

Análisis de la percepción de los actores sociales en la implementación del Plan Nacional de Seguridad Alimentaria (PNSAN) en la Alta Guajira

14 de noviembre de 2019

Andrea Carolina Hoyos Castro¹
ahoyos394@unab.edu.co

Resumen

El hambre extrema y la malnutrición continúan siendo una barrera para el crecimiento sostenible en la región de América Latina y el Caribe, esto se debe no solo a los problemas que enfrenta la población pobre que reside en zonas rurales para acceder a los alimentos, sino también a la escasa presencia del Estado que dificulta el ejercicio de la gobernanza (FAO & OPS, 2017). El propósito de la investigación es analizar el grado de participación, confianza, conocimiento, y articulación de los actores sociales que inciden en el proceso de gobernanza para el desarrollo e implementación del PNSAN en la Alta Guajira, durante el periodo 2012 – 2019. Los principales resultados del trabajo de campo permiten vislumbrar una paradoja entre la presencia de un alto grado de confianza entre los actores sociales, a pesar de que las instituciones públicas no generaban credibilidad en sus procesos y no lograban liderar a la sociedad de manera oportuna y eficiente hacia el logro de los objetivos en materia de seguridad alimentaria y nutricional.

Palabras clave: actores sociales, articulación, confianza, gobernanza, participación, seguridad alimentaria

Clasificación JEL: J18, D78, H53

¹ Universidad Autónoma de Bucaramanga. Artículo de Opción de Grado para optar al título de Economista. Agradecimientos especiales a Pedro Fernando Delgado Jaimes y a Leonor María Núñez Arteaga, por sus contribuciones significativas al desarrollo de la investigación. Los errores u omisiones son de exclusiva responsabilidad del(os) autor(es); Documento de trabajo, los comentarios son bienvenidos.

Political-institutional analysis in the implementation of the National Food Security Plan (PNSAN) in Alta Guajira

November 14, 2019

Andrea Carolina Hoyos Castro²
ahoyos394@unab.edu.co

Abstract

Extreme hunger and malnutrition continue to be a barrier to sustainable growth in the Latin American and Caribbean region, this is due not only to the problems faced by the poor population living in rural areas to access food, but also to the scarce presence of the State that hinders the exercise of governance (FAO & OPS, 2017). The purpose of the research is to analyze the degree of participation, trust, knowledge and articulation of the social factors that influence the governance process for the development and implementation of the PNSAN in Alta Guajira, during the period of 2012 – 2019. The main results of the field work allow to glimpse a paradox between the presence of a high degree of trust among the social actors, although the public institutions did not generate credibility in their processes and failed to lead society efficiently towards the achievement of food and nutritional security objectives.

Key words: cooperation, food security, governance, participation, social actors, trust.

JEL Classification: J18, D78, H53

² Autonomous University of Bucaramanga. Degree Option Article to qualify for the Economist degree. Special thanks to Pedro Fernando Delgado Jaimes and Leonor María Núñez Arteaga, for their significant contributions to the development of the research. Errors or omissions are the sole responsibility of the author(s); Working document, comments are welcome.

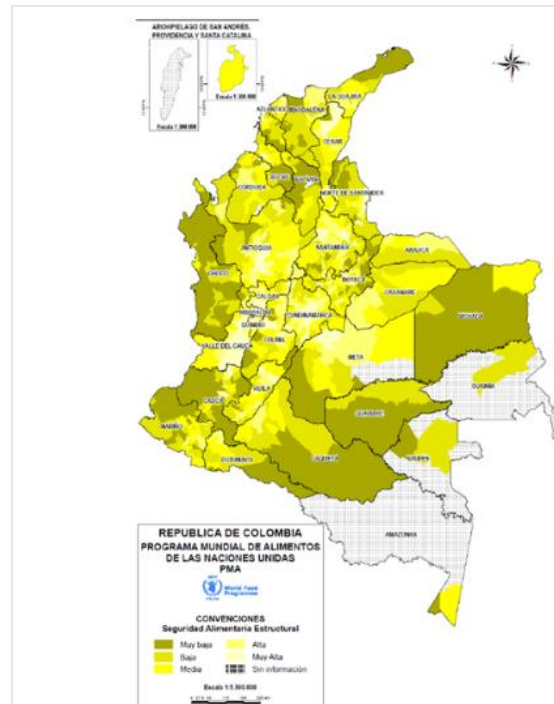
1 Introducción

Desde la Conferencia Mundial de la Alimentación, se argumenta que la desnutrición no es simplemente un problema de disponibilidad de alimentos, sino también una consecuencia de la falta de gobernanza (FAO, 1974). En este caso, las garantías en materia de seguridad alimentaria dependen principalmente del Estado en conjunto con los actores sociales (públicos, privados, no gubernamentales y comunitarios), ya que son los responsables de diseñar e implementar políticas públicas que permitan el acceso oportuno a los alimentos y la administración de los recursos necesarios para financiar las estrategias a nivel nacional y regional. Lo anterior se debe desarrollar bajo un marco institucional articulado y participativo, que tenga en cuenta los requerimientos de las comunidades más vulneradas. En este punto, es importante mencionar que la seguridad alimentaria se refiere a:

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. (Ministerio de Salud y Protección Social, 2016, pág. 1)

El hambre extrema y la malnutrición continúan siendo una barrera para el crecimiento sostenible de las naciones, especialmente en la región de América Latina y el Caribe. Lo anterior es consecuencia de los problemas que enfrenta la población pobre que reside en zonas rurales para acceder a los alimentos, aunado a la escasa presencia del Estado que dificulta el ejercicio de la gobernanza (FAO & OPS, 2017). En cuanto a las dificultades para acceder a los alimentos, es importante mencionar que el conflicto armado ha representado la mayor amenaza para la seguridad alimentaria en Colombia, especialmente en las comunidades indígenas ubicadas en las zonas rurales de los departamentos de Vaupés, Vichada, Guainía y La Guajira. De hecho, la Ilustración 1 da cuenta de la situación de seguridad alimentaria en las áreas afectadas por el conflicto en Colombia para el año 2016.

Ilustración 1. Inseguridad alimentaria actual en áreas afectadas por el conflicto en Colombia



Fuente: FAO & WFP. (2016). *Current food insecurity and areas affected by the conflict in Colombia*
[Illustration]. Recuperado de <http://www.fao.org/3/a-c0335e.pdf>

En este punto, resulta interesante revisar el caso de la región de Alta Guajira, que comprende los municipios de Maicao, Uribia y Manaure (DANE, 2015), ya que presenta una tasa de inseguridad alimentaria del 59,1 %, es decir, aproximadamente 16,4 puntos porcentuales por encima de la media nacional (ENSIN, 2015). De igual manera, la Ilustración 2 da cuenta del alarmante índice de Necesidades Básicas Insatisfechas en el departamento de La Guajira, pues el 91,9% de la población rural carece de condiciones vitales y sanitarias mínimas, al igual que los departamentos de Vaupés (88,2%), Vichada (84,3%) y Guainía (80,5%), que, aunque muestran índices por encima de la media nacional (53,4%), son relativamente menores a los de La Guajira. Lo anterior puede ser consecuencia de que el departamento posee la mayor proporción desértica del país que dificulta la actividad agrícola y el acceso a sistemas de saneamiento básico y de agua potable.

Ilustración 2. Población en hogares con Necesidades Básicas Insatisfechas por Departamentos (cabecera - resto)

Departamento	Cabecera	Resto	Total	Departamento	Cabecera	Resto	Total
Antioquia	15,9	47,6	23,0	Norte Santander	22,5	58,4	30,3
Atlántico	23,8	42,5	24,7	Quindío	15,3	22,3	16,2
Bogotá	9,1	27,8	9,2	Risaralda	13,0	32,1	17,3
Bolívar	40,2	67,4	46,6	Santander	13,5	45,3	21,9
Boyacá	14,1	49,0	30,8	Sucre	46,7	69,5	54,9
Caldas	13,3	29,2	17,7	Tolima	19,7	50,8	29,8
Caquetá	33,4	58,7	41,5	Valle	14,1	25,9	15,6
Cauca	24,0	61,6	46,4	Arauca	32,0	61,6	35,6
Cesar	35,8	66,9	44,7	Casanare	26,2	57,3	35,5
Córdoba	42,4	76,4	59,1	Putumayo	25,6	44,1	34,5
Cundinamarca	15,4	32,2	21,3	San Andrés	50,9	15,3	40,9
Chocó	81,7	76,2	79,2	Amazonas	30,8	58,8	44,1
Huila	21,8	48,8	32,6	Guainía	45,3	80,5	60,2
La Guajira	40,3	91,9	65,1	Guaviare	34,1	61,5	39,9
Magdalena	40,1	64,7	47,7	Vaupés	40,3	88,2	54,8
Meta	20,4	44,4	25,0	Vichada	41,6	84,3	66,8
Nariño	26,0	59,0	43,6	Total Nacional	19,6	53,4	27,7

Fuente: DANE. (2005). Censo General 2005

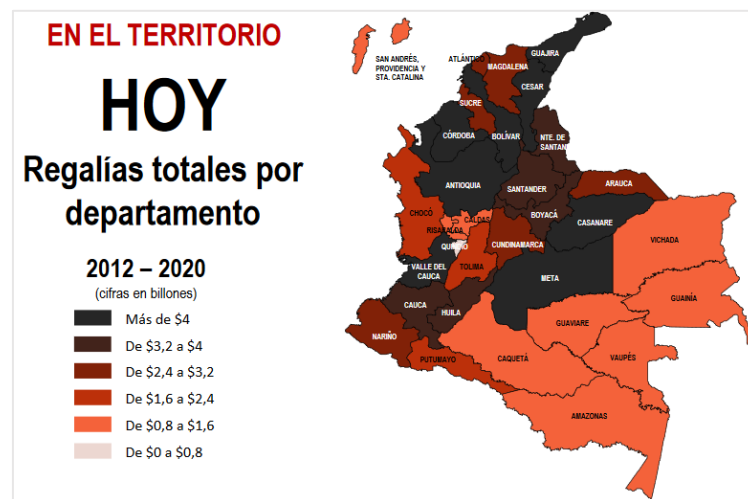
Con el fin de atender a la problemática de inseguridad alimentaria, el Estado Colombiano elaboró el documento CONPES No. 113 por medio del cual se establece la Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (PNSAN), que es un proceso de participación y concertación entre los actores sociales más representativos a nivel nacional, departamental y municipal. El PNSAN tiene como horizonte de ejecución el periodo 2012 – 2019, y se dirige a toda la población colombiana, con énfasis en las comunidades indígenas, en condiciones de pobreza extrema, víctimas del conflicto armado, y afectadas por desastres naturales. Asimismo, tiene en cuenta a la población infantil, las mujeres gestantes, las madres en lactancia y los adultos mayores (CISAN, 2012).

Al revisar el desarrollo del PNSAN en la Alta Guajira, se evidencia que la administración departamental realizó múltiples intentos para impulsar proyectos encaminados a garantizar la seguridad alimentaria, tales como la Nueva Institucionalidad para el Desarrollo, que se basa en los principios de asociatividad, asociaciones público-privadas, diseño de Contratos Plan y la búsqueda de financiación mediante cooperación internacional, a fin de fortalecer las entidades territoriales y apalancar los recursos necesarios para cumplir a cabalidad el Plan (Gobernación de La Guajira, 2012). De hecho, la región cuenta con abundantes recursos financieros, producto de su potencial minero basado en la producción primaria de sal marina que ha sido por décadas la columna vertebral del municipio de Manaure.

Respecto a este tema, en enero del 2012 se implementó el Sistema General de Regalías, que intenta promover la equidad de la distribución de los ingresos, por lo que se esperaba que un aumento en

la asignación presupuestal por regalías se refleje en mejores condiciones de vida para los municipios (DNP, s.f.). En este aspecto, la Ilustración 3 presenta el mapa de regalías en Colombia a partir del 2012 con proyecciones hacia el 2020, lo que evidencia las oportunidades de crecimiento económico del departamento de La Guajira. Sin embargo, “no son los recursos financieros y técnicos los que determinan la efectividad de las políticas públicas, sino la calidad de las instituciones y su capacidad para generar espacios de participación y cooperación en el desarrollo de estrategias” (Perry & Olivera, 2010, pág. 12). Con base en los argumentos planteados por los autores, se esclarece la necesidad de realizar el presente estudio.

Ilustración 3. Regalías totales por departamento en Colombia 2012 - 2020



Fuente: DNP. (2016). Sistema General de Regalías en Colombia. [Ilustración]. Recuperado de http://www.banrep.gov.co/sites/default/files/eventos/archivos/sem_135.pdf

En ese orden de ideas, conviene cuestionar ¿cuál fue el grado de participación, confianza, conocimiento y articulación de los actores sociales en el diseño e implementación del PNSAN en la Alta Guajira? Con el objetivo de analizar cómo estos elementos inciden en la gobernanza, y cómo afectan el desarrollo del PNSAN para la Alta Guajira, durante el periodo 2012 – 2019. El artículo se desarrollará de la siguiente manera: en primer lugar, se revisará la literatura y el marco teórico referente a la teoría de la gobernanza. En segundo lugar, se explicará la metodología de Mapeo de Actores, para identificar a los actores sociales involucrados en el diseño e implementación del Plan. Por último, se presentarán los resultados de las encuestas de percepción para identificar el grado de participación, confianza y articulación de los actores sociales en el PNSAN.

2 Antecedentes

A partir del 2015, los 193 países miembros de las Naciones Unidas adoptaron unánimemente la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, que se basa en los 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) y se definen como “el plan para lograr un futuro mejor y más sostenible para todos, el cual aborda los desafíos globales relacionados con la pobreza, la desigualdad, el clima, la degradación ambiental, la prosperidad y la paz y la justicia” (Naciones Unidas, s.f). Por lo tanto, se espera que los gobiernos utilicen estos objetivos para guiar la implementación de políticas públicas que apoyen la trayectoria del desarrollo sostenible, cuyo éxito dependerá de la capacidad financiera, tecnológica y en materia de gobernanza de cada país.

No obstante, varios de los programas gubernamentales tienen una vida útil de aproximadamente 4 a 5 años, y su sostenibilidad a menudo se ve desafiada por variaciones en la agenda política, los cambios de gobierno o de la dinámica socioeconómica, que requieren de nuevas estrategias de solución. Bajo esta reflexión, las políticas deben responder a las necesidades de la sociedad, donde se intenten cumplir los objetivos económicos y políticos, mientras que se faciliten espacios de participación de todos los grupos poblacionales. Es por esta razón que el principal desafío en la actualidad no solo es superar las debilidades del sector público, sino el de crear capacidades institucionales para coordinar la acción descentralizada de los distintos actores sociales, de manera que se logre una cooperación y articulación interinstitucional que garantice el desarrollo.

En primera instancia, es importante mencionar que los Objetivos de Desarrollo Sostenible tienen un rol clave en el diseño de estrategias de desarrollo a nivel mundial, debido a que desde ahí se plantea el compromiso de las naciones de alinear sus políticas con base en 17 pilares, particularmente en la reducción del hambre. Es por ello que la seguridad alimentaria es un tema de interés mundial que debe ser estudiado desde distintas disciplinas para abordar de manera más asertiva las problemáticas asociadas con este fenómeno. De hecho, la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura, realizó un estudio sobre los esquemas de gobernanza elegidos por ciertos países de Latinoamérica en materia de seguridad alimentaria y nutricional, con el fin de identificar a los actores involucrados en la toma de decisiones y sus efectos en el bienestar de la sociedad medido a través del Índice de Desarrollo Humano (FAO, 2017).

Con base en el análisis coyuntural del departamento de La Guajira propuesto por Bonet y Hahn (2017), surgió la preocupación por analizar, en términos de gobernanza, la crisis social que se observa en la región, la cual debe entenderse como una problemática de origen multicausal. En el documento se presentan al menos seis causas: la inseguridad alimentaria, la escasez de agua potable, la dispersión de la población, la crisis económica de Venezuela que afecta principalmente a los municipios de la Alta Guajira, la expansión de la población rural y la ausencia de gobernanza por parte de las instituciones para implementar estrategias efectivas (Bonet & Hahn, 2017). Finalmente, se menciona que la participación de los actores sociales es de suma importancia para asegurar la ejecución de soluciones a largo plazo en materia de salud pública y seguridad alimentaria.

Para el presente trabajo, se utilizó como marco de referencia los aportes en cuanto a la forma en que los actores sociales (políticos, públicos, privados y no gubernamentales), actúan y se interrelacionan para la puesta en marcha de la Política de Generación de Ingresos en el área metropolitana de Bucaramanga, Colombia. Por medio de la investigación cualitativa de mapeo de actores y entrevistas, se evidencia la falta de articulación e incapacidad de lograr un nivel de gobernanza adecuado que permita responder adecuadamente a los requerimientos sociales (Delgado, 2015). Efectivamente, las contribuciones del autor generaron el interés por adaptar su estudio sobre otras políticas públicas, tales como la de seguridad alimentaria y nutricional.

En este aspecto, se resaltan los estudios acerca de la implementación del PNSAN en el departamento de La Guajira, con el fin de identificar la percepción de los actores sociales involucrados en la puesta en marcha de esta política pública. Para llevar a cabo el estudio, se realizó una revisión bibliográfica del documento CONPES 113, del PNSAN y de los Planes Municipales de Desarrollo. Posteriormente, se utilizó la combinación de los métodos Delphi y Apreciación Participativa Rápida, para identificar a los actores sociales que serían entrevistados (Cotes & Jiménez, 2009). De esta manera, se demuestra la existencia de voluntad política por parte de los actores públicos, no sólo para la formulación del PNSAN, sino también para la implementación de programas que aporten al mejoramiento del sistema. No obstante, se presentaron falencias con respecto a la capacidad técnica del personal institucional, así como en la unificación de esfuerzos entre los actores sociales.

Asimismo, se revisaron los estudios realizados por Zúñiga (2016), los cuales se centran en “determinar los factores que han imposibilitado la gobernabilidad en materia de seguridad alimentaria en el municipio de Uribe” (p.12). La investigación de campo se realizó a través de entrevistas semi estructuradas a líderes y funcionarios políticos, por un lado; y, cuestionarios cerrados aplicados a los habitantes del municipio, por el otro. Con base en la metodología, se concluyó que en el municipio existía una situación de ingobernabilidad en tres componentes clave: eficacia/eficiencia, legitimidad y estabilidad. Los estudios concluyeron que las falencias se debían a la prevalencia de soluciones paliativas, que no consideraban las características propias de la población y del territorio (Zúñiga, 2016).

3 Implementación del PNSAN en Colombia

Como se mencionó anteriormente, la seguridad alimentaria y nutricional ha sido motivo de preocupación dentro de las administraciones estatales, por ser un componente esencial del desarrollo humano y de salud pública. A partir de la Constitución Política de Colombia y del planteamiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, el Estado Colombiano entabló diálogos formales entre las entidades del orden nacional, departamental, municipal, organismos internacionales, de la sociedad civil y de los gremios; con el fin de iniciar el proceso de diseño de la Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional, ya que los ciudadanos tienen el derecho fundamental a la alimentación nutritiva y equilibrada como estrategia para garantizar su desarrollo armónico e integral (Constitución Política de Colombia, 1991, art. 44).

Mediante el Documento CONPES Social 113, se planteó el Plan Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (PNSAN), como instrumento operativo de la política y guía para el diseño de los planes territoriales. Este plan tiene como horizonte de ejecución el periodo 2012 – 2019 y consta de tres objetivos: 1) proteger a la población del hambre y la alimentación inadecuada, 2) asegurar el acceso a alimentos en forma oportuna y de calidad; y 3) lograr la integración, articulación y coordinación de las distintas intervenciones intersectoriales e interinstitucionales (CISAN, 2012). En este punto, cabe resaltar que la coordinación y seguimiento del PNSAN a nivel nacional está bajo la dirección de la Comisión Intersectorial de Seguridad Alimentaria y Nutricional – CISAN, cuyos miembros son los Ministerios de Agricultura y Desarrollo Rural; Salud y Protección Social; Comercio, Industria y Turismo; Educación Nacional;

Ambiente y Desarrollo Sostenible; Vivienda, Ciudad y Territorio; el Departamento para la Prosperidad Social, el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar – ICBF, el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural – INCODER, el Departamento Nacional de Planeación – DNP (Ley 1355, 2009).

Por otro lado, el PNSAN está estructurado a partir de cinco ejes fundamentales que definen las responsabilidades de las entidades públicas, la sociedad civil, el sector privado y los entes no gubernamentales. Estos ejes se clasifican en i) la Disponibilidad de Alimentos, que está determinada por la oferta, la estructura y los factores productivos de cada región (calidad de la tierra, acceso al agua, capital humano, etc.); ii) el Acceso Físico y Económico a los Alimentos, que se define como la posibilidad de todos los ciudadanos de obtener los alimentos necesarios para su nutrición, iii) el Consumo de Alimentos, que se asocia con la cultura, creencias y educación de la población; iv) el Aprovechamiento Biológico, basado en las condiciones medioambientales, el estado de salud de los individuos y los estilos de vida; y, por último, v) la Calidad e Inocuidad de los Alimentos, que se refiere a las condiciones biológicas, físicas o químicas que garantizan que sean aptos para el consumo humano (CONPES N°113, 2008).

Para abordar la problemática de inseguridad alimentaria en Colombia, se establecieron 7 estrategias a nivel nacional, para planificar y asignar de manera eficiente los recursos disponibles para el cumplimiento de los objetivos y ejes del PNSAN. Estas estrategias se clasifican en: i) el Desarrollo Institucional, que debe concebirse como la apropiación social del PNSAN para trabajar conjuntamente hacia la garantía del derecho a la alimentación; ii) Planes Territoriales de SAN, que consisten en el diseño de los Planes de Desarrollo Municipal a partir de la participación de todos los actores sociales que “conozcan y discutan las realidades de su respectivo entorno y puedan formular sus propias líneas de acción, así como para que hagan acuerdos para el desarrollo, seguimiento y evaluación del respectivo plan” (CISAN, 2012, pág. 23).

Asimismo, se incluye iii) la Focalización, que se define como el “proceso mediante el cual se garantiza que el gasto social se asigne a los grupos de población más pobre y vulnerable” (Ley 715, 2001); iv) las Alianzas Estratégicas, que requieren de la articulación de los distintos actores sociales para fortalecer los proyectos de PNSAN en la región; v) la Participación Comunitaria y Ciudadana, que requiere de la apropiación de la política por parte de los actores sociales que lideran el diseño e implementación del PNSAN; vi) la Información, Educación y Comunicación,

para promover una red de divulgación masiva sobre hábitos alimenticios; y, por último, vii) el Seguimiento y Evaluación de las iniciativas propuestas, a partir de la disponibilidad permanente de información acerca del avance de los compromisos sociales, planes y proyectos de SAN (CONPES N°113, 2008).

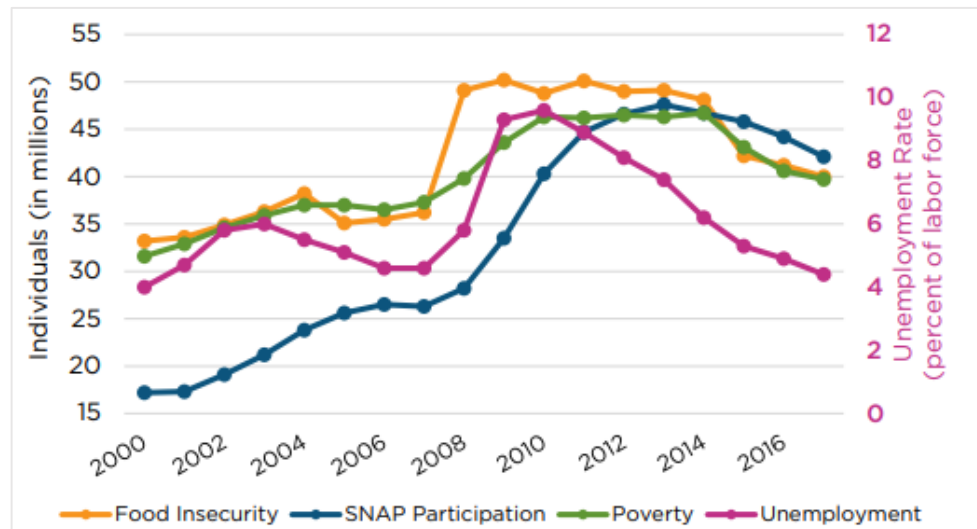
4 Marco Teórico

4.1 La Inseguridad Alimentaria y su relación con la pobreza

Si bien la reducción de la pobreza es un objetivo de desarrollo clave en muchos países, la seguridad alimentaria ocupó el centro de la agenda política después de la crisis alimentaria mundial del 2007 – 2008. A partir de ese escenario, la inseguridad alimentaria se define como “la disponibilidad limitada o incierta de alimentos nutricionalmente adecuados y seguros para la sociedad” (*Cook & Frank, 2008, pág. 193*). En este aspecto, es importante mencionar que la dificultad para adquirir dichos alimentos se asocia con la limitación de recursos de los hogares y de factores macroeconómicos tales como bajos salarios, altos costos de vivienda, baja participación en programas de asistencia alimentaria y nutricional, altas tasas de desempleo y altas cargas impositivas que aumentan la probabilidad de inseguridad alimentaria en hogares con niños menores de 5 años (*Bartfield & Dunifon, 2006*).

Asimismo, una importante cantidad de investigaciones documenta que la causa principal de la inseguridad alimentaria son los bajos ingresos, ya que los hogares se ven obligados a tomar decisiones difíciles que pueden resultar en un suministro de alimentos inadecuado. Lo anterior se ilustra en el estudio realizado por Edin y Lein (1997), que documenta cómo algunas madres urbanas pobres eligieron quedarse sin comida, en lugar de renunciar a otros elementos esenciales, tales como la atención médica. En este punto, cabe destacar que la inseguridad alimentaria es una de las manifestaciones directas de la pobreza y es una violación de un derecho humano básico reconocido a nivel internacional (Sumiter, 2002). En este aspecto, la pobreza se asocia con la privación de las capacidades humanas, que incluye la seguridad alimentaria, salud, educación, derechos, voz, seguridad, dignidad y trabajo decente (OECD, 2001). Con base en los argumentos expuestos anteriormente, la Ilustración 4 da cuenta de la relación entre la seguridad alimentaria, la pobreza y el desempleo que permite aclarar algunas nociones básicas.

Ilustración 4. Relación entre inseguridad alimentaria, pobreza y desempleo



Fuente: *Feeding America (2016). Food Insecurity and Poverty in the United States: findings from the USDA and U.S. Census Bureau*

4.2 Teoría de la gobernanza

En la misma línea argumentativa se desarrolla la teoría de la gobernanza, que desde inicios del siglo XXI ha tomado un papel importante en los debates contemporáneos, especialmente en el campo de la administración pública, ya que se reconoce que ningún actor posee suficientes recursos técnicos y financieros para asumir unilateralmente el desafío de garantizar mejoras en el bienestar de la sociedad (Naciones Unidas, 2007). A pesar de que el término se ha utilizado con frecuencia por científicos y profesionales, a menudo se le atribuyen distintos significados e implicaciones, dado que incluye la participación de múltiples actores sociales tales como el gobierno, el sector privado y la comunidad, e incluso suele confundirse con el concepto de gobierno, por lo que resulta necesario aclarar algunas nociones básicas sobre la teoría:

La gobernanza se refiere a los procesos formales e informales a través de los cuales los actores públicos y privados, articulan sus posiciones e intereses para la toma de decisiones y la implementación de políticas. Es un término más amplio que el gobierno porque se enfoca no solo en el Estado y sus instituciones, sino también en la creación de reglas y orden en las prácticas sociales. (Bevir, 2013, pág. 1)

Además, existen factores que pueden acarrear modificaciones significativas y problemas emergentes, que requieren respuestas de todos los actores involucrados en un proceso de gobierno. Este cambio subyacente incluye la globalización, la cultura, la migración de residentes de áreas rurales a las áreas urbanas, los valores cambiantes de la población, por ejemplo, preocupaciones con respecto a la calidad ambiental, seguridad alimentaria, entre otros. Con base en lo anterior, es importante que todas esas problemáticas sean reconocidas y tratadas adecuadamente a través del proceso de gobernanza, el cual se divide en tres ramas: económica, política y administrativa. La primera, incluye los procesos de toma de decisiones que afectan las actividades económicas de un país y su relación con las demás economías alrededor del mundo (FHI 360, s.f.).

Por otro lado, la gobernanza política, es el proceso de toma de decisiones para formular políticas públicas, tales como la provisión de servicios adecuados de salud, educación, vivienda e infraestructura. Por último, la gobernanza administrativa consiste en la implementación de esas políticas. Al abarcar estos tres componentes, se originan las Buenas Prácticas de Gobierno, las cuales implican mucho más que el poder del estado o la fuerza de la voluntad política, ya que también promueven los derechos humanos de diferentes maneras por medio de la participación pública, la inclusión en la implementación de políticas (FAO, 2017). Lo anterior es el resultado de procesos de democratización impulsados no solo por un liderazgo comprometido, sino también por la participación y control de actores sociales legítimos y efectivos.

4.3 La gobernanza y los actores sociales

En este aspecto, la gestión de los asuntos públicos no debe ser tratada como dominio exclusivo de la administración pública, ya que debe incluirse la participación de los demás actores. Ahora bien, el Estado como facilitador, proporciona el marco legal y regulatorio dentro del cual las organizaciones pueden planificar y actuar. Asimismo, puede alentar a los ciudadanos a defender sus ideales y emprender proyectos que favorezcan su calidad de vida, liberándolos del temor a las represalias cuando critican las políticas o sirven a grupos marginados. Actualmente, las teorías de la acción social deben aceptar el hecho de que existen varias entidades supraindividuales que deben ser consideradas en el proceso de formulación de políticas. De este modo, se define al actor social como:

Un sujeto colectivo estructurado a partir de una conciencia de identidad propia, portador de valores y poseedor de un cierto número de recursos que le permiten actuar en el seno

de una sociedad con miras a defender los intereses de los miembros que la componen, para dar respuesta a las necesidades identificadas como prioritarias. (Touraine, 1987, pág. 120)

De igual manera, dentro de los actores que participan en la gobernanza, debe incluirse a la sociedad civil y el mercado. La primera consiste en el conglomerado de ciudadanos y grupos fuera del gobierno, pero que trabajan en el ámbito público, y se suelen reconocer como organizaciones no gubernamentales, o como el sector sin fines de lucro o voluntario. En este caso, su objetivo es representar los intereses de las comunidades excluidas, mientras que se esfuerza por organizarlas para que puedan expresar sus propias ideas sobre las problemáticas sociales y ejercer su propio poder sobre ellas mismas y la vida colectiva de la nación. Con respecto al mercado, el sector privado se involucra en la gobernanza en la medida en que intenta buscar formas alternativas de control y regulación de precios que faciliten la prestación de bienes y servicios (Stoker, 1998).

4.4 Principios de las Buenas Prácticas de Gobierno

Como se mencionó anteriormente, las Buenas Prácticas de Gobierno son una serie de principios que obligan al Estado y a los actores sociales a desempeñar sus funciones de manera tal que garanticen gobernanza, sostenibilidad y efectividad en el diseño e implementación de una intervención. De esta forma, se asocia en gran medida con el arte de gobernar, donde se debe garantizar que los procesos para la identificación y entrega de los bienes sean concretos en términos de respuesta a la demanda pública y equidad en su distribución. Para ser efectivo y sostenible, se deben aplicar normas y otros instrumentos de planificación y gestión, por lo que es imperativo que las instituciones conozcan la política y tengan las capacidades técnicas para cumplir con los objetivos y las funciones asignadas (UNDP, 2011).

Al entender que las Buenas Prácticas de Gobierno están matizadas por los comportamientos institucionales y políticos de quienes participan en el diseño e implementación de las políticas públicas. Para ello, se establecen dos componentes esenciales en el análisis de los actores sociales: el institucional y el político; a través de los cuales se manifiestan los principios de participación, confianza, articulación y conocimiento. Cabe mencionar que el análisis es resultado de distintos campos del conocimiento, tales como la ciencia social, la ciencia política y la economía, principalmente. Asimismo, se incluye el enfoque institucional, ya que este da forma a los incentivos de los actores en cuanto a su intervención en iniciativas de interés colectivo.

4.4.1 El componente político

Es aquel espacio donde los actores sociales que tienen al menos alguna medida de poder político y autoridad en un territorio en particular configuran sus decisiones de manera que puedan tener una influencia significativa en la política y en los resultados asociados con el bienestar social. Dentro de este componente se incluye la articulación y coordinación administrativa de los actores, la confianza entre ellos y en el sistema, y el grado de participación (Ferrer & Monje, 2007). Este análisis permitirá indagar sobre aquellos elementos que posibilitan o impiden que las estrategias diseñadas por el gobierno alcancen los objetivos de la política pública, mientras que garantice el cumplimiento de las demandas sociales de manera eficiente y oportuna. Sin embargo, el estado debe tener en cuenta a todos los actores sociales, para hacerlos partícipes del diseño e implementación de estrategias de desarrollo, y con ello contribuir a la gobernanza de su sociedad.

4.4.1.1 Participación

El buen gobierno enfatiza la importancia de que todas las personas estén involucradas en el proceso de toma de decisiones, por eso, se necesita de una configuración democrática que garantice la participación, definida como “la acción colectiva de los actores sociales e institucionales para integrarse, proponer, controlar y evaluar críticamente los procesos de decisión pública en las esferas territoriales específicas” (Ferrer, Monje, & Surawsky, 2007, p.317). Por lo tanto, el grado de participación se percibe a partir de la intervención en el desarrollo de la política pública, que dará como resultado una mayor confianza en sus líderes y e instituciones, además de que permite la libertad de asociación y expresión, el aprovechamiento de fuentes de información y recursos para la toma de decisiones.

En este contexto, la participación directa se define como el proceso por el cual los miembros de una sociedad, es decir, aquellos que no ocupan cargos administrativos en el gobierno, comparten el poder con los funcionarios públicos para tomar decisiones sustanciales relacionadas con las problemáticas que atañen a la comunidad (Roberts, 2003). Este mecanismo se lleva a cabo a partir de gremios y comités que se encargan de reclutar expertos locales para la implementación de las estrategias, promoción de diálogos y asociaciones público-privadas y de gobierno-comunidad, y jornadas de capacitación y educación para los miembros de la comunidad, acerca de la política pública.

Por otro lado, la participación indirecta se refiere a todas las formas en que las personas participan en los procesos de políticas a través de sus representantes, o a través de actividades de protesta social (Chingaipe & Msukwa, 2012). En este punto, es importante aclarar que la protesta social no se refiere a la desobediencia civil, ni a manifestaciones de carácter violento, sino más bien a una forma de expresión política que busca provocar un cambio social o político al influir en el conocimiento, las actitudes y los comportamientos del público frente a las problemáticas que envuelven a una sociedad. A diferencia de una asociación, la protesta carece de líderes legítimos, en términos de autoridad formal, por lo que sus líderes deben corroborar constantemente su liderazgo demostrando la efectividad de su influencia en la comunidad que representa.

4.4.1.2 Confianza

Dado que las redes de gobernanza se caracterizan por la interacción compleja de varios actores sociales cuyas ideas y motivaciones pueden diferir, la toma de decisiones se convierte en una situación de incertidumbre, ya que confiar en otro actor significa que se está dispuesto a asumir una posición de vulnerabilidad, donde se espera que ambas partes se abstengan de comportamientos oportunistas (Deakin & Michie, 1997; Deakin & Wilkinson, 1998). Lo anterior permite la creación y fortalecimiento de vínculos que permiten la cooperación para lograr un objetivo común, donde cada ente tiene una percepción más o menos estable de las intenciones de los demás. Esto permite reducir los costos de transacción asociados con el seguimiento de contratos, monitoreo constante a la manera en cómo se están implementando las estrategias, entre otros aspectos.

Si bien es cierto que el conflicto y el poder son dimensiones críticas e inherentes de las relaciones entre los actores sociales, los procesos de coordinación de políticas deben diseñarse teniendo en cuenta el contexto específico de la comunidad afectada, es decir, sus necesidades, los factores culturales, económicos e históricos que inciden en su realidad; así como los esfuerzos por generar confianza entre los actores para garantizar resultados eficientes. Es por ello que se debe garantizar la transparencia, facilitar una ciudadanía activa basada en principios de cooperación mutua, reconocer el esfuerzo voluntario de cada actor en el tratamiento de problemas complejos asociados con la seguridad alimentaria, acceso al agua potable y saneamiento básico, educación, vivienda, entre otras necesidades básicas de la sociedad.

4.4.1.3 Articulación

En este aspecto, los actores que realizan actividades interdependientes pueden tener intereses en conflicto, por lo que la buena gobernanza requiere la mediación de los distintos puntos de vista para alcanzar un amplio consenso sobre qué es lo mejor para la comunidad en general. La articulación se define como un conjunto de principios sobre cómo se pueden coordinar las actividades, es decir, sobre cómo las partes interesadas pueden trabajar juntas armoniosamente (Malone & Crowston, 1990). La importancia de la articulación se evidencia en situaciones en las que, i) los efectos de los retrasos o de las consecuencias futuras de las decisiones actuales no son visibles de inmediato, ii) hay una gran cantidad de actores dentro del sistema, y iii) la complejidad del sistema.

De esta forma, la articulación se manifiesta en cuatro aspectos: vertical (interterritorial), horizontal (intra territorial), intersectorial y territorio – sector. La primera se define como la capacidad de alinear y armonizar las políticas a nivel nacional, con las estrategias a nivel departamental y regional para la búsqueda de resultados comunes (Quispe, 2017). Por otro lado, la articulación horizontal, aunque no sigue un orden jerárquico, intenta buscar espacios de coordinación entre las instituciones del Estado, y la sociedad en general, “desde esta perspectiva, los actores regionales otorgan cierta importancia a la articulación de los actores en un mismo territorio. Se observan prácticas institucionalizadas en los municipios que han internalizado la importancia de actuar colectivamente” (Ferrer & Monje, 2007, pág. 158).

A nivel intersectorial, se estudia la coordinación y la cooperación por parte de los distintos actores que, aunque tienen un campo de acción específico, comparten intereses y motivaciones (Ferrer & Monje, 2007). Lo anterior implica que las instituciones no pueden limitarse únicamente a cumplir con sus responsabilidades, sino que deben buscar espacios para armonizar sus estrategias y planes de acción con los demás. Por último, la articulación territorio – sector, “consiste en la convergencia que ocurre entre los sectores que gestionan políticas de desarrollo de una misma cartera, por ejemplo, Ministerios; y las distintas unidades político-administrativas territoriales” (Ferrer & Monje, 2007, p. 315).

4.4.2 El componente institucional

Esta dimensión sustenta la estructura decisional político administrativa mediante la utilización de las normas y de los instrumentos de planificación y gestión, con el fin de revisar la capacidad

técnica de los actores sociales en el conocimiento de la política pública y del contexto de la región, con el fin de tener en cuenta las necesidades de los miembros de la comunidad, para diseñar e implementar iniciativas que correspondan a la mejora del bienestar social. No obstante, este componente debe tener en cuenta las particularidades que diferencian la gestión y el desarrollo de la política de la región, con respecto a otros espacios territoriales donde se implementan acciones similares bajo los mismos marcos, pero que obtienen resultados distintos. Según este componente, se podrá revisar el grado de conocimiento de las normas e instrumentos de la política nacional, de forma tal que promueva y fortalezca las acciones de las entidades territoriales.

4.4.2.1 Conocimiento

Dentro del análisis tradicional de las políticas públicas, es importante mencionar que estas no son decisiones individuales, sino más bien un conjunto de acciones y proyectos que intentan solucionar una problemática social, por lo que se espera que quienes las diseñen e implementen, tengan la capacidad técnica para garantizar resultados eficientes. Es por ello que el conocimiento tiene un papel importante en el desarrollo de las políticas, y se entiende como “los hechos, ideas y valores que, cuando se ensamblan de manera particular, guían los juicios sobre qué hacer con respecto a la cobertura de las necesidades básicas de la población” (Adams, 2004). Esto implica la comprensión de los ejes fundamentales de la política, así como las estrategias que se implementan a nivel regional y nacional, para participar con responsabilidad, conciencia y propiedad.

4.5 Autoridad e influencia en el ejercicio de la gobernanza

En el ejercicio de la gobernanza, los actores sociales son analizados bajo tres categorías: i) influencia social, ii) interés en el objetivo y iii) autoridad. En el primer aspecto Raven y Rubin (1983 citado en Barra, 1998) hacen referencia a un proceso en el que una o varias personas generan un cambio en las creencias, actitudes o conductas de otro individuo, según el apoyo que han recibido sus respectivas iniciativas. En segundo lugar, el interés en el objetivo se asocia con el nivel de prioridad que tiene una política pública para cada institución, y las estrategias que aplican para alcanzar los objetivos. Por último, la autoridad, se define como la capacidad para limitar o facilitar las actividades asociadas con el programa (Pozo, 2007). Esto quiere decir que representa el poder institucionalizado y oficializado, donde se busca hacer cumplir la Constitución, la ley, los decretos del gobierno; aun en contra de cualquier forma de resistencia (Weber, 1978).

4.6 Metodología

4.6.1 Diseño metodológico

Para llevar a cabo el estudio acerca del PNSAN, se empleó una investigación de carácter cualitativo, a partir de cuatro fases: preparatoria, trabajo de campo, analítica e informativa (Briones, 1996). La primera comprende dos etapas: reflexión y diseño, donde se establece el marco conceptual que define la problemática a analizar, aunado a la revisión de los recursos informativos, tales como la documentación legal y la selección de un grupo de expertos en el tema; en la etapa de diseño, se define la metodología a implementar, así como las actividades que se ejecutarán en las fases subsiguientes. Por otro lado, la fase de trabajo de campo consiste en la capacitación de los entrevistadores antes de empezar el proceso de recolección de información a través del cuestionario, así como el control de calidad de la información recogida y el procesamiento de esta.

Por último, las fases analítica e informativa tienen como objetivo el análisis de los datos recogidos y su interpretación, que consiste básicamente en “el estudio de los resultados estadísticos obtenidos con los datos” (Briones, 1996, pág. 49). Esta interpretación comprende las comparaciones entre los resultados y su relación con el marco teórico planteado en la investigación. Cabe mencionar que al final del artículo, deben incluirse los anexos de la herramienta de recolección de datos, tales como los cuestionarios empleados, la definición de la población entrevistada, ilustraciones que expliquen la problemática a nivel local y, si es posible, a nivel nacional para realizar las respectivas comparaciones.

Por lo tanto, en la primera fase se realizó una revisión bibliográfica del documento CONPES 113 de 2008, el PNSAN 2012 – 2019, y el Plan de Desarrollo Territorial de los municipios de Uribia, Manaure y Maicao; en los cuatrienios 2012 – 2015 y 2016 – 2019, respectivamente. Por otro lado se seleccionó un panel de expertos imparciales en el tema, que identificaron a los actores según su influencia social y jerarquización de autoridad (Tapella, 2007). Para el desarrollo del panel de expertos, se agendaron tres videoconferencias (una por cada municipio) con un total de 16 asistentes. El panel fue liderado por el autor de la presente investigación, bajo la supervisión del PNUD de La Guajira, con el fin de revisar los lineamientos del PNSAN bajo el contexto regional.

4.6.2 Mapeo de actores para la evaluación de políticas públicas

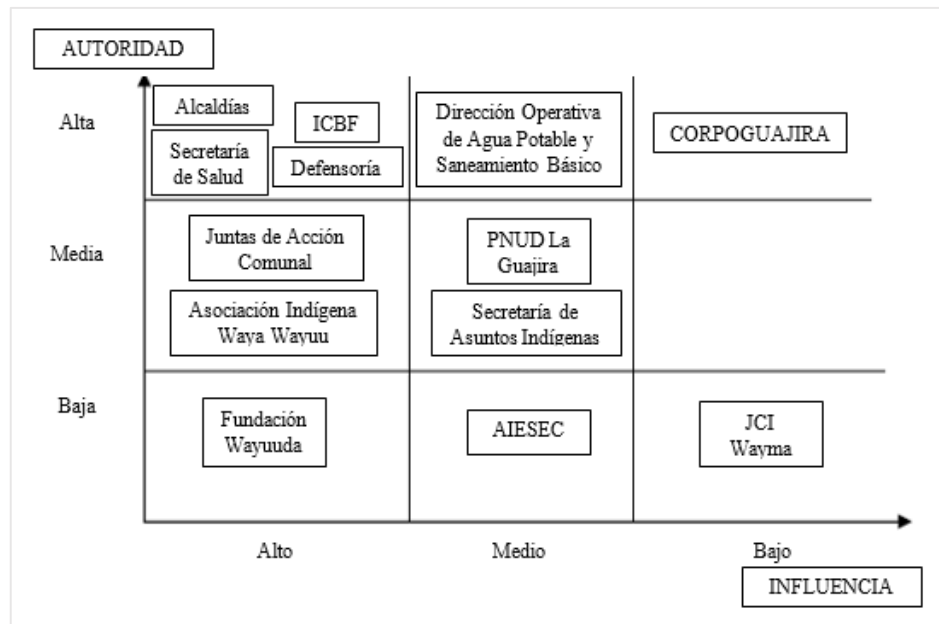
Este enfoque permite una visión holística de la política pública, donde se tiene en cuenta el “aprendizaje social” por encima del cumplimiento de indicadores, para identificar ineficiencias en términos sociales, problemas de apropiación de la política y dificultades de implementación en el territorio (Silva, 2016). En este punto, es importante mencionar que se deben identificar las principales entidades responsables, con el fin de analizar, de manera descriptiva, su percepción en materia de los principios de las Buenas Prácticas de Gobierno en el diseño e implementación del plan en la región. Lo anterior se puede llevar a cabo a través de una encuesta de percepción de actores sociales, cuyos resultados se medirán a partir de los criterios definidos en el Anexo B del documento.

Para realizar un mapeo de actores sociales existen distintas aproximaciones metodológicas, por lo tanto, el presente estudio utiliza como referente la adaptación del enfoque de Pozo (2007) estructurado en tres pasos: propuesta inicial de clasificación de actores según su autoridad e influencia en el diseño e implementación del PNSAN, análisis de los actores, que contiene los criterios de selección y exclusión; y, por último, los criterios de medición de constructos. Ahora bien, dado que la realidad es variable, es necesario asumir que el mapeo realizado en determinado momento es válido únicamente para ese periodo, y debe actualizarse cuando la situación lo amerite, teniendo en cuenta las modificaciones en los roles y funciones de ciertos actores.

4.6.3 Propuesta inicial de la clasificación de actores

Consiste en la identificación de los actores sociales más representativos en la toma de decisiones dentro de la política pública, por medio de reuniones con informantes clave (Tapella, 2007). En este caso, el estudio fue realizado con miembros de las comunidades de Uribia, Manaure y Maicao, concedores del PNSAN y de la problemática de inseguridad alimentaria en La Guajira. Para garantizar que la información fuera verídica, se les entrevistó de forma individual para comprobar sus conocimientos acerca del plan y de las estrategias que se han implementado en la región, además se les explicó el propósito del estudio, la metodología a seguir, y los conceptos clave asociados con las Buenas Prácticas de Gobierno, la autoridad y la influencia. De este modo, fue posible identificar un total de 20 entidades, que se especifican en el Anexo A de la presente investigación.

Gráfica 1. Identificación de niveles de autoridad e influencia en el PNSAN



Fuente: elaboración propia con datos obtenidos a través del panel de expertos para la región de la Alta Guajira

4.6.4 Análisis de los actores

Dentro de las instituciones públicas seleccionadas, el panel de expertos se basó en los Planes de Desarrollo Territorial de cada municipio, para identificar los programas de seguridad alimentaria y nutricional avalados por las alcaldías y las secretarías de salud de cada municipio. Además, se identificó al ICBF por su intervención puntual en el tema de inseguridad alimentaria en niños y niñas menores de 5 años, con respecto a esta institución, cabe resaltar que el Centro Zonal Manaure tiene cobertura en los municipios de Manaure y Uribia, por lo que Uribia no tiene un ICBF independiente. Por otro lado, se seleccionó a CORPOGUAJIRA por ser la máxima autoridad ambiental en el departamento, cuya responsabilidad consiste en administrar los recursos naturales renovables del departamento para garantizar un desarrollo sostenible en el tiempo.

Asimismo, se incluye a la Defensoría del Pueblo y la Secretaría de Asuntos Indígenas, dado que están encargadas de velar por la promoción, ejercicio y protección de los derechos humanos dentro del Estado Social de Derecho colombiano, en materia de seguridad alimentaria y nutricional. Por otro lado, entre los actores no gubernamentales, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) trabaja para erradicar la pobreza y reducir las desigualdades, a través de estrategias de participación comunitaria, articulación institucional y el estudio del contexto

regional para el diseño e implementación efectiva de políticas públicas. El resto de ONG, son importantes en el estudio por su labor e impacto social, ya que implementan programas de voluntariado para atender problemáticas de seguridad alimentaria, desigualdad, pobreza, entre otras.

En cuanto a las instituciones comunitarias, es importante tener en cuenta a las Juntas de Acción Comunal de los respectivos municipios, ya que representan a una “corporación cívica sin ánimo de lucro compuesta por los vecinos de un lugar, que aúnan esfuerzos y recursos para procurar la solución de las necesidades más sentidas de la comunidad” (Decreto 1930 de 1979). Esto quiere decir que son los encargados de defender y gestionar los derechos e intereses de la población, a través de diálogos con la administración distrital que garanticen un óptimo desarrollo de la democracia. No obstante, debe tenerse en cuenta a la Asociación Indígena Waya Wayúu, cuyo propósito es propugnar por los derechos de los indígenas de la comunidad, teniendo en cuenta su cultura y costumbres.

4.6.5 Criterios de exclusión y de validación de actores sociales

Teniendo en cuenta que no todos los actores que se identificaron en el mapeo pudieron ser encuestados, se excluyeron de la muestra a aquellos que, a pesar de que cumplían con los requisitos para ser considerados actores sociales, no aceptaron la convocatoria de participación en la investigación. De esta manera, se excluye de la investigación a la Asociación Indígena Waya Wayúu, la Fundación JCI Wayma, y las alcaldías de los municipios de Uribia y Manaure; ya que manifestaron que no contaban con la información y el tiempo suficiente para responder las encuestas de percepción de manera diligente y acertada. Por otro lado, es importante mencionar que, durante las sesiones de mapeo con los informantes clave, no se identificaron instituciones privadas que participaran de manera formal y activa en el proceso de diseño y formulación del PNSAN.

Lo anterior se debe a que las instituciones privadas se consideran como alianzas estratégicas de los actores sociales para obtener recursos financieros, capital humano, entre otros. De hecho, los informantes clave manifestaron que las empresas privadas de la región no participaban de forma directa dentro del diseño y formulación del PNSAN debido a que sus intereses diferían sustancialmente de los demás actores, de modo que no existía una sinergia que permitiera la coordinación interinstitucional e intersectorial entre el sector privado y las instituciones públicas,

comunitarias y no gubernamentales, para el desarrollo de estrategias e iniciativas que garanticen el desarrollo efectivo y eficaz de la política pública.

Ahora bien, cabe mencionar que después de las sesiones de mapeo de actores sociales con ayuda de los informantes, la información obtenida se sometió a un proceso de validación con funcionarios de la oficina del PNUD de La Guajira, que es el ente no gubernamental encargado de dar asistencia para desarrollar políticas y capacitación en liderazgo institucional. Por otro lado, se tuvieron en cuenta los aportes de la Comisión Intersectorial de Seguridad Alimentaria y Nutricional (CISAN) del departamento de La Guajira, la cual tiene a su cargo la elaboración, coordinación y seguimiento del PNSAN. El proceso de validación tuvo en cuenta los lineamientos nacionales en cuanto a la política pública, así como el respeto a la identidad cultural de la región.

4.6.6 Criterios de medición

Dado que los conceptos de conocimiento, participación, confianza, articulación y efectividad de la política son constructos sociales, es decir, “una propiedad que se supone posee una persona o grupo, la cual permite explicar su conducta en determinadas ocasiones” (Briones, 1996, pág. 29). En la presente investigación, se medirá el grado de conocimiento, participación, articulación, confianza y percepción de la efectividad del PNSAN en tres componentes: alto (mayor o igual al 80 %), medio (mayor o igual al 40 % y menor al 80 %), y bajo (menor al 40 %). Las proporciones se determinaron según los criterios del Anexo B de la presente investigación, donde se establecen los requisitos que debe cumplir cada actor social al momento de responder la encuesta, para ser clasificado en alguno de los tres grados.

5 Resultados

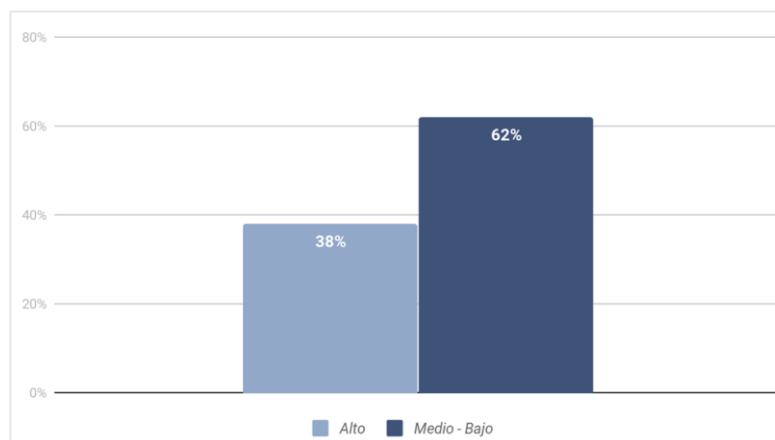
La encuesta se realizó teniendo en cuenta los criterios que se plantearon en el marco teórico de la presente investigación, con el fin de determinar el grado de conocimiento, confianza, articulación y participación de los actores sociales, en el diseño e implementación del Plan Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional. A partir de la encuesta se pretendió establecer cuáles eran los elementos que, según la percepción de los actores, caracterizaban la situación política e institucional del PNSAN en la región de la Alta Guajira. Dentro de dichos elementos, se revisa la forma en que se determinan las decisiones y se estructuran las estrategias a nivel nacional, departamental, regional y municipal, con respecto a los lineamientos de la política.

5.1 Conocimiento del PNSAN y valoración del contexto

Con respecto al grado de conocimiento que tienen los actores sobre el Plan Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional, los resultados de la encuesta muestran que el 100 % de los encuestados reconoce la existencia de la política, y que el 25 % conoce en su totalidad los ejes y estrategias de la política a nivel nacional. Sin embargo, al pedirles que los mencionaran para validar sus respuestas, solo el 38 % demostró que efectivamente sí tenían un alto conocimiento del PNSAN, como se refleja en la gráfica 1. Según los criterios de medición establecidos en el marco metodológico, solo el 38 % de los actores tienen un alto grado de conocimiento, aunque ninguno de ellos logró identificar las 7 estrategias a nivel nacional.

En ese orden de ideas, resulta inquietante que la mayoría de los actores tengan un bajo grado de conocimiento del PNSAN, pues les cabe una responsabilidad social en cuanto al diseño e implementación de esta política, y si ellos no tienen conocimiento, no podrán determinar de manera eficiente la viabilidad de las estrategias, ni los recursos financieros y técnicos necesarios para garantizar su sostenibilidad en el tiempo y su planificación dentro de los lineamientos nacionales. Además, de acuerdo con las estrategias de la política, cabe mencionar que el componente del Desarrollo Institucional se basa en la apropiación social del PNSAN para trabajar conjuntamente hacia la garantía del derecho a la alimentación, esto quiere decir que no es concebible un grado de conocimiento de la política de menos del 70 % debido a que su impacto en el bienestar de la sociedad depende, en gran medida, de las decisiones de los actores sociales.

Gráfica 2. Grado de conocimiento de los actores sociales en el PNSAN

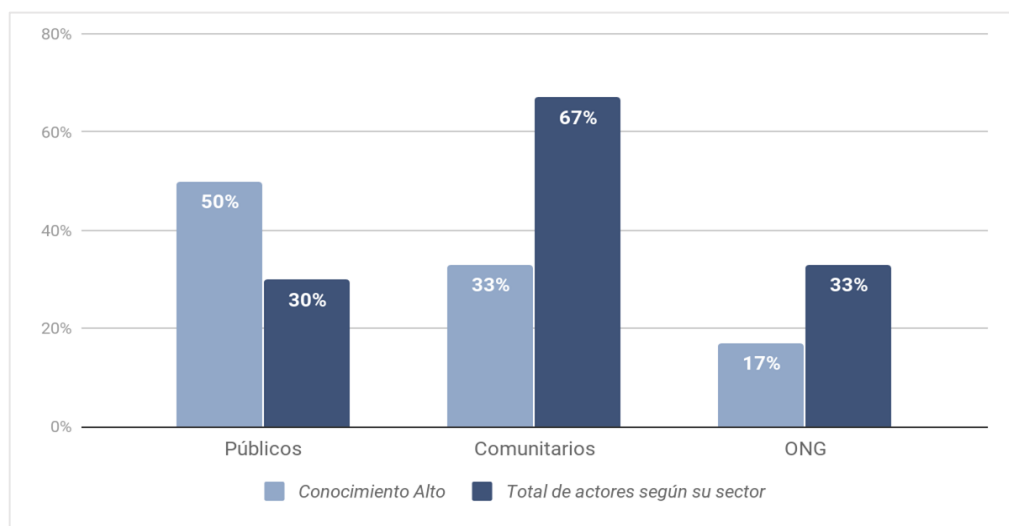


Fuente: elaboración propia

Al desagregar el componente de alto grado de conocimiento de la gráfica 1, la gráfica 2 da cuenta de la proporción de actores sociales que obtuvieron resultados favorables en la encuesta. Esto quiere decir que los actores con un alto grado de conocimiento se distribuyen de la siguiente manera: el 50 % son actores públicos, el 33 % representa a los actores comunitarios, y el 17 % está compuesto por las organizaciones no gubernamentales. Ahora bien, la proporción de actores según su sector implica que únicamente el 30 % de los actores públicos tiene un alto grado de conocimiento de la política, lo que resulta alarmante si se tiene en cuenta que son las instituciones públicas las encargadas de liderar las iniciativas en materia de seguridad alimentaria y nutricional de la región.

Por otro lado, el 67 % de los actores comunitarios tiene un alto grado de conocimiento de la política que, dentro de la estrategia de Desarrollo Institucional, implica que son los actores que más se involucran en la apropiación social de la política. Lo anterior cobra sentido al recordar que estos actores representan a los miembros de la comunidad que están afectados por la inseguridad alimentaria, por lo que deben tener en cuenta las características de la política para ejercer control social sobre lo que se está realizando desde la administración pública para atajar esta problemática. Por último, solo el 33 % de los actores no gubernamentales tiene un alto grado de conocimiento de la política, lo que resulta alarmante en el sentido de que son las ONG las que influyen en la sociedad para participar en las iniciativas establecidas por los actores sociales en conjunto.

Gráfica 3. Distribución de los actores sociales con un grado de conocimiento alto



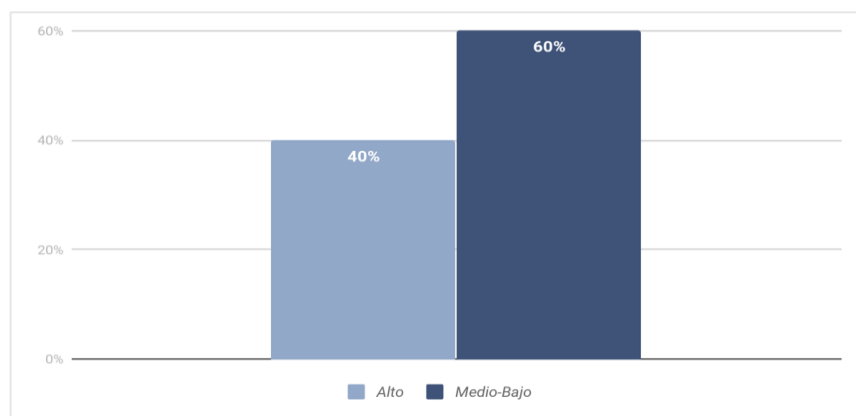
Fuente: elaboración propia

5.2 Participación

Respecto al indicador de participación, el 87 % afirma que sus respectivas instituciones han participado en el diseño de estrategias regionales del PNSAN. No obstante, el 13 % de los actores aseveraron que no participaron en este proceso, debido a que los encuestados mencionaron experiencias previas negativas relacionadas con situaciones de conflicto con actores sociales cuyo nivel de autoridad era alto. De hecho, los actores asociaron las causas del conflicto con comportamientos de represalia por parte de los funcionarios públicos hacia aquellos actores sociales con opiniones divergentes, lo que puede entorpecer el ejercicio de control social y empoderamiento, que hacen parte de la estrategia de participación comunitaria y ciudadana establecida en el marco legal nacional.

Por otro lado, en cuanto a las posibilidades de realizar seguimiento efectivo a las estrategias municipales del PNSAN, el 75 % respondió que era posible únicamente en algunas etapas, que se distribuyen en i) el diseño de la agenda política, ii) la formulación de política, y iii) el proceso de decisión, iv) la implementación y v) la evaluación. Según la gráfica 3, el 40 % de los encuestados tiene un alto grado de participación y el 60 % restante tienen un grado medio-bajo, que puede deberse a las relaciones de conflicto, o en la falta de conocimiento que entorpece la capacidad técnica para participar en el diseño e implementación de la política. Bajo esta línea argumentativa, se puede vislumbrar que los principios de las Buenas Prácticas de Gobierno están ligados entre sí, y no puede existir un desarrollo óptimo del proceso de gobernanza, si alguno de estos componentes presenta falencias entre los actores sociales.

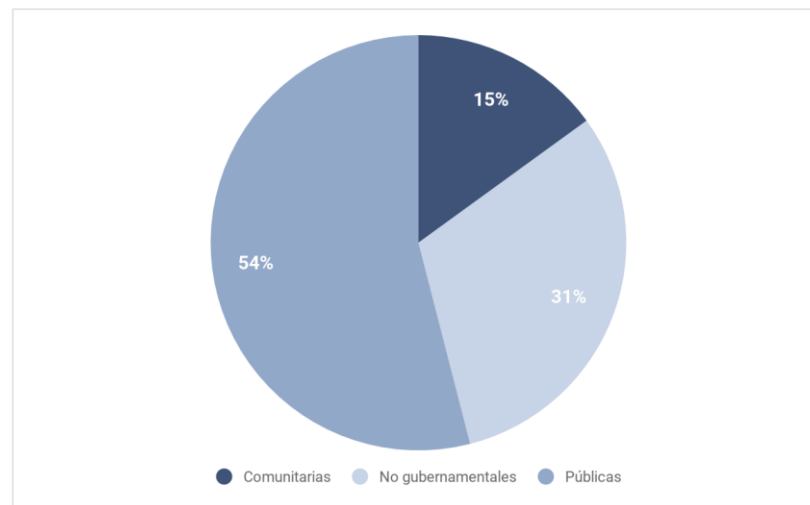
Gráfica 4. Grado de participación de los actores sociales en el PNSAN



Fuente: elaboración propia

Por otro lado, según la gráfica 4, el 54 % de los actores afirma que las iniciativas para la formulación de comités y reuniones sociales para la determinación de las estrategias de seguridad alimentaria surgen de las instituciones públicas, mientras que el 31 % corresponde a los organismos no gubernamentales, y el 15 % restante, a los actores comunitarios. Con respecto a los últimos, es importante mencionar que debido a la prevalencia de las comunidades indígenas Wayúu en la región, debe existir una apropiación de un enfoque diferencial para establecer iniciativas que tengan en cuenta las necesidades específicas de esta población. De hecho, la estrategia nacional en materia de seguridad alimentaria y nutricional que se asocia con la Participación Comunitaria y Ciudadana requiere que toda la población participe en la implementación del PNSAN.

Gráfica 5. Distribución de los actores que implementaron iniciativas de creación de comités



Fuente: elaboración propia

5.3 Articulación

5.3.1 Articulación vertical

De acuerdo con los resultados de la encuesta, se percibe la existencia de un nivel medio en materia de articulación vertical, pues el 44 % considera que la parte del diseño de la política está determinada por el gobierno nacional, y únicamente el 31 % de las instituciones deciden los planes que se desarrollan a nivel municipal o local. Si bien es cierto que es responsabilidad de la administración pública de formular la política y las estrategias en materia de seguridad alimentaria y nutricional, la teoría de la gobernanza establece que debe existir un trabajo mancomunado y

articulado que tenga en cuenta a todas las esferas de la sociedad, es decir, que no se debe delegar de manera exclusiva a las instituciones públicas nacionales la tarea de diseñar e implementar la política, sino que se debe contar con los aportes de los actores comunitarios, privados y no gubernamentales.

Gráfica 6. Articulación vertical de los actores en el diseño de estrategias del PNSAN para la Alta Guajira



Fuente: elaboración propia

Otro aspecto alarmante, es que solo el 19 % de los actores locales diseñan iniciativas con respecto al tema de seguridad alimentaria y nutricional, es decir, que quienes tienen más conocimiento de la realidad local no aprovechan ni generan oportunidades de participación para influir en los procesos de toma de decisiones que favorezcan a la población, teniendo en cuenta sus características particulares. De hecho, es posible que, si los actores comunitarios no participan de manera activa, los demás encargados de la ejecución de la política ignoren las conexiones entre los problemas locales y entorpezcan los procesos que se han implementado previamente para atender las necesidades de la sociedad.

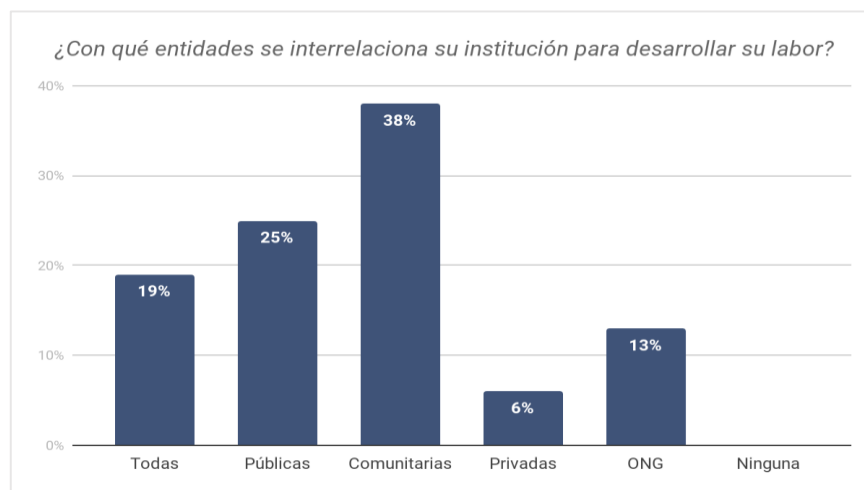
5.3.2 Articulación horizontal

Dado que cada institución se asocia con más de un actor para garantizar el cumplimiento de la estrategia nacional de Alianzas Estratégicas, el gráfico 6 da cuenta del número de entidades con las que se relaciona cada actor social, esto quiere decir que el 19 % de los actores se relacionan

con todas las instituciones que participan en el desarrollo del PNSAN, entre estos actores, se encuentra la Alcaldía de Maicao, CORPOGUAJIRA y la oficina del PNUD del departamento, es decir, actores del sector público. Lo anterior implica que la articulación entre los distintos actores sociales no se da de manera eficiente, debido a que cada los actores debería relacionarse con el resto para atender, desde todas las perspectivas, las necesidades de la población, ya que el diseño e implementación del PNSAN debe tener en cuenta el marco legal nacional, la realidad de la sociedad y los recursos financieros y económicos necesarios para el desarrollo de la política.

No obstante, en el ejercicio de las encuestas se vislumbró que la mayoría de los actores se interrelaciona con los actores comunitarios, bajo el argumento de que los representantes del gobierno no entendían o malinterpretaban las necesidades de las comunidades, por lo que se hacía necesario recurrir a actores más especializados en la realidad social. En este aspecto, la población enfatizó que los que provenían de otros lugares carecían de conocimiento local, tanto en términos de comprensión del área y sus características (por ejemplo, unos terrenos áridos que dificultan la actividad agrícola), como de su capacidad para comprender la interrelación de los problemas del territorio (por ejemplo, que los terrenos infértiles hacen más difícil la producción de alimentos).

Gráfica 7. Articulación horizontal de los actores sociales en el PNSAN



Fuente: elaboración propia

Asimismo, existe una interrelación importante con las entidades públicas de orden departamental y municipal, seguido de las ONG. Este fenómeno ha revelado una profunda tensión entre las formas jerárquicas tradicionales de organización, que caracterizan a las burocracias

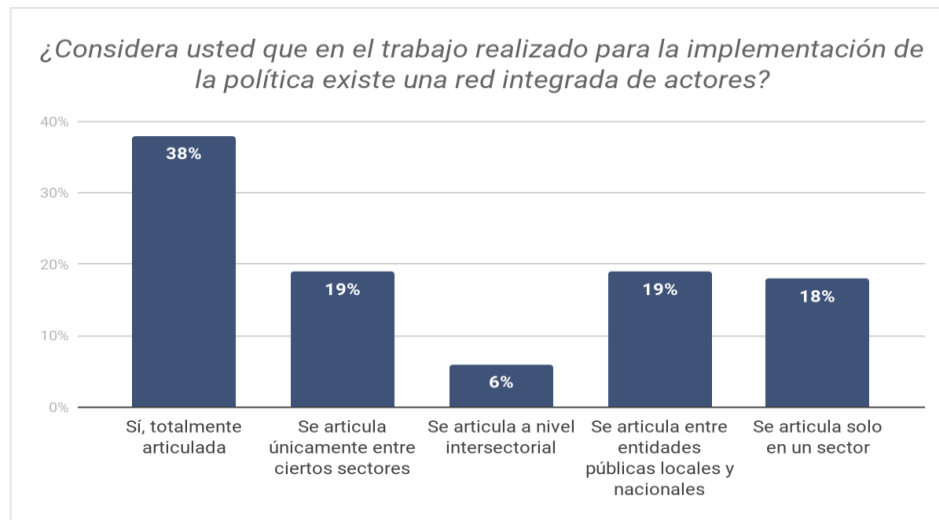
gubernamentales, ya que actualmente se están originando interacciones horizontales más interconectadas con diversos grupos fuera de la esfera pública. Este tipo de tensiones son el resultado de una convergencia entre dos formas de gobierno esencialmente diferentes: la forma en que el Estado funciona como un conjunto de instituciones burocráticas que intentan involucrar a las comunidades; y la forma en que las comunidades funcionan como un conjunto de relaciones localizadas.

5.3.3 Articulación intersectorial y de territorio-sector

Estos dos tipos de articulación se pueden entender a partir de lo que las políticas dejan en el territorio en materia del alcance de sus acciones, como en la efectividad de las mismas. A partir de la gráfica 6, se cuestionó a los actores si consideraban que, en el trabajo realizado para la implementación del PNSAN, existía una red integrada entre ellos. Los resultados demostraron que únicamente el 38 % considera que existe una red totalmente articulada, y el 63 % restante enfatiza la presencia de articulación en ciertos sectores debido a que, de esa manera, obtienen mejores resultados según su percepción de efectividad de las estrategias implementadas en la región. Por lo tanto, es posible concluir que las estrategias en el diseño e implementación del PNSAN no están totalmente articuladas, y que, en cierta medida, se actúa individualmente o por separado.

Lo anterior se debe a que el 63 % de los actores mencionaron que las iniciativas en materia de seguridad alimentaria y nutricional en la región, solo se realizan para validar lo que se diseñó previamente por los actores públicos regionales, departamentales, e incluso nacionales. Por lo que no responden a las necesidades e intereses de la población, sino a los intereses de las administraciones públicas. Asimismo, cabe mencionar que, aunque no se identificaron entidades privadas que participaran de manera activa en el diseño e implementación del PNSAN, el 50 % de los actores se interrelacionan con el sector privado, tales como empresas de alimentos, de consultoría y auditoría, entre otras.

Gráfica 8. Percepción de las redes de articulación entre los actores sociales



Fuente: elaboración propia

5.4 Confianza entre los actores sociales

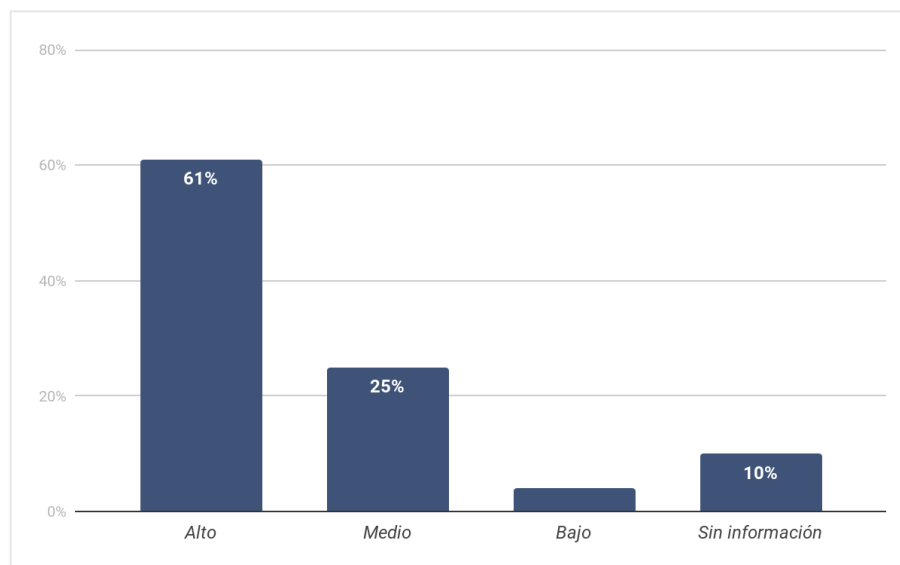
Comprende la legitimidad de las acciones, pues se establecen vínculos que permiten que el proceso de diseño e implementación del PNSAN tenga una mayor posibilidad de éxito en el logro de los objetivos. Según los actores, el 56 % considera que los demás actores participan activamente en la política, siendo los actores públicos los que obtuvieron una mayor confianza en cuanto a la capacidad técnica para implementar el PNSAN de acuerdo con el marco legal nacional, con un 75 % de las respuestas; el 6 % mencionó a las ONG, y el 19 % restante afirmó que todos los actores poseen dicha capacidad técnica. Esto se debe a que la política pública es un instrumento legal que ubica al Estado como el principal responsable de garantizar el derecho a una alimentación adecuada, que incluye el derecho al agua potable para el consumo y la preparación de estos.

Con respecto a las necesidades e intereses de la población, el 38 % de los actores consideró que todos tenían la capacidad técnica para implementar el PNSAN, esto quiere decir que los actores confían en que quienes están involucrados en la política, conocen la realidad en la que está inmersa la comunidad, y que intentan darle solución a la problemática de inseguridad alimentaria en la región. Asimismo, los actores sociales y comunitarios contaron con el apoyo de los demás actores, con un 31 % de respuestas a su favor, seguido de las instituciones públicas con un 19 % y las ONG con un 13 %. En la gráfica 1, se muestra la percepción de confianza de cada actor social, frente a

los demás actores en el ejercicio de implementación del PNSAN, donde el 60 % de los actores asevera tener un alto grado de confianza hacia los demás.

Por otro lado, el 25 % de los actores tiene un grado medio de confianza, el 4 % tiene un nivel de confianza bajo, por último, un 10 % de los encuestados asegura no tener información suficiente para responder asertivamente. La ausencia de información se debe a que ciertas ONG no se relacionan directamente con las instituciones de la administración pública debido a que, en sus lineamientos y políticas internas, no está permitido el contacto directo con la política, por lo que no se dan a conocer en este ámbito. Asimismo, las instituciones que no tenían información afirmaron que no tenían evidencia de los esfuerzos de ciertos actores, lo que imposibilitó su juicio con respecto a este interrogante.

Gráfica 9. Percepción del grado de confianza entre los actores que participan en el PNSAN



Fuente: elaboración propia

5.5 Efectividad según la percepción de los actores

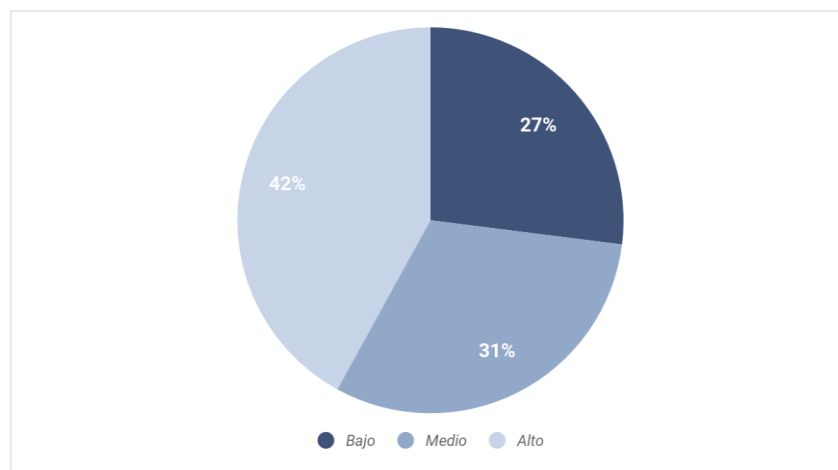
La percepción de los actores sociales frente a la efectividad del Plan Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional está dada por la capacidad de dar respuestas concretas a los problemas que se presentan en la región, así como de la “oportunidad de lograr sinergias entre las instituciones que tienen presencia en el nivel local y que pueden aportar al desarrollo de una estrategia, cuando todos ponen sus esfuerzos en una misma vía” (Cotes & Jiménez, 2009, pág. 49). Con base en los resultados en materia de percepción en la articulación de los actores para

diseñar y ejecutar iniciativas que refuercen el PNSAN, es posible explicar el hecho de que menos del 50 % de los actores tenga una percepción favorable acerca de la efectividad de las estrategias implementadas a nivel regional.

Lo anterior puede ser corolario de que el 25 % de los encuestados afirmaron que su institución intenta responder únicamente a los intereses de otros actores, cuando decide diseñar e implementar estrategias sobre seguridad alimentaria, pues no siempre se siguen los lineamientos establecidos por el Estado, y la articulación existe solamente cuando la administración pública intenta validar lo ya diseñado previamente. La gráfica 8 muestra que el 27 % de los actores percibe un bajo grado de efectividad del PNSAN, debido a la persistencia de la inseguridad alimentaria, y a las tasas de morbilidad y mortalidad infantil por desnutrición más altas del país.

Por otro lado, según las afirmaciones de los actores comunitarios, la sociedad y las ONG, las instituciones públicas no generan credibilidad en sus procesos porque no garantizan la transparencia en materia de asignación de los recursos financieros otorgados por el gobierno a nivel nacional para abordar la inseguridad alimentaria. Lo anterior puede ser consecuencia de los escándalos de corrupción asociados con el Programa de Alimentación Escolar (PAE) y con los paquetes nutricionales financiados con los recursos de la región, devengados del Sistema General de Regalías, ya que “se detectaron irregularidades en el manejo del dinero público y sobrecostos que imponían algunos operadores sobre los alimentos suministrados a las escuelas públicas” (Revista Semana, 2018).

Gráfica 10. Percepción del grado de efectividad del PNSAN en la región de la Alta Guajira



Fuente: elaboración propia

6 Conclusiones

De acuerdo con los resultados planteados anteriormente, fue fundamental la conjunción de un análisis político institucional del PNSAN, teniendo en cuenta los aportes del marco de referencia que brinda el análisis de la política pública. Lo anterior, aunado al trabajo de campo realizado dentro de esta investigación, permitió establecer en qué forma los actores públicos, privados, no gubernamentales y comunitarios actúan y se interrelacionan en la región de la Alta Guajira para el diseño e implementación del Plan Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional. Los principales hallazgos demuestran que en el territorio no se está trabajando mancomunadamente como una red integrada de actores sociales, lo que puede repercutir en una duplicidad de funciones, y un menor alcance de los objetivos en materia de seguridad alimentaria.

Desde esta perspectiva, el conocimiento de la política y del contexto general de la región es quizás el punto central para que el PNSAN alcance, en la medida requerida, los objetivos planteados. Sin embargo, entre los actores sociales que diseñan e implementan el Plan, predomina un grado de conocimiento medio-bajo, que entorpece la identificación de los grupos más vulnerados por la inseguridad alimentaria, por un lado; y la falta de una orientación eficiente de las estrategias e iniciativas emprendidas en materia de seguridad alimentaria. Esto quiere decir, en últimas, que las instituciones no ejercerán un liderazgo técnico que permita desarrollar la capacidad de gestión, coordinación y responsabilidad frente a la crisis humanitaria y a los problemas alimenticios que se presenta en la región.

En segundo lugar, se encontró que, aunque en el marco legal nacional del PNSAN se estipula que todos los actores sociales tienen diversas opciones y responsabilidades de participación en el diseño e implementación de la política, los respectivos actores no gubernamentales y comunitarios de los municipios que comprenden a la Alta Guajira, sustentan que el actor público los incluye en estos procesos principalmente para validar lo que ya se diseñó previamente, y no para incluir sus aportes dentro de la formulación de las estrategias e iniciativas. Además, la persistencia de relaciones de conflicto entre los actores públicos y comunitarios refuerza un grado de participación medio-bajo debido a las represalias que puede estar emprendiendo la administración pública sobre los gremios comunitarios.

En cuanto a la articulación, los actores sociales no logran conformar una red consistente que permita enfrentar los problemas en conjunto, pues además de la reticencia frente a la acción gubernamental, se refleja en cierta medida la desidia que han tenido los actores frente a la cooperación conjunta para ejercer una adecuada gobernanza, que fomente la equidad, la participación, el pluralismo y el desarrollo social. Sin embargo, existe un aceptable nivel de articulación horizontal, que puede ser el punto de partida para la conformación de una red integrada y coordinada de actores, liderada principalmente por los actores comunitarios, ya que son ellos quienes conocen de manera más palpable la realidad de la sociedad, además de que son voceros de la sociedad civil frente a los demás actores, lo que facilita una implementación de políticas a favor de la comunidad.

No obstante, resulta paradójico que los resultados de las encuestas arrojen un alto grado de confianza entre los actores mientras que, en el indicador de eficiencia, los actores enfatizaron que las instituciones públicas no generaban credibilidad en sus procesos. Esto quiere decir que existe un alto grado de confianza entre los actores, que se debe posiblemente al reconocimiento de las capacidades técnicas y de liderazgo entre ellos, así como la implementación de mecanismos de seguimiento y evaluación; que facilita la creación de vínculos estrechos en pro de un resultado que mejore el bienestar de la sociedad, por encima de los intereses individuales. Por ello, las discrepancias dentro del indicador de eficiencia se pueden asociar con actores sociales particulares, que entorpecen la percepción de resultados eficientes en el PNSAN.

Actualmente, el análisis de políticas públicas, entendido como el conocimiento generado sobre las prácticas políticas coordinadas por el gobierno y los demás actores para la mejora del bienestar de la sociedad, es fundamental para el desarrollo de la comunidad. Bajo este panorama, la acción pública se diseña para responder oportunamente y de manera pertinente a las necesidades e intereses de todos los miembros, teniendo en cuenta sus expectativas y la viabilidad de las iniciativas bajo los criterios preestablecidos en el marco nacional. Es por ello, que los actores sociales enfrentan retos en materia de gobernanza, frente a fenómenos asociados con la desigualdad, la pobreza, la corrupción y un sinnúmero de prácticas sociales y políticas que inciden en la comunidad de manera significativa. Por lo tanto, es necesario que se logre una articulación entre los actores, donde se definan compromisos, responsabilidades, y que además se lideren

procesos inclusivos que afine la voluntad política de la comunidad en el Estado de Derecho colombiano.

A partir de estos elementos, puede decirse que en el componente político del PNSAN no hay evidencias favorables que destaquen que, en la política pública de seguridad alimentaria y nutricional, exista un grado de conocimiento, participación, articulación y confianza entre los actores sociales que permita alcanzar de manera eficiente los objetivos de la sociedad. No obstante, hay que advertir que en panorama no es del todo negativo, pues existe una serie de elementos (como la articulación horizontal) que, si logran afinarse, permitirán construir escenarios propicios de participación en el diseño e implementación de la política. Por otro lado, en el componente institucional se percibe un nivel medio de conocimiento de los lineamientos de las estrategias, pero no a tal punto de que se atiendan las necesidades de la población de manera eficiente.

Con base en lo mencionado anteriormente, es necesario que se logre un proceso de articulación entre los actores a partir de sus conocimientos sobre la política, con el fin de ejercer una participación más incluyente y alineada con la coyuntura política, económica y social de la región de la Alta Guajira. Por tal motivo, se deben aprovechar los recursos propios de la región, tales como los ingresos devengados del Sistema General de Regalías, para responder eficientemente a la problemática de inseguridad alimentaria y nutricional. Asimismo, es imperativa la inclusión de las comunidades indígenas dentro del proceso de toma de decisiones, ya que la cultura, costumbres y particularidades de la región, deben ser tenidas en cuenta al momento de diseñar e implementar una política pública que fue designada para toda la región, especialmente las minorías y las comunidades vulnerables.

7 Bibliografía

- Adams, D. (2004). Usable Knowledge in Public Policy. *Australian Journal of Public Administration*, 29-42.
- Barra, E. (1998). *Psicología Social*. Concepción: Publicaciones Universidad de Concepción .
- Bartfield, J., & Dunifon, R. (2006). State-level Predictors of Food Insecurity among Households with Children. *Journal of Policy Analysis and Management*, 921-942.
- Bevir, M. (2013). *A Theory of Governance*. California: University of California, Berkeley. Retrieved from <https://escholarship.org/uc/item/2qs2w3rb>
- Bloj, C. (2005). Conocimiento social y políticas públicas: claves para pensar nexos y contratiempos. *Foro "Hacia políticas laborales con equidad de género: el caso del sector financiero en Costa Rica"* (pp. 1-11). San José de Costa Rica: Proyecto CEPAL/GTZ "Políticas laborales con enfoque de género".
- Bonet, J., & Hahn, L. (2017). La mortalidad y desnutrición infantil en La Guajira. *Documentos de Trabajo Sobre Economía Regional*, 63.
- Briones, G. (1996). *Metodología de la investigación cuantitativa en las ciencias sociales*. Bogotá: ICFES.
- Chingaipe, H., & Msukwa, C. (2012). Citizen participation in Public Policy Processes in Malawi. *Malawi Economic Justice Network*, 1-38.
- CISAN. (2012). *Plan Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (PNSAN) 2012-2019*. Bogotá: Gobierno Nacional.
- CONPES N°113. (2008). *Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (PSAN)*. Bogotá: Sistema de Información sobre la Primera Infancia.
- Cook, J., & Frank, D. (2008). Food Security, Poverty, and HumanDevelopment in the United States. *Annals of the New York Academy of Sciences*, 193-209.
- Cotes, Y., & Jiménez, Y. (2009). *Descripción del Proceso de Implementación de la Política de Seguridad Alimentaria y Nutricional en el Departamento de La Guajira*. Pontificia Universidad Javeriana, Bogotá.
- DANE. (2005). *Boletín Censo General 2005 - NBI*. Informes Especiales DANE.

- DANE. (2015). *Avances Alianza por el Agua y la Vida de La Guajira*. Bogotá: Dirección de Geoestadística.
- Deakin, S., & Michie, J. (1997). Contract, co-operation, and competition: studies in economics, management and law. *Oxford University Press*.
- Deakin, S., & Wilkinson, F. (1998). Contract law and the economics of interorganizational trust. In C. Lane, & R. Bachmann, *Trust Within and Between Organizations: Conceptual Issues and Empirical Applications* (pp. 146-172). Oxford: Oxford University Press.
- Delgado, P. (2015). *La política de generación de ingresos en el área metropolitana de Bucaramanga: un análisis político-institucional de actores sociales*. Universidad Autónoma de Bucaramanga, Instituto de Estudios Políticos.
- DNP. (s.f.). *Sistema General de Regalías: Presentación General*. Bogotá: Publicaciones DNP.
- Edin, K., & Lein, L. (1997). *Making Ends Meet: How Single Mothers Survive Welfare and Low-wage work*. New York: Russell Sage Foundation.
- ENSIN. (2015). *Encuesta Nacional de la Situación Nutricional en Colombia*. Bogotá: DANE.
- FAO. (1974). Report of the World Food Conference. *Conferencia Mundial de la Alimentación* (p. 70). Roma: United Nations.
- FAO. (2017). *Governance of food and nutrition security Factors for viability and sustainability: Case studies from seven Latin American countries*. Santiago: Food and Agriculture Organization. Retrieved from <http://www.fao.org/3/a-i7529e.pdf>
- FAO, & OPS. (2017). *Panorama de la Seguridad Alimentaria y Nutricional en América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile.
- Ferrer, M., & Monje, P. (2007). Gobierno, Región, Gestión y Territorio: El Caso de la Región del Bío-Bío. *Revista Enfoques: Ciencia Política y Administración Pública*(7), 149-172.
- Ferrer, M., Monje, P., & Surawsky, A. (2007). Análisis político-institucional del sistema de gestión regional: el caso de la región de Tarapacá en Chile. *Revista de Administração Pública*, 309-354.

- FHI 360. (s.f.). *Governance, Agriculture & Food Security*. Retrieved from Catalyzing Integration Series:
<https://www.fhi360.org/sites/default/files/media/documents/resource-id-governance.pdf>
- Gobernación de La Guajira. (2012, Mayo 17). *Plan de Desarrollo Departamento de La Guajira 2012 –2015: “La Guajira Primero”*. Retrieved from Gobernación de La Guajira:
http://www.laguajira.gov.co/web/attachments/old/528_Plan%20de%20Desarrollo%202012-%202015%20La%20Guajira%20Primero..pdf
- Malone, T., & Crowston, K. (1990). What is coordination theory and how can it help design cooperative work systems. *Proceedings of the Conference on Computer Supported Cooperative Work*, 357-370 .
- Ministerio de Salud y Protección Social. (2016, Febrero 22). *ABECÉ de la Política de Seguridad Alimentaria y Nutricional*. Retrieved from Ministerio de Salud y Protección Social:
<https://www.minsalud.gov.co/sites/rid/Lists/BibliotecaDigital/RIDE/VS/PP/SNA/abc-seguridad-alimentaria-nutricional.pdf>
- Naciones Unidas. (2007). *Good Governance Practices for the Protection of Human Rights. United Nations Publications*, 79.
- Naciones Unidas. (s.f). *About the Sustainable Development Goals*. Retrieved from United Nations: <https://www.un.org/sustainabledevelopment/sustainable-development-goals/>
- OECD. (2001). *DAC Guidelines on Poverty Reduction*. Paris: OECD Publications Service.
- Perry, G., & Olivera, M. (2010). El impacto del petróleo y la minería en el desarrollo regional y local en Colombia. *Working Papers Series. Documentos de Trabajo Fedesarrollo*, 2-36.
- Pozo, A. (2007). *Mapeo de Actores Sociales*. Lima: Documento de trabajo PREVAL - FIDA.
- Quispe, L. (2017). Participación articulada de actores sociales como determinante de la calidad del servicio en salud del sector público en la región Huancavelica. *Universidad Nacional del Centro del Perú*, 27-259.

- Raven, B., & J, R. (1983). *Social Psychology: People in Groups*. Nueva York: John Wiley & Sons.
- Revista Semana. (2018). *84.000 millones de pesos, lo que valdrían las irregularidades en alimentación escolar*. Riohacha: Publicaciones Revista Semana.
- Roberts, N. (2003). Direct Citizen Participation: Building a Theory. *Calhoun: The NPS Institutional Archive*, 3-36.
- Silva, S. (2016). Identificando a los protagonistas: el mapeo de actores como herramienta para el diseño y análisis de políticas públicas. *Gobernar: The Journal of Latin American Public Policy and*.
- Stoker, G. (1998). Governance as Theory: Five Propositions. *International Social Science Journal*, 50(155), 17-28. doi:10.1111/1468-2451.00106
- Sumiter, S. (2002). Food Insecurity, Poverty and Agriculture: A Concept Paper. *ESA Working Paper*, 1-87.
- Tapella, E. (2007). El mapeo de Actores Claves, documento de trabajo del proyecto "Efectos de la biodiversidad funcional sobre los procesos ecosistémicos, servicios ecosistémicos y sustentabilidad en las Américas: un abordaje interdisciplinario". *Universidad Nacional de Córdoba, Inter-American Institute for Global Change Research (IAI)*.
- Touraine, A. (1987). *Actores sociales y sistemas políticos de América Latina*. Santiago, Chile: PREALC.
- UNDP. (2011). Governance principles, institutional capacity and quality. *United Nations Development Programme*, 270-292.
- Weber, M. (1978). *Economy and Society*. California: University of California Press.
- Winchester, L. (2011, Noviembre 14). *La formulación e implementación de las políticas públicas en ALC*. Retrieved from CEPAL: https://www.cepal.org/ilpes/noticias/paginas/4/45114/Pol%C3%ADticaspublicas_enALC_Winchester.pdf
- Zúñiga, M. (2016). *El reto de la seguridad alimentaria en el municipio de Uribe - La Guajira. Una mirada desde la gobernabilidad*. Pontificia Universidad Javeriana, Facultad de Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales, Bogotá.

Anexo A

Entidades identificadas en el mapeo de actores sociales

Tabla 1. Propuesta Inicial de clasificación de actores sociales en el diseño e implementación del PNSAN 2012 – 2019 en la región de la Alta Guajira

TIPO DE INSTITUCIÓN	INSTITUCIÓN
PÚBLICAS	<ul style="list-style-type: none"> • Secretaría de Salud de Uribia • Secretaría de Salud de Manaure • Secretaría de Salud de Maicao • Secretaría de Asuntos Indígenas • ICBF Centro Zonal Manaure • ICBF Centro Zonal Maicao • Alcaldía de Uribia • Alcaldía de Manaure • Alcaldía de Maicao • Defensoría del Pueblo • Dirección Operativa de Agua Potable y Saneamiento Básico • CORPOGUAJIRA
NO GUBERNAMENTALES	<ul style="list-style-type: none"> • PNUD La Guajira • Fundación Wayuuda • JCI Wayma • AIESEC
COMUNITARIAS	<ul style="list-style-type: none"> • Asociación Indígena de La Guajira Waya Wayuu • Junta de Acción Comunal Maicao • Junta de Acción Comunal Manaure • Junta de Acción Comunal Uribia

Fuente: elaboración propia

Anexo B

Criterios de medición

Tabla 2. Criterios de medición de los grados de conocimiento, participación, confianza, articulación y eficiencia de los actores sociales en el diseño e implementación del PNSAN 2012 – 2019 en la región de la Alta Guajira

INDICADOR 1: CONOCIMIENTO (4 preguntas)	
Criterios de medición	Grado
El actor menciona entre 4 y 5 ejes que componen el PNSAN, y entre 5 y 7 estrategias a nivel nacional	Alto
El actor menciona 3 ejes que componen el PNSAN, y entre 3 y 4 estrategias a nivel nacional	Medio
El actor menciona entre 0 y 2 ejes que componen el PNSAN, y entre 0 y 2 estrategias a nivel nacional	Bajo
INDICADOR 2: PARTICIPACIÓN (5 preguntas)	
Criterios de medición	Grado
El actor participa en comités de diseño de estrategias, realiza seguimiento efectivo en todas las etapas, e implementa mecanismos de participación directa	Alto
El actor participa en comités de diseño de estrategias, realiza seguimiento efectivo en ciertas etapas del proceso de diseño e implementación, e implementa mecanismos de participación indirecta y de consulta	Medio
El actor no participa o desconoce si su institución ha participado en el diseño de estrategias, no hace o no sabe si se pueden realizar mecanismos de control, y no implementa mecanismos de participación	Bajo
INDICADOR 3: ARTICULACIÓN (4 preguntas)	
Criterios de medición	Grado
El actor que se vincula con otras instituciones por iniciativa propia se interrelaciona con otras instituciones, y trabaja con una red integrada de actores	Alto
El actor afirma que se ve obligado por la ley para vincularse con otras instituciones, se interrelaciona con otras entidades, y se articula únicamente en cierto grupo de instituciones	Medio
El actor niega trabaja de forma independiente y no se interrelaciona con ninguna institución	Bajo
INDICADOR 4: CONFIANZA (4 preguntas)	
Criterios de medición	Grado
El porcentaje de actores que, según los demás, participe activamente en la implementación del plan, que tenga mayor capacidad técnica para implementar el plan de acuerdo con el marco legal nacional y con las necesidades de la población	Alto
El porcentaje de actores que obtiene un grado de confianza medio, según la percepción de los demás actores	Medio
El porcentaje de actores que niegan o desconocen la participación conjunta y activa, en la implementación del PNSAN	Bajo

INDICADOR 5: PERCEPCIÓN DE EFECTIVIDAD (4 preguntas)	
Criterios de medición	Grado
Si obtiene entre 3 y 4 puntos en el medible de objetivos a los que intenta responder la institución, si considera que las estrategias han tenido un alto alcance, y si implementa estrategias altamente efectivas	Alto
Si obtiene 2 puntos en el medible de objetivos a los que intenta responder la institución, si considera que las estrategias han tenido un alcance medio, y si implementa estrategias medianamente efectivas	Medio
El actor afirma que tiene alcance e influencia bajo en las estrategias diseñadas, o niega la existencia de la política, si obtiene 1 punto en el medible de objetivos a los que intenta responder la institución, y si implementa estrategias con bajo grado de efectividad	Bajo

Fuente: elaboración propia

Anexo C

Instrumento de recolección de datos

INDICADOR 1: CONOCIMIENTO (4 preguntas)			
1. ¿Existe un Plan de Seguridad Alimentaria en el departamento de La Guajira?			
Opciones de respuesta	Respuestas	Porcentaje	
Sí	16	100%	
No	0	0%	
Total	16	100%	
2. ¿Conoce los ejes de la política de seguridad alimentaria y nutricional establecidas en el documento CONPES 113?			
Opciones de respuesta	Respuestas	Porcentaje	
Sí, los conoce todos	4	25%	
No conoce ninguno	4	25%	
Solo conoce algunos	8	50%	
Total	16	100%	
3. ¿Cuáles son los ejes que componen el Plan Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional?			
Ejes	Ejes mencionados	Respuestas	Porcentaje
Disponibilidad de alimentos	5	4	25%
Acceso	4	2	13%
Consumo	3	5	31%
Aprovechamiento o utilización biológica	2	2	13%
Calidad e inocuidad de los alimentos	1	0	0%
	0	3	19%
Total		16	100%

4. ¿Cuáles son las estrategias a nivel nacional que abordan los ejes del PNSAN?

Estrategias	Estrategias mencionadas	Respuestas	Porcentaje
Desarrollo Institucional	7	0	0%
Planes territoriales de SAN	6	2	13%
Focalización	5	4	25%
Alianzas estratégicas	4	4	25%
Participación comunitaria y ciudadana	3	3	19%
Información, educación y comunicación	2	1	6%
Seguimiento y evaluación	1	2	13%
	0	0	0%
Total		16	100%

INDICADOR 2: PARTICIPACIÓN (5 preguntas)

5. ¿Su institución ha participado en el diseño de estrategias regionales del PNSAN?

Opciones de respuesta	Respuestas	Porcentaje
Sí	14	88%
No	2	13%
No sabe	0	0%
Total	16	100%

6. ¿Su institución puede hacer seguimiento efectivo (control político o mecanismos revocatorios o que permitan el rediseño o correctivos) a las estrategias del PNSAN?

Opciones de respuesta	Respuestas	Porcentaje
Sí, en todo momento puede hacerse el seguimiento y control efectivo	1	6%
Solo en algunas etapas	12	75%
No se puede hacer control	1	6%
No sabe	2	13%
Total	16	100%

7. ¿Su institución ha hecho parte de alguna reunión social, mesa o comité para determinar estrategias de seguridad alimentaria?

Opciones de respuesta	Respuestas	Porcentaje
Sí	14	87%
No	2	13%
Total	16	100%

7.a ¿De cuál institución surgió la iniciativa?

Opciones de respuesta	Respuestas	Porcentaje
Pública	7	54%
No gubernamental	4	31%
Comunitaria	2	15%
No sabe	0	0%
Total	13	100%

8. ¿Qué mecanismos de participación utilizan los distintos actores para influir en la política?

Opciones de respuesta	Respuestas	Porcentaje
Participación directa: asociaciones, contacto con las autoridades, etc.	11	69%
Participación indirecta: actividades de protesta, entre otros	2	13%
Mecanismos de consulta	3	19%
No existen mecanismos de participación	0	0%
No sabe	0	0%
Total	16	100%

INDICADOR 3: ARTICULACIÓN (5 preguntas)

9. ¿Qué actor diseña los programas desarrollados por su respectiva institución?

Opciones de respuesta	Respuestas	Porcentaje
El gobierno (orden nacional, departamental o municipal)	7	44%
Es transversal a la entidad de la que hago parte	1	6%
En nuestra institución decidimos los planes que se desarrollan	5	31%
Los actores locales	3	19%
Otro: entidades internacionales o multilaterales	0	0%
No hay directrices al respecto	0	0%
Total	16	100%

10. ¿Su institución debe integrarse con otras instituciones o es independiente para implementar el PNSAN?

Opciones de respuesta	Respuestas	Porcentaje
Se vincula con otras instituciones por iniciativa propia	14	88%
Es independiente de los demás y solo se procura por realizar su gestión de manera individual	0	0%
Se ve obligado por la ley a trabajar y vincularse con otras entidades	2	13%
Total	16	100%

10.a ¿Por qué se realiza la gestión de esa forma?

Opciones de respuesta	Respuestas	Porcentaje
Porque la labor que desempeño es muy específica	1	6%
Porque así obtengo mejores resultados	14	88%
Porque históricamente se ha hecho así	1	6%
Porque no hay con quien trabajar en estos temas	0	0%
Porque no hay la sinergia adecuada con las demás instituciones	0	0%
Total	16	100%

11. ¿Con qué entidades se interrelaciona su institución para desarrollar la labor que le corresponde en materia de seguridad alimentaria?

Opciones de respuesta	Entidades mencionadas	Respuestas	Porcentaje
Con todas las entidades	5	3	19%
Entidades públicas	4	4	25%
Entidades del sector privado y mixto	3	6	38%
Entidades no gubernamentales	2	1	6%
Entidades del sector comunitario	1	2	13%
Ninguna	0	0	0%
Total		16	100%

12. ¿Considera usted que en el trabajo realizado para la implementación de la política existe una red integrada de actores?

Opciones de respuesta	Respuestas	Porcentaje
Si, totalmente articulada (a nivel nacional, departamental y regional)	6	38%
Se articula únicamente entre los sectores públicos y comunitarios	3	19%
Se articula a nivel intersectorial	1	6%
Se articula entre las entidades públicas y la administración nacional	3	19%
Se articula en un sector únicamente	3	19%
Total	16	100%

INDICADOR 4: CONFIANZA (4 preguntas)

13. ¿Cree usted que los demás actores sociales participan activamente en la implementación del PNSAN?

Opciones de respuesta	Respuestas	Porcentaje
Sí	9	56%
No	7	44%
Total	16	100%

14. ¿Cuál es el actor que posee mayor capacidad técnica para implementar el PNSAN de acuerdo con el marco legal nacional?

Opciones de respuesta	Respuestas	Porcentaje
Las instituciones públicas	12	75%
Las instituciones no gubernamentales	0	0%
Las instituciones sociales/comunitarias	1	6%
Todos	3	19%
Ninguno	0	0%
Total	16	100%

15. ¿Cuál es el actor que posee mayor capacidad técnica para implementar el PNSAN de acuerdo con las necesidades e intereses de la población?

Opciones de respuesta	Respuestas	Porcentaje
Las instituciones públicas	3	19%
Las instituciones no gubernamentales	2	13%
Las instituciones sociales/comunitarias	5	31%
Todos	6	38%
Ninguno	0	0%
Total	16	100%

16. ¿Cuál es su nivel de confianza con respecto a los actores que participan en la implementación del PNSAN?

Actor	Nivel de confianza				Total
	Alto	Medio	Bajo	Sin info.	
Público	11	3	2	0	16
No gubernamental	4	7	0	5	16
Comunitario	14	2	0	0	16
Total	29	12	2	5	48
Porcentaje	60%	25%	4%	10%	100%

INDICADOR 5: EFECTIVIDAD (4 preguntas)

17. ¿Cuál es el objetivo principal al que su institución intenta responder, con respecto a la implementación de estrategias sobre seguridad alimentaria?

Opciones de respuesta	Respuestas	Porcentaje
A los lineamientos del gobierno nacional (3 puntos)	3	19%
A los intereses de otros actores (2 puntos)	4	25%
A los intereses propios de quien diseña las estrategias (1 punto)	0	0%
A los intereses de las comunidades afectadas (4 puntos)	9	56%
Total	16	100%

18. ¿Cuál ha sido el alcance y la influencia de las estrategias diseñadas para la seguridad alimentaria en su municipio?

Opciones de respuesta	Respuestas	Porcentaje
Alto alcance: mediante su implementación se ha logrado cumplir los objetivos	3	19%
Medio alcance: han avanzado pero no han alcanzado los objetivos propuestos	4	25%
Bajo alcance: no se han visto resultados palpables	9	56%
No hay posibilidad de medir ese alcance pues no existe una política	0	0%
Total	16	100%

19. ¿Qué tan efectivas considera que son las estrategias desarrolladas en materia de seguridad alimentaria?

Opciones de respuesta	Respuestas	Porcentaje
Poco efectivas (solo se ha divulgado la información)	4	25%
Medianamente efectivas (se crean estrategias pero no se cumplen)	7	44%
Muy efectivas (se cumplen de acuerdo con los objetivos del PNSAN)	5	31%
Total	16	100%

20. ¿Qué factor considera usted que es más importante al momento de influir en el nivel de efectividad de las estrategias en materia de seguridad alimentaria?

Opciones de respuesta	Respuestas	Porcentaje
La acción colectiva de los actores sociales e institucionales para integrarse y participar en la implementación del PNSAN	6	38%
Conocimiento y seguimiento de las estrategias	2	13%
La transparencia con la que se llevan a cabo los procesos	3	19%
A la capacidad técnica del personal institucional en aspectos específicos de los componentes de seguridad alimentaria	5	31%
Otro, ¿cuál?		
Total	16	100%

Fuente: elaboración propia