pública. No obstante, también ha tenido importantes críticas, entre otras referidas a que favorece una perspectiva institucional y el enfoque “top down” (de arriba hacia abajo), desconociendo la complejidad de la política pública. También se cuestiona que la implementación no puede ser vista de forma simplificada pues siempre va a resultar de la lectura o interpretación que hagan los ejecutores, y que la evaluación se ubica al final del ciclo y no durante todo el proceso.

Así las cosas, en el ciclo podemos identificar 3 fases que conformarían el proceso de formulación en un sentido amplio: la identificación del problema, la formulación de soluciones y la toma de decisiones. Estos momentos son abordados por el profesor Roth agrupándose en 2 situaciones fundamentalmente:

1. Identificación, Construcción de Problemas y Agenda Política

Según el profesor Roth, el proceso inicia con la construcción del problema que requiere de intervención y la inscripción del mismo en la agenda política; los cuales se dan en el marco de unas dinámicas y procesos sociales y políticos.

En este sentido, aclara que los problemas se construyen a partir de una representación social y política, que no es objetiva sino que resulta de las luchas de diferentes actores, quienes se basan en sus intereses. De esta forma, el problema inicia su construcción cuando se presentan transformaciones en la vida cotidiana de los individuos y esto los afecta. Posteriormente, este problema pasa de un nivel privado individual a un espacio colectivo o social, en el cual es definido y expresado por grupos o voceros que le imprimen su ideología. Finalmente, es a través de diferentes mecanismos que estos problemas son reconocidos institucionalmente y se inicia su proceso para inscribirse en la agenda política.

La agenda sería entonces el conjunto de problemas que necesitan un debate público o una intervención de las autoridades públicas, por lo cual no todos los problemas entran con facilidad a hacer parte de la agenda o incluso los que entran terminan no siendo los más graves. Pues según Roth explica, remitiéndose a los postulados de Cobb y Elder (1972), existen unas condiciones mínimas para que el problema se inscriba en la agenda política: la existencia de competencia pública frente al problema, una distancia acentuada entre el “ser” y el “deber ser”, y el empleo de un lenguaje técnico, ideológico y político adecuado. Por lo tanto, se puede decir que la falta de información, el desconocimiento de los efectos negativos al largo plazo y la inexistencia de soluciones de interés político, se pueden establecer como barreras para la inscripción en la agenda.

Son varios los modelos que se han propuesto para explicar la forma en que se busca inscribir un problema en la agenda política, no obstante es importante definir que este interés puede venir de dos fuentes: una externa al Estado y desarrollada por grupos sociales que se movilizan, y otra interna desde el Estado, la cual se puede definir como la oferta institucional que a su vez crea una demanda.

2. Formulación de Soluciones y Decisión

Una vez inscrito el problema en la agenda, es momento de formular una gama de posibles opciones de solución para posteriormente seleccionar una a través del proceso de decisión. Siempre va a tener que tomarse una decisión a pesar de que existan múltiples opciones, lo cual se hace en concordancia con los objetivos, metas y prioridades del gobierno. Aunque es este último quien formalmente toma decisiones, el proceso cuenta con la intervención de un amplio grupo de actores: políticos, administrativos, sociales, económicos, científicos, morales, etc.; los cuales influyen a partir de sus intereses y recursos propios, dando lugar a una confrontación que lleva a la toma de decisiones puntuales que no son siempre las más racionales.

El autor plantea, que generalmente la toma de decisiones no puede verse como el desarrollo de etapas, sino que más bien de forma simultánea se están dando procesos que llevan a la misma, todo esto en el marco de una lucha de intereses e ideológicas. Así las cosas, se puede identificar un proceso de análisis, no solo del problema sino de las soluciones y sus ventajas y desventajas, a lo cual simultáneamente se desarrolla un proceso de selección. En este punto el profesor Roth es claro en afirmar que “por lo general

la selección es el resultado de una actividad política en la cual los actores entran en conflicto, amenazan, buscan aliados, chantajejan, negocian acuerdos, juegan con sus capacidades comunicativas, de propaganda, de movilización, de información, etc.". Por lo tanto, el lobbying o cabildeo puede tomar relevancia dependiendo de la apertura del sistema político.

Finalmente, el actor correspondiente (alcalde, gobernador, presidente, etc.) toma la decisión en un acto simbólico que otorga legitimidad y fuerza a esa opción que ahora se convierte en una norma oficial. No obstante, debe dejarse en claro que "no decidir" también es una decisión de importancia y cargada de significado político.

En concordancia a este último planteamiento, Bardach establece que dentro de las alternativas o "cursos de acción", es decir, las estrategias para solucionar o mitigar el problema, también debe considerarse la opción "no emprender ninguna opción, dejar que las tendencias continúen su curso". Según el teórico, el mundo está en constante cambio y estos que ocurren naturalmente podrían mitigar de alguna forma el problema. Por otro lado, Bardach también aclara que "alternativa" no necesariamente significa que las opciones sean excluyentes entre sí, sino que en ocasiones estas pueden aplicarse en conjunto (Bardach, 1998).

El Estado, para hacer frente a las presiones de los actores y a su vez disminuir el riesgo del empirismo y subjetivismo, ha buscado mecanismos que permitan operacionalizar los procesos de formulación de soluciones y toma de decisiones. Frente a este último proceso, se han formulado varios modelos.

Frente a la formulación, también es importante resaltar la postura de Aguilar, quien parte de proponer que toda política pública tiene una estructura, un origen, unos aspectos que la integran pero además es componente de otros. Así las cosas, la política pública está estructurada o configurada por unas creencias valorativas (constitución política, leyes, convenios, entre otros), unas creencias científico técnicas y un contexto sociopolítico que así como puede ser amigable puede ser hostil, estable o dinámico, controlable o no.

De igual forma, la política pública tiene un origen, que, según muestra Aguilar, corresponde a una serie de fases por las cuales la política transita. En primer lugar se parte de la formación de la agenda pública y gubernamental, en donde se transformó un asunto social

en un problema de atención público o que debe ser atendido por el gobierno; esto en el marco de la prioridad que el problema alcanzó en la agenda. Una vez en agenda, el problema, sus componentes y líneas de solución se definen de acuerdo a la información, investigación y teoría que se tenga en ese momento. Luego este problema se enfrenta a los criterios ideológicos, morales, políticos, económicos y otros, que determinaran las posibilidades de acción; y posteriormente a los criterios de legalidad, viabilidad política, racionalidad económica, entre otros, que definirán la decisión/elección de una de esas opciones.

Con respecto a estos criterios, Bardach plantea la importancia de la aceptabilidad política como uno de los criterios prácticos a considerar, puesto que una política viable debe ser políticamente aceptable, o al menos no inaceptable. La inaceptabilidad política es una combinación de dos cosas: demasiada oposición y/o muy poco apoyo. Sin embargo, la inaceptabilidad no es estática y pueden elaborarse estrategias creativas (Bardach, 1998).

Una política pública, según Aguilar, es una acción intencional y causal. Intencional pues se orienta a la realización de objetivos particulares, y causal, al considerarse idónea para transformar los resultados deseados en esperados o en efecto de una acción decidida. De esta forma, la definición de los objetivos es valorativa y la selección de las acciones causales se da en relación de las creencias de la sociedad. En conclusión, la estructura de la política pública es bipolar, resultante del equilibrio entre lo valorativo y lo factual, enmarcados en la tensión entre las pretensiones sociales y gubernamentales.

Específicamente para analizar el origen de una política, Aguilar refuerza su planteamiento de que esta depende de juicios valorativos y fácticos que resultan de procesos sociales y políticos que pueden ser consensuales pero también en otras ocasiones resultan complejos llevando a negociaciones y ajustes cambiantes entre los actores sociales y políticos. En este sentido, el autor afirma que “la estructura de una política es el producto de un proceso político”, entendiendo que la política no es una actividad irracional, movida solo por fuerzas e intereses particulares, sino que incluye entre otros, el análisis de consecuencias y costos. (Aguilar Villanueva, 2009)

Los Actores en la Política Pública

Desde su enfoque de política pública, Müller plantea la importancia de las modalidades en función de las cuales los actores definen su posición y eligen una “solución”. Para el autor,

los procesos de decisión en política pública se alejan del modelo de elección racional puesto que los actores no actúan función de un interés claramente definido, no tienen preferencias completamente explícitas ni estables, ni son capaces de recorrer el conjunto del campo de información.

Por el contrario, los actores de las políticas públicas se enfrentan a un constante flujo de información y por ende los decisores solo recorren un número restringido de hipótesis, buscando no la solución “óptima” sino la solución “satisfactoria”. Así las cosas, Müller propone la tarea de “de-construir” la imagen que los actores quieren dar de sí mismos, lo cual se debe hacer en dos campos: decodificar las lógicas administrativas durante la elaboración de políticas públicas y, luego, entender la complejidad de las redes de actores participantes de la acción pública.

Con respecto a la administración pública, el teórico reconoce que no todos los actores son funcionarios públicos, pero si destaca que la administración es el marco principal de acción, encarnando la dimensión normativa y prescriptiva de las políticas a través de sus múltiples organizaciones. En ese sentido, los actores de la administración impactan la política en diversos niveles y formas.

Frente a las redes, Müller no solo destaca su potencialidad para tomar en cuenta un amplio conjunto de variables sino la forma en que conducen a relativizar la frontera entre el Estado y la sociedad civil al afirmar que una red de políticas públicas “será siempre caracterizada por la horizontalidad de los intercambios entre los actores implicados, menos jerarquizados y a menudo informales, así como por la ausencia del cerrojo de la red, que autoriza la multiplicación de los intercambios periféricos y la combinación de recursos técnicos y políticos”. Así las cosas, la red permite entender el papel de los actores, sus agrupamientos y los mecanismos por los cuales se relacionan y articulan a través del conflicto, la negociación o la coalición. Finalmente es fundamental decir que son las redes el espacio donde se produce la significación de las políticas públicas. (Muller, 2006)

Es en este punto, donde toma importancia el concepto de mediadores, actores clave en las políticas públicas, pues una política solo existe a través de actores concretos que se relacionan con su elaboración o puesta en marcha. Müller llama mediadores a los agentes que realizan la construcción del referencial de una política, es decir, la creación de las imágenes cognitivas que determinan la percepción del problema por parte de los grupos

presentes y la definición de las soluciones apropiadas a través de la dimensión del poder y en el marco de las negociaciones, conflictos o las alianzas que conducen a la decisión (Müller, 2002). Esto es posible como resultado de la capacidad de los mediadores de actuar en las diferentes redes de política y su función de integrar los niveles de decisión (Müller resalta la existencia de 4 círculos de decisión) (Muller, 2006).

5.4 Participación

El concepto

El sociólogo argentino Ezequiel Ander-Egg plantea que Participar se trata de un acto ejercido por un sujeto/agente que está involucrado en un ámbito en donde puede tomar decisiones, por lo tanto en un espacio de participación las personas dejan de ser consideradas como objeto de decisiones externas y por ende tienen la “posibilidad efectiva de tomar decisiones en todas las cosas que les afectan y conciernen, como individuos, como grupos, como ciudadanos de un Estado o miembros de una sociedad”.

Tratándose de un término ampliamente utilizado, debe considerarse que NO todo lo que se llama Participación, lo es en un sentido estricto, pues una participación se puede considerar auténtica cuando “se realiza una acción personal y original, que responde a las exigencias de la propia conciencia y expresa las propias convicciones” (Ander-Egg, Diccionario del Trabajo Social, 1986). En caso contrario, la participación puede sufrir manipulaciones, pues como el sociólogo expone, en la acción política, en la administración pública, en las organizaciones no gubernamentales, e incluso en programas de trabajo social y prestación de servicios sociales, “se suelen hacer ofertas de participación que no son otra cosa que formas de utilización de la gente de acuerdo con los intereses manifiestos o encubiertos de la institución u organización que propicia la participación”. Dependiendo de los contextos en que estas situaciones se den, pueden aprovecharse para la captación de clientela política, la atenuación de conflictos sociales, y/o la incorporación de mano de obra barata para atender a las necesidades y problemas de los sectores populares (Ander-Egg, Diccionario del Trabajo Social, 1995).

Ander-Egg plantea que con base al grado de control e incidencia que se tiene sobre las decisiones, se pueden identificar diferentes grados de participación, por lo cual ha propuesto la siguiente escala:

- La participación como oferta-invitación. Es el grado o nivel más bajo de participación, pues pretende que la gente tome parte de las decisiones de quienes disponen lo que hay que hacer. “Son de los de arriba quienes invitan a participar a los de abajo”.
- La participación como consulta. Corresponde a los casos en que los responsables de programas, de acuerdo a su interés, consultan a la gente sus sugerencias y puntos de vista sobre los que se va a hacer o se está haciendo. Para este grado, el autor distingue entre consulta facultativa y consulta obligatoria, dependiendo si la participación se desarrolla por la elección de los decisores o porque existe disposición que obligan a ello.
- La participación por delegación. Es una forma más participativa, que puede darse al interior de una organización (se delegan facultades de decisión), o bien delegando responsabilidades a las personas involucradas dentro de un programa que, en ciertos ámbitos o actividades, pueden tomar decisiones autónomamente.
- La participación como influencia/recomendación. Se expresa a través de la posibilidad y capacidad de influir, ya sea mediante la presentación de propuestas acerca de lo que hay que hacer, o presionando sobre los que, en última instancia tienen poder de decisión.
- La cogestión. Consiste en un grado mayor de participación, en donde se establecen mecanismos de codecisión y de colegialidad por los cuales la participación se transforma en algo institucionalizado.
- La autogestión. Se considera el grado más alto de participación, puesto que cada uno interviene directamente en la toma de decisiones conforme a los lineamientos generales establecidos conjuntamente entre todas las personas o partes involucradas. Se trata de “gestionar por uno mismo” y “gestionar según las propias normas”. Siempre que ello no afecte los legítimos intereses de los otros y del conjunto de la sociedad. (Ander-Egg, 1995)

Por otra parte, según el profesor Alejo Vargas (Vargas, 2002), la participación “se puede entender en su forma más elemental como un acto de voluntad, de tomar posición en relación con aquellos procesos de los cuales se es protagonista”. En consecuencia, en los procesos sociales, la participación se refiere a “la acción colectiva de interacción social a través de la cual un actor social busca incidir en el proceso vivido por una actividad pública intentando transformarla para que ésta responda a sus intereses colectivos”.

Para el autor, el concepto de participación se puede entender más fácilmente si se considera la existencia de dos condicionantes: en primer lugar, debe ser claro que participar es antes que nada una decisión individual, por lo tanto no participar es también una opción de participación. En segundo lugar, debe considerarse que el elemento central de la participación es el sentimiento de pertenencia, el cual permite que esta sea expresada como un ejercicio colectivo que trasciende los actos individuales. Así mismo, es importante recordar que la participación en sociedades heterogéneas implica entender que en estas coexisten actores con desiguales recursos de poder, nos obliga a situarla en un contexto de dominación social y donde la lógica de los actores dominantes apunta a la reproducción de las condiciones que hacen posible esa dominación social.

La Participación Comunitaria

Considerando las implicaciones de la participación como un concepto amplio y comprometedor, pero sobretodo su papel a nivel de toma de decisiones, a continuación se pretende realizar una aproximación al concepto de participación comunitaria y al de organización comunitaria, pues como se mostrará más adelante, al tener en cuenta las implicaciones de la participación comunitaria, la forma más adecuada para que esta se realice de forma efectiva es a través de la organización comunitaria.

Así entonces, para hablar de participación comunitaria primero debemos remitirnos a la comunidad y a lo que entendemos con este concepto. Ander-Egg lo define como una agrupación o conjunto de personas que habitan un espacio geográfico delimitado y delimitable, cuyos miembros tienen conciencia de pertenencia y de identificación con algún símbolo local y que interaccionan entre sí más intensamente que en otro contexto, operando en redes de comunicación, intereses y apoyo mutuo, con el propósito de alcanzar determinados objetivos, satisfacer necesidades, resolver problemas o desempeñar funciones sociales relevantes a nivel local (Corresponde al análisis de la obra: Metodología y práctica del desarrollo de la comunidad. Volumen 1: Que es el desarrollo de la comunidad (1998)) (Duque Cajamarca, Saavedra Guzmán, & Velásquez Castañeda, 2010)

Desde los aportes de los teóricos Ezequiel Ander-Egg y María José (Duque Cajamarca & Gaitan Didier, 2001) se destacan 4 aspectos característicos de la comunidad:

- Territorio o espacio determinado

- Personas con una herencia social común,
- Personas con sentimientos de pertenencia que les permiten establecer relaciones sociales
- Agrupación de esfuerzos en busca de un fin común

En este sentido y continuando con los desarrollos de Ander-Egg, con base en los intereses de la comunidad por superar sus problemáticas, el sociólogo establece que el desarrollo comunitario es “un proceso destinado a crear condiciones de progreso económico y social para toda la comunidad con la participación activa de ésta, y la mayor confianza posible en su iniciativa”. (Cruz, y otros, 2008). Así mismo refiere Noreña, que en pro del desarrollo comunitario se realizan acciones de forma colectiva mediante la participación comunitaria (Noreña Díaz, 2002), lo cual nos lleva a entender que la forma en que las comunidades, de diferente naturaleza, trabajan por sus intereses, implica su participación activa.

Entonces, la participación de tipo comunitario se origina en el “sentido de comunidad”, que hace referencia a la existencia de un colectivo cuyos miembros mantienen una percepción de interdependencia, así como una variedad de actividades y de niveles de compromiso, lo cual los lleva a actuar libremente en pro de transformaciones individuales y comunitarias, bajo los valores y objetivos compartidos.

De esta forma, al ser la participación comunitaria una construcción social, enmarcada en un contexto y espacio, es motivada por las necesidades sentidas por los colectivos y que por ende llevan al compromiso frente a objetivos comunes, requiriendo para su fortalecimiento de altos niveles de interacción y socialización, la colaboración, los vínculos y los recursos compartidos (Cueto, Seminario, & Balbuena, 2015)

En este sentido, el profesor Alejo Vargas expone que la participación comunitaria hace referencia a “procesos de organización y movilización, a través de los cuales se busca ser protagonista o sujeto de su propio desarrollo”. Para esto, “la comunidad genera propuestas, organiza, orienta, controla su desarrollo, de manera autónoma o en unión de las instituciones públicas o privadas que le sirven de apoyo”. Así entonces, la participación comunitaria busca vincular a todos los sujetos y organizaciones a la gestión pública en sus diferentes niveles de gobierno (Vargas, 2002).

Además se expone, que a pesar de que existen defensores de los espacios de participación progresivamente ganados por los sectores populares, para varios analistas, este tipo de participación, aunque es estimulada por el Estado se caracteriza por ser tutelada y restringida, principalmente en dos sentidos: primero en cuanto a su contenido, pues no se convoca a participar en aspectos globales del desarrollo sino en la solución de problemas de servicios públicos, necesidades básicas o en la implementación de políticas sociales. En segundo lugar, en cuanto al momento, pues la población no es llamada a participar en la toma de decisiones o a la asignación de recursos, sino a la implementación, control y seguimiento de las Políticas Públicas.

Así las cosas, los llamados a la participación de los últimos tiempos se han ubicado en espacios políticos y sociales fragmentados y sin aparente articulación entre sí, ni con lo global. Es decir, se reflejan en convocatorias estatales ofertadas a una sociedad civil “no organizada, no constituida y dispersa”. Para Vargas, este marco ha llevado a que la participación no sea ofertada a movimientos sociales activos y que incluso sea un objetivo difícil de alcanzar para los mismos.

Este aporte del profesor Vargas, nos lleva a reconocer la importancia de la movilización y organización para el desarrollo efectivo de la participación comunitaria, que incluso coincide con los aportes de Ander-Egg frente a la problemática de la participación, pues plantea que a la participación no se llega de forma espontánea o natural sino que hay que producir un tránsito del espectador en actor, con una participación autónoma, con lo cual se establece que para la participación plena es necesario promover las iniciativas populares desde la base y fomentar el surgimiento y consolidación de las organizaciones autónomas (Ander-Egg, Diccionario del Trabajo Social, 1995)

Son estos indicios los que nos llevan a pensar que serían las Organizaciones Comunitarias el mejor medio para que la participación comunitaria se desarrolle no solo al interior de las mismas sino como entes de expresión de los objetivos y necesidades de la comunidad en interlocución con el Estado, sus instituciones y políticas. En este orden de ideas, y en el proceso de comprender la Organización Comunitaria, se pueden encontrar diferentes aproximaciones y enfoques, no obstante nos centraremos principalmente en algunas referencias conceptuales que permiten ampliar la comprensión de este concepto y su importancia en la participación.

En primer lugar, una organización, según Reyes, puede definirse como “un conjunto de personas que trabajan juntas en la búsqueda de una meta común. Esto supone diferentes funciones y acciones” (Reyes Moreno, 1998). Por ende, Galindo propone que la organización conlleva ante todo un cambio en la estructura mental, en la concepción del mundo social, económico y político y trae consigo la modificación de actitudes y posiciones tradicionales negativas, en el logro de propósitos comunes. (Galindo, 1995)

En concordancia, abordamos la Organización comunitaria de acuerdo a la definición ofrecida por Cruz y colaboradores, para quienes se constituye como “el medio por el cual una comunidad identifica sus necesidades y objetivos. Los ordena o jerarquiza, desarrolla la confianza y el deseo de hacer algo entre ellos, procura los recursos (externos e internos) para tratarlos, emprende la acción al respecto y desarrolla las actitudes y prácticas de cooperación y colaboración dentro de la comunidad”. Por lo tanto, los autores establecen que este proceso se proyecta como una modalidad de trabajo conjunto, “donde se fortalecen valores de cooperación, solidaridad y responsabilidad, con los cuales se propician aprendizajes sociales en las comunidades, a través de procesos de participación activa de los sujetos en la construcción del bienestar colectivo, el mejoramiento de la calidad de vida, la superación de la exclusión, la pobreza y la fragmentación social”. (Cruz, y otros, 2008)

En complementación, Galindo considera que las principales cualidades de una organización comunitaria son la tenencia de intereses comunes, el principio de decisión libre y voluntaria de organizarse, los procesos de toma de decisiones por mayoría, la planificación conjunta de acciones, la búsqueda de soluciones con un máximo de cobertura, los valores de solidaridad, cooperación y responsabilidad compartida, y el trabajo por el logro del desarrollo económico y social (Galindo, 1995). Así las cosas, las organizaciones comunitarias se pueden considerar como escenarios básicos de “formación de valores y conductas, construcción de visiones y objetivos comunes, definición de compromisos mutuos, colaboración, relaciones y vínculos. En las organizaciones se aprende a coproducir el futuro, a resolver conflictos, a generar poder de negociación, a movilizar recursos colectivamente, a encontrar soluciones a problemas comunes, a participar” (Florez, 2005)

En este mismo sentido Reyes considera que una verdadera organización comunitaria debe preocuparse por mejorar la calidad de vida de la comunidad y fomentar la participación (Reyes Moreno, 1998). Lo cual es posible debido a que la organización comunitaria permite que se conozcan y reconozcan los problemas y aspiraciones de la comunidad, por lo tanto es indispensable como un medio de construcción y formación previo a la inserción en espacios de participación intersectorial, proceso fundamental para lograr los propósitos e intereses de todos o comunes (Lopez de Buriticá, 2004).

Finalmente, y en este marco de aproximación al concepto podemos decir que en nuestro país históricamente las organizaciones comunitarias se han conformado como un espacio para la participación y búsqueda de la superación de los problemas y necesidades comunitarias, proyectándose por ende en uno de los principales entes representativos de la sociedad en la interacción con el Estado. Es por esto que Agudelo afirma que “las organizaciones comunitarias se han distinguido por ser un medio para gestionar pacífica y organizadamente las aspiraciones y conflictos de las comunidades, lo que las convierte en punto de referencia importante para demostrar las posibilidades del trámite alternativo de los conflictos y la manera como se deben establecer las relaciones entre el Estado y la sociedad” (Agudelo Sedano, 2000)

Retornando al análisis de la participación comunitaria vale la pena aclarar, con base en lo propuesto por Restrepo, que aunque la participación comunitaria puede promoverse no solo desde la misma iniciativa de la comunidad y la sociedad, sino también desde la iniciativa estatal, de otros actores o instituciones, generalmente cuando estatal o institucionalmente se busca especificar quien debe participar y bajo que modalidades, solo se contribuye al desperdicio del conocimiento y la representatividad de las organizaciones sociales y comunitarias existentes. Es decir, un programa que indica las instancias, periodicidad, metodología y límites de la participación, sin antes consultar o concretar con las comunidades, desalienta y vacía las instancias de participación. Pues en este sentido el mismo autor afirma que “en muchos funcionarios y políticos todavía existe el temor a compartir o delegar poder a las organizaciones sociales y comunitarias” (Restrepo Botero, 2000).

La Participación en Política Pública

En el libro *La gestión pública participativa en el contexto de la Gestión Social Integral* (Medina, Roth, & Hernandez, 2008) se describe la participación como “un proceso social que resulta de la acción intencionada de individuos y grupos en busca de metas específicas, en función de intereses diversos y en el contexto de tramas concretas de relaciones sociales y de poder”. Así las cosas, en este convergen distintas fuerzas con intereses propios, que de diferentes maneras buscan intervenir en la vida colectiva, teniendo como fin mantener, reformar o transformar los sistemas vigentes de organización social y política.

Concepto que se complementa con los aportes conceptuales realizados por el Grupo de Investigación “Análisis de las políticas públicas y de la gestión pública-AAPGP” de la UNAL, quienes refieren que la participación puede entenderse como “la intervención directa o indirecta de distintos actores en la definición de cursos de acción que tendrán incidencia en sus dinámicas de vida” y además consideran que este proceso requiere de una sociedad democrática e incluyente en suma de un Estado capaz de fomentar condiciones que permitan, en un contexto de libertad, que los actores de la sociedad civil se involucren en asuntos públicos que les conciernen y en la construcción de unos mejores estándares de vida para el conjunto de la población (Grupo de Investigación “Análisis de las políticas públicas y de la gestión pública -AAPGP; ROTH DEUBEL, André Noël., 2013)

En este sentido, la participación busca generar, en los escenarios de la formulación de la política pública, el acercamiento entre el ciudadano común y la esfera de interés público. Por ende, la participación puede mejorar la eficiencia y eficacia de la gestión pública, reducir las resistencias del entorno, lograr resultados que cuenten con la aceptación de los interesados, facilitar el diálogo y coordinación entre los miembros de las administraciones públicas y asumir un papel determinante en la orientación de las políticas públicas y en la transformación de las relaciones ciudadanía-gobierno local. No obstante, para esta última posibilidad deben existir al menos dos condiciones: voluntad de los gobiernos al crear espacios para el ejercicio participativo y existencia de ciudadanos y ciudadanas que hagan uso de esas oportunidades.

No obstante, las implicaciones del proceso participativo en la acción pública responden directamente al nivel en el cual se opere, y la definición de estos puede ser variada. Según el modelo propuesto por Gonzalez (1999), estos niveles de participación se sitúan en una escala que se va haciendo más compleja a medida que el participante avanza y va adquiriendo autonomía y capacidad de liderazgo. Estos niveles son:

- La información: conjunto de datos, hechos, nociones y mensajes a través de los cuales los participantes conocen e interpretan una situación y adquieren elementos de juicio para su conducta.
- Consulta: procedimiento en el cual los participantes opinan sobre todos o algunos aspectos de un problema o situación. Esa opinión constituye un elemento de juicio para la toma de decisiones.
- La iniciativa: es la formulación de sugerencias por parte de los agentes participantes destinada a resolver un problema o transformar una situación.
- La fiscalización: vigilancia ejercida por una persona o un grupo sobre el cumplimiento de las decisiones tomadas.
- Concertación: acuerdo de dos o más personas o grupos mediante el cual una colectividad define la solución más conveniente para un problema y los medios para ejecutarla.
- Decisión: adopción de una idea o una forma de actuación sobre un problema, escogida a partir de la formulación de dos o más alternativas.
- Gestión: manejo de un conjunto de recursos de muy diversa índole, destinado a ejecutar las acciones necesarias para obtener un resultado final.

En este orden de ideas, un modelo de participación ciudadana de naturaleza social debe enmarcarse en una “nueva concepción de la relación del ciudadano con lo público que esté motivada desde una perspectiva ética y moral en torno al interés general, la ayuda mutua, la solidaridad y la construcción de un modelo de gestión pública que le dé importancia al ciudadano y a la comunidad y define con ella las estrategias y mecanismos de construcción de procesos generadores de calidad de vida humana” (Medina, Roth, & Hernandez, 2008).

Fischer en su enfoque deliberativo del análisis de la política pública plantea que en el proceso de democratización de la deliberación política se reúnen dos actores, según él categoriza: ciudadanos y expertos (tradicionalmente distanciados como resultado de la separación entre democracia y ciencia); y es entonces la participación ciudadana la piedra

angular del proceso político, porque ella contribuye a la legitimación del proceso de formación e implementación de la política, lo cual se expresa en el poder comunicativo de la participación. El desarrollo de una participación comunicativa ayuda a diluir la oposición de los grupos de interés, permite construir la deliberación participativa, a la vez fortalece la cultura política y por ende puede resultar en ciudadanos que aprenden sobre los problemas de la política.

Así, la participación de los ciudadanos no expertos podría contribuir a la caracterización de los problemas políticos desde direcciones antes no percibidas por los expertos, es decir, se representaría la construcción de conocimientos locales a partir de la visión particular de los ciudadanos. A la vez, involucrar a los ciudadanos mejora el nivel de información de los mismos logrando una mayor difusión del conocimiento científico.

No obstante, Fischer anota que aunque se supone que una democracia debe ofrecer a los ciudadanos oportunidades para participar, muchos de los ciudadanos están aislados de tener un rol significativo en las actividades políticas. Aunque muchos teóricos de la política democrática perciben esta realidad como preocupante existen opositores que cuestionan la sabiduría de la amplia participación pública y la consulta a la gente con poco conocimiento sobre los temas de política. En respuesta, plantea que se ha pasado por alto el hecho de que la gente tiene que aprender cómo ser político, que han faltado estructuras políticas bien desarrolladas que proporcionen a los ciudadanos múltiples y variadas oportunidades de participación para deliberar sobre los asuntos políticos básicos (Fischer, 2009).

Para Fischer, el proceso de producción de una política deliberativa es un descubrimiento cívico caracterizado por un proceso de renovación democrática en el que se ha hecho evidente la necesidad de la participación de organizaciones sociales para la transformación política, puesto que la participación de los ciudadanos y ciudadanas implica la construcción del capital social necesario para soportar estos proyectos (Roth. D., 2010). Además, como lo exponen Briceño y Ávila, la participación exige un amplio respeto por el ser humano y por ende se constituye en un elemento esencial para el ejercicio de la libertad, elemento fundamental de un sistema democrático (Briceño-Leon & Avila Fuenmayor, 2014).

Por otra parte, según Giménez y Valente, el enfoque de políticas públicas basado en Derechos Humanos considera la participación como un objetivo, una meta y una estrategia, puesto que la plantea como “mecanismo base para el empoderamiento social y el fortalecimiento de la institucionalidad pública”. Así entonces, en un proceso de participación activa y documentada, la sociedad y la comunidad concebidas como un tejido formado por una multiplicidad de redes inciden en los procesos de toma de decisiones. No obstante, desde este enfoque se deja en claro que la participación y empoderamiento de las comunidades solo puede darse a través de “sujetos documentados, reflexivos y críticos”, conscientes del potencial transformador que poseen y dispuestos a involucrarse en la resolución de problemáticas.

Por lo tanto, el enfoque de Derechos Humanos establece que la participación en la política pública no solo conlleva a la adquisición de legitimidad de las mismas como un “acuerdo social” en busca del “bien común” sino también aporta un importante sentido de pertenencia con la política, contribuyendo a sus posibilidades de éxito.

En este marco de análisis, las autoras retoman la propuesta de Rodríguez y Lerner referente a los tipos más frecuentes de participación en la planificación pública, los cuales son:

- Participación de Tipo Neoliberal Incrementalista. Las micro unidades de la sociedad participan “aportando información y asumiendo responsabilidades inmediatas”.
- Participación de Tipo Liberal-Analítico. Tanto individuos como organizaciones participan de “procesos estructurados de información, consultas periódicas y de adiestramiento instrumental de las comunidades para la consecución de objetivos técnicamente establecidos”.
- Participación de tipo Estadista-Reformista. Aunque es el Estado el protagonista de la reforma social, reconoce el derecho de los grupos a participar, demandando, exigiendo y colaborando con los planes diseñados por el gobierno.
- Participación de tipo Popular-Movilizador: Incorpora a las bases populares y al pueblo organizado, en los procesos de planificación, en las esferas de decisión local y en la promoción de formas de democracia participativa. En este tipo, la planificación se enfoca a la movilización social al servicio de las necesidades humanas, promovida por la comunidad y en el marco de una delegación del poder del Estado.

De acuerdo a lo anterior, las autoras argumentan que la forma Popular Movilizadora es la de mayor correlación con los principios y objetivos del Enfoque de Derechos, pero también refieren la necesidad de trabajar en el reforzamiento del sector asociativo, la búsqueda de la participación del ciudadano no organizado y el potenciamiento de un cambio hacia una cultura más participativa, como bases fundamentales para alcanzar una participación más amplia y plural. De igual forma, a esta participación deben sumarse comunidades empoderadas, con la capacidad de tomar sus propias decisiones, diagnosticar sus problemáticas, plantear e iniciar acciones al respecto (Gimenez Mercado & Valente Adarme, 2010).

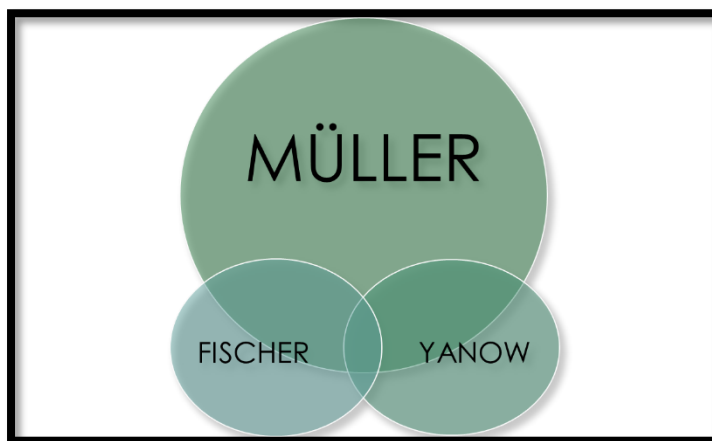
5.5 Enfoque de Política Pública

Diferentes enfoques y autores de la política pública alimentan estas aproximaciones conceptuales, como resultado de la búsqueda constante de una apuesta conceptual que integre todos los elementos que este trabajo busca abarcar.

En este sentido, al reflexionar frente a los elementos que dan luz al desarrollo del trabajo se puede decir que es el Enfoque Cognitivo de Pierre Müller el que se establece como la columna vertebral de esta apuesta, donde plantea una visión de las políticas públicas como un espacio de mediación, en el cual los actores tienen un papel fundamental, por lo cual brinda además herramientas importantes para la realización del análisis de actores, así como para orientar el uso de instrumentos metodológicos como la entrevista. No obstante, el modelo que se propone (ver Gráfica 3), también se alimenta de elementos de Frank Fischer y Dvora Yanow.

El enfoque deliberativo de Fischer fue el camino de entrada al trabajo de la participación en las políticas públicas, mientras que Yanow desde el análisis interpretativo plantea elementos técnicos que permitieron operativizar la metodología.

Gráfico 3. *Enfoque de Política Pública*



Fuente: Elaboración propia

6. Metodología

El análisis de política pública implica un importante acercamiento hacia la realidad, que por ende permita la comprensión del contexto político, económico y socio-cultural alrededor del cual se desarrolla el ciclo de vida de una política pública. En este sentido, este acercamiento puede realizarse tanto desde métodos cuantitativos como cualitativos.

En este trabajo, nos centraremos en el uso de métodos cualitativos, que según la clasificación encontrada en el libro “Enfoques para el Análisis de Políticas Públicas” (Roth. D., 2010), específicamente se puede designarlos como métodos cualitativos interpretativos, puesto que dan significativa importancia a las experiencias y vivencias, por lo cual se consideran las diferentes interpretaciones que se le pueden dar a una misma realidad. Así entonces, este tipo de análisis “hace énfasis en la capacidad reflexiva de los investigadores frente a los contextos que determinan sus objetos de estudio...”.

En el marco de esta metodología se propone el desarrollo de un estudio de caso, que según Yin, se puede definir como una pregunta empírica que “investiga un fenómeno contemporáneo dentro de su contexto de vida real, sobre todo cuando los límites entre el fenómeno y el contexto no son claramente evidentes”, situación que por lo general se acompaña de un poco control del investigador sobre los eventos (Yin, 1993).

Posteriormente, en la cuarta edición de su libro, Yin (2009) ofrece una definición ampliada y doble del estudio de caso, al decir primero que “Un estudio de caso es una investigación empírica que investiga un fenómeno contemporáneo en profundidad y dentro de su contexto real, especialmente cuando los límites entre el fenómeno y el contexto no son claramente evidentes”. Complementando en segunda instancia: “la investigación de estudio de caso hace frente a una situación técnicamente distintiva en la que habrá muchas más variables de interés que los puntos observacionales; y como uno de los resultados, se basa en múltiples fuentes de evidencia, con datos que deben converger en una forma

de triangulación; y como otro resultado, se beneficia del desarrollo previo de proposiciones teóricas para guiar la recolección y análisis de datos”

Específicamente, esta metodología se caracteriza por ser una estrategia de investigación de tipo comprensivo al facilitar el estudio de fenómenos desde múltiples perspectivas, permitiendo captar adecuadamente la heterogeneidad y el rango de variación existente y presentando la posibilidad de generalizar los resultados, no de una forma estadística sino en términos de una “generalización analítica”, mediante la utilización del estudio de caso para ilustrar, representar o generalizar una teoría. De igual forma, Sadovnik establece que el Estudio de Caso es una metodología que permite una investigación holística y a profundidad, por lo cual se basa en el uso de datos que pueden ser cualitativos como cuantitativos (Sadovnik, 2007).

En este orden de ideas, Yin ha planteado la distinción entre 3 tipos de estudios de caso, de acuerdo al objetivo que se persiga:

- Exploratorios: en los cuales los resultados pueden usarse como base para formular preguntas de investigación.
- Descriptivos: buscan describir lo que sucede en un caso particular.
- Explicativos: facilitan la interpretación. (Yin, 1994)

Basados en estos planteamientos, pero principalmente siguiendo a Yin, podemos definir que el presente estudio de caso es de Tipo Descriptivo con Caso Único o Unidad de Análisis Única, y se basa principalmente en la recolección y análisis de evidencia cualitativa (Yin, 2009). Teniendo este marco metodológico, se emplearon herramientas que permiten la recolección de la información. Según Yanow, los datos utilizados por los investigadores en este campo pueden obtenerse de la observación día a día tanto como participante o “desde afuera”, de entrevistas que permitan describir el sentido que el actor le da a sus experiencias, y de la lectura de documentos relacionados y que permitan conocer el sentido del tiempo en que sucedieron los acontecimientos.

En este trabajo se utilizan dos de estas herramientas para la recolección de información:

- Entrevista: con similitudes a una conversación común, en la entrevista interpretativa el entrevistador debe tomar un rol activo para direccionar la trayectoria de la

conversación. Este método está interesado en comprender lo que el entrevistado está diciendo, construyendo sentido de las experiencias que ha vivido.

- Lectura de Documentos: este método puede hacer parte o complementar un estudio basado en entrevistas y corresponde a la ubicación, análisis e interpretación de varios tipos de documentos. Para trabajar información histórica, el investigador puede aprovechar esta metodología para encontrar el sentido de los eventos o ideas en un tiempo particular, más que para solo evidenciar el suceso. (Yanow, 2007)

Finalmente y como herramientas para el análisis se plantea el desarrollo de dos procesos: uno de contraste y análisis de la información que permita integrar todas las categorías abordadas, y otro de aproximación al análisis de actores desde los planteamientos de Müller.

Aproximaciones al análisis de actores

Basándose en los planteamientos de Müller, realizar un análisis de actores implica tres tareas importantes: de-construir” la imagen de los actores, analizar la complejidad de las redes de actores e identificar los mediadores del proceso. Frente a la primera tarea, el autor plantea la necesidad de identificar la imagen que cada actor intenta proyectar de sí mismo pero también la que el analista de política puede construir desde una visión externa que intenta ser integral. En este punto, se resalta el valor de estudiar a los actores que son funcionarios públicos, pues la administración pública como un marco de acción política, les permite a estos actores adoptar diversas formas de impactar la política y tener acceso a diferentes niveles de la misma.

Con respecto a las redes, Müller las considera básicas para comprender el papel de los actores, sus agrupamientos y los mecanismos por los cuales se relacionan y articulan a través del conflicto, la negociación o la coalición; pues son las redes el espacio donde se produce la significación de las políticas públicas. (Muller, 2006)

Finalmente y de acuerdo las aproximaciones anteriores, deben identificarse los mediadores, que para Müller son agentes que realizan la construcción del referencial de una política, es decir, la creación de las imágenes cognitivas que determinan la percepción del problema por parte de los grupos presentes y la definición de las soluciones apropiadas

a través de la dimensión del poder y en el marco de las negociaciones, conflictos o alianzas que conducen a la decisión (Müller, 2002). Esto es posible como resultado de la capacidad de los mediadores de actuar en las diferentes redes de política y su función de integrar los niveles de decisión (Müller resalta la existencia de 4 círculos de decisión) (Muller, 2006).

Gráfico 4. *Apuesta Metodológica*



Fuente: Elaboración propia

Instrumentalización de la Metodología

La metodología general de este proyecto cuenta con 2 grandes fases:

1. **Establecimiento de la información**

Las fuentes de información fueron 2 principalmente:

A. **Documentos y archivos**

- *Revisión y análisis del documento técnico de la política*

En este punto la metodología buscó identificar, clasificar y describir las diferentes categorías de participación establecidas durante el proceso de formulación de la política que se pudieran encontrar en los documentos teóricos y técnicos del plan.

En este sentido, se encontró y revisó el documento técnico final del Plan Decenal de Soberanía y Seguridad Alimentaria y Nutricional – Nariño 2010-2019, puesto que este establece de forma concreta las fases desarrolladas para poder construirlo, así como algunos acercamientos al contexto y los principios que lo determinaron.

- *Revisión y análisis de los registros documentales del proceso de formulación.*

Metodológicamente se planteó el acercamiento a las entidades que tuvieron a cargo la formulación del PDSAN Nariño, buscando tener acceso a la mayor parte de los registros documentales del proceso desarrollado y así poder centrarse en la identificación de la diversidad de actores involucrados y la forma en que estos fueron convocados, las relaciones establecidas y el nivel de incidencia de sus intervenciones.

El acercamiento se estableció pero en la Gobernación de Nariño solo estuvieron disponibles 2 documentos en relación al proceso de formulación:

- Un contrato para la realización de algunos talleres de formulación: **CONTRATO INTERINSTITUCIONAL N°084-09 DEL 20 DE ABRIL DE 2009 CELEBRADO ENTRE LA GOBERNACIÓN DE NARIÑO Y LA FUNDACIÓN INSTITUTO MAYOR CAMPESINO**
- Un informe del mismo contrato: **INFORME FINAL DE ACTIVIDADES SAN JUAN DE PASTO JUNIO DE 2009. CONTRATO INTERINSTITUCIONAL N°084-09 DEL 20 DE ABRIL DE 2009**

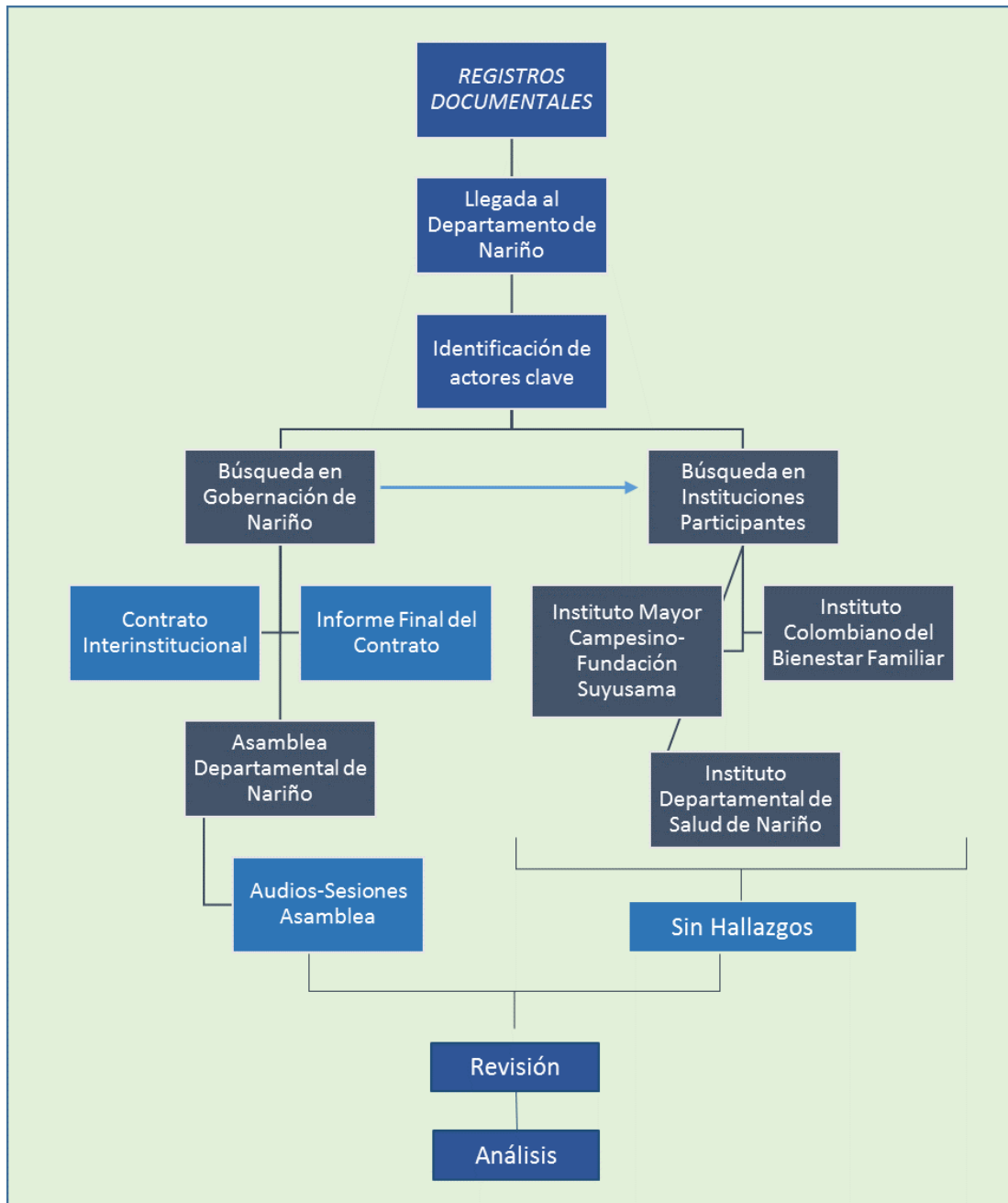
De igual forma y a través de la Secretaría General de la Asamblea Departamental de Nariño se pudo acceder a un conjunto de audios relacionados:

- Audios de las Sesiones de la Asamblea Departamental en los cuales se analizó y aprobó la propuesta del PDSSAN: **Sesión Ordinaria del 23 de noviembre de 2010**
Sesión Ordinaria del 25 de noviembre de 2010
Sesión Ordinaria del 30 de noviembre de 2010

La indagación al respecto de actas y relatorías de cada una de las reuniones y encuentros desarrollados para la construcción del plan, se desarrolló en la Gobernación de Nariño, el Instituto Mayor Campesino-Fundación Suyusama, el Instituto Colombiano para el Bienestar Familiar y el Instituto Departamental de Salud, entidades que aseguraron no

tener en la actualidad ningún registro documental frente al proceso.

Gráfico 5. Flujograma de la *Revisión y análisis de los registros documentales*



Fuente: Elaboración propia

B. Realización de Entrevistas

Para la realización de entrevistas se planteó en primera instancia un proceso de

identificación de actores clave, que se esperaba fueran de diferentes tipos y procedencias. Mediante un trabajo en campo en el Departamento de Nariño, se dialogó con actores e instituciones que, inicialmente, se pudieron identificar por lo planteado en el documento técnico de la política, pero posteriormente también se entrevistó a aquellos que fueron identificados y/o recomendados en el transcurso de los diálogos.

A estos actores se les aplicaron entrevistas semi-estructuradas a profundidad, considerando que el tiempo pasado desde la formulación de la política es amplio y por ende lo que se conservará en la memoria de cada actor podría ser limitado. Al respecto Müller plantea que el desarrollo de entrevistas con los actores de las decisiones en política pública, implica el diálogo con los individuos que participaron del proceso y puede implicar una lista infinita de actores, que deberá limitarse en consideración al tiempo y a los recursos. De igual forma, expone que en ocasiones, la entrevista puede dar menos información de la esperada, considerando que la memoria de los interlocutores falla, se tiene la tendencia a reconstruir a posteriori los papeles, el entrevistado tiende a modificar su discurso en función de los deseos supuestos del investigador y los funcionarios tendrán la tendencia a reconstruir la historia en función de sus nuevas funciones y roles. (Müller, 2002)

Estas situaciones planteadas por el teórico se pudieron evidenciar en la práctica, a lo largo del desarrollo de este trabajo, pues el hecho de que la formulación de esta política se haya realizado hace más de 6 años atrás, no solo dificultó la posibilidad de encontrar registros documentales del proceso, sino también la ubicación de quienes participaron y/o conocieron del asunto, pues el paso del tiempo llevó a que muchos actores abandonaran las instituciones u organizaciones de las que hacían parte y a su vez olvidaran los detalles de la formulación.

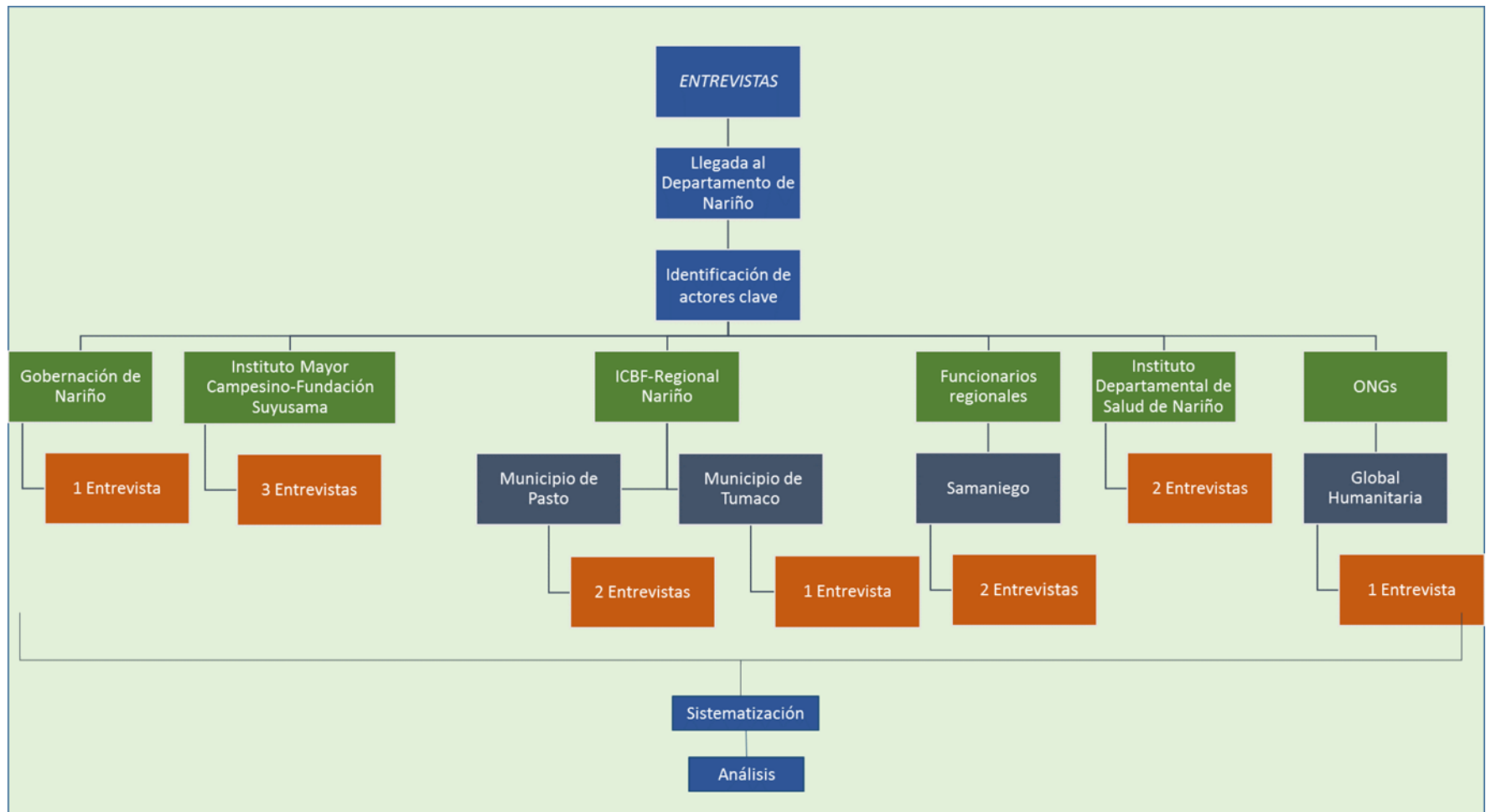
Es por lo anterior, que el desarrollo de las entrevistas con los diferentes actores clave no contó con el establecimiento de un modelo estructurado de preguntas, puesto que cada uno de ellos, desde su posición anterior como actual, cuenta con conocimientos muy diversos y puntos de vista específicos. Así entonces, en cada entrevista se buscó abordar, de acuerdo al contexto de cada actor, los siguientes tópicos:

- Surgimiento del PDSSAN
- Metodología de la formulación del plan.

-
- Actores involucrados en el proceso.
 - Características de la convocatoria de actores
 - Participación de los diferentes actores en la construcción del plan.
 - Rol asumido por el entrevistado en el momento de la formulación, especialmente a nivel de participación.

Este proceso finalmente permitió el desarrollo y sistematización de 12 entrevistas con 11 actores, todos pertenecientes en la actualidad y/o en el pasado a instituciones gubernamentales y/o a fundaciones contratistas del gobierno.

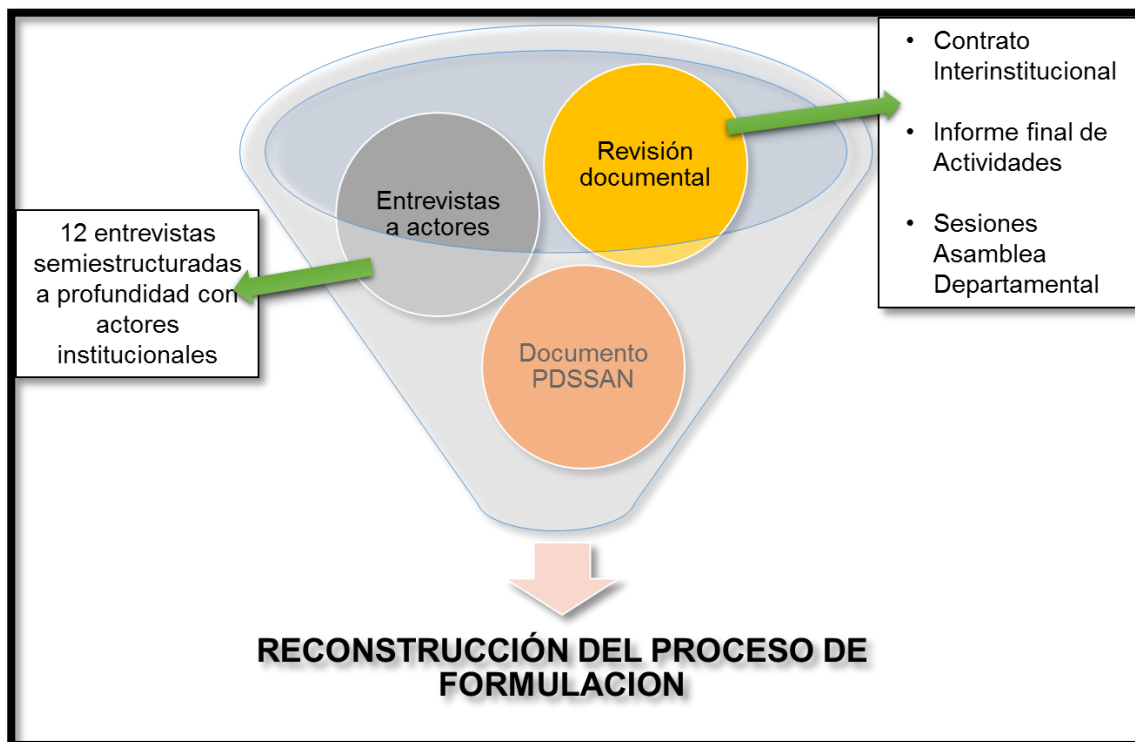
Gráfico 6. Flujograma de la Realización de Entrevistas



Fuente: Elaboración propia

A partir de las dos fuentes principales de información y basados en el principio de triangulación, recomendado por Yin para el trabajo de los estudios de caso, se realizó la Reconstrucción del Proceso de Formulación, como se puede ver gráficamente a continuación.

Gráfico 7. Fuentes de información y hallazgos



Fuente: Elaboración propia.

2. Plan de Análisis

Teniendo como base el marco contextual y conceptual adoptado para este trabajo, el análisis se basará principalmente en definir las condiciones que determinaron la forma en que la participación se incluyó en el proceso de formulación del PDSSAN, para lo cual se comparan los hallazgos con las premisas conceptuales alrededor de las categorías formuladas en la unidad de análisis. En este sentido, el análisis se centra en 2 categorías: el contexto, que abarca lo socio-cultural, económico, geográfico y político; y los actores, con sus características y roles.

Gráfico 8. Unidad de Análisis



Fuente: Elaboración propia.

En este punto no solo se busca establecer una descripción integral del proceso sino, además, realizar una aproximación al impacto que pueden tener estos enfoques de participación en la formulación del plan SAN Nariño, intentando encontrar relaciones que puedan ser aplicables a otros casos de planes de SAN pero también brindando finalmente recomendaciones pertinentes al campo de la participación comunitaria en la construcción de la política pública.

Cronograma**Tabla 5.** Cronograma de actividades del proyecto.

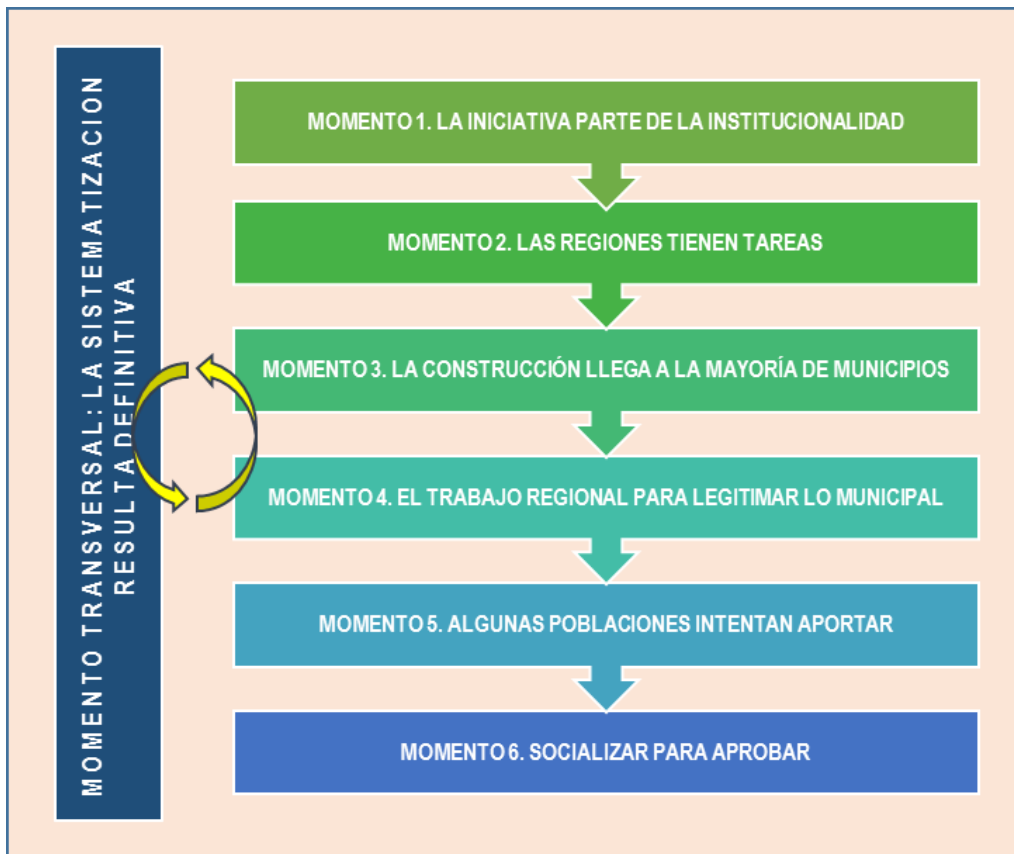
FASE METODOLOGICA		ACTIVIDADES	TIEMPO
Establecimiento de la información	Lectura Documental	<ul style="list-style-type: none"> – Contacto con la entidad departamental encargada. – Ubicación y revisión de las últimas versiones de los documentos requeridos – Lectura de los documentos – Identificación y sistematización de los hallazgos 	Marzo a Julio de 2015
	Entrevistas	<ul style="list-style-type: none"> – Identificación y ubicación de los actores clave del proceso – Desarrollo de las entrevistas – Sistematización de las entrevistas 	Junio a Octubre de 2015
Análisis		<ul style="list-style-type: none"> – Unificación de los hallazgos de los documentos técnicos, los registros del proceso de formulación y los testimonios de los actores entrevistados. – Establecimiento de la matriz de actores participantes – Determinación de las formas de vinculación de los actores al proceso. – Definición del rol de cada actor. – Análisis de la incidencia de la participación comunitaria en el plan resultante. 	Abril a Diciembre de 2015
Elaboración del documento final		Sistematización de los resultados, análisis y conclusiones	Agosto de 2015 a Marzo de 2016

7. Reconstrucción del proceso

En el intento de conocer de forma más clara cómo se dio el proceso de participación comunitaria en la formulación del Plan Decenal de Soberanía y Seguridad Alimentaria y Nutricional de Nariño 2010-2019, se realizó un proceso de acercamiento a lo sucedido a través de la revisión documental y el desarrollo de entrevistas semi-estructuradas a profundidad. Este proceso y la posterior integración y correlación de todas las versiones, los documentos encontrados y el propio plan resultante, permitió la elaboración de esta reconstrucción del proceso, que al ser una aproximación desde la información recolectada, por supuesto, presenta vacíos en varios aspectos, especialmente en la intención de caracterizar la participación vivida desde la propia experiencia de los actores de la comunidad, a quienes no se pudo ubicar y por ende esta construcción se realiza netamente desde las versiones institucionales.

La siguiente reconstrucción está conformada por una serie de momentos, que aunque se basan en los momentos de construcción que se encuentran en el documento del PDSSAN, fueron ajustadas a los resultados de las entrevistas y por ende resultan de la creación propia de la autora.

Gráfico 9. Momentos de la Formulación del PDSSAN



Fuente: Elaboración propia

PROCESO DE FORMULACIÓN DEL PLAN DECENAL DE SOBERANIA Y SEGURIDAD ALIMENTARIA Y NUTRICIONAL NARIÑO 2010-2019

La intención de formular el plan nace principalmente de 2 circunstancias del contexto nariñense y nacional:

- La expresión del Comité Departamental de SAN sobre la necesidad de contar con un plan.
- La inclusión de la Construcción del Plan Departamental de SAN como una meta del plan de desarrollo 2008-2011 “Adelante Nariño”.

De igual forma se enmarca en los procesos y luchas desarrolladas por los pueblos indígenas, comunidades afrodescendientes y organizaciones campesinas alrededor de la soberanía alimentaria, así como en la Política Nacional de SAN establecida mediante el

Conpes 113 de 2008 y por ende en los compromisos adquiridos en la Cumbre Mundial de la Alimentación del año 2002 y los Objetivos de Desarrollo del Milenio.

MOMENTO 1. LA INICIATIVA PARTE DE LA INSTITUCIONALIDAD

Todo el proceso de identificación de la necesidad de construir un plan y la definición de la metodología a seguir, partió básicamente de las instituciones gubernamentales con presencia e incidencia en el departamento, por lo cual fueron estas quienes tuvieron responsabilidad e impacto directo en la formulación del plan.

Así entonces, en este momento específico se recorrieron las siguientes fases:

Fase 1. Conformación del Comité Departamental de SAN: por medio de este estamento se buscó incluir a los diferentes actores públicos, privados e instituciones del departamento que tienen un papel fundamental en la SAN. De igual forma, fue este, bajo el liderazgo de la Gobernación y el ICBF, el estamento que estableció la necesidad y la importancia de contar con un plan de SAN.

Para la época, el Comité de SAN estaba conformado por el ICBF, Instituto Colombiano de Desarrollo Rural - INCODER, Instituto Departamental de Salud, Servicio Nacional de Aprendizaje - SENA, Secretaría de Agricultura y Medio Ambiente, Departamento para la Prosperidad Social - DPS, Secretaría de Educación, Secretaría de Equidad de Género y la Universidad de Nariño. Igualmente asistían como invitados algunos organismos de cooperación internacional tales como la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura - FAO, el Programa Mundial de Alimentos - PMA, la Organización Internacional para las Migraciones - OIM y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo - PNUD.

Fase 2. Acuerdos de asistencia técnica: Según se especifica en el plan, se realizaron alianzas con entidades del nivel nacional y organismos de cooperación internacional, sin embargo, no se especifica con cuales. No obstante, uno de los actores consultados refirió que la formulación del plan resulta de una alianza interinstitucional conformada, según él recuerda, por: la Gobernación de Nariño, ICBF Regional Nariño, Instituto Departamental de Salud, los Comités Técnicos Interinstitucionales de Educación Ambiental –CIDEA-, la Corporación Autónoma Regional de Nariño - Corponariño y algunas Universidades.

Fase 3. Definición de la ruta metodológica: esta fase constituye un punto fundamental para el posterior despliegue operativo de la construcción del PDSSAN puesto que se estableció el equipo funcional liderado por el ICBF y la Gobernación de Nariño y así mismo se definió la metodología y se socializó.

Frente al desarrollo metodológico y logístico de la formulación del plan debe resaltarse que éste se dio en el marco de un proceso de planificación regional orientado por el Plan Departamental de Desarrollo “Adelante Nariño”, por lo cual de forma simultánea y con base en una misma metodología se construyeron el Plan de Educación Ambiental, el Plan Departamental de Cultura, el Plan Departamental de Comunicaciones, el Plan Departamental de Educación Pertinente y el Plan Departamental de Soberanía y SAN.

Para este proceso, fue el Instituto Mayor Campesino en su Programa Suyusama el encargado de diseñar la metodología, concertar los roles, definir el cronograma de trabajo y la estrategia operativa a nivel territorial. Se conoció que la metodología fue discutida y acordada por los diferentes “dinamizadores” de cada tema, es decir funcionarios que conocían del tema y que eran designados desde cada sector; sin embargo el enfoque metodológico básico que orientó todo el proceso corresponde a la propuesta del Instituto Mayor Campesino: “Metodología para la construcción de una visión compartida de sostenibilidad”, basada en los conceptos de visión prospectiva estratégica y sostenibilidad.

Como se pudo conocer mediante la cartilla “Herramientas para la construcción de región en perspectiva de Sostenibilidad” (Suyusama, 2006), el camino metodológico propuesto establece 5 grandes momentos:

- Aproximación de los participantes a la sostenibilidad
- Construcción de una visión prospectiva de región en condiciones de sostenibilidad.
- Construcción de instrumentos de medición o verificación de que ya se alcanzaron las condiciones de sostenibilidad (indicadores)
- Definición del camino, las estrategias necesarias para alcanzar las condiciones de sostenibilidad.
- El sueño de región sostenible y el camino para alcanzarlo. Se continúa con la definición de competencias y las articulaciones para dinamizar las estrategias.

De acuerdo a esta metodología, existieron algunos documentos o herramientas que se tuvieron en cuenta, no solo para aterrizar la propuesta metodológica, sino también para establecer el diagnóstico, la línea de base y la visión del plan de acuerdo a lo que ya antes se había trabajado. Estos documentos de referencia fueron:

- *Planes de Vida municipales:* Los planes de vida se proyectan como una de las experiencias nariñenses de participación comunitaria, pues resultan del esfuerzo de las comunidades campesinas, indígenas y afrocolombianas para proponer un referente en la planificación del desarrollo, desde un enfoque comunitario, prospectivo, estratégico e integral. La construcción de esta visión política, económica, socio-cultural y ambiental se da a partir de la identificación de fortalezas, retos y oportunidades regionales, y con la intención de que estas guíen las rutas de acción hacia el desarrollo de la comunidad, en el marco de la institucionalidad y realidad del presente.

De igual forma, en el departamento estos planes de vida han buscado orientar nuevas lecturas de la realidad y por ende entrar en diálogo con los procesos de construcción, seguimiento y evaluación de política pública. En este sentido, estos espacios se han proyectado como vías democráticas para la relación Estado-comunidad, como estrategias para la construcción de paz positiva y sostenible, y de condiciones de vida digna y equidad. (Gobernación de Nariño, y otros)

- *Planes de Desarrollo Municipales*
- *Plan de Desarrollo Departamental:* El plan fue formulado dentro del periodo de gobierno de Antonio Navarro Wolff y por tanto se enmarcó en el plan de desarrollo 2008-2011 “Adelante Nariño”. No obstante, el plan decenal posteriormente también fue considerado y armonizado en la apuesta de plan de desarrollo 2012-2015 del gobernador Raúl Delgado “Nariño Mejor”.
- *Visión Prospectiva Nariño 2030*
- *Plan de Acción en Biodiversidad del Departamento de Nariño 2006-2030:* Centrado en el conocimiento, conservación y uso de la biodiversidad a través de un diagnóstico regional y la formulación de una propuesta técnica operativizada en programas estructurales e instrumentales que abordan las principales problemáticas alrededor del tema.
- *Plan de Competitividad*

- *Conpes 113 de 2008*: Correspondiente a la Política de Seguridad Alimentaria y Nutricional del país y que no solo define la SAN como concepto sino que establece estrategias para trabajar alrededor del tema a nivel territorial.

Fase 4: Capacitación del equipo dinamizador. Para este proceso se realizaron sesiones de capacitación con una duración de 2 días en el municipio de Chachaguí, en donde participaron, según se establece en el Informe Final entregado por el Instituto Mayor Campesino (IMC), rectores de instituciones educativas, gestores culturales, líderes de instituciones, organizaciones campesinas y étnico-territoriales, educadores ambientales y comunicadores.

Este grupo de personas serían posteriormente las encargadas a nivel municipal y regional de dirigir los procesos de construcción del plan en diferentes grupos de trabajo, por lo cual recibieron formación en planeación prospectiva y estratégica de la sostenibilidad regional, y en el diseño de acciones orientadas a la coordinación, comunicación y logística del proceso. Debe destacarse que durante la capacitación, los diferentes representantes de los 5 planes estuvieron presentes, por lo cual no se puede definir con claridad quienes estuvieron directamente relacionados con el PDSSAN. No obstante, según la versión de uno de los funcionarios del IMC, aunque todos recibían capacitación metodológica conjunta, existieron espacios donde se trabajaban temas específicos de cada plan, para lo cual se organizaban mesas de trabajo.

MOMENTO 2. LAS REGIONES TIENEN TAREAS

El primer acercamiento a los territorios se dio en este momento, en el cual los encuentros se realizaban en un solo municipio pero con la asistencia de representantes y funcionarios de las instituciones de la correspondiente zona. El principal objetivo de estos encuentros fue planificar y definir la estructura de los talleres municipales y establecer las tareas que a nivel municipal se debían llevar a cabo, en especial alrededor de la recolección de información para el establecimiento de línea de base. Se puede considerar que fue un momento para la construcción del “diagnóstico” regional.

Este planteamiento coincide con un testimonio que refiere que a nivel zonal, se realizaron reuniones convocadas por el Instituto Departamental de Salud solo con profesionales o

representantes de las instituciones de salud, las cuales, y desde los municipios, llevaban información o estadísticas para aportar a la construcción.

Según el documento del PDSSAN se desarrollaron un total de 11 asambleas zonales. Esta referencia a “zonas” ha generado un punto de conflicto con lo referido por los entrevistados quienes hicieron referencia explícita a que estas reuniones se desarrollaron por “subregiones”. De acuerdo a la información encontrada en las listas de asistencia y el informe de actividades del Instituto Mayor Campesino, se pudo establecer que las “zonas” trabajadas en este proceso de formulación no corresponden a las 5 subregiones propuestas en el plan de Desarrollo “Adelante Nariño”. Uno de los integrantes del equipo líder corroboró esta hipótesis y explicó que correspondieron a 9 zonas, de las cuales no recordaba específicamente como estaban distribuidas.

MOMENTO 3. LA CONSTRUCCIÓN LLEGA A LA MAYORÍA DE MUNICIPIOS

En este gran momento de construcción se realizaron talleres orientados por los dinamizadores en cada uno de los 52 municipios participantes de los 64 que conforman el departamento, según refiere el documento del PDSSAN.

Para este momento, se conoció que la convocatoria se realizó principalmente a través de las alcaldías municipales y el ICBF. En estos espacios se contó con la asistencia de funcionarios de la UMATA, representantes del sector salud, educación y pequeños productores. Debe resaltarse que uno de los sectores que más participación tuvo en general en el proceso fue el de educación, puesto que los rectores y coordinadores se desempeñaron como los actores de enlace con las regiones y los municipios.

En cada una de estas reuniones se recogieron insumos mediante una metodología, que según se puede establecer por las versiones de los diferentes actores consultados, consistía en realizar una introducción explicativa alrededor de la SAN y el plan, posteriormente y mediante unas preguntas orientadoras se trabajaba acerca de las necesidades y problemáticas identificadas en SAN en cada contexto.

MOMENTO 4. EL TRABAJO REGIONAL PARA LEGITIMAR LO MUNICIPAL

Es importante destacar que a nivel logístico estos encuentros implicaron una importante inversión de recursos económicos para la movilización de los asistentes hacia un mismo punto, pero así mismo de personal para la organización, puesto que como se verá más

adelante en este momento no solo hubo presencia de funcionarios de instituciones sino también de líderes o delegados de organizaciones.

Esto se pudo evidenciar en la revisión del Contrato Interinstitucional N°084-09 del 20 de Abril de 2009 Celebrado entre la Gobernación de Nariño y la Fundación Instituto Mayor Campesino, puesto que el IMC también participó a nivel zonal, pero solo en el desarrollo de 2 reuniones, y en su rol de contratista no solo se encargaba de la logística y del apoyo metodológico sino también del suministro de refrigerios, almuerzos y el transporte de las personas provenientes de otros municipios.

Según los líderes del proceso de formulación, a pesar del costo económico que las reuniones zonales implicaban y que fue entonces el presupuesto una barrera para visitar las regiones de forma más continua, se hizo el esfuerzo de desarrollar al menos 1 encuentro por zona. No obstante, otro testimonio de un líder de la gobernación aclara que se realizaron 3 encuentros por zona. En el primero, o de “diagnóstico”, como ya se había comentado, se establecían unas tareas para desarrollar posteriormente a nivel municipal. En el segundo y con la información ya recolectada se trabajó alrededor de la plataforma estratégica y en el tercero se hacía la validación y aprobación de lo anterior. Este punto no se pudo aclarar, pues ninguno de los 2 testimonios coincide con lo expuesto en el documento técnico del plan que especifica la realización de un total de 11 asambleas zonales, por lo cual se puede pensar que no todas las zonas contaron con la realización de encuentros, o no en todas se realizaron en los 3 niveles.

En consecuencia, el Informe del IMC refiere que en esta fase se “concertó la lectura del contexto regional con énfasis en potencialidades y retos y se definió un primer nivel de articulación de las miradas prospectivas y las rutas estratégicas”. De acuerdo a los testimonios y a las listas de asistencia a las que se pudo acceder, en esta fase de construcción del plan la convocatoria se canalizó principalmente por las alcaldías municipales y el ICBF, y por tanto participaron:

- Madres comunitarias
- Organizaciones de mujeres campesinas
- Juntas comunales
- Representantes de gremios
- Organizaciones de pequeños productores

- Sector educativo
- Núcleo sindical
- UMATAs municipales (de todos los municipios)
- Redes del ICBF: como hogares comunitarios y del programa FAMI
- Algunos resguardos indígenas del pie de monte
- Consejos comunitarios
- Gerentes y/o directores de ESE - Hospitales
- Coordinadores de Salud Pública de las Direcciones Locales de Salud
- Presidentes de Juntas de Acción Comunal
- Comisarías de Familia
- Secretarías de Salud
- Secretarías de Educación
- Docentes y Rectores de Instituciones Educativas

Para este momento se pudo conocer el caso específico de las reuniones zonales realizadas en el municipio de Tumaco, donde se contó con el desarrollo de 2 asambleas y la asistencia de representantes no solo de este municipio sino de los que conforman la subregión, con quienes inicialmente, según los relatos, mediante preguntas orientadoras y grupos focales, se trabajaba alrededor de las necesidades en SAN, siguiendo a grosso modo los ejes del Conpes 113. Posteriormente, la segunda reunión llevó a una priorización de los temas tratados en el encuentro anterior, no obstante, se resalta que a esta convocatoria fueron menos los asistentes porque al parecer el proceso de invitación fue más rápido y corto.

Para esta subregión se estableció que los encuentros contaron con la asistencia simultánea todos los actores, es decir, se puede comprender que a este nivel no se desarrollaron mesas de trabajo con población específica.

Finalmente, para esta subregión se pudo establecer que se contó con la asistencia específica de 2 organizaciones de importancia para la región, con las cuales se pudo establecer contacto pero no fue posible identificar al actor puntual que había hecho parte del proceso. Estas fueron:

▪ *Representantes de la Unión Indígena del Pueblo Awá - UNIPA*

La comunidad Awá reside en los municipios de Ricaurte, Barbacoas, Tumaco, Roberto y Magüí Payán, Mallama-Piedrancha, Samaniego, Santacruz-Guachavéz e Ipiales. Los y las integrantes de este pueblo se agrupan en las organizaciones UNIPA y CAMAWARI, que trabajan por la consolidación de los territorios habitados por los Awá.

Históricamente este pueblo ha sido afectado por la pobreza y el conflicto armado. Esto por un lado les ha generado el padecimiento de problemas de salud y nutrición junto con dificultades de acceso a los servicios de salud y educación y han padecido la violencia expresada en masacres, desapariciones, desplazamiento y confinamiento. (Gobernación de Nariño, 2012).

La Unidad Indígena del Pueblo Awá – UNIPA inicia su trabajo organizativo teniendo como principal motivación, entre otras, la invasión de sus tierras por parte de empresas palmicultoras. Así entonces UNIPA trabaja desde 1985 con el nombre de Proyecto Awá y a partir de 1995 con el nombre actual, agrupando cerca de 26.000 indígenas, quienes han logrado la legalización del territorio, la elaboración de un Plan de Vida, la creación de su propia emisora, la Institución Educativa Bilingüe IETABA y la Institución Prestadora de Salud Indígena IPSI. (Fundación Paz y Reconciliación, 2014)

▪ *Representantes de los Consejos Comunitarios: RECOMPAS, ASOCOETNAR, COPDICONC*

Como refiere una de las personas entrevistadas, los consejos Comunitarios surgen de la lucha colectiva de las comunidades negras en un proceso de defensa de la tierra, la cultura y la autonomía, situación que se fortalece en el momento en que el cultivo de palma de aceite llega a la región pacífica y éstas comunidades se ven afectadas fuertemente en toda su dinámica de vida. No obstante, este tipo de organización adquiere fuerza y legitimidad cuando, como logro de las luchas sociales y políticas de las comunidades afrodescendientes se promulga la Ley 70 de 1993, expedida en virtud de lo consagrado en el artículo transitorio 55 de la Constitución Nacional.

La Ley 70 “Tiene por objeto reconocer a las comunidades negras que han venido ocupando tierras baldías en las zonas rurales ribereñas de los ríos de la Cuenca del Pacífico, de acuerdo con sus prácticas tradicionales de producción, el derecho a la propiedad

colectiva... Así mismo tiene como propósito establecer mecanismos para la protección de la identidad cultural y de los derechos de las comunidades negras de Colombia como grupo étnico, y el fomento de su desarrollo económico y social, con el fin de garantizar que estas comunidades obtengan condiciones reales de igualdad de oportunidades frente al resto de la sociedad colombiana. De acuerdo con lo previsto en el Parágrafo 1o. del artículo transitorio 55 de la Constitución Política, esta ley se aplicará también en las zonas baldías, rurales y ribereñas que han venido siendo ocupadas por comunidades negras que tengan prácticas tradicionales de producción en otras zonas del país y cumplan con los requisitos establecidos en esta ley.”_(Gobernación de Nariño, 2008)

Es así como los Consejos Comunitarios también se han establecido como una forma de organización territorial pero con la principal labor de exigir y velar por el cumplimiento de “los derechos de las comunidades negras establecidos en la Constitución Nacional, la Ley 70 de 1993, decretos reglamentarios, acuerdos, convenios, pactos, tratados internacionales, normativas nacionales, departamentales y municipales, Derechos Humanos de todos los habitantes y colectivos de todos los consejos comunitarios, organizaciones y comunidades afro colombianas” (Gobernación de Nariño, 2012).

Según comenta la entrevistada, en las veredas a lo largo del río se organizan unas Juntas Veredales, estas se asocian para conformar un Consejo Comunitario y debido a que existen tantos, estos a su vez se agruparon en Asociaciones, de las cuales y para la región de Nariño tienen presencia tres: RECOMPAS – Red de Consejos Comunitarios del Pacífico Sur, ASOCOETNAR – Asociación de Consejos Comunitarios Étnicos de Nariño y COPDICONC - Consejo Mayor para el Desarrollo Integral de Comunidades Negras de la cordillera Occidental de Nariño.

RECOMPAS es una organización autónoma de carácter étnico y sin ánimo de lucro que nace en el 2003 y agrupa a los Consejos Comunitarios de Tumaco y Francisco Pizarro. Se estableció como una instancia de interlocución entre los Consejos Comunitarios y las instituciones del orden Local, Departamental, Nacional e Internacional, y con el objetivo de “promover el desarrollo organizacional, social, político, económico, ambiental y cultural de las comunidades negras del Pacífico Sur colombiano en el departamento de Nariño”. (Red de Consejos Comunitarios del Pacífico Sur de Nariño, 2015)

De ella hacen parte los 15 Consejos Comunitarios y Según la Monografía de Nariño de la Fundación Paz y Reconciliación, RECOMPAS trabaja principalmente en 3 líneas de acción:

fortalecimiento y capacitación de líderes, Etno-educación principalmente en jóvenes y la recuperación de los procesos productivos tradicionales alrededor de la agricultura y la pesca. (Fundación Paz y Reconciliación, 2014)

Es importante resaltar que la costa Pacífica nariñense, zona de asentamiento de las comunidades afrodescendientes, registra los más altos índices de necesidades básicas insatisfechas, situación que se ha agravado por el conflicto de tierras generado por la implantación de monocultivos como la palma, la extensión de los cultivos ilícitos, la presencia de grupos armados ilegales y una gran incidencia del narcotráfico (Gobernación de Nariño, 2008).

En este sentido, además de estas dos organizaciones de relevancia, se pudo establecer que para esta subregión estuvieron presentes en este momento otros actores:

- Líderes juveniles
- Organizaciones de mujeres
- Asociaciones de productores de cacao, palma y coco
- Funcionarios del ICBF
- Secretarías de Salud
- Funcionarios de las UMATAs.

MOMENTO 5. ALGUNAS POBLACIONES INTENTAN APORTAR

Una vez se habían recolectado y sistematizado los resultados de los momentos anteriores, estos insumos eran trabajados en mesas de población específica, donde se buscaba aterrizar estratégicamente los componentes del plan y de alguna manera iniciar la validación del mismo. De acuerdo a lo encontrado, estas mesas no se realizaron ni en los municipios ni en los encuentros zonales sino que correspondieron a espacios posteriores y/o independientes de los otros procesos, pues metodológicamente se había establecido que en los dos primeros momentos se trabajara de forma conjunta con todos los actores involucrados.

Según el documento del plan, las mesas desarrolladas fueron:

- Niños, niñas y adolescentes: Que según se ha podido establecer se desarrolló en una sola sesión y en la ciudad Pasto, con asistentes procedentes de Pasto y los municipios

aledaños. Se encontró que se trató de abordar las problemáticas que los niños y niñas percibían en cuanto a SAN a través de la realización de actividades dinámicas y la elaboración de dibujos.

La inclusión de esta mesa es relevante en el proceso pues se ha encontrado que tiene una importante relación con el contexto nacional de la época, momento para el cual la expedición de la Ley 1098 de 2006 era reciente y por medio de esta se había expedido el Código de la Infancia y la Adolescencia, que tiene por objeto “establecer normas sustantivas y procesales para la protección integral de los niños, las niñas y los adolescentes, garantizar el ejercicio de sus derechos y libertades consagrados en los instrumentos internacionales de Derechos Humanos, en la Constitución Política y en las leyes, así como su restablecimiento”. Este código establece que se entiende por niño o niña, las personas entre los 0 y los 12 años de edad, y por adolescente las personas entre los 13 y los 18 años de edad.

En este sentido y en relación a la garantía de la SAN en la infancia, el código define en su artículo 17 el Derecho a la vida y a la calidad de vida y a un ambiente sano, que se complementa con el Derecho a los Alimentos establecido en el artículo 24. No obstante, este último no solo hace referencia a los alimentos como tal, sino que por alimentos se entiende todo lo indispensable para el desarrollo físico, psicológico, espiritual, moral, cultural y social.

En el libro tercero del Código se retoma el tema de las Políticas Públicas de Infancia y Adolescencia, definiéndolas como “el conjunto de acciones que adelanta el Estado, con la participación de la sociedad y de la familia, para garantizar la protección integral de los niños, las niñas y los adolescentes”. De igual forma se establece como principios de estas políticas públicas, el interés superior del niño, niña o adolescente, y la Participación social. En este sentido, son los alcaldes, gobernadores y el presidente los responsables de estas políticas, que según se puede interpretar del código, se centran básicamente en la inclusión de los aspectos más relevantes para el trabajo, en las problemáticas más prioritarias de la infancia y la adolescencia en los planes de desarrollo territoriales. (Congreso de la República de Colombia, 2006).

No obstante, la puesta en la agenda social y política del tema de la Infancia y Adolescencia, sumada a los conceptos que la Ley 1098 retoma, tales como derechos, participación y

políticas públicas, se convierten en un marco de oportunidades importante para que se tomara la determinación de incluir a los niños, niñas y adolescentes en este proceso de construcción colectiva del PDSSAN. Se puede decir que contribuye a ratificar la intención política del gobierno departamental de turno de incluir y reconocer a la infancia como una población relevante en el departamento y en la construcción de política pública en todos los ámbitos.

- Pueblos indígenas: el testimonio de los integrantes del equipo líder de la formulación refiere que en el proceso se contó con representantes de todos los pueblos indígenas presentes en el departamento. Esta versión se correlaciona con otros testimonios que afirman conocer de la presencia de líderes de los Pastos, los Ingas y los AWA en el encuentro zonal realizado en Tumaco. Con respecto a los otros pueblos indígenas no se encontró referencia en las entrevistas.
- Delegados de comunidades afrodescendientes. No se ha podido establecer si además de la reunión en Tumaco tuvieron una mesa de trabajo específica.
- Nutricionistas y otros profesionales de la salud. Este espacio se realizó en la ciudad de Pasto pero al parecer contó con la presencia de profesionales no solo de la capital sino de varios municipios del departamento. En primera instancia se socializaba qué era y cuál era el objetivo del plan decenal, a continuación se hacían propuestas referentes al tema y a las problemáticas que cada uno identificaba mediante la metodología de Lluvia de Ideas. Con estas propuestas y mediante el uso de tarjetas didácticas para cada apuesta, se clasificaba por temáticas de acuerdo a los determinantes de la SAN y en cada tópico se iba construyendo una ruta estratégica en la cual se basó la formulación de los programas que finalmente constituyen el plan.
- Integrantes de la mesa departamental de Organizaciones Campesinas. Desde el equipo líder se expresa que fueron varias las reuniones realizadas en esta mesa, aunque no recuerdan específicamente el nombre de alguna de estas organizaciones. En testimonios de otros actores no se encontró ninguna referencia al tema.

MOMENTO 6: SOCIALIZAR PARA APROBAR

Para la consolidación del plan y su aprobación final este pasó por varias instancias, que según lo identificado fueron las siguientes:

- Presentación del documento final a nivel zonal. Aún no se ha podido establecer con seguridad si este proceso se pudo dar en todas las zonas o solo en algunas. Se expresó que todos los componentes del plan fueron socializados a este nivel, se recibieron aportes y sugerencias a lo contenido e incluso se generaron debates frente a algunos temas, que permitieron definir la redacción final. Este proceso se pudo haber dado considerando que a medida que la información y los aportes se iban sistematizando estos eran consolidados y compartidos con los dinamizadores.
- Socialización, debates y aprobación en el Consejo de Gobierno. No se encontró información específica frente a este paso.
- Socialización, debates y aprobación en el Consejo Departamental de Política Social. No se encontró información específica frente a este paso.
- Socialización, debates y aprobación en la Asamblea Departamental. Al revisar la grabación de las sesiones en las que se discutió la aprobación del plan se puede identificar que no se realizaron debates a profundidad en referencia a los contenidos del plan sino más bien se llevaron a cabo cambios en la forma de la ordenanza de aprobación, estos en referencia a la aclaración de los aspectos como: las entidades que tienen competencia en el tema y el alcance presupuestal. No obstante, en las grabaciones no se encuentra evidencia de discusiones alrededor de las razones para cambiar algunas palabras o frases, ni tampoco se identificó la explicación acerca del presupuesto que se asignaría al plan ni la procedencia del mismo.

Así las cosas, el 30 de Noviembre de 2010 se da la aprobación mediante la Ordenanza 27 de la Asamblea Departamental de Nariño “Por medio de la cual se adopta el Plan Decenal de Soberanía y Seguridad Alimentaria y Nutricional – PDSSAN – 2010-2019”

MOMENTO TRANSVERSAL: LA SISTEMATIZACIÓN RESULTA DEFINITIVA

De acuerdo a lo que se pudo conocer del proceso, la tarea de sistematizar e ir redactando el documento se fue dando de forma simultánea al desarrollo de las diferentes asambleas a cada nivel. Según los relatos, la sistematización se dio en primera instancia por cada uno de los dinamizadores o líderes a los niveles municipal y zonal. Estos dinamizadores eran generalmente funcionarios o delegados de la Gobernación, Suyusama o el ICBF, quienes además se encargaban de ir transfiriendo continuamente la información al equipo líder.

El equipo líder, conformado por el ICBF y la Gobernación, se encargaba de ir analizando la información, organizándola y ajustándola a los diferentes ejes temáticos.

Simultáneamente los avances se enviaban para que a nivel zonal y en las mesas se fuera conociendo el documento previo e incluso se realizaran debates. El Instituto Mayor Campesino continuamente prestó su asesoría en la revisión de los avances, pero aclaran los entrevistados que su apoyo no llegó hasta la revisión de la versión final.

Debe resaltarse que en las entrevistas se expresó que debido a que la misma metodología aplicada de Visión Prospectiva permitía un análisis muy amplio de las diferentes temáticas, algunas propuestas u objetivos eran muy amplios o ambiciosos, y por lo tanto, debían a nivel central aterrizar las propuestas de acuerdo a la viabilidad y a la oferta institucional pre-existente. Así mismo, se identificaban problemas con algunos aportes recibidos desde las regiones, puesto que no era muy clara la diferenciación entre programas y proyectos, por lo tanto el equipo gestor debía realizar ajustes técnicos a las propuestas.

8. Análisis del proceso

8.1 La iniciativa de la formulación

La formulación del PDSSAN nace de la iniciativa de la Gobernación de Nariño 2008-2011, que se caracterizó por promover la participación ciudadana y comunitaria en su línea de gobierno. Esto permitió que el plan departamental de desarrollo se construyera de forma participativa, que se adoptara la estrategia de presupuestos participativos pero también que se formulara de forma colectiva el PDSSAN.

De acuerdo a las aproximaciones conceptuales del proceso de formulación, los teóricos del tema resaltan la existencia de dos procesos: la identificación del problema y la toma de decisiones. Frente a la identificación del problema, podemos decir que la definición de la Inseguridad Alimentaria y Nutricional como una situación socialmente problemática se dio a nivel internacional varios años atrás y a nivel nacional, aunque solo hasta el 2008 se reconoció oficialmente el concepto de seguridad alimentaria y nutricional, ya hace varias décadas se estaban realizando acciones alrededor de la temática.

Fue en el 2008, que se oficializó en el Conpes 113 la Política de Seguridad Alimentaria y Nutricional de Colombia, documento técnico que no solo entregó los lineamientos generales para el trabajo de la temática en el país, sino que además estipuló la importancia de iniciar la construcción de planes regionales de SAN que orientaran el accionar de acuerdo a las características propias de cada región. Dentro de la construcción de los planes regionales, el Conpes estableció la necesidad de incluir la participación ciudadana y comunitaria.

Como se puede ver, en el año 2008 se oficializó la política mediante Conpes 113 y en este mismo año inicia la construcción del PDSSAN en Nariño, lo cual ha llevado a deducir, que aunque con claridad los lineamientos del Conpes 113 pusieron en la agenda política la necesidad departamental de contar con un plan de SAN, la formulación del PDSSAN se

hizo realidad gracias a la voluntad política de la gobernación, que contempló, desde el inicio, la importancia de trabajar el tema, pero de hacerlo además con los nariñenses.

En el departamento de Nariño, como en todo el país, la inseguridad alimentaria ha sido una problemática compleja e históricamente arraigada, pero debe decirse que en este departamento, ésta situación se agudiza como resultado de las problemáticas sociales que han azotado a la región, las cuales han perpetuado unas difíciles condiciones asociadas a la pobreza.

Entre las problemáticas departamentales se destaca el conflicto armado, pues como se ha dicho, esta situación se ha vivido con intensidad en la región, especialmente por la presencia de múltiples actores armados legales e ilegales, destacando entre estos últimos guerrillas, paramilitarismo y bandas criminales. Esta situación además se ha dado en asociación con el narcotráfico, pues en el departamento se ha identificado la existencia de toda una cadena de producción, distribución y comercialización de sustancias psicoactivas, lo cual ha contribuido a agudizar la violencia y a establecer barreras para la entrada del Estado y sus instituciones, conllevando a que actores armados al margen de la ley tomen el control de los territorios y establezcan un orden específico.

En este marco, la disponibilidad, acceso, consumo y utilización biológica de los alimentos se ha visto afectada, reflejándose en una preocupante situación nutricional, alimentaria y de salud en las poblaciones, afectando principalmente a las más vulnerables. Es por esto que la Inseguridad Alimentaria y Nutricional no ha sido desconocida en el departamento y se han contemplado múltiples intervenciones, por lo cual la construcción del plan, se proyectó como la consolidación de un instrumento integrador de los actores y las acciones representativas en el tema.

En este orden de ideas, la problemática ya se había identificado a todos los niveles y se sabía que era necesario tener una orientación clara del tema. Por su parte, la decisión de actuar y de permitir que fuera un grupo importante de población el que decidiera los programas y proyectos puntuales a desarrollar, podría decirse que fue tomada por el Gobernador de Nariño, quien consciente de la necesidad de formular planes en diferentes temáticas, resolvió iniciar un proceso departamental de construcción participativa, dentro del cual se dio la formulación del PDSSAN. En este proceso específico, hay que resaltar la labor de la Oficina de Equidad de Género, que seguramente no solo impulsó esta iniciativa

sino que además facilitó todo el proceso en esta temática, tanto que se podría afirmar que las decisiones de nivel operativo y conceptual que seguramente tuvieron que tomarse en la marcha, fueron administradas por la líder de esta oficina.

En la toma de decisión frente a la construcción del plan, también se puede destacar el tema de los recursos, pues como en la mayoría de procesos de política, los recursos de todo tipo se suelen convertir en un factor determinante de las decisiones y acciones. En este sentido, tomar la determinación de desarrollar un proceso participativo a nivel departamental implicó una inversión muy significativa en varios aspectos. En primera instancia, se requirió de un gran número de funcionarios y colaboradores que se dedicaran a dinamizar el proceso a nivel central, zonal y municipal. De igual forma, es relevante la inversión económica que implicó movilizar a los diferentes actores dentro de los municipios y también hacia los encuentros zonales; proceso que necesitó de la contratación de operadores de transporte y de alimentación, tal como se identificó en el Contrato Interinstitucional hallado.

Así las cosas, la realización de la inversión es una muestra del interés del gobierno local de que el proceso se desarrollara de la mejor forma, así la participación no fuera un requisito sino más bien una recomendación de la política nacional.

8.2 Los actores y sus roles

De acuerdo a los hallazgos obtenidos y plasmados en la reconstrucción del proceso, se pueden identificar una serie de actores que hicieron parte de la construcción del PDSSAN. Estos actores tienen diferentes orígenes, características y roles. En general, podemos encontrar dos tipos de actores:

Tabla 6. Tipos de actores en el PDSSAN.

ACTORES INSTITUCIONALES	ACTORES COMUNITARIOS
<ul style="list-style-type: none"> ○ ICBF ○ Gobernación de Nariño: <li style="padding-left: 20px;">Secretaría de Agricultura y Medio Ambiente <li style="padding-left: 20px;">Secretaría de Educación <li style="padding-left: 20px;">Secretaría de Equidad de Género ○ Instituto Departamental de Salud 	<ul style="list-style-type: none"> ○ Algunos resguardos indígenas: <li style="padding-left: 20px;">representantes del Grupo Indígena AWA: UNIPA ○ Representantes de los Consejos Comunitarios de las comunidades afrodescendientes: RECOMPAS, ASOCOETNAR, COTICON

<ul style="list-style-type: none"> ○ Instituto Mayor Campesino en su Programa Suyusama ○ INCODER ○ Comités Técnicos Interinstitucionales de Educación Ambiental –CIDEA ○ Corponariño ○ SENA ○ Departamento para la Prosperidad Social DPS ○ Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura FAO ○ Programa Mundial de Alimentos PMA ○ Organización Internacional para las Migraciones OIM ○ Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo PNUD ○ Universidad de Nariño. ○ Redes del ICBF como hogares comunitarios y del programa FAMI ○ Nutricionistas de diferentes instituciones ○ Secretarías de Salud municipales ○ Gerentes y/o directores de ESE - Hospitales ○ Coordinadores de Salud Pública de las Direcciones Locales de Salud ○ Representantes de las instituciones de salud. ○ Funcionarios de las UMATAs: técnicos, profesionales, trabajadores sociales y coordinadores. ○ Comisarías de Familia 	<ul style="list-style-type: none"> ○ Organizaciones de Mujeres ○ Organizaciones campesinas ○ Madres comunitarias ○ Asociaciones de productores de cacao, palma y coco ○ Asociaciones de pequeños productores ○ Integrantes de la Mesa Departamental de Organizaciones Campesinas ○ Niños, niñas y adolescentes ○ Líderes juveniles ○ Delegados y presidentes de las Juntas de Acción Comunal ○ Padres de familia ○ Núcleo Sindical
---	---

Esta clasificación permite identificar que el gobierno departamental y sus instituciones hicieron presencia en este proceso, pero también se pudo contar con instituciones gubernamentales de orden nacional con presencia regional y con instituciones no

gubernamentales pero que para la época estaban desarrollando proyectos en el departamento o realizaban asesoría técnica en temas relacionados. Por otro lado, se puede establecer la presencia de varios actores sociales y comunitarios, referidos no solo a organizaciones políticas y sociales sino a representantes de algunos grupos etarios relevantes para la formulación.

No obstante, el hecho de que estos actores hayan sido contemplados dentro del proceso de formulación del PDSSAN no necesariamente implicó que hubiesen estado presentes en todos los momentos de la formulación y por ende no tuvieron los mismos niveles de poder ni de incidencia. Esta situación se puede observar en el siguiente cuadro:

Tabla 7. Actores por momentos de construcción del PDSSAN.			
EN LO TÉCNICO Y METODOLÓGICO	EN LA CONSTRUCCIÓN MUNICIPAL Y ZONAL	EN LA SOCIALIZACION (al parecer en algunas zonas)	EN LA SISTEMATIZACIÓN Y VALIDACIÓN FINAL
<ul style="list-style-type: none"> ○ ICBF ○ Gobernación de Nariño: Secretaría de Agricultura y Medio Ambiente Secretaría de Educación Secretaría de Equidad de Género ○ Instituto Departamental de Salud ○ Instituto Mayor Campesino en su Programa Suyusama ○ INCODER ○ Comités Técnicos Interinstitucionales de Educación Ambiental – CIDEA ○ Corponariño 	<ul style="list-style-type: none"> ○ Funcionarios del ICBF ○ Redes del ICBF como hogares comunitarios y del programa FAMI ○ Nutricionistas de diferentes instituciones ○ Gerentes y/o directores de ESE - Hospitales ○ Coordinadores de Salud Pública de las Direcciones Locales de Salud y/o secretarías de salud. ○ Representantes de las instituciones de salud. ○ Funcionarios de las UMATAs: técnicos, profesionales, trabajadores sociales y coordinadores. ○ Comisarías de Familia 	<ul style="list-style-type: none"> ○ Funcionarios del ICBF ○ Redes del ICBF como hogares comunitarios y del programa FAMI ○ Nutricionistas de diferentes instituciones ○ Gerentes y/o directores de ESE - Hospitales ○ Coordinadores de Salud Pública de las Direcciones Locales de Salud y/o secretarías de salud. ○ Representantes de las instituciones de salud. ○ Funcionarios de las UMATAs: técnicos, profesionales, trabajadores sociales y coordinadores. ○ Comisarías de Familia ○ Algunos resguardos indígenas: 	<ul style="list-style-type: none"> ○ Gobernación de Nariño ○ ICBF

<ul style="list-style-type: none"> ○ SENA ○ Departamento para la Prosperidad Social DPS ○ Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura FAO ○ Programa Mundial de Alimentos PMA ○ Organización Internacional para las Migraciones OIM ○ Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo PNUD ○ Universidad de Nariño 	<ul style="list-style-type: none"> ○ Algunos resguardos indígenas: Representantes del Grupo Indígena AWA: UNIPA ○ Representantes de los Consejos Comunitarios de las comunidades afrodescendientes: RECOMPAS, ASOCOETNAR, COTICON ○ Organizaciones de mujeres ○ Organizaciones de Mujeres campesinas ○ Madres comunitarias ○ Asociaciones de productores de cacao, palma y coco ○ Asociaciones de pequeños productores ○ Organizaciones campesinas ○ Integrantes de la Mesa Departamental de Organizaciones Campesinas ○ Niños, niñas y adolescentes ○ Líderes juveniles 	<ul style="list-style-type: none"> Representantes del Grupo Indígena AWA: UNIPA ○ Representantes de los Consejos Comunitarios de las comunidades afrodescendientes: RECOMPAS, ASOCOETNAR, COTICON ○ Organizaciones de mujeres ○ Organizaciones de Mujeres campesinas ○ Madres comunitarias ○ Asociaciones de productores de cacao, palma y coco ○ Asociaciones de pequeños productores ○ Organizaciones campesinas ○ Integrantes de la Mesa Departamental de Organizaciones Campesinas ○ Niños, niñas y adolescentes ○ Líderes juveniles 	
--	---	---	--

	<ul style="list-style-type: none">○ Delegados y presidentes de las Juntas de Acción Comunal○ Padres de familia○ Núcleo Sindical○ Rectores, coordinadores, orientadores escolares y docentes de instituciones educativas.	<ul style="list-style-type: none">○ Delegados y presidentes de las Juntas de Acción Comunal○ Padres de familia○ Núcleo Sindical○ Rectores, coordinadores, orientadores escolares y docentes de instituciones educativas.	
--	---	---	--

Esta distribución muestra con claridad que los actores institucionales tomaron parte de todos los momentos de formulación del plan, mientras que la comunidad y sus organizaciones solo tienen una presencia activa en los encuentros municipales y regionales y en algunos espacios de socialización, pero no en el momento de planificación técnica y metodológica, y en el proceso de sistematización y validación final no se pudo identificar con claridad cuál fue el nivel de incidencia de la comunidad.

En lo técnico y metodológico solo las instituciones gubernamentales y no gubernamentales tuvieron cabida, lo cual implica que fueron estas quienes decidieron la forma y el enfoque mediante el cual las comunidades podrían participar en el proceso. En este marco, se puede concluir que la participación de la comunidad fue agenciada por la institucionalidad; situación que además se correlaciona con el hallazgo de que las sesiones de socialización y validación del documento final del plan solo se alcanzaron a realizar en algunas regiones, pero que fue finalmente el equipo líder en cabeza de la Gobernación de Nariño y el ICBF, quien redactó el documento final y por ende pudo ir decidiendo que aspectos se incluían y que enfoque se daba. No obstante, el nivel de profundidad de las entrevistas para nada permite concluir o afirmar que este equipo líder haya eliminado o cambiado el contenido inicial del PDSSAN, pero sí se puede decir que el equipo tuvo este poder de decisión.

En este orden de ideas, se pudo identificar que cada uno de los actores tuvo un rol específico que se dio como reflejo del discurso que manejaran. En general, se puede identificar el desempeño de 3 roles fundamentalmente: un rol directivo referido a los actores que decidieron el enfoque conceptual, metodológico y operativo de la construcción del plan; un rol operativo que abarca a los actores que facilitaron el desarrollo del proceso de formulación en los diferentes momentos; y un último rol que se ha denominado De Asistente y que se refiere a los actores que aunque hicieron parte de la construcción y seguramente compartieron sus aportes no se identificó que desempeñaran un rol específico más allá de asistir al proceso.

A continuación se mostrarán los actores, la clasificación asignada y el rol específico que desempeñaron en el proceso, todo esto de acuerdo a lo identificado en la investigación.

Tabla 8. Actores y roles en el PDSSAN

ACTOR	TIPO DE ROL	ROL ESPECÍFICO
Gobernación de Nariño: <ul style="list-style-type: none">▪ Secretaría de Agricultura y Medio Ambiente▪ Secretaría de Educación▪ Secretaría de Equidad de Género	Directivo - Operativo	<p>La gobernación de Nariño fue el actor que motivó y movilizó la construcción del plan, para lo cual encabezó la convocatoria del Comité Departamental de SAN. Dentro de este, se concretó el enfoque metodológico a implementar, se coordinó el levantamiento de la información y además se realizó transversalmente la sistematización, validación y aprobación del plan a diferentes niveles.</p> <p>En el proceso del levantamiento de información, un importante número de funcionarios de la gobernación, capacitados en el tema, se desplegaron a nivel municipal y regional, pues la gobernación estuvo representada por los funcionarios de 3 de sus secretarías. Las secretarías de Agricultura y medio Ambiente, de Educación y de Equidad de Género conformaron el comité, pero fue esta última secretaría la de mayor protagonismo al hacer parte de cada uno de los momentos de la construcción.</p>
ICBF	Directivo-Operativo	<p>El ICBF como integrante de la Mesa Departamental de SAN tuvo un papel de protagonismo, pues hizo parte del Equipo Líder y por ende no solo tuvo la capacidad de decidir frente al enfoque metodológico y alrededor de la redacción final del plan, sino que, además, operativamente, movilizó un porcentaje importante de la población participante pues la mayoría de sus profesionales hicieron parte del proceso, pero además, a través de sus oficinas se convocó a los grupos sociales que hacen parte de sus redes.</p>
Instituto Departamental de Salud	Operativo	<p>A pesar de que el IDSN hizo parte del equipo líder, según lo muestra el documento final del plan, dentro de los hallazgos no se identifica un papel fuertemente directivo ni en la</p>

		planificación de la formulación ni en la sistematización de la información, sino, más bien, fue un actor importante en la convocatoria de agentes relevantes en el tema de salud en el departamento.
Instituto Mayor Campesino-Programa Suyusama	Operativo	El papel de esta institución se dio en el nivel operativo con dos funciones fundamentalmente. En primer lugar, el Instituto orientó el enfoque metodológico de la formulación, pues este se basó en la “Metodología para la construcción de una visión compartida de sostenibilidad”, que fue desarrollada por esta institución. Por otro lado, debido al gran despliegue logístico que implicó desarrollar la construcción, para la realización de las reuniones, en algunas zonas se contrató al Instituto para que desarrollara los encuentros, administrara la entrega de los refrigerios y los transportes.
Rectores, coordinadores, orientadores escolares y docentes de instituciones educativas.	Operativo-Asistente	Según se pudo conocer, los rectores de las instituciones educativas fueron muy importantes en la realización de la convocatoria municipal, puesto que además participaron de la capacitación metodológica. También estos actores hicieron parte de la construcción con el rol de Asistentes, pues tuvieron la oportunidad de conocer del tema y aportar sus ideas.
Alcaldías Municipales, Secretarías de salud y/ direcciones locales de salud, y coordinaciones de salud pública	Operativo	Las alcaldías y los funcionarios de algunas secretarías, en especial de la Secretaría de Salud, tuvieron un papel importante en los encuentros municipales y zonales al convocar a representantes y grupos interesados en el tema.

INCODER	Asistente	Hizo parte de la formulación como una de las entidades que participó dentro del Comité Departamental de SAN, comité que movilizó el proceso. Según los hallazgos, aportó en el proceso de definición metodológica pero no se pudo identificar de qué forma lo hizo.
Comités Técnicos Interinstitucionales de Educación Ambiental – CIDEA	Asistente	Hicieron parte de la formulación como entidades que participaron dentro del Comité Departamental de SAN, comité que movilizó el proceso. Según los hallazgos, aportaron en el proceso de definición metodológica pero no se pudo identificar de qué forma lo hicieron.
Corponariño	Asistente	Hizo parte de la formulación como una de las entidades que participó dentro del Comité Departamental de SAN, comité que movilizó el proceso. Según los hallazgos, aportó en el proceso de definición metodológica pero no se pudo identificar de qué forma lo hizo.
SENA	Asistente	Hizo parte de la formulación como una de las entidades que participó dentro del Comité Departamental de SAN, comité que movilizó el proceso. Según los hallazgos, aportó en el proceso de definición metodológica pero no se pudo identificar de qué forma lo hizo.
Departamento para la Prosperidad Social DPS	Asistente	Hizo parte de la formulación como una de las entidades que participó dentro del Comité Departamental de SAN, comité que movilizó el proceso. Según los hallazgos, aportó en el proceso de definición metodológica y conceptual como un asesor nacional, pero no se pudo identificar de qué forma lo hizo.
Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura FAO	Asistente	Hizo parte de la formulación como uno de los organismos internacionales invitados al Comité Departamental de SAN, comité que movilizó el proceso. Según los hallazgos, aportó en el proceso de definición metodológica y conceptual como un asesor internacional, pero no se pudo identificar de qué forma lo hizo.

Programa Mundial de Alimentos PMA	Asistente	Hizo parte de la formulación como uno de los organismos internacionales invitados al Comité Departamental de SAN, comité que movilizó el proceso. Según los hallazgos, aportó en el proceso de definición metodológica y conceptual como un asesor internacional, pero no se pudo identificar de qué forma lo hizo.
Organización Internacional para las Migraciones OIM	Asistente	Hizo parte de la formulación como uno de los organismos internacionales invitados al Comité Departamental de SAN, comité que movilizó el proceso. Según los hallazgos, aportó en el proceso de definición metodológica y conceptual como un asesor internacional, pero no se pudo identificar de qué forma lo hizo.
Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo PNUD	Asistente	Hizo parte de la formulación como uno de los organismos internacionales invitados al Comité Departamental de SAN, comité que movilizó el proceso. Según los hallazgos, aportó en el proceso de definición metodológica y conceptual como un asesor internacional, pero no se pudo identificar de qué forma lo hizo.
Universidad de Nariño.	Asistente	Hizo parte de la formulación como una de las entidades que participó dentro del Comité Departamental de SAN, comité que movilizó el proceso. Según los hallazgos, aportó en el proceso de definición metodológica pero no se pudo identificar de qué forma lo hizo.
Redes del ICBF como hogares comunitarios y del programa FAMI	Asistentes	Estos actores comunitarios fueron convocados a los encuentros de construcción del plan a nivel zonal. En su condición de asistentes tuvieron la oportunidad de conocer el proceso y aportar con sus ideas. Sin embargo, los hallazgos no permiten identificar los puntos específicos de su participación.
Nutricionistas de diferentes instituciones	Asistentes	Estos actores hicieron parte de la formulación en una mesa específica, por ende tuvieron la oportunidad de realizar aportes desde su conocimiento técnico.

Gerentes y/o directores de ESE - Hospitales	Asistentes	Estos actores hicieron parte de la formulación en los momentos municipales y zonales, por ende tuvieron la oportunidad de realizar aportes desde su experiencia y conocimiento técnico.
Representantes de las instituciones de salud.	Asistentes	Estos actores hicieron parte de la formulación en los momentos municipales y zonales, por ende tuvieron la oportunidad de realizar aportes desde su experiencia y conocimiento técnico.
Funcionarios de las UMATAs: técnicos, profesionales, trabajadores sociales y coordinadores.	Asistentes	Estos actores hicieron parte de la formulación en los momentos municipales y zonales, por ende tuvieron la oportunidad de realizar aportes desde su experiencia y conocimiento técnico.
Comisarías de Familia	Asistentes	Estos actores hicieron parte de la formulación en el momento zonal, por ende tuvieron la oportunidad de realizar aportes desde su experiencia y conocimiento técnico. No obstante, no se pudo conocer qué tipo de aportes se dieron.
Representantes de pueblos indígenas: UNIPA	Asistentes	Según los testimonios, los representantes de los principales pueblos indígenas fueron invitados al proceso, pero solo se pudo corroborar la asistencia del Pueblo Awá. Estos actores fueron convocados a los encuentros de construcción del plan a nivel zonal. En su condición de asistentes tuvieron la oportunidad de conocer el proceso y aportar con sus ideas. Sin embargo, los hallazgos no permiten identificar los puntos específicos de su participación.
Representantes de los Consejos Comunitarios	Asistentes	Los representantes de los 3 Consejos Comunitarios fueron invitados e hicieron parte de los encuentros de construcción del plan a nivel zonal. En su condición de asistentes

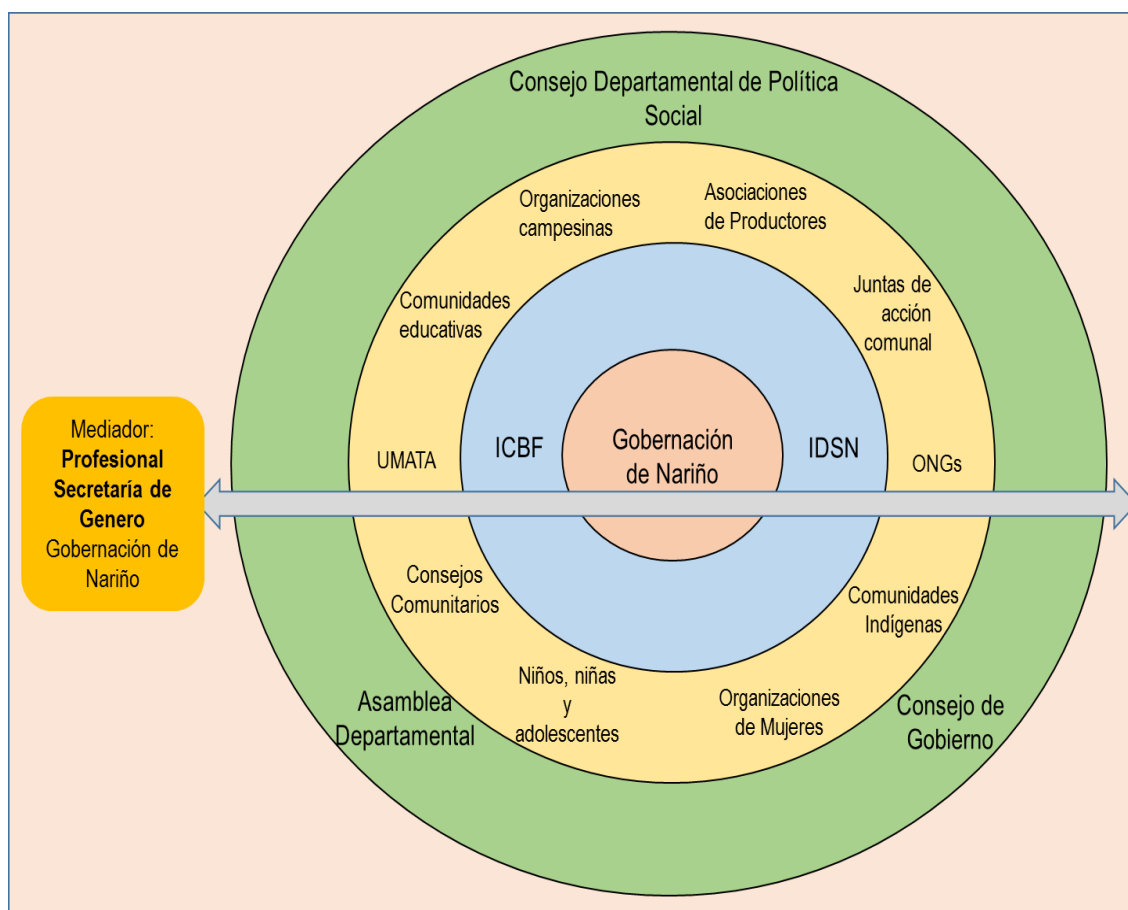
de las comunidades afrodescendientes: RECOMPAS, ASOCOETNAR, COTICON		tuvieron la oportunidad de conocer el proceso y aportar con sus ideas. Sin embargo, los hallazgos no permiten identificar los puntos específicos de su participación.
Organizaciones de mujeres	Asistentes	Estos actores comunitarios fueron convocados a los encuentros de construcción del plan a nivel zonal. En su condición de asistentes tuvieron la oportunidad de conocer el proceso y aportar con sus ideas Sin embargo, los hallazgos no permiten identificar los puntos específicos de su participación.
Organizaciones de Mujeres campesinas	Asistentes	Estos actores comunitarios fueron convocados a los encuentros de construcción del plan a nivel zonal y posiblemente también asistieron a la Mesa Departamental de Organizaciones Campesinas. En su condición de asistentes tuvieron la oportunidad de conocer el proceso y aportar con sus ideas. Sin embargo los hallazgos no permiten identificar los puntos específicos de su participación.
Madres comunitarias	Asistentes	Estos actores comunitarios fueron convocados a los encuentros de construcción del plan a nivel zonal. En su condición de asistentes tuvieron la oportunidad de conocer el proceso y aportar con sus ideas. Sin embargo, los hallazgos no permiten identificar los puntos específicos de su participación.
Asociaciones de productores de cacao, palma y coco	Asistentes	Estos actores fueron convocados a los encuentros de construcción del plan a nivel zonal. En su condición de asistentes tuvieron la oportunidad de conocer el proceso y aportar con sus ideas. Sin embargo, los hallazgos no permiten identificar los puntos específicos de su participación.

Asociaciones de pequeños productores	Asistentes	Estos actores fueron convocados a los encuentros de construcción del plan a nivel zonal. En su condición de asistentes tuvieron la oportunidad de conocer el proceso y aportar con sus ideas. Sin embargo, los hallazgos no permiten identificar los puntos específicos de su participación.
Organizaciones campesinas	Asistentes	Estos actores comunitarios fueron convocados a los encuentros de construcción del plan a nivel zonal y seguramente también hicieron parte del trabajo con la Mesa Departamental de Organizaciones Campesina. En su condición de asistentes tuvieron la oportunidad de conocer el proceso y aportar con sus ideas. Sin embargo los hallazgos no permiten identificar los puntos específicos de su participación.
Niños, niñas y adolescentes	Asistentes	Estos grupos etarios fueron convocados a la construcción del plan. Según se pudo conocer, se realizó una mesa específica para esta población en Pasto, pero no hay evidencia de que se desarrollara en otras zonas. Estos actores tuvieron la oportunidad de hacer aportes en algunos temas desde sus propias capacidades. Sin embargo, no se pudo identificar cuáles fueron y de qué forma se tuvieron en cuenta.
Líderes juveniles	Asistentes	Según lo identificado, los líderes fueron invitados a los diferentes encuentros zonales. En las reuniones realizadas en Tumaco se pudo confirmar la presencia de los Jóvenes. Estos actores tuvieron la oportunidad de hacer aportes en algunos temas. Sin embargo, no se pudo identificar cuales fueron y de qué forma se tuvieron en cuenta.
Delegados y presidentes de las Juntas de Acción Comunal	Asistentes	Estos actores comunitarios fueron convocados a los encuentros de construcción del plan a nivel zonal. En su condición de asistentes tuvieron la oportunidad de conocer el proceso

		y aportar con sus ideas. Sin embargo, los hallazgos no permiten identificar los puntos específicos de su participación.
Padres de familia	Asistentes	Estos actores comunitarios fueron convocados a los encuentros de construcción del plan a nivel zonal. En su condición de asistentes tuvieron la oportunidad de conocer el proceso y aportar con sus ideas. Sin embargo, los hallazgos no permiten identificar los puntos específicos de su participación.

En este sentido, cada actor tuvo un rol diferente también a nivel del poder de decisión. Esta situación que se puede analizar desde el enfoque de Müller y sus cuatro círculos de decisión, los cuales aplican de forma adecuada al caso específico del PDSSAN Nariño, puesto que la decisión inicial de emprender la formulación mediante un enfoque participativo nace del gobierno local, mientras que la definición del enfoque metodológico y conceptual se da en un nivel gubernamental sectorial. Por otra parte, son las diferentes asociaciones, agremiaciones, organizaciones comunitarias y grupos sociales y etarios los que tuvieron en un tercer nivel la oportunidad de aportar y opinar frente a las posibilidades para hacer frente a la inseguridad alimentaria y nutricional en la región. Finalmente, el último nivel de decisión se da en los órganos políticos y por lo tanto corresponde al paso del PDSSAN por los consejos de política y la Asamblea Departamental.

Gráfico 10. Círculos de decisión en el PDSSAN.



Fuente: Elaboración propia

Continuando con el planteamiento de Müller, dentro del caso analizado también se pudo identificar fundamentalmente un mediador, que no solo tuvo la posibilidad de transitar entre los 4 círculos de decisión sino que también pudo integrar el ámbito cognitivo y de poder en la construcción del plan. Esto último, en el sentido de que pudo ser el puente entre los actores que tuvieron un rol más técnico, es decir los integrantes e invitados del Comité Departamental de SAN, y aquellos que políticamente tenían el poder de decisión, que principalmente se refiere al Gobernador del Departamento y sus asesores.

Este mediador identificado, corresponde a quien para la época era la Secretaria de Equidad de Género en la Gobernación, y quien, según se ha podido identificar, fue la persona encargada de asesorar el tema de Soberanía y Seguridad Alimentaria y Nutricional en el departamento, por lo cual lideró la construcción del plan en todos los momentos de la formulación. Tal como se planteó anteriormente, este actor fue uno de los integrantes del equipo líder de la Formulación y tuvo un papel relevante, principalmente porque motivó la construcción participativa pero también porque fue uno de los actores encargados de sistematizar la información recolectada y de desarrollar el proceso de validación con algunas comunidades para finalmente llevarlo a su aprobación en la Asamblea Departamental

La identificación de este actor como Mediador en este caso, se fundamenta también en los planteamientos de Müller de que los mediadores tienen una función intelectual en un doble sentido. Esto debido a que este mediador, por una parte contribuyó y movilizó la construcción de un referencial frente a la relevancia e implicaciones regionales de la Soberanía y la Seguridad Alimentaria y Nutricional; pero así mismo, tuvo la tarea de hacer que se aceptara como verdadera esta visión por la mayoría de actores involucrados en el tema, llegando finalmente a la aprobación de un plan innovador en el país, al introducir un enfoque de Soberanía Alimentaria en correlación a un proceso de construcción participativa (Müller, 2002).

8.3 La participación comunitaria y sus implicaciones en el plan resultante

El hecho de no haber podido contar con el testimonio de algún actor comunitario o representante de alguna organización comunitaria, no permite confirmar con evidencias o

afirmar que los aportes, propuestas o sugerencias realizadas por las organizaciones comunitarias que participaron en el proceso de formulación, fueron o no, tomadas en cuenta e incluidas en el plan. Frente a esta situación, y en lo referente a la participación comunitaria, la reconstrucción del proceso nos permite afirmar que las organizaciones comunitarias, al menos las más representativas y reconocidas en el departamento, sí fueron convocadas e hicieron parte del proceso de formulación. No obstante, los hallazgos permiten analizar varias situaciones con respecto a la forma en que esta participación comunitaria se incluyó y el nivel de incidencia que pudo presentar.

A través de la revisión conceptual de la participación comunitaria se plantearon varios apuntes relevantes frente al tema, que vale la pena retomar, pues el concepto que en este trabajo se adopta es el elemento que da luz para comprender el proceso. Así las cosas, se pueden destacar 3 principios básicos:

- Participar es un acto autónomo ejercido por un sujeto/agente que está involucrado en un ámbito en donde tiene la posibilidad efectiva de tomar decisiones frente a todas las situaciones que le conciernen y así transformar su realidad.
- La participación comunitaria al darse en el seno de la comunidad se da efectivamente a través de las organizaciones comunitarias, que se convertirían en el medio ideal para que se creen identidades y fortalezas que permitan expresar y defender las ideas de la comunidad y trabajar por la solución de sus problemáticas.
- Es el empoderamiento la forma más efectiva de ejercer la participación comunitaria, pues permite que los actores se vuelvan protagonistas de su propio desarrollo.

Considerando estos principios, se puede identificar que sí se incluyó a la comunidad a través de las organizaciones comunitarias, entre otras, de tipo campesino, indígena y afro. No obstante, como se había planteado anteriormente, este ejercicio de participación solo se dio en los momentos de construcción municipales, zonales y en las mesas específicas. Según algunos testimonios, algunos actores sí pudieron hacer parte del proceso de socialización y aprobación del plan. Como se ha planteado con anterioridad, éste es un punto crítico en la reconstrucción del proceso y no se ha podido establecer con claridad si todas las zonas pudieron conocer la versión final del plan y discutir alrededor de ello.

De esta forma, se puede seguir corroborando la hipótesis de que la formulación del PDSSAN contó con una participación agenciada por las instituciones, pues fueron los

actores de las principales instituciones nacionales y departamentales quienes proyectaron el proceso de formulación y su metodología. Esto se evidencia de forma clara en el hecho de que el Comité Departamental de SAN no haya contado para la época con la representación de actores comunitarios y por ende, estos tampoco hayan podido incidir al momento de definir cómo se realizaría todo el proceso. No obstante, frente a esta situación es importante aclarar que para el momento en que se empieza la formulación del plan, recién en Colombia se estaba aprobando y dando a conocer el Conpes 113. Así las cosas, es válido resaltar que el esfuerzo adelantado por el departamento de Nariño nació de la motivación de la Gobernación y su apuesta de incluir a los actores comunitarios, más allá que cumplir con la exigencia nacional.

En este sentido, a pesar de que la participación de las comunidades fue agenciada por la institución y de que las comunidades y sus organizaciones no pudieron acceder a todos los niveles de decisión e incidencia, si se identifica con facilidad que el principal resultado de intentar incluir la participación comunitaria en el PDSSAN, es el fuerte enfoque de Soberanía Alimentaria que el mismo tiene. Pues más allá de incluirse este concepto en el nombre del plan, los contenidos del mismo se destacan por ser específicos a la situación del departamento y considerar las luchas previas de los campesinos, indígenas y afrodescendientes.

En el plan se identifica de forma clara que el concepto de Soberanía Alimentaria es el que da luz conceptual al documento, incluso se hacen fuertes críticas al concepto de Seguridad Alimentaria y Nutricional, concepto que desde su origen ha resultado de procesos más institucionales y gubernamentales y que según se plantea en el documento, se centra en el acceso a los alimentos sin darle importancia a la forma en que estos son producidos y sin enmarcarlos en un contexto cultural y social.

Por esta razón, el plan se centra en la Soberanía Alimentaria y plantea de forma coherente en objetivos, estrategias, metas y programas una fuerte intención de rescatar, apoyar y fortalecer las organizaciones campesinas, indígenas y afro. De igual forma y mediante estas organizaciones se plantea la importancia de recuperar y conservar las semillas tradicionales y nativas de la región, lo cual también implica la recuperación de la tradición alimentaria a través de proyectos productivos centrados principalmente en el mejoramiento de la economía familiar a través del fomento de la huerta casera, familiar y/o shagra.

Por otro lado, se establece en el PDSSAN la importancia de contar con las organizaciones comunitarias en la implementación, seguimiento, evaluación y control social del plan. Sin embargo, esta investigación estuvo centrada en el proceso de formulación y por ende no se conocen detalles de las fases siguientes, la forma en que se están desarrollando y tampoco si se está continuando con la participación comunitaria.

Finalmente, es importante analizar la forma en que el PDSSAN se correlaciona con la Política Nacional de SAN del Conpes 113, puesto que esto nos permite identificar si hay diferencias o aspectos nuevos que el plan de Nariño haya incluido. Tanto la política como el plan establecen unas líneas de acción, que se correlacionan mutuamente en relación a los ejes de la SAN, situación que se muestra en las Tablas 6, 7 y 8.

En primer lugar, es claro que el Conpes 113 a través de sus 9 líneas de acción establece el trabajo alrededor de los 5 ejes de la SAN, y del Desarrollo científico y de capacidades alrededor de la SAN. Como se puede ver en la tabla 7, las principales acciones se dan alrededor de la disponibilidad de alimentos y del acceso a los mismos, pues estos factores son los más problemáticos en el país, especialmente porque se asocian a condiciones estructurales como la distribución de la tierra, la pobreza y el conflicto armado.

Tabla 9 Líneas de acción del Conpes 113 y los Ejes de la SAN

LÍNEAS DE ACCION – CONPES 113	EJES DE LA SAN
Estabilidad en el suministro y desarrollo del mercado agroalimentario	Disponibilidad de los alimentos
Impulso a las formas asociativas y empresariales para la generación de empleo e ingresos que contribuyan a la disponibilidad y acceso a los alimentos	Disponibilidad de los alimentos
	Acceso
Mejoramiento de la capacidad para acceder a los factores productivos a la población vulnerable.	Disponibilidad de alimentos
	Acceso
Garantía de Acceso a los Alimentos	Acceso
Promoción y protección de la salud y la nutrición, y fomento de estilos de vida Saludable	Consumo
	Aprovechamiento Biológico
Mejoramiento de los servicios públicos, saneamiento ambiental y entornos saludables.	Aprovechamiento biológico
Aseguramiento de la calidad e inocuidad de los Alimentos	Calidad e inocuidad de los alimentos

Desarrollo científico y tecnológico de los 5 ejes de la seguridad alimentaria y Nutricional	OTRO: Desarrollo científico y de capacidades alrededor de la SAN
Desarrollo de las capacidades, potencialidades y competencias humanas	

En relación al PDSSAN, se encontró que se proyectaron 6 programas que dan la línea de trabajo alrededor del tema en el departamento. Todas estas también responden a los ejes de la SAN, pero lo hacen de forma diferente que en la política nacional, puesto que el enfoque del PDSSAN, como se explicaba anteriormente, se basa en el reconocimiento de las luchas de los pueblos indígenas, afro y campesinos de la región, propendiendo por la recuperación de las prácticas, las semillas y los productos nativos.

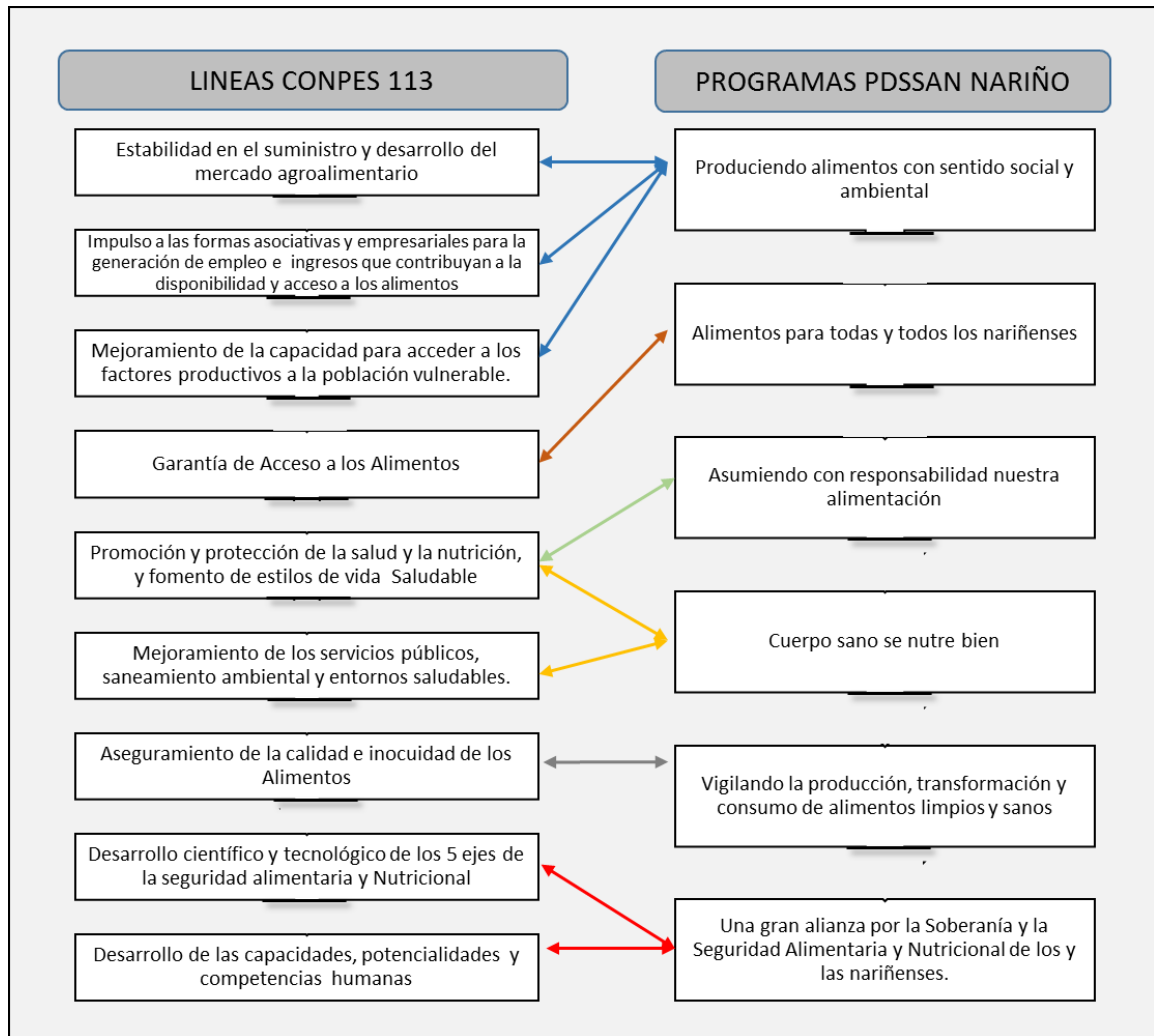
De igual forma, es importante resaltar que el PDSSAN tiene un enfoque ambiental que en la política nacional no se identifica con claridad, especialmente en la forma en que se proyecta la producción de alimentos que garantizan la disponibilidad en el departamento. Por otro lado, el plan departamental fomenta el acceso de los alimentos a través del autoconsumo, retomando las prácticas ancestrales del mantenimiento de la huerta y la shagra.

Tabla 10. Líneas de acción PDSSAN y los ejes de la SAN

LINEAS DE ACCION – PDSSAN	EJES DE LA SAN
Produciendo alimentos con sentido social y ambiental	Disponibilidad de los alimentos
Alimentos para todas y todos los nariñenses	Acceso
Asumiendo con responsabilidad nuestra alimentación	Consumo
	Aprovechamiento Biológico
Cuerpo sano se nutre bien	Consumo
	Aprovechamiento biológico
Vigilando la producción, transformación y consumo de alimentos limpios y sanos	Calidad e inocuidad de los alimentos
Una gran alianza por la Soberanía y la Seguridad Alimentaria y Nutricional de los y las nariñenses.	OTRO: Desarrollo científico y de capacidades alrededor de la SAN

Por último se muestra en el gráfico 8 que todas las líneas de acción del Conpes se correlacionan con los programas del PDSSAN, lo cual permite concluir que en general, todos los ejes de la SAN fueron considerados en ambos procesos, pero la diferencia radica en el enfoque que se le da a cada temática y en la forma en que se aborda.

Gráfico 11. Correlación líneas de acción Conpes 113-PDSSAN



Fuente: Elaboración propia

9. La participación comunitaria en las políticas públicas: algunas recomendaciones para la acción

Antes de hablar específicamente de la importancia de la participación comunitaria, partiremos del planteamiento de Innes y Booher, quienes con respecto al enfoque de análisis deliberativo de política, consideran que es central el uso del diálogo colaborativo y auténtico, un diálogo que permita cuestionar y cuestionarse en los procesos de construcción de política pública, donde ese diálogo se debe comprender desde esta perspectiva como una salida en un mundo caótico en donde, la capacidad de generar acciones acordes a la complejidad del mundo, es lo que permite un proceso de política pública que lleve a la gobernanza. En este marco no habría verdades absolutas ni modelos perfectos sino una postura de escucha y creatividad basada en la participación de todos los interesados e involucrados. Así las cosas, el gobierno formal y sus instituciones se irían convirtiendo cada vez más en uno de los componentes del sistema de gobernanza. (Innes & Booher, 2004).

Bajo este planteamiento, la participación se constituye en un espacio necesario para la defensa y garantía de la soberanía y la seguridad alimentaria y nutricional, es un desafío para la comunidad, la sociedad y el Estado; y por tanto, buscar procesos y acciones públicas participativas más allá de la invitación a la sociedad en general, implica la generación y fortalecimiento de espacios propios de la comunidad, pues la organización comunitaria no solo permite reunirse alrededor de un interés común, de una problemática comunal o de un objetivo grupal, sino que genera un espacio de formación, de aprendizaje, de identidad y de reconocimiento de las potencialidades de la comunidad.

La participación requiere de un proceso previo que permita que la comunidad fortalezca sus conocimientos técnicos con base en su experiencia, se acerque al contexto político-normativo de las problemáticas, desarrolle criterios y propuestas, pero sobretodo cuente

con ciudadanos líderes, seguros de sí mismos y con la capacidad de verbalizar sus profundas reflexiones en todos los niveles; de lo contrario, espacios que fuerzan la presencia de integrantes de la comunidad que de entrada están limitados a escuchar y no a opinar, solo fomentan la continuación de la tecnocracia y la corrupción.

Un proceso participativo para la búsqueda de la Soberanía y la SAN, implica una triada fundamental. Primero, el reconocimiento de la importancia del territorio como un elemento de enlace, de identidad y de unión. En segundo lugar, no se puede pretender participación, sino se parte de reconocer a cada ser humano como un sujeto de derechos, por ende sujeto de política pública y con el derecho y deber de implicarse en todos los asuntos que le competen. Finalmente, participar a todos los niveles requiere de representantes de la comunidad que conocedores del proceso reivindicativo, más que delegados, sean representantes activos y respetuosos de la misma.

Generar espacios de participación al interior de la comunidad y con los diferentes entes de la sociedad, tal como su nombre lo indica es un desafío, requiere de un proceso constante y en evolución. Se puede decir que el primer nivel de esta evolución corresponde a la *legitimación*, una fase en la cual la comunidad y sus organizaciones no solo tengan visibilidad sino sobretodo credibilidad y la confianza para ser escuchados, incluidos y elegidos, mediante la transcendencia, la conquista de espacios de poder y el reconocimiento. Posteriormente, se puede llegar a la *resistencia*, como un momento en el cual los actores de la sociedad que históricamente han sido relevados a posiciones inferiores y estigmatizadas, puedan establecerse dentro del espacio social y político, garantizando su permanencia y supervivencia. Finalmente, el proceso debe llevar a un nivel de *transformación*, ya que en el marco del empoderamiento, de relaciones no jerárquicas y estructuras organizativas articuladas, el potencial de cambio alrededor de los fines comunes y por ende del mejoramiento de la calidad de vida es muy alto y esperanzador.

En este orden de ideas y teniendo claro la importancia de que existan procesos participativos comunitarios en la definición de la política pública, la revisión y construcción conceptual de este trabajo, ha permitido establecer que se requieren unas condiciones

mínimas para que se desarrollen procesos de participación comunitaria efectiva alrededor de la política pública. Estos son:

- Inclusión de todos los actores que conforman una comunidad.
- Existencia de individuos y grupos en la comunidad interesados en participar.
- Desarrollo de procesos previos de construcción de capacidades y habilidades para participar.
- Generación de espacios para la formación política de ciudadanos documentados, reflexivos y críticos.
- Fomento de espacios para la expresión y organización social.
- Desarrollo de organizaciones comunitarias alrededor de los intereses comunales.
- Generación y legitimación de capacidades para decidir frente a los temas de interés
- Abordaje integral de temáticas, desde aquellos temas coyunturales y operativos hasta la definición de los principios básicos del desarrollo comunitario.
- Comprensión institucional de los actores no como “espectadores” sino como participantes autónomos
- Intención gubernamental de abrir espacios de participación para la comunidad, lo que implica la exposición de la acción pública y la decisión de escuchar y respetar otras posturas.
- Comprensión, valoración y respeto por la existencia de diferentes cosmovisiones y saberes.
- Instauración de mecanismos de negociación que trasciendan la imposición.
- Inclusión de la participación en todas las etapas del proceso y no solo como un requisito pasajero.

Para concretar, y retomando lo anteriormente planteado se pueden entregar algunas recomendaciones puntuales para la política pública:

- La construcción de política pública requiere de la participación de todos los actores de la sociedad para garantizar que los involucrados y posiblemente afectados, tengan la posibilidad de conocer y ser escuchados en el proceso. Puesto que los procesos participativos que solo inviten a las comunidades a escuchar y no a ser

escuchados contribuyen a perpetuar la distancia entre las instituciones y los ciudadanos.

- Las políticas públicas de Seguridad Alimentaria y nutricional, más allá de seguir las orientaciones del Conpes 113 deben desarrollar procesos de participación ciudadana y comunitaria en todos sus momentos. Esto como el primer acto de reconocimiento de que la soberanía y la SAN se problematizan pero también se fortalecen dentro de la sociedad y sus comunidades.
- La participación es en todo sentido muy amplia y para muchos estudiosos del tema puede ser innecesario asignarle una categoría que la acompañe. No obstante, este trabajo ha permitido corroborar que la participación puede ser de diferentes tipos en cuanto a los actores se refiere y por ende, reconocer la existencia de una “Participación comunitaria” contribuye a garantizar que dentro de la política pública las comunidades tengan cabida y una capacidad de incidencia real.
- Incluir la participación comunitaria en cualquier proceso de política pública implica reconocer la importancia de que la comunidad conozca e incida en las decisiones y acciones públicas de forma efectiva. Para esto es fundamental reconocer y generar espacios favorables para:
 - La deliberación social y ciudadana frente a temas relevantes.
 - El surgimiento autónomo de organizaciones sociales y comunitarias, que se consoliden como un espacio de construcción de identidad y de fuerza conceptual frente a diferentes problemáticas.
 - El posicionamiento político de las organizaciones comunitarias a partir del reconocimiento social y gubernamental de su existencia e importancia.
 - La inclusión de las organizaciones sociales y comunitarias en los principales comités, consejos y mesas de política pública.
- La generación de espacios para la participación comunitaria implica necesariamente la voluntad política de un gobierno que esté dispuesto a ceder espacios de decisión y a exponer frente a la comunidad sus acciones y capacidades.

- Todo proceso alrededor de la formulación, implementación y evaluación de una política pública, por corto o cotidiano que parezca, debe sistematizarse y hacer parte de los registros documentales de las instituciones gubernamentales, pues más allá de ser una evidencia del cumplimiento de los requisitos de la administración pública, se convierte en una herramienta para conocer, analizar y en algunos casos adaptar, nuevas metodologías y enfoques en un campo que requiere ir al ritmo de una sociedad en constante cambio.

10. Conclusiones

- La iniciativa de la formulación del Plan Decenal de Soberanía y Seguridad Alimentaria y Nutricional – Nariño 2010-2019, nació principalmente de la Gobernación de Nariño, en cabeza de la Secretaría de Equidad de Género y en el marco de una línea de gobierno que reconocía la participación ciudadana y comunitaria como uno de los principales activos inmateriales del departamento; llevando a que este proceso de construcción, que le apostó a lo participativo, se consolidara como un caso emblemático para los Planes Territoriales de SAN en el país.
- La construcción del Plan Decenal de Soberanía y Seguridad Alimentaria y Nutricional de Nariño 2010-2019, fue un proceso amplio y que implicó una apuesta metodológica innovadora y de inversión de recursos humanos y económicos bastante significativa. Este proceso, permitió que un importante número de actores de diferentes categorías: institucionales y comunitarios; y provenientes de los niveles municipal, regional, nacional e internacional hicieran parte del proceso en diferentes formas y niveles de incidencia. Vale la pena resaltar, que a nivel comunitario se contó, entre otros, con representantes de organizaciones campesinas, indígenas y afro de la región; así como de organizaciones de mujeres, de jóvenes líderes y de niños y niñas, en la búsqueda de incluir a todos los actores sociales de un departamento que se caracteriza por ser pluriétnico y multicultural.
- El análisis de los hallazgos obtenidos en este trabajo, permitió establecer, que la participación comunitaria incluida en la construcción del PDSSAN Nariño 2010-2019, fue agenciada por la institucionalidad. Esto significa, que desde las instituciones se planificó y estipuló la forma y espacios en que la comunidad y sus organizaciones podrían participar del proceso, lo cual se reflejó en el hecho de que los actores comunitarios no tuvieran presencia en algunos momentos importantes

de la formulación. Esto, puede representar una barrera para llegar a procesos de empoderamiento comunitario, que permitan trascender hacia la incidencia política. No obstante, es importante decir que esta no es una dificultad nueva en los procesos de participación motivados desde la institucionalidad, sino que en general las instancias territoriales de participación, como lo hubiese sido para este caso el Comité Departamental de SAN, aún no están listas para abrir espacios reales y de respeto a la comunidad, sino que siguen viendo la participación como el requerimiento de escuchar al otro sin que implique considerar sus observaciones.

- Seleccionar el proceso de formulación del Plan Decenal de Soberanía y SAN – Nariño 2010-2019, partió de identificar, en un primer acercamiento, el enfoque de Soberanía Alimentaria que el documento planteaba y que en el conjunto de los planes departamentales del país, resaltaba como una apuesta metodológicamente nueva. En este sentido, el análisis del caso se basó en la hipótesis de que la introducción de un ejercicio de Soberanía Alimentaria no puede darse efectivamente sin asociarse a procesos de reconocimiento y valoración de los pueblos y sus identidades. En este sentido, el acercamiento al proceso de construcción del PDSSAN, permitió corroborar que las comunidades fueron involucradas en este proceso y que de una u otra forma, su presencia se reflejó principalmente en la obtención de un plan con un enfoque diferente, centrado en el análisis y en el trabajo hacia el alcance de la Soberanía Alimentaria de los pueblos. Este es un hallazgo relevante para la política pública en este ámbito, pues muestra el reconocimiento gubernamental de las luchas y alcances de los pueblos y sus organizaciones frente al tema, promoviendo la recuperación y conservación de las prácticas y productos ancestrales.

- A través de una amplia revisión conceptual, y tomando como base las experiencias analizadas y los postulados de los expertos Ezequiel Andre-Egg y Alejo Vargas, entre otros, 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

sobretudo 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.

- Realizar procesos participativos de tipo comunitario alrededor de todas las fases de la política pública es un reto para la sociedad en su conjunto. En primera instancia, requiere de un Estado que promueva los espacios de deliberación política y de organización social y comunitaria autónoma y reconocida; que contribuya al desarrollo de procesos internos y externos de formación social para el empoderamiento. Por otra parte, es fundamental la existencia de una apuesta gubernamental de apertura de las instituciones hacia la comunidad, lo que implica una política de gobierno que pone a juicio de la sociedad sus acciones.

Estos postulados sugieren que frente a la participación, cada sociedad y territorio debe hacer apuestas constantes, que evolucionen a través de los cambios en las condiciones sociales, económicas y políticas. Es decir, un sistema o una metodología que propenda por la participación ciudadana y comunitaria, no puede resultar sencillamente de la adaptación de una experiencia externa. Tomando como ejemplo la experiencia de Brasil, se conoce que la implementación del Sistema de Seguridad Alimentaria y Nutricional ha consolidado y legitimado espacios potenciales de participación, pero debe considerarse que la sociedad civil brasilera tuvo que vivir años de lucha política y social, que les permitieron fortalecerse y evolucionar como movimiento, hasta llegar a que sus propuestas fueran consideradas. Esto para decir, que 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.

- Una de las principales dificultades al momento de intentar conocer a profundidad y sobre todo desde la experiencia de los actores comunitarios, la forma en que se incluyó la participación en el proceso de construcción del PDSSAN

Nariño 2010-2019, fue la imposibilidad de encontrar registros documentales del proceso: actas, relatorías, informes, entre otros. Esta situación, claramente común en la administración pública, resulta entre otras cosas, por la mayor importancia que se suele dar al resultado que al proceso, pero también es fruto de las dinámicas institucionales que no favorecen la continuación de procesos. En este orden de ideas, se considera fundamental, documentar todo proceso de política pública, más aún cuando este implica el desarrollo de nuevas apuestas en el tema. Pues no sólo es importante contar con registros que permitan monitorear y evaluar la política, sino que es esencial aprender de ella.

- Es fundamental seguir pensando y analizando, no solo a nivel teórico sino principalmente práctico, las condiciones e implicaciones de los procesos de Participación Comunitaria alrededor de las políticas públicas de Soberanía y Seguridad Alimentaria y Nutricional. Este trabajo busca aportar elementos relevantes para la acción en política pública, centrándose principalmente en los procesos de formulación, por lo tanto es necesario establecer aportes en otros campos como la implementación y la evaluación de políticas públicas, que permitan finalmente construir una propuesta integral que le apunte a la participación como un mecanismo para el empoderamiento social y la incidencia política.

A. Anexo: Revisión documental

DOCUMENTO TÉCNICO: PLAN DECENAL DE SOBERANÍA Y SEGURIDAD ALIMENTARIA Y NUTRICIONAL DE NARIÑO 2010-2019

El **PDSSAN** se constituye como una herramienta de planeación a largo plazo, pues establece un horizonte de 10 años. Se enmarca en los procesos de las organizaciones campesinas, los pueblos indígenas, las comunidades afrodescendientes y organizaciones de la sociedad sobre soberanía alimentaria en el territorio, articulados a dinámicas nacionales e internacionales y a los objetivos de desarrollo del milenio establecidos en el año 2000.

El proceso de formulación del **PDSSAN** fue altamente participativo. Esto tiene dos sentidos importantes: 1. Muestra coherencia con uno de los pilares del gobierno departamental 2008-2011, que es la participación de la ciudadanía como elemento fundamental del fortalecimiento de la democracia en Nariño. 2. Garantiza que el Plan responda a la realidad departamental en toda su diversidad étnica, cultural y ambiental, al recoger las propuestas e iniciativas de actores de las subregiones nariñenses, lo cual le da mayor legitimidad y fuerza política. Así las cosas, el plan se constituye en referente para los procesos locales emprendidos para alcanzar mayor seguridad alimentaria en el territorio.

Se plantea que después de la formulación se iniciará la gestión para la implementación, basada en el principio de corresponsabilidad entre los diferentes niveles de las instituciones gubernamentales y la empresa privada, la sociedad civil, los organismos de cooperación internacional y las organizaciones campesinas, afrodescendientes e indígenas.

ENFOQUE CONCEPTUAL

- Derecho a la alimentación y el Derecho a la vida

Esta apuesta se centra en el artículo 25 de la declaración de los Derechos Humanos, que en su parte inicial expresa: “Toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado, que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar, *y en especial la alimentación...*”.

Pero además el documento destaca un aspecto peculiar estipulado en los derechos económicos, sociales y culturales, pues se establece que el “derecho a la alimentación tiene una peculiaridad: la posibilidad de su ejercicio condiciona el disfrute de otros derechos, incluidos los derechos civiles y políticos *y en especial el derecho a la vida, pues es claro que quien padece hambre está en alto riesgo de deteriorar su salud y morir, de otra parte está implícito el derecho a la vida digna, por cuanto, de quien no tienen garantizado su derecho a la alimentación no se puede decir que tenga calidad y dignidad en su vida*”. No obstante se aclara, que a pesar de lo establecido, el derecho a la alimentación es un derecho de segunda generación y de realización progresiva.

- Seguridad alimentaria

La aproximación a este concepto se realiza desde la definición de la Cumbre Mundial sobre la Alimentación del año 1996 y los aportes de la cumbre de 2002, así como desde el reconocimiento de sus ejes determinantes.

No obstante, explícitamente se hace una crítica al concepto, en el sentido de que se centra en cubrir las necesidades de alimentación, pero sin contemplar aspectos como el sistema productivo y comercial agrícola, ganadero y de la pesca. Plantea que desde este concepto “casi todo vale” al no establecerse cuál es la procedencia de los alimentos o como deben producirse. Por lo tanto no consideran que el concepto sea suficiente para garantizar el derecho a la alimentación de los pueblos, reconociendo los conceptos de Soberanía y Seguridad Alimentaria como complementarios.

- Soberanía alimentaria

El documento plantea un concepto de Soberanía Alimentaria al parecer de construcción propia, pero basado en referentes o aproximaciones de algunos autores u organizaciones.

Así entonces, de forma general se puede decir que el plan asume la Soberanía Alimentaria como:

- El derecho de los pueblos a definir sus propias políticas sustentables de producción, distribución y consumo de alimentos, con base en la pequeña y mediana producción, respetando sus propias culturas y la diversidad de los modos campesinos, afrodescendientes e indígenas de producción y comercialización agropecuaria, y de gestión de los espacios rurales, en los cuales la mujer desempeña un papel fundamental. Pues la soberanía alimentaria supone nuevas relaciones sociales libres de opresión y desigualdades entre los hombres y mujeres, pueblos, grupos raciales, clases sociales y generaciones.
- El derecho a alimentarse, de manera que haya acceso, disponibilidad, autosuficiencia, posibilidad de compra, mercados justos, calidad y cantidad de alimentos sanos y limpios de toda contaminación. La soberanía alimentaria incorpora aspectos socioeconómicos y por ende promueve el comercio transparente, que garantiza ingresos dignos para todos los pueblos, y los derechos de los consumidores para controlar su propia alimentación y nutrición.
- 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, da prioridad a las economías locales y a los mercados locales y nacionales, y otorga el poder a los campesinos y a la agricultura familiar. Promueve una agricultura basada en la producción agroecológica sostenible y sustentable, que busca producir sus propios alimentos sanos, con semillas propias, insumos propios y culturalmente aceptados.

En este marco, el plan destaca que garantizar el acceso al agua, la tierra y los recursos, es básico para el alcance de la soberanía alimentaria. Igualmente reconoce las situaciones que involucran la soberanía alimentaria, aspectos que se toman de la apuesta conceptual de Vía Campesina, y que se han descrito con anterioridad en el marco conceptual de este documento.

Para el plan, fortalecer la soberanía alimentaria de los pueblos y mejorar la SAN, son objetivos fundamentales para alcanzar el Desarrollo Humano Sostenible y sacar adelante a Nariño, compromiso bandera de la administración del momento.

- *Desarrollo Humano Sostenible*

La aproximación al Desarrollo Humano Sostenible se hace principalmente al acogerse a los aportes que frente a este tema presenta el plan departamental de desarrollo “Adelante Nariño”, el cual a su vez toma como referencia el concepto establecido por el PNUD, que lo define como “un desarrollo que no sólo genera crecimiento, sino que distribuye sus beneficios equitativamente; regenera el medio ambiente en vez de destruirlo; potencia a las personas en vez de marginarlas; amplía las opciones y oportunidades de las personas y les permite su participación en las decisiones que afectan sus vidas”

En este sentido, el abordar la Soberanía alimentaria y la SAN desde el concepto de desarrollo humano sostenible, establece en el plan 3 grandes implicaciones:

- La sostenibilidad ambiental a lo largo de la cadena agroalimentaria.
- El desarrollo de acciones en el marco de la equidad, no solo en los beneficios sino en el tratamiento prioritario generacional.
- Reconocer y valorar la riqueza ideológica y cultural

Se puede decir que este concepto se correlaciona de forma importante con el concepto de Soberanía Alimentaria.

- *Perspectiva de Género*

Esta perspectiva se da principalmente desde la concepción del Desarrollo Humano Sostenible y la apuesta de Soberanía Alimentaria, por lo cual se propende por incorporar la equidad de género en cuanto a acceso, oportunidades y servicios se refiere, pero también frente a responsabilidades y roles en la SAN, reconociendo el papel protagónico de la mujer.

- *Enfoque poblacional*

En el marco del Desarrollo Humano Sostenible el plan reconoce la importancia de entablar acciones en favor de los grupos poblacionales más vulnerables, pero en el concepto de Soberanía también se da relevancia a los pueblos y sus modos organizativos y grupos étnicos y campesinos.

- *Equidad Social*

Siguiendo lo planteado en el enfoque poblacional, el plan propende por la justicia social y la inclusión de grupos poblacionales con más vulnerabilidad, para disminuir las desigualdades sociales y económicas asociadas a la inseguridad alimentaria y nutricional, pues el plan reitera como “inaceptable el riesgo de muerte en que se encuentran un alto número de niños y niñas nariñenses y en consecuencia establece como un deber colectivo su protección mediante acciones encaminadas a garantizar su derecho a la alimentación”.

Defensa y protección de la agrobiodiversidad y del conocimiento propio de los pueblos

El plan reconoce este punto considerando la importante diversidad no solo ambiental sino de pueblos y grupos étnicos que habitan Nariño, por lo tanto establece:

- La protección de las semillas nativas y tradicionales como un derecho y patrimonio de los pueblos que no podrá ser patentada ni apropiada.
- El reconocimiento del territorio como un ser vivo, que guarda fuerzas y energías cósmicas que son vitales para conformar un equilibrio espiritual y sagrado que requieren todas las manifestaciones de vida.

VISIÓN

Se plantea la visión compartida que se fue concertando en el transcurso del proceso metodológico y que reúne la mirada de todos y todas en un periodo de diez años.

De esta forma se piensa que en el 2019 Nariño contará con una “gran alianza de los pueblos indígenas, comunidades afrodescendientes, de las organizaciones campesinas y de todas y todos los nariñenses y las entidades públicas y privadas para definir autónomamente y consolidar políticas agroalimentarias propias, que contribuyan al desarrollo rural integral y sostenible, que sean ecológica, tecnológica, social, étnica, económica y culturalmente sostenibles y sustentables apropiadas a la región, con el compromiso ético de garantizar el derecho a la alimentación de todos y todas, en especial de sus niños y niñas, adolescentes, mujeres gestantes, madres lactantes y adultos mayores.

Nariño sería un territorio autosostenible alimentariamente, que valora y fortalece la vocación agropecuaria, acuícola y agroforestal de su gente, comprometida en producir,

comercializar, industrializar y consumir alimentos limpios, sanos y de alto valor nutricional, diversificar sus cultivos, aprovechando eficientemente su riqueza natural, humana y de infraestructura, protegiendo sus recursos naturales y el medio ambiente para garantizar a todas las personas una alimentación balanceada, nutritiva y suficiente de manera estable y en un entorno favorable para su salud.

OBJETIVOS

Como objetivo general el plan define: “Garantizar el derecho a una alimentación balanceada, nutritiva y suficiente de manera estable y en un entorno favorable para la salud de todas y todos los nariñenses, en especial de sus niños y niñas, sus mujeres gestantes, madres lactantes y sus adultos mayores, fortaleciendo una gran alianza de los hombres y mujeres del campo y la ciudad, los pueblos indígenas, las comunidades afrodescendientes con las entidades públicas y privadas de todos los niveles, consolidando nuestras propias políticas agroalimentarias que sean ecológica, tecnológica, social, étnica, económica y culturalmente sustentables apropiadas a nuestra región que contribuyan al desarrollo rural integral y sostenible”.

Por su parte, los objetivos específicos a nivel estratégico se convierten en subprogramas o proyectos, enmarcados en 6 ejes de política, los cuales a su vez se relacionan con las metas establecidas.

METAS

El plan se compromete con 32 metas, que manteniendo una coherencia con el resto del documento, se correlacionan con los objetivos específicos y la ruta estratégica propuesta, pero además, se coordinan con otras políticas y planes sectoriales. En general, se espera generar transformaciones a través de los siguientes aspectos:

- Impulso al sector agropecuario mediante el establecimiento de encadenamientos socioproductivos, fortalecimiento de la shagra y los sistemas de producción tradicionales, programas de sustitución voluntaria de cultivos ilícitos y la oferta de créditos favorables.
- Fortalecimiento de los procesos organizativos de campesinos, indígenas y afrodescendientes

- Mejoramiento de las condiciones de vida. Se busca incrementar la cobertura del régimen subsidiado, de acueducto y alcantarillado.
- Trabajo contra la Inseguridad alimentaria y nutricional a través de los programas de agricultura urbana, los proyectos de comercialización e intercambio de alimentos con equidad, proyectos para garantizar el abastecimiento de alimentos en la costa pacífica, y las redes de tenderos.
- Universalización de los programas de complementación alimentaria para población vulnerables y del programa de alimentación escolar.
- Mejoramiento del estado nutricional de la población nariñense, disminuyendo la prevalencia de todas las expresiones de la desnutrición y el exceso de peso. Esto mediante el incremento de los proyectos de recuperación nutricional.
- Conformación de juntas locales para la vigilancia alimentaria y sistemas de vigilancia y control sanitario, así como los procesos de capacitación y tecnificación.

ESTRATEGIAS

- Desarrollo institucional y comunitario: referente principalmente al fortalecimiento del Comité Departamental de SAN y su asistencia técnica, la articulación de las acciones inter e intra sectoriales, el acompañamiento a los procesos organizativos sociales y su autonomía, y el impulso de investigación aplicada a toda la cadena agroalimentaria.
- Desarrollo de capacidad local: implica la orientación y apoyo a los actores locales en todo el ciclo de sus propios planes, coherentes con el PDSSAN.
- Focalización y complementariedad: de algunas acciones y hacia la población con mayor InSAN.
- Alianzas estratégicas: con actores de todos los niveles para la implementación y evaluación.
- Participación comunitaria y ciudadana: frente a este punto el plan establece que todo el PDSSAN se centra en la capacidad, conocimiento y compromisos de las organizaciones sociales y actores con experiencia en el tema, y en este sentido se promueve:
 - La apropiación del PDSSAN por parte de los actores sociales
 - El empoderamiento de los ámbitos del PDSSAN
 - La sensibilización alrededor de la SAN y la InSAN
 - La conformación de redes de control social y vigilancia de la gestión pública

- Información, educación y comunicación, como una estrategia transversal para la comprensión y adopción de prácticas positivas frente a la SAN.
- Seguimiento y evaluación: se entiende como las actividades orientadas a conocer y valorar el alcance de objetivos, metas y el aprovechamiento de los recursos.

Antes de establecer el componente estratégico, el documento técnico del plan presenta dos capítulos: **Mirada de Futuro** y **Lectura o Análisis de la Realidad**. En ambos se presentan apuntes en el marco de cada uno de los 6 ejes o líneas de acción proyectadas en el plan, no obstante cada uno de estos capítulos presenta un aspecto diferente.

En la **Mirada de Futuro**, en concordancia con el enfoque de planificación prospectiva aplicado en todo el proceso de construcción del plan, se recoge la visión o la esperanza de la forma en que se quiere y/o espera sea la situación del departamento en 10 años, en torno al tema de la SAN. En este sentido, muchas de estas expectativas planteadas responden a la realización exitosa de los objetivos propuestos y que se operacionalizan en cada programa o proyecto. Así las cosas y en relación con la participación comunitaria en este proceso de política pública se pueden identificar proyecciones referentes a procesos de Soberanía Alimentaria que por ende implican la inclusión de los pueblos, sus organizaciones y procesos:

- Se consolida un modelo de economía solidaria para la producción, transformación y comercialización de alimentos respetando los procesos organizativos de las subregiones, pueblos indígenas y comunidades afrodescendientes.
- Se recuperan los cultivos ancestrales y propios de la región con semillas nativas.
- Se recupera el suelo produciendo y utilizando abonos orgánicos, harina de rocas, desestimulando la utilización de agroquímicos y no se admite la producción de transgénicos.
- Se han fortalecido las iniciativas autónomas de las organizaciones campesinas, afrodescendientes y pueblos indígenas en relación con los servicios que tienen que ver con los circuitos agroalimentarios.
- Las instituciones educativas en los diferentes niveles se comprometen y articulan, formando a los y las estudiantes del campo para que valoren, respeten y mantengan la vocación agropecuaria y apropien el conocimiento garantizando una educación pertinente y contextualizada.

- Se valora el papel de las mujeres y los jóvenes en la cadena agroalimentaria y se asegura su remuneración justa.
- Todas las familias del campo tienen acceso permanente a alimentos a través de la implementación de shagras, huertas caseras, parcelas agropecuarias de alto rendimiento, fincas de referencia agroambiental y otro tipo de unidades de producción familiar para el autoconsumo y el sostenimiento familiar para lo cual disponen de medios técnicos y financieros.
- Se fortalecen las organizaciones campesinas, afrodescendientes, pueblos indígenas y consumidores de las ciudades en relación con la soberanía y seguridad alimentaria.
- Se fortalecen los espacios y mecanismos de articulación de los actores públicos, privados, comunitarios y de la sociedad civil a nivel departamental y municipal y se comprometen en la gestión, coordinación de la implementación y evaluación del Plan.
- Los municipios formulan con los actores estratégicos sus planes de seguridad y soberanía alimentaria y nutricional y se comprometen en su gestión, ejecución y seguimiento.
- Se promueven y fortalecen mecanismos efectivos de control social sobre los avances en la implementación del plan departamental y planes locales de Seguridad y Soberanía Alimentaria y Nutricional y los proyectos incluidos en dichos planes.

Por su parte, el componente de **Lectura o análisis de la realidad** presenta la realidad territorial frente a fortalezas, dinámicas y debilidad del departamento en cuanto a la soberanía y seguridad alimentaria y nutricional. De esta forma, en relación a espacios de participación comunitaria en la región se pudo identificar las siguientes afirmaciones:

- Existen experiencias importantes de asociatividad de pequeños y medianos productores en diferentes subregiones del departamento, Consejos Comunitarios de población afrodescendiente, Cabildos Indígenas, organizaciones de campesinos, escuelas agroambientales, quienes poseen talento humano y conocimiento propio que favorecen la seguridad y soberanía alimentaria. Además, existe conciencia de algunos productores especialmente de pueblos indígenas de la importancia de la recuperación de las semillas y prácticas tradicionales.

- La región cuenta con asociaciones para la producción y comercialización de diferentes productos lácteos y el intercambio de semillas y saberes.
- Hay organizaciones con conciencia agroambiental que apoyan la producción y comercialización de alimentos. Se cuenta con programas de seguridad alimentaria en beneficio de pequeños productores de café y panela implementados en los años 2006 y 2007.
- Las mujeres campesinas, indígenas y afrodescendientes juegan un papel fundamental en la disponibilidad de alimentos a nivel familiar y comunitario. El departamento cuenta con una Política Pública para la equidad de las mujeres nariñenses desde su diversidad étnica, cultural en un territorio en construcción de Paz, e importantes procesos de organizaciones de mujeres en las subregiones.
- Existen proyectos productivos presentados por Consejos Comunitarios y Cabildos Indígenas ante el Ministerio de Agricultura, el Programa de Apoyo a Jóvenes Rurales.
- Se cuenta con prácticas culturales, ambientales y productivas que se vienen desarrollando por comunidades rurales, indígenas y afrodescendientes.
- Algunos municipios cuentan con procesos y medios de comunicación comunitarios.
- Se resalta el aporte centenario de los pueblos indígenas y las comunidades afrodescendientes a la sostenibilidad ambiental de la región. Más recientemente, varias organizaciones campesinas igualmente impulsan prácticas productivas agroecológicas.
- Existen muchas organizaciones campesinas, indígenas y de afrodescendientes que vienen implementando tecnologías agroecológicas en la producción, transformación de productos que garantizan productos libres de agrotóxicos.
- Un elemento importante para constituir la alianza (se refiere a la Gran Alianza por la seguridad y soberanía alimentaria y nutricional de los y las nariñenses), es la participación activa desde lo local en la construcción del presente Plan lo cual permitió un mayor conocimiento del tema, el análisis de su situación local y la búsqueda de alternativas para mejorar la situación actual.
- La mayor fortaleza en esta alianza, está constituida por los conocimientos, experiencia y concepción de pueblos indígenas, comunidades afrodescendientes y organizaciones de campesinos y mujeres. Es de resaltar que los Planes de Vida de los pueblos indígenas incluyen de manera clara y prioritaria la soberanía alimentaria

- Nariño cuenta con procesos interesantes de participación ciudadana en los diferentes momentos de la gestión pública, esto es, en la planeación, la presupuestación y el control.

COMPONENTE ESTRATÉGICO

La ruta estratégica del plan está conformada por un conjunto de programas, subprogramas y proyectos. En este sentido, proyectos y subprogramas se agrupan en cada uno de los 6 programas que establecen las principales líneas de acción alrededor de las cuales se articulan acciones a nivel departamental. Estos programas son:

1. Produciendo alimentos con sentido social y ambiental

Como su nombre lo indica se centra en la producción regional de alimentos, lo cual lo enmarca en el eje de Disponibilidad de la SAN, pero con el agregado de involucrar el concepto de soberanía y los procesos campesinos, indígenas y afro pre existentes. En el marco de este programa se encuentran los siguientes subprogramas:

a) *Recuperando lo nuestro*: es un programa centrado en el establecimiento de proyectos o estrategias alrededor de 4 aspectos principalmente: el fortalecimiento de la producción, transformación y consumo de alimentos y productos tradicionales y ancestrales; la recuperación, protección y conservación de semillas nativas de cada subregión; la conservación de especies de razas criollas mediante la creación de centros de reproducción y el fortalecimiento de procesos de Soberanía y SAN para economías campesinas, indígenas y afrodescendientes.

b) *Produciendo alimentos con calidad y variedad y tecnología limpia*: se centra en mejorar y fortalecer los procesos productivos en la región, para lo cual se plantean acciones alrededor de montar plantas procesadoras de abonos y alimentos, de fortalecer la asistencia técnica, establecer y apoyar granjas agroecológicas, implementar sistemas de riego, y el fortalecimiento en los sistemas de apoyo financiero. Todo esto se enmarca en procesos investigativos y de educación agropecuaria y agroindustrial.

c) *Produciendo juntos*: busca fortalecer los procesos asociativos alrededor de la producción agrícola, pecuaria y pesquera.

d) *Comercializamos y distribuimos con criterio de inclusión, equidad desarrollando un sistema de comercio justo*: este punto claramente centrado en la comercialización agrupa acciones para la consolidación de centros de acopio, Economía Solidaria, redes de

tenderos, sistemas de comercialización y la implementación de un Sistema de Abastecimiento, en el marco de acciones de regulación y control del contrabando y los precios. De igual forma se prioriza el trabajo en un sistema de comercialización en las zonas dispersas de la costa pacífica y en el apoyo a los “mindales” como espacios para el trueque de alimentos y el intercambio de saberes.

2. Alimentos para todas y todos los nariñenses

En el marco de este programa se encuentran los siguientes subprogramas:

- a) *Todas las familias producen para su seguridad y soberanía alimentaria y nutricional y tienen recursos para la compra de alimentos:* para lo cual se centra en la promoción de las shagras y huertas caceras urbanas y rurales, así como de programas de Desarrollo Rural con un acompañamiento técnico y financiero correspondiente a la creación de líneas de crédito y el fortalecimiento de subsidios. Todo lo anterior, sumado al establecimiento de proyectos de generación de ingresos para la población vulnerable.
- b) *Programas de asistencia alimentaria focalizada respetando la diversidad cultural:* que busca principalmente ampliar y fortalecer los programas de complementación alimentaria existentes para mujeres gestantes y madres lactantes, niños y niñas menores de 6 años y adultos mayores; así como el Programa de alimentación Escolar y otros existentes para población vulnerable.

3. Asumiendo con responsabilidad nuestra alimentación

En el marco de este programa se encuentran los siguientes subprogramas:

- a) *Aprendemos a alimentarnos bien y con lo nuestro:* se basa en la consolidación de procesos de formación en SAN a nivel del sector salud y del educativo. A nivel de educación se busca la inclusión del tema en el PEI y la expansión de la estrategia de escuelas Saludables.
- b) *Leche materna, lo mejor para nuestros niños y niñas:* Mediante la consolidación de la estrategia IAMI y demás proyectos educativos se buscará promover la práctica de la lactancia materna.

4. Cuerpo sano se nutre bien

En el marco de este programa se encuentran los siguientes subprogramas:

- a) *Promoviendo la salud para todos y todas con calidad:* propone como marco garantizar el aseguramiento en salud para las personas más vulnerables, en suma de la promoción de entornos y estilos de vida saludables, la promoción de la salud y nutrición infantil y las estrategias creadas para este fin.
- b) *Vigilando que los niños y niñas tengan un buen estado nutricional:* Este punto corresponde básicamente a la implementación de un sistema de vigilancia nutricional local y departamental.
- c) *Gestionando agua potable y el saneamiento básico:* principalmente con la consecución de estos servicios para las áreas rurales y el mejoramiento de los que ya existen.

5. Vigilando la producción, transformación y consumo de alimentos limpios y sanos

En el marco de este programa se encuentran los siguientes subprogramas:

- a) *Por la calidad y la inocuidad:* se centra en el fortalecimiento del control sanitario y la vigilancia epidemiológica a expendios de alimentos crudos y preparados, a plantas de sacrificio, proyectos de complementación alimentaria y a tiendas escolares, junto al apoyo para la tecnificación de los procesos.

6. Una gran alianza por la Soberanía y la Seguridad Alimentaria y Nutricional de los y las nariñenses.

En el marco de este programa se encuentran los siguientes subprogramas:

- a) *Comité Departamental liderando el plan:* fortalecimiento del comité para su participación activa en todas las etapas del plan.
- b) *Municipios comprometidos con la seguridad y soberanía alimentaria y nutricional:* asistencia técnica y financiera para el proceso de construcción, implementación y evaluación de planes locales de soberanía y SAN.
- c) *Fortaleciendo alianzas para la seguridad y soberanía alimentaria y nutricional:* estas alianzas buscan establecerse principalmente para obtener apoyo en la implementación de proyectos de plan, el fortalecimiento de organizaciones campesinas, la constitución de la

red departamental de soberanía y SAN, y la difusión y seguimiento al plan departamental y los planes locales.

d) *Comprometidos con el control social para la seguridad y soberanía alimentaria y nutricional*: busca consolidar y fortalecer redes de defensa, veedurías ciudadanas y control agrario alrededor de los programas y proyectos que el plan agrupa, de la mano con una rendición pública de cuentas periódica y a todos los niveles.

CONTRATO INTERINSTITUCIONAL N°084-09 DEL 20 DE ABRIL DE 2009 CELEBRADO ENTRE LA GOBERNACIÓN DE NARIÑO Y LA FUNDACIÓN INSTITUTO MAYOR CAMPESINO

Mediante este contrato se buscó aunar esfuerzos técnicos, administrativos y financieros para el desarrollo de talleres como parte del proceso de construcción colectiva del plan. En este sentido, el Instituto Mayor Campesino (IMC) se comprometió específicamente a la realización de 2 talleres: uno en la zona Doña Juana y otro en la zona Macizo. Además del soporte metodológico de los talleres, el instituto se encargó de cubrir los refrigerios, almuerzos y transporte de los participantes.

Como parte de los compromisos contractuales, el IMC debía entregar un informe de los logros obtenidos y anexar los soportes de la asistencia o certificados de permanencia. Se encontró anexo a este documento un conjunto de listas de asistencia y un informe final de actividades.

LISTADOS DE ASISTENCIA

Recordando que dentro de estas reuniones se trabajaba también en la formulación de otros planes, se encuentran adjuntos dos tipos de registros de asistencia: unos específicos para cada plan y otros unificados para todos los procesos. Sin embargo, los listados de cada zona tienen características específicas por lo cual se describen a continuación de forma separada.

Zona Doña Juana-Municipio de La Cruz

- *Registro de Asistencia Transporte. Tema del evento: Asamblea zona Doña Juana Municipio de la Cruz Plan decenal de Educación Pertinente-Cultura-Comunicación-Seguridad Alimentaria-Educación Ambiental.*

Estos registros establecen el nombre de los asistentes, su punto de partida y de llegada, así como el costo del servicio de transporte utilizado. No obstante, no se encuentra referencia a la institución que representan, ni tampoco a un número de contacto.

Se pudo identificar que aproximadamente el 60% de las personas registradas como receptores del servicio de transporte aparecen también en las listas de cada plan. En este sentido, es posible que existan más listas de asistencia a las que no se pudieron acceder.

- *Registros de asistencia por cada plan. Tema del evento: Asamblea zona Doña Juana Municipio de la Cruz Plan decenal de Educación Pertinente-Cultura-Comunicación-Seguridad Alimentaria-Educación Ambiental.*

En general, en las listas de asistencia de los 5 planes se puede encontrar que se contó con la asistencia de:

Tabla 11. Resumen general de asistentes a la asamblea zonal.

INSTITUCION		REPRESENTANTES
Gobernación	Secretaria Departamental de Agricultura	Contratistas
	Secretaria Departamental de Educación	Delegados
Alcaldías Municipales	Secretaria de Cultura	Delegados
	Coordinación de Desarrollo Comunitario	Delegados
	Secretaría de Cultura y Deportes	Delegados
	Direcciones Locales de Salud	Coordinadores
Instituciones Educativas		Estudiantes Docentes

	Coordinadores Rectores Presidentes de Juntas de Padres de Familia Orientadores
UMATAs	Asesores Coordinadores Técnicos Profesionales Trabajadora Social
CORPONARIÑO	Delegados
Universidades	Profesores
Casa de la Cultura	Delegados
Empresas Sociales del Estado	Gerentes
Juntas de Acción Comunal	Presidentes
Comisaria de Familia	Delegados
Sector Educativo	Supervisores Educativos
	Directores de Núcleo
-	Agricultores
-	Guardabosques
-	Líderes Veredales
-	Madres Comunitarias
-	Técnicos en Comunicaciones

Específicamente, en el registro de asistencia del Plan Decenal de Seguridad Alimentaria se encontraron actores como:

- Gerentes de ESE
- Direcciones Locales de Salud – Coordinadores de Salud Pública
- Presidentes Junta de Acción Comunal
- Comisarías de Familia
- Docentes y Rectores de Instituciones Educativas
- Trabajadores sociales y técnicos de la UMATA

Zona Macizo-Municipio de La Unión

- *Registro de Asistencia Transporte. Tema del evento: Asamblea zona Doña Juana Municipio de la Cruz Plan decenal de Educación Pertinente-Cultura-Comunicación-Seguridad Alimentaria-Educación Ambiental.*

De acuerdo a lo referido anteriormente, en este tipo de lista no se encontró datos referidos al cargo o institución que representaban los asistentes. No obstante, alrededor del 75% de las personas que usaron el transporte aparecen en el registro de asistencia general. De igual forma se puede pensar que hacen falta listados.

En el caso de la Zona Macizo debe destacarse que no se encontró listados de Asistencia específicos para cada Plan sino una sola lista: "Registro de Asistencia a la Asamblea Zonal de la Unión Nariño". Este formato no solicitaba datos específicos por lo cual solo se pudo identificar la asistencia de delegados del ICBF y del personal logístico de los talleres.

INFORME FINAL DE ACTIVIDADES SAN JUAN DE PASTO JUNIO DE 2009. CONTRATO INTERINSTITUCIONAL N°084-09 DEL 20 DE ABRIL DE 2009

Como se puede observar, este informe corresponde a los resultados del mismo contrato anteriormente descrito, es decir, al desarrollo de los dos talleres zonales en el marco de la formulación del plan.

Este informe en primera instancia pone en evidencia el contexto del proceso simultáneo de planificación regional que se estaba dando en el departamento y describe la construcción de cada uno de los planes mediante el desarrollo de 4 fases metodológicas:

Fase 1: Alistamiento y Formación: Se inicia la formación acerca de planeación prospectiva y estratégica de la sostenibilidad regional con 220 rectores, gestores culturales, líderes de instituciones, organizaciones campesinas y étnico-territoriales, educadores ambientales y comunicadores. Este proceso se orientó para asegurar los procesos de coordinación y logística.

Fase 2: Asambleas municipales: se desarrollaba una socialización del proceso y se construyeron los insumos para los planes.

Fase 3: Asambleas zonales: con la presencia de los delegados municipales se definió el contexto regional, potencialidades, retos y una primera articulación estratégica.

Fase 4: Validación política y social de los planes

Específicamente este informe explica el desarrollo de los dos talleres zonales a los cuales asistieron actores del territorio, con quienes se construyó la mirada prospectiva o visión de futuro para garantizar el acceso de la población a alimentos sanos y de calidad, establecer canales de distribución y una cultura de consumo. Con esta mirada prospectiva se hizo un contraste con las potencialidades y así establecer las estrategias para alcanzar la SAN. En este sentido se propusieron programas, subprogramas y proyectos.

SESIONES DE LA ASAMBLEA DEPARTAMENTAL - AUDIO

El plan decenal fue aprobado mediante *Ordenanza N° 027 del 30 de Noviembre de 2010 de la Asamblea Departamental de Nariño “Por medio de la cual se adopta el Plan Decenal de Soberanía y Seguridad Alimentaria y Nutricional de Nariño – PDSSAN – 2010-2019”*. Para lograr esta aprobación, según el registro de audio que fue facilitado por la Secretaría General de la Asamblea Departamental, se analizó la propuesta en 3 debates (Asamblea Departamental de Nariño, 2010). Las principales decisiones y discusión realizadas alrededor del tema fueron:

- Sesión 23 de noviembre de 2010 (ordinaria)

Hubo quórum

El proyecto de ordenanza del plan decenal fue presentado mediante ordenanza 035 del 8 de noviembre de 2010 por el cual se adopta el plan PDSSAN por la asamblea departamental. Esto se lee en esta sesión para el debate. Con respecto a la ordenanza final se encuentran diferencias en el artículo segundo, en donde en la versión inicial se hacía una descripción de las entidades que tendrían competencia con el tema: ICBF, acción social y las demás entidades.

De igual forma fue presentado un Concepto Jurídico sobre el proyecto de ordenanza, en el cual se destacó que este tenía aspectos fundamentales sobre la SAN como política para la reducción de problemas sociales como el hambre.

Como el proyecto hace parte de la Comisión de Salud, se les pide a los correspondientes diputados el estudio del mismo.

- Sesión 25 de noviembre de 2010 (ordinaria)

Hubo quórum

Se presenta el proyecto de ordenanza 035 para el segundo debate. La ponencia fue presentada en los siguientes términos: “El señor gobernador de Nariño siguiendo los mandatos universales y constitucionales presenta el proyecto, como argumentos de la exposición de motivos: prevención y control del hambre como parte de los derechos fundamentales a la vida y la salud consagrados en la Declaración Universal de los Derechos Humanos y la Constitución Política de Colombia. El proyecto contiene los elementos fundamentales sobre la SAN como política para la reducción de la pobreza y promoción del empleo y la equidad. De igual manera, una de las políticas para desterrar esos problemas sociales está en el mejoramiento de la situación nutricional. Por tal razón la comisión de Salud y Medio Ambiente da ponencia favorable”.

Considerando lo anterior, se realizó la correspondiente aprobación de cada uno de los artículos. El artículo 1 se aprueba. El artículo 2 se aprueba pero recibe comentarios referentes a la necesidad de conocer los costos del proyecto debido a que es muy ambicioso y es necesario conocer el alcance en cifras económicas, por esta razón se solicita la presencia de un funcionario encargado para el próximo debate. El artículo 3 fue eliminado de la ponencia, pues no aparece en el proyecto y los dos siguientes artículos que ya existían en el proyecto anterior son aprobados. Se aprobaron 4 artículos en total.

- Sesión 30 de noviembre de 2010 (ordinaria)

Hubo quórum

Se realiza el tercer debate del proyecto de ordenanza 035. En el documento trabajado en esta sesión se encuentra, con respecto a la ordenanza final que en el Artículo segundo se omite el nombramiento de la “Acción Social y otras entidades competentes en el tema, como lo indica el Conpes 113 de 2008”. Así mismo, en el artículo tercero, aunque con

respecto al debate anterior en el que no existía, se incluye en el texto de la ordenanza final, pero de este se omite la siguiente parte: “los recursos para los programas, proyectos y acciones integrales deben ir insertos en el presupuesto de cada dependencia responsable del plan”.

Los artículos 4 y 5 se leen sin diferencia a la ordenanza final. Por lo tanto Se aprueba por la asamblea como ordenanza del departamento y pasa a sanción del gobernador. La ordenanza se sanciona en la misma fecha.

En general se puede decir que el proyecto de ordenanza fue aprobado sin muchas objeciones y cambios, no obstante es importante resaltar los ajustes realizados frente a dos puntos. En primer lugar se prefiere evitar describir cuales son las entidades competentes frente al tema de SAN, solo se nombra a Acción Social y las demás son eliminadas. En segunda instancia, hay discusión frente al presupuesto que va a ser destinado a un proyecto tan grande como este, pero finalmente, en ningún debate se continúa la discusión.

B. Anexo: Entrevistas realizadas

Tabla 12. Ficha resumen de la entrevista N°1

ACTOR N°1			
<i>Institución o sector al que pertenecía en el momento de la formulación</i>	Fundación Instituto Mayor Campesino – Programa Suyusama	<i>Cargo o Actividad que desempeñaba en el momento de la formulación</i>	Integrante del equipo de capacitación metodológica.
Principales aportes para la reconstrucción del proceso			
<i>Aspecto</i>			
<i>Rol asumido</i>	Como conocedor de la Metodología de Visión Prospectiva y Estratégica que manejaba la fundación, se desempeñó como capacitador del equipo que posteriormente iba a coordinar, socializar y recolectar la información, a quienes llama el “equipo dinamizador”		
<i>Características del proceso de formulación</i>	La fundación Instituto Mayor Campesino aportó al proceso con su apuesta metodológica, la cual se socializó con grupos de personas designadas por la Gobernación, dentro de las cuales no solo se encontraban quienes trabajaban en el Plan de SAN sino también quienes trabajaban en la formulación del plan de cultura, de Educación Ambiental, de Educación Pertinente y de comunicaciones. Es decir, todo este despliegue a nivel metodológico fue el mismo para la construcción de los 5 planes. En estas sesiones de capacitación, desarrolladas durante 2 días en el municipio de Chachagüí, se realizaba un taller para la comprensión de la apuesta metodológica de la fundación, en		

	<p>unos momentos se trabajaban temas generales con el grupo completo y en otros se organizaban mesas de trabajo de acuerdo al tema de cada plan. Esta metodología el funcionario la comparte para este trabajo mediante el envío de un documento y una cartilla elaborada por la fundación Suyusama.</p> <p>En general, y a forma de introducción a los documentos compartidos, explica que los pasos que formula la metodología de la fundación corresponden a realizar un análisis del contexto, después se identifican las iniciativas en marcha, a continuación se construyen la “visión” y con base en esta se formulan programas y proyectos, para responder a lo que se espera lograr en el futuro. Finalmente estas propuestas deben priorizarse de acuerdo a los criterios de interés.</p> <p>Se explica que Suyusama realizó aportes metodológicos en las primeras fases del proceso, después fueron los integrantes del equipo dinamizador quienes recolectaron la información a nivel municipal y zonal, por esta razón aclara no tener conocimiento de que en la fundación se guarde algún tipo de registro del proceso.</p> <p>Refiere conocer que hubo varios documentos que fueron insumos para la construcción del plan, estos son: Planes de Vida municipales, Planes de Desarrollo Municipales, Planes de Desarrollo Departamentales, Visión Prospectiva Nariño 2030, Plan de Biodiversidad, Plan de Competitividad, Conpes 113 de 2008, y algunas directrices internacionales que no detalla.</p>
<p><i>Actores involucrados, convocatoria y participación.</i></p>	<p>Refiere que las personas a quienes ellos capacitaron eran, según recuerda, a quienes la gobernación designaba para que continuaran dinamizando en las diferentes subregiones, es decir recolectando y sistematizando la información.</p>

Tabla 13. Ficha resumen de la entrevista N°2

ACTOR N°2			
<i>Institución o sector al que pertenecía en el momento de la formulación</i>	Instituto Colombiano de Bienestar Familiar – ICBF Pasto	<i>Cargo o Actividad que desempeñaba en el momento de la formulación</i>	Nutricionista Dietista del Nivel central
Principales aportes para la reconstrucción del proceso			
<i>Aspecto</i>			
<i>Rol asumido</i>	Conoció del desarrollo del proceso de formulación del plan, pero se encontraba desarrollando otras funciones propias de su cargo por lo cual no participó directamente del proceso. Participó durante un tiempo del proceso de implementación del plan.		
<i>Características del proceso de formulación</i>	Recuerda que fue la Fundación Suyusama la encargada de plantear la metodología.		
<i>Actores involucrados, convocatoria y participación.</i>	Identifica algunos funcionarios que participaron del proceso y sugiere dialogar con ellos: una funcionaria del ICBF y un funcionario del Instituto Departamental de Salud. No obstante, aclara que en estas instituciones es poco probable que se cuente con algún tipo de registro documental del proceso.		

Tabla 14. Ficha resumen de la entrevista N°3

ACTOR N°3			
<i>Institución o sector al que pertenecía en el momento de la formulación</i>	Fundación Instituto Mayor Campesino – Programa Suyusama	<i>Cargo o Actividad que desempeñaba en el momento de la formulación</i>	Integrante del Equipo Técnico (conformado por la Fundación y la Gobernación)

Principales aportes para la reconstrucción del proceso	
<i>Aspecto</i>	
<i>Rol asumido</i>	Además de realizar desde la fundación la orientación metodológica, participa en un proceso de coordinación logística, en este caso si enfocado específicamente en el plan de SAN.
<i>Características del proceso de formulación</i>	<p>Explica que la fundación orientó la metodología, pero que fue concertada por todos los integrantes de la alianza Interinstitucional.</p> <p>En cuanto al proceso que involucró a la comunidad cuenta que las personas del equipo dinamizador, ya capacitadas en la metodología, realizaban talleres en las diferentes subregiones, es decir, que los representantes de todos los municipios que integraban la subregión se reunían en un municipio, que era el centro para el desarrollo de la reunión y la recolección de la información. En este sentido aclara que las subregiones corresponden a una división que se planteó durante la gobernación de Navarro Wolff y por tanto en el plan de desarrollo de la época se pueden conocer.</p> <p>Después de recolectar y sistematizar la información, se fue construyendo el plan y finalmente se llevó a debates a la Asamblea Departamental para que se aprobara mediante ordenanza.</p>
<i>Actores involucrados, convocatoria y participación.</i>	<p>Comenta que la formulación del plan resulta de una alianza interinstitucional conformada, según él recuerda, por: la Gobernación de Nariño, ICBF Regional Nariño, Instituto Departamental de Salud, los Comités Técnicos Interinstitucionales de Educación Ambiental –CIDEA-, Corponariño y algunas Universidades.</p> <p>En las reuniones subregionales se contaba con personas representativas del tejido social de cada municipio y recuerda que específicamente asistieron representantes de madres comunitarias, organizaciones de mujeres campesinas, Juntas comunales, sector educativo-núcleo sindical, UMATA</p>

	<p>municipales (de todos los municipios), redes del ICBF como hogares comunitarios y del programa FAMI, algunos resguardos indígenas del pie de monte, y consejos comunitarios.</p> <p>Finalmente, comenta la importancia de un funcionario de la gobernación para la época de la formulación y que podría conocer más sobre el proceso. Sin embargo, mediante comunicación telefónica con esta persona se entera de que participó del proceso de formulación pero no del plan de SAN sino de otra temática.</p>
--	--

Tabla 15. Ficha resumen de la entrevista N°4

ACTOR N°4			
<i>Institución o sector al que pertenecía en el momento de la formulación</i>	UMATA Samaniego	<i>Cargo o Actividad que desempeñaba en el momento de la formulación</i>	Coordinador
Principales aportes para la reconstrucción del proceso			
<i>Aspecto</i>			
<i>Rol asumido</i>	Como coordinador de la UMATA recibió la invitación a una reunión en el marco de la construcción del plan departamental de SAN, por lo cual designó a otro de los funcionarios para que asistiera.		
<i>Características del proceso de formulación</i>			
<i>Actores involucrados, convocatoria y participación.</i>	Mediante comunicación telefónica con el funcionario de la UMATA que asistió a la reunión, el coordinador comenta que el profesional en efecto recuerda asistir a la reunión junto con representantes de la UMATA de otros municipios pero refiere no recordar detalles de la dinámica del encuentro. Finalmente recuerda que los apuntes de la reunión los dejó en los archivos		

	de la oficina de la UMATA. (En una visita a esta oficina, los encargados actuales refieren no tener en su archivo actual ningún documento referente al Plan de SAN).
--	--

Tabla 16. Ficha resumen de la entrevista N°5

ACTOR N°1 (segunda entrevista³)			
<i>Institución o sector al que pertenecía en el momento de la formulación</i>	Fundación Instituto Mayor Campesino – Programa Suyusama	<i>Cargo o Actividad que desempeñaba en el momento de la formulación</i>	Integrante del equipo de capacitación metodológica.
Principales aportes para la reconstrucción del proceso			
<i>Aspecto</i>			
<i>Rol asumido</i>	Como conocedor de la Metodología de Visión Prospectiva y Estratégica que manejaba la fundación, se desempeñó como capacitador del equipo que posteriormente iba a coordinar, socializar y recolectar la información, a quienes llama el “equipo dinamizador”		
<i>Características del proceso de formulación</i>	<p>Confirma que desde el trabajo realizado por el equipo de la fundación se encargaban de capacitar a las personas (el equipo dinamizador) que posteriormente y a nivel regional socializaban y recolectaban la información. Esta capacitación no solo se realizó en el tema de Sostenibilidad y la metodología, sino también en aspectos específicos de la SAN, cultura, deportes, etc.</p> <p>En este sentido, refiere que el equipo que se encargaba de ofrecer estas capacitaciones, es decir el “equipo pedagógico” no</p>		

³ NOTA: Esta segunda entrevista se realiza después de conocer y revisar los documentos referentes a la metodología que el mismo funcionario en el primer dialogo había entregado. Por lo anterior, en este espacio se aclararon los temas referentes a la metodología que maneja la Fundación Instituto Mayor Campesino para estos procesos de formulación.

	<p>solo estaba conformado por personas de la fundación, sino también por funcionarios de la gobernación.</p> <p>La fundación además de orientar la metodología también acompañó en algunas zonas el proceso de recolección de información, esto en un rol de contratistas de la gobernación. Así mismo, estuvieron apoyando la parte técnica mediante la revisión periódica del plan, dieron recomendaciones pero no llegaron hasta la edición final.</p> <p>Finalmente expresa no tener conocimiento claro de cómo se desarrollaron las mesas con población específica, pues ellos no participaron de esta etapa, pero si explica que dentro del nivel municipal o zonal es posible que no se hayan realizado porque se trabajaba de forma conjunta con todos los actores.</p>
<p><i>Actores involucrados, convocatoria y participación.</i></p>	<p>Recuerda que en las sesiones de capacitación metodológica se encontraban presentes un importante número de rectores de colegios del departamento, pues considera que el sector educativo era el enlace principal del proceso con las regiones.</p>

Tabla 17. Ficha resumen de la entrevista N°6

ACTOR N°5			
<i>Institución o sector al que pertenecía en el momento de la formulación</i>	Secretaría de Salud – Municipio de Pasto.	<i>Cargo o Actividad que desempeñaba en el momento de la formulación</i>	Nutricionista Dietista
<i>Principales aportes para la reconstrucción del proceso</i>			
<i>Aspecto</i>			
<i>Rol asumido</i>	En el cargo que desempeñaba en el momento fue convocado a una reunión en el marco de la formulación del plan.		
<i>Características del proceso de formulación</i>	El proceso de construcción del plan se inició bajo la administración departamental 2008-2011 y una de las gestoras principales fue la Secretaria de Equidad de Género de la		

	<p>época, teniendo el proceso una duración de 2 años aproximadamente.</p> <p>En general se trabajaron en 4 escenarios (los planteados en el documento técnico del PDSSAN) que se consideraron claves y en estos espacios se evaluaron las principales necesidades a nivel de SAN, empezando por explicar y enseñar acerca de lo que es la SAN y como se aterriza en cada contexto.</p> <p>Específicamente en el encuentro en el que él participó, recuerda que en primera instancia se socializaba qué era y cuál era el objetivo del plan decenal, a continuación se hacían propuestas referentes al tema y a las problemáticas que cada uno identificaba mediante la metodología de Lluvia de Ideas. Con estas propuestas y mediante el uso de tarjetas didácticas para cada apuesta, se clasificaba por temáticas de acuerdo a los determinantes de la SAN y en cada tópico se iba construyendo una ruta estratégica en la cual se basó la formulación de los programas que finalmente constituyen el plan. Aquí, y como resultado de la indagación, comenta no recordar que la metodología se basara en una perspectiva de sostenibilidad, o al menos no se hizo explícito.</p> <p>Considera que la formulación tuvo dos características particulares: la inclusión de un espacio para la participación de niños, niñas y jóvenes, que considera puede deberse a que en el contexto nacional se estaba trabajando en la Ley de Infancia. Por otro lado, resalta la inclusión del concepto de Soberanía que lleva a retomar en el discurso temas como: semillas, transgénicos, producción sostenible, entre otros.</p>
<p><i>Actores involucrados, convocatoria y participación.</i></p>	<p>En la reunión que participó se encontraban otros nutricionistas y representantes de las instituciones municipales del sector salud.</p>

Tabla 18. Ficha resumen de la entrevista N°7

ACTOR N°6			
<i>Institución o sector al que pertenecía en el momento de la formulación</i>	ICBF-Regional Nariño	<i>Cargo o Actividad que desempeñaba en el momento de la formulación</i>	Nutricionista Dietista
Principales aportes para la reconstrucción del proceso			
<i>Aspecto</i>			
<i>Rol asumido</i>	Hizo parte del equipo líder del proceso de formulación, por lo cual tuvo participación directa en el proceso de construcción progresiva de borradores del plan		
<i>Características del proceso de formulación</i>	<p>Comenta que a nivel regional, se realizaron reuniones con los diferentes actores de la comunidad, una por cada región puesto que el presupuesto era una barrera y cada reunión implicaba una logística importante (transporte y alimentación) para que todas las personas pudieran reunirse en un mismo punto (Todos los líderes de cada municipio de la región se reunían en punto de la subregión, un municipio seleccionado).</p> <p>Estas reuniones se desarrollaban alrededor de preguntas orientadoras y de acuerdo a los planteamientos y ejes del Conpes 113.</p> <p>Con esta información que recogía el equipo dinamizador, y junto con la líder de la Gobernación, iban analizando las propuestas recibidas y redactando el documento. Explica que debido a que la misma metodología aplicada de Visión Prospectiva permitía un análisis muy amplio de las diferentes temáticas, algunas propuestas u objetivos eran muy amplios o ambiciosos, y por lo tanto debían, a nivel central, aterrizar las propuestas de acuerdo a la viabilidad. También se identificaron problemas con algunos aportes recibidos desde las regiones, puesto que no era muy clara la diferenciación entre programas y proyectos.</p>		

	<p>Finalmente, y con el fin de validarlo, el documento final fue llevado a algunas reuniones subregionales, pero comenta que aunque quisieran que todos los participantes hubiesen conocido el resultado final, era muy costoso.</p> <p>Frente a la existencia de un registro documental de todos los aportes previos a la construcción del plan explica que en ICBF no se cuenta con esa información, que fue la gobernación la encargada de los archivos pero que de acuerdo a las leyes o normas para el manejo del archivo es posible que se haya depurado.</p>
<p><i>Actores involucrados, convocatoria y participación.</i></p>	<p>Recuerda que participaron: docentes, padres de familia, líderes comunitarios, madres comunitarias, mujeres campesinas, indígenas.</p>

Tabla 19. Ficha resumen de la entrevista N°8

ENTREVISTA N°7			
<i>Institución o sector al que pertenecía en el momento de la formulación</i>	ICBF Regional Nariño – Centro Zonal Tumaco	<i>Cargo o Actividad que desempeñaba en el momento de la formulación</i>	Nutricionista Dietista
<i>Principales aportes para la reconstrucción del proceso</i>			
<i>Aspecto</i>			
<i>Rol asumido</i>	Conoció del desarrollo del proceso y debido a su cargo se le invitó a 2 encuentros.		
<i>Características del proceso de formulación</i>	Según ella, comprendió la estructura del proceso. En Tumaco se vivió un primer momento que consistió en una reunión grande con todos los representantes de las organizaciones comunitarias y las instituciones de Tumaco y los municipios de la subregión en donde, desarrollando una metodología “como grupo focal” se realizaba una introducción al tema y con base		

	<p>en unas preguntas orientadoras que los organizadores habían preparado, se trabajaba alrededor de las necesidades en SAN que los asistentes identificaban.</p> <p>En un segundo momento, se convocaron a los mismos actores pero recuerda que hubo menor asistencia posiblemente porque la convocatoria fue más corta. En este punto se hizo una priorización de los temas que en la reunión anterior se habían recolectado.</p> <p>Finalmente y en un tercer momento, se citaron a los representantes del sector salud y de las secretarías municipales a una reunión en la ciudad de Pasto. En ese momento y solo a nivel institucional se continuó el proceso de priorización y se tomaron decisiones frente a lo que se validaría o no para hacer parte del plan. Aquí resalta que la estructura del plan decenal corresponde a los lineamientos del Conpes 113 y que la inclusión del discurso de Soberanía responde a un trabajo que ya se había realizado previamente de manifestación y movilización de las organizaciones comunitarias nariñenses en parte como respuesta a que a nivel nacional el gobierno desconocía la importancia de la defensa de las semillas, el territorio y la cultura.</p> <p>Destaca que varios de los aportes de la comunidad fueron tenidos en cuenta pero que también las estrategias trataron de ajustarse o articularse a lo que ya se estaba realizando desde las instituciones.</p> <p>Finalmente aclara que no conoció que en Tumaco se realizara alguna reunión específica o mesa de trabajo solo con población Afro, o solo con indígenas o solo con Jóvenes y niños.</p>
<p><i>Actores involucrados, convocatoria y participación.</i></p>	<p>Recuerda que la convocatoria fue realizada desde la gobernación y directamente a cada organización o institución, por lo cual desde su cargo no se responsabilizaron de realizar invitaciones. Comenta que a las reuniones asistieron representantes del Grupo Indígena AWA, representantes de</p>

	<p>los Consejos Comunitarios, jóvenes, organizaciones de mujeres, asociaciones de productores de cacao, palma y coco, funcionarios de instituciones como el ICBF, secretaria de Salud y, UMATAS.</p> <p>Frente a los Consejos Comunitarios, explica que resultan de la lucha colectiva de las comunidades negras en un proceso de defensa de la tierra, la cultura y la autonomía, situación que se fortalece en el momento en que el cultivo de palma de aceite llega a la región pacífica y estas comunidades se ven afectadas fuertemente en toda su dinámica de vida. Así entonces mediante la expedición de la Ley 70 y del Transitorio 55 los Consejos Comunitarios se establecen como la forma organizativa gubernamentalmente reconocida.</p> <p>De igual forma, amplía su explicación comentando que en las veredas a lo largo del río se organizan una Juntas Veredales, estas se asocian para conformar un Consejo Comunitario y debido a que existen tantos estos a su vez se agruparon en Asociaciones, de las cuales y para la región de Nariño tienen presencia tres: RECOMPAS (Red de Consejos Comunitarios del Pacífico Sur: una Tumaco y Francisco Pizarro), ASOCOETNAR (Asociación de Consejos Comunitarios Étnicos de Nariño: agrupa Mosquera, Olaya Herrera, Telembí) y COPDICONC (agrupa la zona norte, la cordillera del Patía y Policarpa).</p> <p>En cuanto a la participación del pueblo indígena Awá, los representantes hacían parte de la Unión Indígena del Pueblo AWA – UNIPA. Cuando se le indaga frente a la participación de otros grupos indígenas del departamento cuenta que le comentaron que habían convocado a los pueblos Pastos y a los Ingas pero no lo puede confirmar.</p>
--	---

Tabla 20. Ficha resumen de la entrevista N°9

ACTOR N°8			
<i>Institución o sector al que pertenecía en el momento de la formulación</i>	ICBF Regional Nariño Centro Zonal Pasto	<i>Cargo o Actividad que desempeñaba en el momento de la formulación</i>	Nutricionista Dietista
Principales aportes para la reconstrucción del proceso			
<i>Aspecto</i>			
<i>Rol asumido</i>	Participó de una reunión a la que la invitaron por el cargo que desempeñaba		
<i>Características del proceso de formulación</i>	En la reunión realizada en la ciudad de Pasto se trabaja solo con niños y niñas de acuerdo a los ejes de la SAN, y según recuerda, mediante diferentes dinámicas, como por ejemplo la realización de dibujos, los niños expresaban sus ideas y necesidades frente al tema.		
<i>Actores involucrados, convocatoria y participación.</i>	El espacio en el que participó correspondió a la sesión desarrollada con niños y niñas, que según recuerda eran provenientes de la ciudad de Pasto y de los municipios aledaños. No tuvo conocimiento de que se haya desarrollado un trabajo con los indígenas de esa región del departamento.		

Tabla 21. Ficha resumen de la entrevista N°10

ACTOR N°9			
<i>Institución o sector al que pertenecía en el momento de la formulación</i>	Oficina de Salud Pública – Alcaldía de Samaniego	<i>Cargo o Actividad que desempeñaba en el momento de la formulación</i>	Coordinador de Salud Publica
Principales aportes para la reconstrucción del proceso			
<i>Aspecto</i>			

<i>Rol asumido</i>	Asistió a varias reuniones en la ciudad de Tuquerres como integrante de la Región sur-Occidente. No obstante, se identifica que lo manifestado en este testimonio es diferente a la mayoría de versiones antes recibidas.
<i>Características del proceso de formulación</i>	Desde el Instituto Departamental de Salud fueron convocados a unos 4 o 6 encuentros, en los cuales se llevaba información de salud y nutrición de cada municipio, estadísticas que aportarían a la construcción del plan. No se trabajó por ejes de la SAN, ni tampoco asistió a la validación del plan departamental.
<i>Actores involucrados, convocatoria y participación.</i>	En las reuniones en las que estuvo presente observó la asistencia de secretarios de salud municipales, directores de hospitales, coordinadores de salud pública, en ocasiones alcaldes, pero no representantes de la comunidad.

Tabla 22. Ficha resumen de la entrevista N°11

ACTOR N°10			
<i>Institución o sector al que pertenecía en el momento de la formulación</i>	Global Humanitaria	<i>Cargo o Actividad que desempeñaba en el momento de la formulación</i>	Coordinación
Principales aportes para la reconstrucción del proceso			
<i>Aspecto</i>			
<i>Rol asumido</i>	La representante de la ONG comenta que para el momento de la formulación del plan tuvieron conocimiento de que se estaba desarrollando el proceso con el liderazgo de la gobernación. Sin embargo, aunque para ese momento la organización ya tenía presencia en el municipio de Tumaco no estaban activos en el tema de SAN y por ende no participaron en la formulación.		
<i>Características del proceso de formulación</i>			

<i>Actores involucrados, convocatoria y participación.</i>	
--	--

Tabla 23. Ficha resumen de la entrevista N°12

ACTOR N°11			
<i>Institución o sector al que pertenecía en el momento de la formulación</i>	Gobernación del Departamento de Nariño	<i>Cargo o Actividad que desempeñaba en el momento de la formulación</i>	Secretaria de Equidad de Género e Inclusión Social. Integrante del Equipo Líder de la Formulación del PDSSAN
Principales aportes para la reconstrucción del proceso			
<i>Aspecto</i>			
<i>Rol asumido</i>	Desde la Gobernación lideró el “equipo líder” en todo el proceso de formulación del PDSSAN		
<i>Características del proceso de formulación</i>	<p>Comenta que el interés en la formulación del plan surge de dos situaciones: la primera, de que ya existía en el departamento el Comité Departamental de San y desde esa instancia se había definido la importancia y la necesidad de contar con un plan departamental de SAN. En segundo lugar, desde la nueva gobernación se había establecido la construcción del plan como una meta del Plan de Desarrollo.</p> <p>En el proceso el Conpes 113 fue un referente de la formulación, que a nivel zonal se dio mediante la agrupación de los municipios en 9 zonas. Aclara que no son las mismas subregiones estipuladas en el plan de desarrollo “Adelante Nariño” sino que se conformaron unas nuevas, pero no recuerda con exactitud la conformación de cada una de ellas.</p>		

	<p>También explica que primero se realizaba una sesión zonal en la cual con los principales delegados o líderes se establecían unas tareas para desarrollar a nivel municipal, tales como: construir un diagnóstico, recolectar la línea de base, establecer información alrededor de agua, la producción, entre otros. Así las cosas, a nivel zonal se realizaron 3 encuentros: uno de diagnóstico, uno para establecer la plataforma estratégica y uno final de validación. En este último punto, aclara, que sí se dio una validación del documento en cada zona.</p> <p>De forma transversal a los encuentros se iba dando la sistematización de los aportes y avances, pues en cada zona había un líder (el líder era un funcionario de la gobernación o del ICBF o de Suyusama) encargado de esta tarea y de transferir la información al equipo líder.</p> <p>Finalmente, la entrevistada es clara en afirmar que aunque fue el equipo coordinador quien realizó la redacción final, los diferentes representantes y líderes que asistieron a los encuentros zonales sí pudieron ir conociendo los avances del proceso y validándolos, incluso existieron algunos debates alrededor de temas específicos.</p> <p>Frente a la indagación de la existencia de los archivos del proceso de formulación, la funcionaria explica que encontrar información de casi 7 años atrás es muy complejo y que tan solo se puede contar con los archivos encontrados en la carpeta del contrato entre la Gobernación y la Fundación Suyusama. De igual forma, constantemente reitera la dificultad de recordar los detalles del proceso, ya que fue muy amplio e involucró un gran despliegue.</p>
<p><i>Actores involucrados, convocatoria y participación.</i></p>	<p>Para la época el Comité de SAN estaba conformado por el ICBF, INCODER, Instituto Departamental de Salud, SENA, Secretaría de Agricultura y Medio Ambiente, DPS, Secretaría de Educación, Secretaría de Equidad de Género y la Universidad de Nariño. Igualmente asistían como invitados algunos</p>

	<p>organismos de cooperación internacional, tales como: FAO, PMA, OIM y PNUD.</p> <p>La convocatoria para la realización de las reuniones municipales y zonales fue realizada a través de las alcaldías y los centros zonales del ICBF. Las principales entidades y organizaciones citadas fueron: Direcciones Locales de Salud, UMATAs, Secretaría de Educación, Secretaría de Salud, Representantes de Gremios, Organizaciones de Pequeños Productores, Autoridades Indígenas y Agro.</p> <p>Finalmente explica que con las organizaciones campesinas se realizaron varias mesas específicas, igual, con indígenas.</p>
--	---

Bibliografía

- Acción Social, Presidencia de la República, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, Programa Nacional de Desarrollo Humano, & Universidad de Nariño. (2007). *El departamento de Nariño frente a los Objetivos de Desarrollo del Milenio 2007*. Revisado el 25/10/2015 en http://www.cepal.org/mdg/noticias/paginas/6/44336/narino_final.pdf.
- Agudelo Sedano, R. (2000). *Gestión Interna de las Organizaciones Comunitarias*. Bogotá: Alcaldía Mayor, Pontificia Universidad Javeriana, CEJA.
- Aguilar Villanueva, L. F. (2009). Marco para el análisis de Políticas Públicas. En F. Mariñez, & V. Garza, *Política pública y democracia en America Latina: Del análisis a la implementación*. México: Porrúa.
- Alcaldía de Chachagüí. (2016). *Instancias de participación ciudadana*. Obtenido de Sitio Oficial Alcaldía de Chachagüí: http://www.chachagui-narino.gov.co/Instancias_participacion.shtml?apc=naxx-1-&x=2072727
- Alcaldía de Oporapa. (30 de octubre de 2008). *Red de Controladores del SISBEN*. Obtenido de Participación Ciudadana: http://www.oporapa-huila.gov.co/Instancias_participacion.shtml?apc=naxx-1-&x=1909305
- Alcaldía de Pasto. (s.f.). *¿Qué son Juntas Administradores Locales?* Obtenido de Página Web Alcaldía de Pasto: <http://www.pasto.gov.co/index.php/atencion-al-ciudadano/preguntas-frecuentes/109-secretaria-de-desarrollo-comunitario/276-que-son-juntas-administradoras-locales>
- Ander-Egg, E. (1986). *Diccionario del Trabajo Social*. Bogotá: Plaza y Janes Editores Colombia Ltda.
- Ander-Egg, E. (1995). *Diccionario del Trabajo Social*. Buenos Aires, Argentina: LUMEN.
- Arboleda, A. (2003). *Alimentación Sana. Fuente de Vida. Saber Comer. El Secreto de una Larga Vida*. Editorial Panamericana.
- Asamblea Departamental de Nariño (2010). *Sesiones Asamblea Departamental*. Pasto, Colombia.

- Bardach, E. (1998). *Los ocho pasos para el análisis de políticas públicas. Un manual para la práctica (traducción)*. México: CIDE, Miguel Ángel Porrúa.
- Briceño-Leon, R., & Avila Fuenmayor, O. (2014). De la participación comunitaria a la participación social: un enfoque de Ecosalud. *Espacio Abierto Cuaderno Venezolano de Sociología. Volumen 23*, 191-218.
- Ceballos Arévalo, M., & Martin, G. (2001). *Participación y fortalecimiento institucional a nivel local en Colombia*. Bogotá: Centro Editorial Javeriano.
- Colombia UNICEF; Fundación Antonio Restrepo Barco. (2000). *La participación está en juego. Programa Nacional de autoevaluación, fortalecimiento y Estándares de calidad de Instituciones de protección a la niñez*.
- Concejo Municipal de Tumaco. (13 de Marzo de 2013). *Acuerdo N°005 "Por medio del cual se adopta el Plan Alimentario y Nutricional Indígena y Afro: De Tumaco para el pacífico colombiano (PANIAT) 2012 -2022"*. Obtenido de <http://www.tumaco-narino.gov.co/apc-aa-files/31396130663234376265616637336262/acuerdo-no.-005.pdf>
- Congreso de Colombia. (1994). *Ley 115 de 1994 "Por la cual se expide la ley general de educación"*. Obtenido de Secretaría del Senado: http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0115_1994.html
- Congreso de Colombia. (1994). *Ley 134 de 1994 "Por la cual se dictan normas sobre mecanismos de participación ciudadana"*. Obtenido de Alcaldía de Bogotá: <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=330>
- Congreso de Colombia. (1994). *Ley 136 de 1994 "Por la cual se dictan normas tendientes a modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios"*. Obtenido de Página Web Alcaldía de Bogotá: <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=329>
- Congreso de Colombia. (1995). *Decreto 1745 de 1995 "Por el cuál se reglamenta el Capítulo III de la Ley 70 de 1993, se adopta el procedimiento para el reconocimiento del derecho a la propiedad colectiva de las "Tierras de las Comunidades Negras" y se dictan otras disposiciones"*. Obtenido de Página web Alcaldía de Bogotá: <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=7389>
- Congreso de Colombia. (1997). *Ley 375 de 1997 "Por la cual se crea la ley de la juventud y se dictan otras disposiciones"*. Obtenido de Página Web del Ministerio de Educación: http://www.mineducacion.gov.co/normatividad/1753/articulos-85935_archivo.pdf

- Congreso de Colombia. (1997). *Ley 387 de 1997 "Por la cual se adoptan medidas para la prevención del desplazamiento forzado; la atención, protección, consolidación y estabilización socioeconómica de los desplazados internos por la violencia en la República de Colombia."*. Obtenido de Página web Alcaldía de Bogotá:
<http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=340>
- Congreso de Colombia. (1997). *Ley 388 de 1997 "Por la cual se modifica la Ley 9 de 1989, y la Ley 2 de 1991 y se dictan otras disposiciones"*. Obtenido de Página Web de la Alcaldía de Bogotá:
<http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=339>
- Congreso de Colombia. (1997). *Ley 397 de 1997 "Por la cual se desarrollan los Artículos 70, 71 y 72 y demás Artículos concordantes de la Constitución Política y se dictan normas sobre patrimonio cultural, fomentos y estímulos a la cultura, se crea el Ministerio de la Cultura y ..."*. Obtenido de Página web Alcaldía de Bogotá:
<http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=337>
- Congreso de Colombia. (1998). *Ley 434 de 1998 "Por la cual se crea el Consejo Nacional de Paz, se otorgan funciones y se dictan otras disposiciones"*. Obtenido de Página Web Alcaldía de Bogotá:
<http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=191>
- Congreso de Colombia. (2002). *Ley 743 de 2002 "Por la cual se desarrolla el artículo 38 Constitución Política de Colombia en lo referente a los organismos de acción comunal"*. Obtenido de Alcaldía de Bogotá:
<http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=5301>
- Congreso de la República de Colombia. (2006). *Ley 1098 de 2006 por la cual se expide el Código de la Infancia y la Adolescencia.*
- Cruz, L., Hernandez, S., Llano, L., Lopez, Z., Pinzón, O., & Rodriguez, A. (2008). *Factores internos y externos que inciden en la sostenibilidad de organizaciones comunitarias de base en la localidad de Ciudad Bolivar*. Bogotá: Universidad de la Salle, Educación Avanzada.
- Cueto, R., Seminario, E., & Balbuena, A. (2015). Significados de la organización y participación comunitaria en comunidades vulnerables de Lima Metropolitana. *Revista de Psicología Volumen 33*, 57-86.
- DANE. (2016). *Modelo de Reglamento del Comité Permanente de Estratificación Socioeconómica*. Obtenido de Página web DANE:
http://www.dane.gov.co/files/geoestadistica/Modelo_de_Reglamento_CPE.pdf
- Del Castillo, S. (s.f.). *La seguridad Alimentaria y Nutricional en Colombia. En Cátedra Agraria Intersedes.* . Universidad Nacional de Colombia. Sede Bogotá.

- Del Castillo, S. (2006-2010). *Fuente INCAP-OPS/OMS-2005. Adaptada y reelaborada-OBSAN/*.
- Departamento Administrativo de Planeación. (Versión aprobada, marzo de 2007). *Documento Conpes Social 113. Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional*.
- Departamento Nacional de Planeación. (2016). *Consejos territoriales de Planeación*. Obtenido de Pagina Web DNP: <https://www.dnp.gov.co/CNP/Paginas/Consejos-Territoriales-de-Planeacion-CTP.aspx>
- Duque Cajamarca, P., & Gaitan Didier, C. (2001). *Una mirada prospectiva a las metodologías de intervención comunitaria. Responsabilidad de Todos*. Bogotá: Consejo Nacional de Trabajo Social. Excellence Ltda.
- Duque Cajamarca, P., Saavedra Guzmán, L. R., & Velásquez Castañeda, G. (2010). *Ezequiel Ander Egg. Vida, Pensamiento y Aportes al Trabajo Social*. Bogotá: Grupo Editorial Ibañez/Uniediciones .
- Estrada, R. (2011). Documento de trabajo N°2 Proyecto Agua en Los Andes: Compartiendo Beneficios. En *"Ajustes al índice de potencialidad agrícola de Turc para lograr mejores diseños de las mecanismos para compartir beneficios en los Andes"*. Santiago de Chile: Rimisp.
- Fischer, F. (2009). *Democracy and Expertise. Capítulo 2*. Oxford University Press.
- Florez, M. (4 de Mayo de 2005). *Construcción del capital social y organizaciones comunitarias en Bogotá*. Recuperado el 7 de Septiembre de 2015, de http://institutodeestudiosurbanos.info/dmdocuments/cendocieu/coleccion_digital/A_sociacionismo_Participacion/Construccion_Capital_Social-Florez_Margareth-2005.pdf
- Fundación Paz y Reconciliación. (24 de Febrero de 2014). *Departamento de Nariño. Tercera Monografía*. Obtenido de <http://www.las2orillas.co/wp-content/uploads/2014/02/NARINO.TERCER-INFORME-Feb.2014.pdf>
- Galindo, S. (1995). *Organizaciones Comunitarias II*. Bogota: Universidad a distancia UNISUR.
- Gimenez Mercado, C., & Valente Adarme, J. (Mayo-Agosto de 2010). El enfoque de los derechos humanos en las políticas públicas: ideas para un debate en ciernes. *Cuadernos del CENDES*, 27(74), 51-50.
- Gobernación de Nariño. (2008). *Plan de Desarrollo 2008-2011 "Adelante Nariño"*. Pasto.

- Gobernación de Nariño. (Junio de 2012). *Plan De Desarrollo Departamental 2012 - 2015 "NARIÑO MEJOR"*. Pasto. Obtenido de <http://narino.gov.co/index.php/plandedesarrolloordenanza00412>
- Gobernación de Nariño, & ICBF. (2010-2019). *Plan decenal de soberanía y seguridad alimentaria y nutricional de Nariño*. Nariño.
- Gobernación de Nariño, Alcaldía de Pasto, Universidad de Nariño, Acción Social, Suyusama, Corpo Minga, & Camara de Comercio de Pasto. (s.f.). *Estrategia Regional para la Cooperación Internacional Nariño 2008-2011*. Documento consultado en: http://www.pnud.org.co/img_upload/38373837383761656165616561656165/Estrategia%20Regional%20para%20la%20Cooperacion%20%20internacional%20Nariño%202008-2011.pdf.
- Gobernación de Nariño-Instituto Departamental de Salud de Nariño. (2012). *Boletín Epidemiológico Digital Indicadores Básicos de Salud 2012 Departamento de Nariño*. Obtenido de Página Web Instituto Departamental de Salud de Nariño: <http://www.idsn.gov.co/index.php/subdireccion-de-salud-publica/epidemiologia/boletin-epidemiologico/517-boletin-epidemiologico-2012>
- Gobernación de Nariño-Instituto Departamental de Salud de Nariño. (2013). *Boletín Epidemiológico Digital Indicadores Básicos de Salud 2012 Departamento de Nariño*. Obtenido de Pagina Oficial Instituto Departamental de Salud de Nariño: <http://www.idsn.gov.co/index.php/subdireccion-de-salud-publica/epidemiologia/boletin-epidemiologico/517-boletin-epidemiologico-2012>
- González R., E. (1999). *Manual sobre participación y organización para la gestión local*. Cali: Foro Nacional por Colombia.
- Grupo de Investigación "Análisis de las políticas públicas y de la gestión pública -AAPGP; ROTH DEUBEL, André Noël. (2013). *El análisis y la evaluación de las políticas públicas en la era de la participación. Reflexiones teóricas y estudios de casos*. Universidad Nacional de Colombia. Bogotá.
- Herrera, G. (13 de Noviembre de 2014). Evolución histórica de la SAN, el concepto y su introducción en la Política Pública. (A. Alvarez Alvear, Entrevistador)
- Innes, J., & Booher, D. (2004). Collaborative policymaking: governance through dialogue. En M. Hajer, *Deliberative policy analysis*. New York: Cambridge University Press.
- IPSE, PERS-Nariño, Universidad de Nariño, UPME, & USAID. (2014). *Caracterización social y económica del departamento de Nariño. Análisis de Información Secundaria*. San Juan de Pasto.

- La Silla Vacía. (13 de julio de 2016). *Biografía de Antonio Navarro Wolff. Senador de la Alianza Verde*. Recuperado el 1 de agosto de 2016, de Quién es Quién: <http://lasillavacia.com/quienesquien/perfilquien/antonio-navarro-wolff>
- Lopez de Buriticá, C. (2004). *Organización y Participación Comunitaria*. San Juan de Pasto: Corpoica, Fenalce, UMATA, Proyecto Guaitara.
- Medina, C., Roth, A., & Hernandez, L. H. (2008). *La gestión pública participativa en el contexto de la gestión social Integral. Nociones y Conceptos*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, Facultad de Derecho, Ciencias políticas y Sociales.
- Misión de Observación Electoral; Corporación Arco Iris. (2009). *Monografía Político Electoral Departamento de Nariño 1997 a 2007*. Documento consultado en: http://moe.org.co/home/doc/moe_mre/CD/PDF/narino.pdf.
- Misión Rural. (s.f.). *Consejos Municipales de Desarrollo Rural*. Obtenido de Página web Misión Rural: http://www.misionrural.net/experiencia/consejos/secciones/que_son/index.htm
- Müller, P. (2002). *Las Políticas Públicas*. Colombia: Universidad Externado, Segunda edición traducida.
- Muller, P. (2006). *Las políticas públicas (traducción). Segunda Edición*. Colombia: Universidad Externado de Colombia.
- Noreña Diaz, M. (2002). *Modulo de Participación Comunitaria y Organización de productores*. Manizales: Universidad Autonoma de Manizales.
- OMS. (s.f.). *Temas de Salud, Nutrición*. Recuperado el Noviembre de 2014, de <http://www.who.int/topics/nutrition/es/>
- Pineda Duarte, C. E. (21 de Diciembre de 2011). *Navarro Wolff confirmó a Radio Santa Fe, que será Secretario de Gobierno de Bogotá*. Obtenido de <http://cepniky.blogspot.com.co/2011/12/navarro-wolf-confirmando-radio-santa-fe.html>
- Presidencia de la República de Colombia. (1994). *Decreto 1757 de 1994 "por el cuál se organizan y se establecen las modalidades y formas de participación social en la prestación de servicios de salud, conforme a lo dispuesto en el numeral 1 del artículo 4 del Decreto-ley 1298 de 1994"*. Obtenido de Página web Alcaldía de Bogotá: <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=21850>
- Profamilia, Instituto Nacional de Salud, ICBF, Ministerio de la Protección Social. (2010). *Encuesta Nacional de la Situación Nutricional en Colombia*.

- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. (2011). *Nariño, Informe sobre el estado de avance de los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Estado de Avance 2011*. Revisado el 20/10/2015 en http://www.pnud.org.co/2012/odm2012/odm_narino.pdf.
- Radio Santa Fe. (28 de Diciembre de 2011). *Navarro Wolff deja el cargo de Gobernador con 20 condecoraciones*. Obtenido de <http://www.radiosantafe.com/2011/12/28/navarro-wolff-deja-el-cargo-de-gobernador-con-20-condecoraciones/>
- Red de Consejos Comunitarios del Pacífico Sur de Nariño. (2 de Noviembre de 2015). *Quiénes somos?* Obtenido de Página Oficial Recompas: <http://comunicacionesreco.wix.com/recompas>
- Restrepo Botero, D. (2000). *La participación comunitaria*. Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana, Alcaldía Mayor. CEJA.
- Reyes Moreno, E. Y. (1998). *La organización comunitaria: el caso del Barrio Garcés Navas*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, Facultad de Ciencias Humanas, Departamento de Sociología.
- Roth, A. (2002). *Políticas públicas. Formulación, Implementación y Evaluación*. Bogotá: Aurora.
- Roth, D., A. N. (2010). *Enfoques para el Análisis de políticas Públicas*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, Facultad de derecho, Ciencias Políticas y Sociales, Departamento de Ciencia Política, Instituto de Estudios políticos y relaciones internacionales (IEPRI), doctorado en Estudios políticos y Relaciones internacionales.
- Sadovnik, A. R. (2007). Qualitative Research and Public Policy. En F. Fischer, *Handbook of Public Policy Analysis* (págs. 417-427). Boca Ratón: CRC.
- Solarte, P. A. (2002). *La participación en la Planeación municipal. Planes de Desarrollo. Trabajo de grado (Abogado)*. Universidad Nacional de Colombia, Facultad de derecho, Ciencias Políticas y Sociales. Bogotá.
- Suyusama. (2006). *Herramientas para la construcción de región en perspectiva de sostenibilidad. Guía para el facilitador*. Bogotá: Programa de Sostenibilidad Regional.
- Vaclavik, V., & Christian, E. (2002). *Fundamentos de Ciencia Alimentaria*. España: Editorial Acribia.
- Vargas, A. (1999). *Notas sobre el Estado y las Políticas Públicas*. Almudena Editores.

- Vargas, A. (2002). *Participación social. Una Mirada crítica*. Bogotá: Almudena editores.
- Vía Campesina. (25 de Octubre de 2015). *Página Oficial La Vía Campesina*. Obtenido de <http://viacampesina.org/es/index.php/organizaciainmenu-44>
- Vía Campesina. (5 de Junio de 2015). *Qué es la soberanía Alimentaria?* Obtenido de Página Oficial La Vía Campesina.
- Yanow, D. (2007). Quantitative-Interpretative Methods in Policy Research. En F. Fischer, *Handbook of Public Policy Analysis* (págs. 405-415). Boca Ratón: CRC.
- Yin, R. K. (1993). *Case Study Research. Design and Methods. Applied Social Research Methods Series. Vol. 5*. Beverly Hill.
- Yin, R. K. (1994). *Case Study Research. Design and Methods. Second edition*. Thousand Oaks: SAGE.
- Yin, R. K. (2009). *Case study research: design and methods. Fourth Edition*. SAGE.