



UNIVERSIDAD
NACIONAL
DE COLOMBIA

Gobernanza local en Seguridad Alimentaria y Nutricional: Análisis del Plan Alimentario y Nutricional Indígena y Afro de Tumaco – Colombia.

Sandra Carolina Orjuela Rodríguez

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

2017

Gobernanza local en Seguridad Alimentaria y Nutricional: Análisis del Plan Alimentario y Nutricional Indígena y Afro De Tumaco – Colombia.

Sandra Carolina Orjuela Rodríguez

Trabajo de investigación presentado como requisito parcial para optar al título de:
Magister en Seguridad Alimentaria y Nutricional

Directora:

Nutricionista Dietista, Magister en Estudios Políticos, Angela Marcela Gordillo Motato

Línea de Investigación:

Política Pública Gestión y Gobernanza en Seguridad Alimentaria y Nutricional

Universidad Nacional de Colombia

Facultad de Medicina, Departamento de Nutrición

Bogotá, Colombia

2017

A Dios que siempre ha iluminado bellas y grandes cosas en mi vida, una de ellas está materializada hoy aquí.

A mi madre querida por su amor incondicional, que me motivo a continuar y a creer que con empeño, amor y dedicación todo es posible.

A mi padre que desde su ternura y formación, cultivo en mí el deseo de aprender cosas nuevas, de no conformarme, de hacer aquello que me hiciera feliz.

Agradecimientos

A mis compañeros y compañeras Gestores en SAN de Tumaco sin ellos este trabajo no sería una realidad, gracias por su ser, por su incondicionalidad, por compartir su conocimiento con esa sencillez y carisma que les ha caracterizado siempre, mi total admiración para ustedes!

A la profe Marcela Gordillo por sus orientaciones, por su paciencia, ternura y ejemplo, me alegra haber tenido a una tutora tan integral.

A la profe Sara del Castillo quien desde siempre ha sido una motivación para cada vez buscar ser mejor en la profesión que escogí para mi vida: Nutricionista Dietista.

A Oscar Alzate, Marina Tarapues, Claudia Salazar y Belgica Valencia, compañeros de Tumaco que apoyaron la realización de este trabajo, desde su experiencia dada por el trabajo con la comunidad Tumaqueña.

A Chiky por su compañía incondicional en las largas jornadas que pase elaborando y construyendo el documento.

Resumen

La gobernanza local es un concepto naciente que implica una nueva forma de gobernar, donde estado y sociedad desde una relación horizontal toman decisiones respecto a las políticas públicas. Es desde la identificación de las variables de gobernanza local que se logra establecer en Plan Alimentario y Nutricional del Municipio de Tumaco como un claro ejemplo de Gobernanza Local en Seguridad Alimentaria y Nutricional, en donde la participación pasa a ser un factor clave para su desarrollo y formulación, con la presencia de dos espacios deliberativos, el comunitario y el institucional tomando decisiones colectivas que, finalmente logran consolidar un documento de política, en donde la población tumaqueña se ve representada.

Palabras clave: Gobernanza, Gobernanza local, Gobernanza local en Seguridad Alimentaria y Nutricional, Seguridad Alimentaria y Nutricional, Participación ciudadana.

Abstract

The local governance is a nascent concept that implies a new way of governing, where been and company from a horizontal relation they take decisions with regard to the public policies. It is from the identification of the variables of local governance that achieves to establish in Food and Nutritional Plan of Tumaco's Municipality as a clear example of Local Governance in Food and Nutritional Security, where the participation happens to be a key factor for his development and formulation, with the presence of two deliberative spaces, the community one and the institutional one taking collective decisions that, finally they achieve to consolidate a document of politics, where the population tumaqueña meets represented.

Keywords: Governance, Local Governance, Local Governance in Food and Nutritional Security, Food and Nutritional Security, Civil participation.

Contenido

Resumen	IX
Introducción	1
1. Preguntas de investigación	5
2. Estado del arte	7
3. Justificación	13
4. Objetivo general	17
4.1. Objetivos específicos	17
5. Marco contextual	19
6. Marco conceptual	21
6.1 Seguridad Alimentaria y Nutricional –SAN	21
6.2 Gobernanza	22
6.3 Gobernanza Local.....	30
6.4 Gobernanza en Seguridad Alimentaria y Nutricional	39
7. Metodología	41
7.1 Tipo de estudio.....	41
7.2 Población de estudio	42
7.3 Revisión de literatura y fuentes primarias.....	43
7.4 Elaboración y aplicación de instrumentos.....	43
7.4.1 Entrevistas semiestructuradas	44
7.4.2 Grupo focal.....	45
7.5 Análisis de los datos obtenidos en la literatura para la categorización de las variables	46
7.5.1 Categorización para la construcción del concepto de Gobernanza en Seguridad Alimentaria y Nutricional.....	46
7.5.2 Variables en la gobernanza local	49
7.5.3 Aspectos clave de la participación en un ejercicio de gobernanza local en SAN. 53	
7.5.4 Matriz de Categorización de las variables por objetivo e Instrumentos aplicados.....	54
8. Resultados	57
8.1 Elementos De Gobernanza Local presentes en el PANIAT	57
8.1.1 Toma de decisiones compartidas	58
8.1.2 Participación ciudadana.....	60
8.1.3 Desarrollo humano	61
8.1.4 Asociación político privada y ciudadanía.....	64
8.1.5 Transformación en las formas de gobernar.....	65
8.1.6 Innovación administrativa	67
8.1.7 Gestión Académica.....	68

8.2	Papel de la Participación Ciudadana en la Gobernanza Local en SAN durante la formulación del PANIAT	70
8.2.1	¿Quiénes participaron en el PANIAT?.....	71
8.2.2	¿Los participantes poseen la información y competencias para tomar buenas decisiones? Y ¿cómo se da la comunicación entre los actores?.....	74
8.2.3	¿Qué tanto influyó la participación ciudadana en la formulación del PANIAT? (Impacto de la participación)	77
8.3	Concepto de Gobernanza en Seguridad Alimentaria y Nutricional Local desde la mirada Del PANIAT	79
8.3.1	Análisis del objetivo general y conceptos clave del PANIAT desde la gobernanza local en SAN.	79
8.3.2	Variables de la gobernanza local en SAN.....	81
8.3.3	Concepto de Gobernanza Local en Seguridad Alimentaria y Nutricional	85
9.	Conclusiones	86
A.	Anexo: Instrumento grupo focal.....	89
B.	Anexo: Instrumento entrevistas semiestructuradas	91
C.	Anexo: Consentimiento Informado.....	93
	Bibliografía	95

Introducción

Desde el año 2011 en el municipio de San Andrés de Tumaco se desarrollaron acciones a favor de la Seguridad Nutricional de los escolares, en un espacio al que se le denominó: Mesa de Seguridad Alimentaria y Nutricional- SAN. Dentro de las instituciones participantes de este espacio se encontraban el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar- ICBF, el Instituto Departamental de Salud de Nariño- IDSN, las Secretarías de Salud y Educación del municipio, Organizaciones Internacionales No Gubernamentales como Global Humanitaria y Fundación Plan y el Operador de los restaurantes escolares del municipio. Sus acciones se enfocaban hacia la articulación de estrategias a favor de la nutrición de los escolares y el fomento de estilos de vida saludables, sin embargo no había propuestas enmarcadas en lo que implica un abordaje integral de la SAN. La dimensión de la SAN en la cual se enmarcaban sus acciones era la Seguridad Nutricional cuya población objetivo era la población escolar y las instituciones que tenían alguna responsabilidad con el Programa de Alimentación Escolar.

En este espacio, planteado como respuesta a las diferentes problemáticas a nivel nutricional y alimentario de los escolares del municipio, que por años han estado presentes, surgió la idea de la formulación de una Política Pública en Seguridad Alimentaria y Nutricional para el municipio. La Fundación Global Humanitaria tomó la vocería en este proceso e inició la búsqueda de una institución que desde su experiencia pudiera aportar y direccionar un proceso tan complejo como lo es la formulación de una política en SAN. En esta búsqueda se identificó un actor con una experiencia en formulación participativa de política pública en SAN: La Universidad Nacional de Colombia que desde el Observatorio de Seguridad Alimentaria y Nutricional (OBSAN) contaba con experiencia en este tema en diferentes territorios del País.

Con la llegada del OBSAN al municipio, se pone en marcha la consolidación y legitimación de la Mesa Técnica Municipal de Seguridad Alimentaria y Nutricional,

instancia importante en el logro de la formulación de la política y desde la administración municipal se convocaron diferentes instancias públicas y privadas para hacer de este un espacio participativo, con el apoyo de las instituciones que inicialmente constituían la Mesa de SAN; entre las instituciones participantes en este espacio están: Fundación Global Humanitaria, Organización Internacional para las Migraciones, Secretaría de Educación, Universidad del Pacífico, Universidad Nacional de Colombia Sede Tumaco, Centro Hospital Divino Niño, Solidaridad Internacional, Aquaseo, Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, Healp Age International, Instituto Departamental de Salud, Secretaría de Hacienda, Fundación Plan, UMATA, entre otras.

Paralelo a los acercamientos iniciales con las instituciones, que ascendían en número a 30, y al levantamiento de la línea de base, se desarrolló un proceso orientado hacia la legitimidad de la política en el territorio, a partir de la ejecución de la Escuela de formación de Líderes Gestores y Notificadores en Seguridad Alimentaria y Nutricional, que contó con la participación de miembros de la sociedad civil incluyendo a comunidades indígenas y afrodescendientes, hacia la consolidación de lo que ellos denominaron El Plan Alimentario y Nutricional Indígena y Afro: de Tumaco para el pacífico colombiano- PANIAT.

Estos dos escenarios presentes: comunidad e instituciones, logran integrar lo comunitario y lo técnico en la formulación de la Política. El PANIAT revela la voluntad política, institucional y comunitaria en un conjunto de orientaciones que permitieron dar cumplimiento al compromiso por parte de la administración del momento y la administración entrante, hacia el derecho a la alimentación de todas y todos los Tumaqueños y Tumaqueñas, desde un enfoque diferencial étnico, de género y de infancia, de no padecer hambre en ninguna de sus formas, como la única manera de contribuir a la construcción a un territorio de paz y bienestar.

El documento inicia con una mirada de avances en investigaciones que estén relacionadas con el tema, que permitan identificar que hay hasta el momento y que hace falta, luego cuenta un poco sobre el contexto y las características de las comunidades del Municipio de Tumaco, para después avanzar hacia el marco conceptual con definiciones y bases conceptuales encontradas sobre el tema. Posterior a esto se plantea la

metodología con la que se desarrolló el trabajo, para pasar a abordar por capítulos cada uno de los objetivos y finalmente se llega a las conclusiones que recogen el ejercicio realizado.

1. Preguntas de investigación

A partir de esta nueva experiencia de gobernanza local, surgen las siguientes preguntas de investigación que enmarcan el desarrollo de este trabajo de grado:

- ¿Qué elementos de gobernanza local favorecieron la construcción del PANIAT?
- ¿Qué papel desempeña la participación social en un ejercicio de gobernanza local en SAN?

2.Estado del arte

Desde el programa de cooperación impulsado por México y la FAO, en coordinación con los gobiernos nacionales: Mesoamérica sin hambre, el 2015 fue un espacio para construcción de agenda conjunta entre estos países, cuyo objetivo fue compartir experiencias, conocimiento técnico y brindar asistencia para fortalecer los marcos legales y las políticas públicas vinculadas con la seguridad alimentaria y nutricional y la agricultura familiar, además de definir mecanismos para fomentar la participación de los diferentes actores en la toma de decisiones para la seguridad alimentaria y nutricional, como estrategia en la lucha contra el hambre y así fortalecer la gestión de la Gobernanza de la seguridad alimentaria y nutricional. En esta construcción participaron los países de Mesoamérica: Belice, Colombia, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá y República Dominicana.

Es así como a nivel de América Latina se han venido realizando acciones en gobernanza desde lo local, donde la población civil es la participante activa en la toma de decisiones, uno de estos casos es el de Brasil. Donde Leao y Maluf (2012) en su documento “La construcción social de un sistema público de seguridad alimentaria y nutricional: la experiencia brasileña” relatan cómo una idea que nace desde lo local-comunitario, a través de un ejercicio de gobernanza local con la participación como protagonista, logra trascender hacia una política pública: el caso de Hambre Cero. “La Constitución de 1988 [en Brasil] posibilitó nuevas formas de participación en políticas públicas, por medio de consejos y de control social de las políticas, permitiendo también alianzas entre sector público y sector privado sin fines de lucro” (Leao & Maluf, 2012). El gobierno de Lula en 2003 reconoce la alimentación como derecho a través de la Ley Orgánica de la Seguridad Alimentaria y Nutricional incluyendo donde priman los derechos humanos, fomentando el empoderamiento de la sociedad civil y la dignidad del ser humano hacia la construcción de políticas públicas.

Otra experiencia en América Latina desde la gobernanza local denominada: Fortaleciendo la gobernanza en SAN (2014), se desarrolló entre dos comunidades de los países de Chile y Guatemala, con el apoyo a las líneas operativas del Plan del Pacto Hambre Cero. Este proceso fue una estrategia articulada desde diferentes instancias: Secretaría de Seguridad Alimentaria y Nutricional (SESAN) de Guatemala, el Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social (MSPAS) de Guatemala y el Programa Mundial de Alimentos (PMA), coordinando esfuerzos con el Programa de la Cooperación Triangular Sur-Sur Chile-Guatemala-PMA. Las comunidades participantes fueron Jalapa y San Carlos Alzatate. En este ejercicio desde la formación a líderes comunitarios, se buscó fortalecer herramientas en la sociedad civil para el ejercicio de la gobernanza y contribuir al desarrollo de la gestión en SAN desde la participación comunitaria, como producto se realizó la construcción conjunta del Plan de Acción Comunitaria en Seguridad Alimentaria Nutricional. Es así que en el Plan del Pacto Hambre Cero se da una definición del concepto Gobernanza en Seguridad Alimentaria y Nutricional:

“Proceso de participación ciudadana para la toma de decisiones, de conciliación de prioridades e intereses de los distintos grupos y el proceso por el que se aplican estas decisiones, con el objetivo de mejorar la Seguridad Alimentaria [y Nutricional] en sus diferentes dimensiones”

El concepto de gobernanza ofrece un marco analítico suficiente para explicar las diferentes posibles combinaciones de coordinaciones que varían de acuerdo a determinados conjunto de normas, valores, creencias compartidas y de ciertos patrones de relaciones interpersonales en cada sociedad (Meuleman, 2009). Por lo tanto, para entender la gobernanza de un país, se requiere un conocimiento previo de su contexto político-institucional y cómo se ha desarrollado en su proceso histórico (Zurbriggen, 2011) .

En Colombia según Jolly (2002) citando a Medellín y Molano (1995) una de las grandes dificultades del gobierno es el no poder controlar el territorio en su totalidad, haciéndolo un país de territorialidad parcial y baja institucionalización, imposibilitando llegar a toda la nación. Es allí donde aparece la descentralización como una opción para la concertación de políticas “bottom-up”, buscando reafirmar la soberanía y el saber popular y así lograr

la eficiencia y eficacia de la administración pública. Pero, el municipio no dispone en forma autónoma de un aparato de coerción y de fuente fiscal discrecional que le asegure lo principal de sus ingresos y le permita responder a las expectativas... o a las demandas que se manifiestan (Revesz, 2006).

Los planes y programas se siguen formulando desde el nivel central, imponiendo políticas que obstaculizan las iniciativas de los territorios y que no responden a sus necesidades, a la disponibilidad financiera y operativa. Aunque desde el gobierno se promoció la gobernanza a través de la descentralización administrativa aún se sigue ejerciendo la gobernabilidad.

Asumiendo que gobernanza es la interacción a través de la cual se toman decisiones sobre asuntos públicos, en el caso de Colombia se puede aventurar que en regiones del país ha habido gobernanza sin incluir las instituciones del gobierno. En ocasiones, la población ha "reconocido" como autoridad actores paraestatales, ya sean los paramilitares o la guerrilla. No se conocen estudios que aborden esta problemática desde el concepto de gobernanza, esta es un área de investigación particularmente interesante en el contexto latinoamericano, y aun por desarrollar (Whittingham M., 2005).

A diferencia del Estado, el municipio no dispone en forma autónoma de un aparato de coerción... tampoco de fuente fiscal discrecional que le asegure lo principal de sus ingresos y le permita responder razonablemente a las expectativas de los que le eligieron (Revesz, 2006).

El CONPES 113 (2010) evidencia una apertura hacia la gobernanza local promoviendo la idea de generar políticas participativas, intersectoriales y evolutivas en función de la evaluación de las diversas experimentaciones locales, aun cuando no se nombra el concepto en el documento. Más sin embargo, en la práctica, este ejercicio de participación no es perceptible, se degrada y termina siendo un espacio informativo sobre las decisiones tomadas, la relación en este caso es desigual con una tendencia a la verticalidad top-down. Sumado a esto, el contexto pasa a un segundo plano en la formulación de políticas públicas, en parte por la necesidad, del estado, de estandarizar y tener el control, terminando en una homogenización técnica, aplicando lineamientos

estándar a regiones con dinámicas muy diferentes entre sí, dando pie a consecuencias negativas como la corrupción.

Estupiñan (2014) a través del análisis de contenido de los documentos de política existentes para el país en SAN en el período comprendido entre 1975 y 2011, logra identificar que, aún persiste la inseguridad alimentaria y nutricional y que a pesar de los avances en indicadores nutricionales, los gobiernos deben formular soluciones al problema agroalimentario, reducir la dependencia y la ayuda alimentaria, apoyándose en metodologías que pueden hacer efectiva la garantía de la Seguridad Alimentaria y Nutricional a la población colombiana, estas metodologías pueden significar cambios en las formas de gobernar. Según esto se hace necesario transformar las formas de gobernar, incluyendo diferentes sectores de la sociedad, a través de acciones que permitan su interacción, que promueva su gestión y participación en la formulación políticas públicas.

En Colombia ejercicios de gobernanza se hacen evidentes desde las comunidades indígenas y afrodescendientes, quienes parten de un concepto de Soberanía Alimentaria en búsqueda de la garantía del derecho a la alimentación para todos sus miembros. Algunas de las experiencias mencionadas son:

- . Apaporis: un territorio donde los indígenas eligen la figura del Área protegida.
- . El cabildo mayor indígena de Chigorodó y su estrategia de manejo del bosque y la defensa del territorio.
- . Katsakual Inkal Awá: La Gran Familia indígena Awá-Binacional, sus estrategias de integración y la defensa de sus territorios en Colombia y Ecuador.
- . Las Comunidades Negras de Alto Guapi y la sanción de un Reglamento para el Gobierno Propio.

Casos que evidencian que la gobernanza local puede ser posible, con un determinante muy importante y evidente en cada uno de ellos: participación activa y consciente de sus miembros en la construcción de estas iniciativas, quienes conocen a fondo las necesidades de su contexto y su cultura.

En el primer Congreso Internacional por el Derecho a la Seguridad Alimentaria y Nutricional (SAN) Bogotá, 22-24 Octubre 2012, es de destacar la invitación hacia la formación de redes de campesinos, indígenas y afrocolombianos, promoviendo el empoderamiento comunitario para la participación en la toma de decisiones. Al respeto por la autonomía de los procesos comunitarios, desde un proceso descentralizado, aprovechando y reconociendo los conocimientos y saberes de los campesinos y respetando su autonomía alimentaria. Hacia la creación y construcción de una política pública de SAN transversal desde la sociedad a través del acuerdo entre todos y que trascienda a los gobiernos.

Mecanismos de acción participativa como las veedurías ciudadanas, la consulta previa, la rendición de cuentas, surgen como opción hacia ejercicios de gobernanza en SAN, más horizontal e incluyente, adaptadas a las realidades locales y regionales, motivando recursos argumentativos entre actores participantes. Sin embargo son pocas, las fuentes bibliográficas que se encuentran al respecto, este trabajo de grado puede ser un precedente de este tipo de ejercicio desde una mirada de gobernanza local, evidenciando la importancia de la participación comunitaria en la construcción de Políticas Públicas en SAN es decir una Gobernanza en Seguridad Alimentaria y Nutricional.

En esta primera revisión bibliográfica se analizaron diferentes documentos que permitieron identificar avances en el tema de gobernanza en SAN incluyendo nivel internacional, regional y local. Esta búsqueda se realiza con el objetivo de identificar características que identifican a la gobernanza en SAN. A nivel local, en Colombia, son pocos los escritos relacionados con el tema, esta es una de las razones que motiva la realización de este trabajo de grado.

3. Justificación

Como lo manifiestan Revesz (2006) y Prieto (2003) los países de las democracias occidentales pueden tener dificultades de gobernabilidad por diferentes causas:

- . Una economía de libre mercado sin suficiente control político tiende a desfavorecer a las clases populares.
- . Debilitamiento del estado y de las organizaciones sociales, además de la pérdida de credibilidad en los mismos.
- . Apatía de las multitudes respecto a las prácticas electorales y decisorias gubernamentales generalizada.
- . Fragmentación social, la corrupción, el desprestigio de la política, la violencia, la impunidad, y el desinterés de la juventud por la política;
- . En muchos casos los sistemas democráticos “los partidos desarrollan políticas para ganar elecciones y no ganan elecciones para desarrollar políticas”.
- . Aumento de la pobreza, dependencia, degradación de la actividad económica, disminución del empleo y migración de la población hacia el exterior.
- . Deficiente capacidad y formación de los ciudadanos para la valoración crítica de las propuestas políticas, así como la información que los medios de comunicación ponen a su disposición.

Es así que desde los regímenes democráticos, el estado ha sido el supremo soberano en la ejecución de las políticas, administración pública y gestión de recursos. Se hace necesario un cambio en el ejercicio del poder político hacia un modelo en el que se tomen en consideración tanto los intereses, percepciones y oportunidades de los que gobiernan como de los que son gobernados y aunque existen espacios de formulación de política que dicen tener en cuenta este modelo son pocos los que realmente lo han aplicado. Por este motivo es importante poder documentar y analizar experiencias en

donde la gobernanza local en la formulación de políticas públicas sea un ejercicio real y consiente de participación, identificando aquellos elementos que lo hicieron posible.

El punto de partida es construir una visión multidimensional del territorio, que dé cuenta de los diversos componentes que lo conforman y que constituyen dimensiones básicas del desarrollo territorial local:

- . Ambiental: vinculada a los recursos naturales y a la sostenibilidad de los modelos adoptados en el mediano y largo plazo.
- . Económica: referida a la creación, acumulación y distribución de riqueza, y en la que destaca el elemento de competitividad.
- . Social y cultural: vinculada a la calidad de vida, a la equidad, a la integración social y al respeto por la diversidad
- . Política e institucional: referida a la gobernanza del territorio y a la definición de un proyecto colectivo específico, autónomo y sustentado en los propios actores locales²⁴, y en la que destaca la promoción de las capacidades ciudadanas (Revesz, 2006).

Es así que surge la idea de realizar un trabajo de profundización que logre establecer e identificar los elementos de gobernanza local que permitieron en el municipio de Tumaco la participación de las comunidades afrodescendientes e indígenas en la construcción del Plan Alimentario y Nutricional Indígena y Afro de Tumaco - PANIAT, ejercicio en el cual los sujetos no solo nombran sus derechos, sino que son conscientes de las implicaciones que estos tienen para sus vidas, para su bienestar, de los deberes del Estado y sus gobernantes, de su responsabilidad en el cumplimiento de estos derechos y la importancia de la construcción conjunta de una gobernanza local incluyente que involucre mujeres, hombres, niños, niñas, jóvenes y adultos mayores que finalmente son los que conocen sobre la historia de un territorio.

El período comprendido para el análisis de este ejercicio es entre los años 2011 y 2012, momento en el que se consolidó la formulación del PANIAT, el cómo se hizo, quienes intervinieron, características y participantes. Sumado a esto se evidenciaron otros ejercicios dentro de la construcción de esta política dentro del municipio a favor de la

seguridad alimentaria y nutricional, de manera participativa como lo son: la elaboración de la canasta básica de alimentos para el municipio de Tumaco y la generación de nuevos proyectos en SAN por parte de los Gestores en SAN es decir la participación de las comunidades le llevo a comenzar a generar y gestionar nuevos espacios.

Este trabajo de grado pretende describir un ejercicio de gobernanza local en SAN desde un análisis de las variables que lo pueden identificar y de esta manera aportar a la construcción de su concepto.

4. Objetivo general

Realizar un análisis de la gobernanza local en seguridad alimentaria y nutricional en el Municipio Tumaco – Colombia, durante el periodo 2011-2012.

4.1. Objetivos específicos

1. Realizar una aproximación a la construcción del concepto de gobernanza local en SAN, a partir del caso del PANIAT en Tumaco.
2. Identificar las variables de la gobernanza local en el proceso de formulación del PANIAT
3. Determinar el papel de la participación social en un ejercicio de gobernanza local en SAN.

5. Marco contextual

Según las proyecciones del DANE para el año 2012 la población de San Andrés de Tumaco fue de 187.084 habitantes de los cuales el 50.1% son hombres y el 49.9% son mujeres. Por su parte, según datos de la Oficina del SISBEN Municipal para el año 2011 el 61.5% de la población estaba ubicada la cabecera, el 31.4% en los centros poblados y el 7% en las zonas denominadas rurales dispersas.

Según el acuerdo No 005 de 2013 Tumaco está conformado por 5 comunas y 175 corregimientos. Su composición étnica es de: 89% población negra, 5% indígenas y 6% sin auto reconocimiento según datos del (DANE 2011). La población tiene un promedio de 4 personas por hogar (DANE 2011). La comunidad indígena Awa esta agrupada en 13 resguardos indígenas organizados bajo la Unidad Indígena del Pueblo Awa –UNIPA-. Bajo la ley 70/1993 existe la configuración de territorios colectivos adscritos a los consejos comunitarios los cuales son 15 en el municipio y se encuentran agrupados bajo la organización de Consejos Comunitarios del Pacifico Sur –RECOMPAS.

La violencia ocasionada por el conflicto armado ha generado el desplazamiento forzado. Tumaco es receptor de 36.107 personas desplazadas que corresponden a 8.452 hogares provenientes de otros municipios y de las zonas rurales del mismo; y es expulsor de 47.197 personas que corresponden a 2.130 hogares, para el año 2010. Estas cifras dan cuenta de la situación de crisis humanitaria por la cual el municipio atraviesa aportando al país cerca del 7% del total de personas desplazadas.

La cobertura de servicios públicos domiciliarios para Tumaco es baja solo el 5,7% de las familias cuenta con alcantarillado, 29,2 tienen acceso a agua potable y 73,1 cuentan con el servicio de energía eléctrica (DANE, 2005). Estos porcentajes son menores

comparando los datos de nivel nacional y departamental. Su población tiene un porcentaje de Necesidades Básicas Insatisfechas del 48% (DANE 2011).

La situación de pobreza para Tumaco según cifras del DANE muestra que a partir del indicador de Índice de Pobreza Multidimensional el 84% de la población está clasificada como pobre; mientras según la medición de las Necesidades Básicas Insatisfechas el 48.7% de la población cuenta con alguna necesidad insatisfecha. Esta situación es ligada específicamente a la falta de oportunidades laborales para la población en general y a la situación de conflicto y violencia que la región vive (DANE, 2010).

El desempleo es uno de los factores que determinan la situación de pobreza. Según la Cámara de Comercio de Tumaco para el año 2008 solo 14.654 personas contaban con empleo ubicándose el 45% en el sector comercial. Según datos del Departamento Nacional de Planeación el desempleo de larga duración en el municipio es del 71.2% estadísticas que superan el porcentaje departamental que presenta un 68.8% de la población económicamente activa en esta clasificación y del nacional que es un 53.7%.

6. Marco conceptual

6.1 Seguridad Alimentaria y Nutricional –SAN

Para la formulación de la Política Pública: Plan Alimentario y Nutricional Indígena y Afro de Tumaco para el Pacífico Colombiano- PANIAT, los actores adoptan un concepto de Seguridad Alimentaria y Nutricional, el cual da el sentido y la orientación para la elaboración de las líneas de acción que soportan esta Política Pública. Es así como parten del concepto del Observatorio de Seguridad Alimentaria y Nutricional de la Universidad Nacional de Colombia -OBSAN 2006, un concepto que trasciende la relación de lo alimentario y nutricional con la malnutrición y los alimentos, logrando integrar la cultura, la etnia, las condiciones de vulnerabilidad y equidad, la sostenibilidad del medio ambiente y el territorio, convirtiéndose en un concepto que enmarca la necesidad de dar respuesta a las condiciones de hambre y miseria que aqueja a la población tumaqueña, donde es evidente que el problema es complejo y necesita de un abordaje integral.

Según el PANIAT: “La Seguridad Alimentaria y Nutricional es el derecho que tienen todas las personas a gozar, en forma oportuna y permanente, al acceso a los alimentos que necesitan, en cantidad y calidad para su adecuado desarrollo, logrando un consumo y utilización biológica adecuados, así como el acceso efectivo de las poblaciones al agua potable, que les garantice un estado de bienestar sostenible que coadyuve en su desarrollo humano y social (OBSAN 2006)”

Este concepto involucra desde una mirada integral las 4 dimensiones de la SAN: Seguridad Humana, Seguridad Ambiental, Seguridad Nutricional y Seguridad Alimentaria. Como lo menciona Del Castillo (2010) citando a PNUD (2003), la Seguridad Humana involucra los factores de tipo social y humano desde la perspectiva del desarrollo

humano. La Seguridad Ambiental está relacionada con los recursos naturales y el cambio climático que tienen efectos directos en la sobrevivencia, productividad y bienestar del ser humano. La Seguridad Alimentaria abarca desde la producción de alimentos, abastecimiento para el logro de la soberanía, la disponibilidad y el acceso a los alimentos. Y por último la Seguridad Nutricional implica la utilización adecuada que el cuerpo hace de los alimentos, es decir un aprovechamiento óptimo si se tiene un adecuado estado de salud.

De estas 4 dimensiones y de acuerdo al CONPES 113 de 2010, se derivan 5 ejes de política: disponibilidad, acceso, consumo, utilización o aprovechamiento biológico y calidad e inocuidad de los alimentos. Esta perspectiva de las cuatro dimensiones lleva a pensar en abordar el concepto de SAN de una manera integral, en donde se hace necesaria la interacción de distintos factores: empleo, salud, inocuidad, saneamiento básico, educación, cuidado del medio ambiente, hábitos alimentarios, desarrollo humano, entre otros, apuntando hacia la integralidad de acciones que den respuesta a las situaciones de Inseguridad Alimentaria y Nutricional en el país.

La comprensión de la SAN como una alternativa real que se puede abordar en los contextos cotidianos, debe permitir caracterizar cada una de sus dimensiones y determinar una estrategia para incidir en ella y en sus factores determinantes para lograr la garantía de la SAN como derecho humano básico.

La afirmación de que el acceso a la alimentación es un derecho fundamental implica la responsabilidad de los gobiernos en su protección y garantía, y conduce directamente a la dimensión política de la lucha contra el hambre, y a la necesidad de diseñar e implementar políticas que no sólo incluyan elementos técnicos y económicos, sino que afirmen también la responsabilidad de los gobiernos, cuya efectividad sólo puede existir en el marco de la buena gobernanza. (Leguene, 2009).

6.2 Gobernanza

Como lo menciona Whittingham (2005), el concepto de gobernanza es un término en proceso de formación, diferentes definiciones derivadas de proyectos de investigación, trabajos de grado, entre otros, han fomentado el uso del concepto y los debates alrededor del mismo. Sin embargo es posible encontrar algunas aproximaciones al concepto que tienen relación entre sí desde diferentes perspectivas, varias de estas características pueden hacerse evidentes en la formulación de una Política Pública como lo fue la del PANIAT, propias de la gobernanza local, que este trabajo pretende analizar.

La evolución del concepto de gobernanza ha sido a través del tiempo permeada por escenarios históricos y políticos, producto de intereses particulares que incluyen lo social, económico y político. El concepto de gobernanza llega a América Latina por iniciativa del Banco Mundial y organizaciones no gubernamentales como el PNUD quienes en 1989 buscan posicionar temas de interés dentro de este concepto: cooperación internacional, mercado, derechos humanos, entre otros. Representaba la dimensión institucional y política de las estrategias de desarrollo y de los planes de ajuste estructural de inspiración neoliberal que promovía conjuntamente con el Fondo Monetario Internacional (Revesz, 2006). Según Conejero y Pizarro (2005) la relativización de la naturaleza del sistema político desde el concepto de gobernanza por parte del Banco Mundial “es el ejercicio del poder político para conducir los asuntos nacionales, añadiendo lo normativo estableciendo el deber ser de la buena gobernanza: servicios públicos eficientes, sistema judicial independiente, sistema legal efectivo, una estructura institucional plural, etc.”, plantea el hecho de que las políticas públicas deben capaces de hacer funcionar eficientemente al mercado.

Como lo menciona Launay (2005) el término de gobernanza tiene sus orígenes en el siglo XV, utilizado por primera vez por Carlos Orleans quien la describió como el arte de gobernar “gouvernance”. El concepto vuelve a aparecer de nuevo en 1937 con los estudios norteamericanos de la “corporate governance” haciendo énfasis en la eficiencia y rentabilidad de una empresa.

Los conceptos de gobernanza y gobernabilidad vienen de una misma raíz: “gobierno”, que hace referencia a la jerarquía de mando (Jolly, 2002) estos dos conceptos inicialmente tienen una progresiva ampliación de su significado hasta alcanzar diferentes significaciones (Prieto, 2003). Mientras la gobernabilidad está relacionada con la

integración y la capacidad de gobernar, la gobernanza tiene una mayor relación con la interdependencia y la manera de gobernar. Por este motivo es necesario abarcar inicialmente el concepto de gobernabilidad y cómo este va dando lugar a un nuevo concepto: gobernanza.

De acuerdo a Revesz (2006) el término de “gobernabilidad” es un concepto de la ciencia política, una sociedad donde el gobierno dispone de una efectividad y de una legitimidad mínima, en donde existen gobernantes y gobernados en donde estos últimos delegan a los primeros para ejercer el ejercicio del poder. Para Prieto (2003) este gobierno hace parte de una red de instituciones políticas que procesan y aplican las decisiones de sus electores. Más sin embargo este concepto tiene un sesgo jurídico al privilegiar la relación jerárquica entre el que manda y el que obedece. Jolly (2002) quien cita a Hermet et al., 2001, menciona que la gobernabilidad se refiere a la “capacidad de las sociedades y sus sub-sistemas políticos de tomar decisiones o iniciar acciones en reacción a unas demandas y necesidades”. El reto de la gobernabilidad según Prieto (2003) quien cita a Zumbado 1998: “radica en fortalecer las capacidades de los gobiernos y demás actores de los países de la región para profundizar la democracia, hacer más eficientes y competitivos los mercados y mejorar la equidad, como componentes indisociables del concepto de desarrollo humano”. Es así que la gobernabilidad hace referencia a la capacidad del gobierno para cumplir sus funciones, así como para ejercer su autoridad y controlar las acciones de sus gobernados (Whittingham M., 2005).

Mientras que la Gobernabilidad como capacidad de la sociedad se refiere a las condiciones substantivas/materiales del ejercicio de poder y de la legitimidad del Estado y de su gobierno, la Gobernanza se refiere a los aspectos adjetivos/instrumentales del ejercicio del poder por parte del Estado, considerando especialmente al gobierno, pero atendiendo también al resto de organizaciones e instituciones que participan de tal poder (Prieto, 2003).

Un gobierno eficiente, con alta gobernabilidad será un mejor moderador de las relaciones de gobernanza, de tal manera que la gobernabilidad es de alguna manera una condición para promover una gobernanza (Whittingham M., 2005).

En la década de los ochenta en donde el consenso de Whashington fortalece el comisión trilateral, creada en 1973, que según Vidal (2002), fue una iniciativa de grandes empresarios, para que desde las multinacionales se elaboraran propuestas comunes en los tres espacios geopolíticos: Japón, Estados Unidos y Europa. Roitman (2005) menciona que se abre la puerta al libre mercado articulando políticas de ajuste económico, flexibilidad laboral, privatización y desnacionalización de la economía, todo esto bajo una línea económica neoliberal. Como lo menciona Prieto (2003) citando a Prats 2001, aunque el compromiso con los valores democráticos estaba firme en este momento, la confianza en las instituciones y el liderazgo democrático había decaído en los países industrializados.

Se observa una desvinculación creciente de la ciudadanía respecto de la vida política... y de nuevos cauces para la participación política. Se evidencia una pérdida de legitimidad del Estado y sus partidos, además de que esto afecta la facultad de este para captar las exigencias de la población y materializarlas. Puede decirse que inicia un cambio progresivo de la gobernabilidad a la gobernanza como propuesta de representantes de grandes poderes económicos y sociales. La gobernanza aparece como respuesta liberal conservadora al problema de cómo hacer gobernables a las sociedades contemporáneas (Vidal J., 2002).

Según Revesz (2006) en América Latina el concepto de gobernanza fue popularizado, en los 80's, por el Banco Mundial, condicionando la aplicación de sus programas en el marco del consenso de Whashington. En su momento representaba la dimensión institucional y política de las estrategias de desarrollo, de inspiración neoliberal, que promovía conjuntamente con el Fondo Monetario Internacional. Mientras por otro lado, como lo menciona Prieto (2003), por la misma época las agencias de cooperación internacional incorporaron el termino con los estudios y prácticas de la Gobernabilidad, como componente cardinal de los estudios sobre el desarrollo. Desde el "Programa sobre un Informe de Gobernanza en África" del Centro Carter en la Universidad de Emory se refirió a la Gobernanza como "una noción más amplia, más incluyente que gobierno", "la manera general en que se gobierna un pueblo. Se puede aplicar a las estructuras formales del gobierno así como a las miles de instituciones y grupos que conforman la sociedad civil de una nación".

Las reformas estructurales, y en especial las de la década de los 80s, cambian sustancialmente el rol del estado y en consecuencia el de los demás actores sociales y políticos (Whittingham M., 2005)

Citados por Whittingham (2005), Plumptre y Graham plantean que gobernanza es un concepto que ha pasado de la oscuridad relativa a la popularidad, desde 1990 hasta hoy. La mayoría de quienes lo utilizan se refieren a formas de tomar decisiones, pero no todos coinciden en cómo son o deben ser estas formas. Desde este momento, según Vidal (2002), la presencia de este concepto es permanente en todas las organizaciones regionales y las agencias de las Naciones Unidas, que como concepto tiene el objetivo es sustituir el poder político. En 1995 se crea la Comisión de la Gobernanza Global y la publicación a partir de ese año de una revista con el mismo título cuyo objetivo es lograr una gestión eficaz de la sociedad mundial, que necesita para lograrse de una menor interferencia del Estado y de los poderes públicos.

No existe consenso académico para su definición o para la delimitación de sus relaciones y diferencias. Las distintas instituciones y grupos de investigación consideran e instrumentalizan este concepto de diferentes maneras en función de sus intereses o compromisos (Prieto, 2003). Disciplinas como la sociología, antropología, psicología social, y ciencia política sostienen que gobernanza es un concepto que envuelve: estado, sociedad civil y sector privado; sin embargo, hay diferencias en los roles atribuidos a cada uno de estos actores (Whittingham M., 2005).

Es así como el modo de gobernar de las sociedades ha experimentado cambios en los últimos tiempos, realidad que se concreta en la erosión de las bases tradicionales del poder político (Pierre, 2000). Se ha pasado de una noción de gobierno en la que el Estado era el incuestionable centro del poder político... a una situación en la que las decisiones son el producto de la interacción y las dependencias... entre las instituciones (Navarro Gomez, 2002). Los cambios propuestos se dirigían a la inclusión de un mayor número de personas y sus organizaciones con el objeto de dar más transparencia a tales procesos y otorgar mayor responsabilidad a quienes participen (Fundación Galicia Europa, 2001) a estas nuevas formas de gobernar se les denominó “Gobernanza”.

En este orden de ideas, Prieto (2003) cita dos definiciones de gobernanza, la utilizada por el PNUD en 1997: "La Gobernanza puede entenderse como el ejercicio de la autoridad económica, política y administrativa para gestionar los asuntos de un país a todo nivel. Involucra mecanismos, procesos e instituciones a través de los cuales los ciudadanos y otros grupos articulan sus intereses, ejercen sus derechos legales, cumplen sus obligaciones y resuelven sus diferencias." y la conocida definición propuesta por Mayntz en 2000: "Nuevo estilo de gobierno, distinto del modelo del control jerárquico y caracterizado por un mayor grado de cooperación y por la interacción entre el Estado y los actores no estatales al interior de redes decisionales mixtas entre lo público y lo privado".

Conejero y Pizarro (2005) citando a Jessop, mencionan que el concepto de gobernanza busca superar el modelo de gobierno burocrático-jerárquico hacia un modelo cooperativo, donde participan el sector público, el sector privado y las organizaciones, grupos e individuos que conforman la sociedad civil. En resumen la gobernanza considera las formas de gobierno existentes –las cuales tienden a ser descentralizadas y engloban actores no estatales, incluidas las organizaciones corporativas... guber-namentales y... sociales– de modo menos jerárquico que como son imaginadas desde la lógica del Estado piramidal (Palacio, 2010).

Hufty adopta un abordaje que llama no normativo de la Gobernanza, de acuerdo con el cual no cabría pensar en una "buena Gobernanza", sino en múltiples formas de "Gobernanza" según las condiciones particulares de existencia de los actores sociales, la manera específica como se relacionan para resolver asuntos públicos y las especificidades del contexto histórico-cultural de cada sociedad. "Existen entonces numerosas formas de gobernanza... estas diferentes formas pueden ser objeto de un análisis y una interpretación. Ellas pueden ser descritas y desagregadas en sus elementos constitutivos a fin de comprender su funcionamiento" (Hufty, Báscolo, & Bazzani, 2006).

La gobernanza no elimina las formas de gobernación..., más bien convive con ellas... a través de la construcción de espacios públicos para la deliberación, basados en reglas aceptadas, intercambio de información, mejor comunicación, actuación con transparencia y rendición de cuentas (Vidal & Prats, 2005), requiriendo de nuevas formas participativas

y con visiones de largo plazo para la aplicación de las políticas de desarrollo; surgen, entonces, figuras como los Institutos de Planeación, los Consejos Ciudadanos, los Observatorios del Desarrollo, entre otros (Rosas & Campos, 2012).

Para Rosas y Campos (2012) la Gobernanza significa que ha nacido una sociedad gubernamentalmente independiente, autónoma y competente, poseedora de capacidades que el gobierno no posee y que requiere para poder conducir a la sociedad; por lo que la dirección debe ser una actividad compartida y asociada entre gobierno y sociedad, en una relación de interdependencia más que de dependencia y de coordinación y de subordinación.

Según Jolly (2002) quien cita a Borja (2001) y a Stren (2001) el tema de gobernanza para América Latina está directamente relacionado con la participación, especialmente la de las ONG's consideradas como representantes de la sociedad civil... y por otro lado con las medidas de lucha contra la pobreza.

Es así como diferentes organizaciones de cooperación vienen influenciando en la construcción el concepto de gobernanza en SAN, una de ellas es la FAO. Según la FAO (2009), la gobernanza mundial de la seguridad alimentaria se refiere a un mecanismo que facilitará el debate, la convergencia de opiniones y la coordinación de las actividades con el fin de mejorar la seguridad alimentaria a escala mundial pero también regional y nacional. Para lograr la gobernanza en SAN se necesita del reconocimiento de la alimentación como derecho.

Más sin embargo como lo menciona Gonzales (2007) su discurso marcado por un lenguaje apolítico y técnico, da poca importancia a las causas históricas y estructurales del hambre y de la pobreza en el mundo, demandando una postura más frontal frente a las empresas transnacionales y las instituciones financieras y de comercio internacional, las cuales tienen gran influencia y responsabilidad en la situación.

En resumen, la gobernanza nos remite el reconocimiento de un escenario donde la fragmentación institucional [hace necesario traspasar] las fronteras... entre el sector

público, el sector privado y la sociedad civil y la preeminencia de una red de políticas públicas inter e intraorganizacionales (Conejero & Pizarro, 2005).

Jorquera (2011) en un intento por llevar a la consolidación de un solo concepto de gobernanza, menciona que las ideas en torno a las diferentes definiciones tienen los siguientes aspectos en común:

- Presencia de actores públicos y privados como también de nuevos actores.
- Contempla asuntos colectivos e intenta una nueva coordinación entre estos asuntos.
- Permite tanto relaciones formales (institucionales) como informales (interinstitucionales).
- Alude a la comunicación y coordinación de nuevos actores.
- Es producto de una acción de distintos actores que comparten intereses comunes y actúan en coherencia con estos.
- Permite la sustentabilidad de los proyectos e iniciativas.
- Genera una capacidad actualizada para enfrentar cambios complejos.
- Apela al dominio público incluyendo al Estado, pero también abarca un espacio público civil y ciudadano.
- Es una nueva forma de legitimización procedimental.
- Es una relación especial entre gobernantes y gobernados, sustentada en la participación y con la idea de disminuir las brechas entre las demandas y las ofertas.
- Es una manera moderna de asegurar el control social y la transparencia de la gestión pública.

La elaboración de las Políticas Públicas... obliga a intensificar y profundizar la exigente tarea intelectual de generar conceptos e hipótesis que sustenten y validen las acciones de la Política Pública (Aguilar L. F., 2012). Se espera que a través de este proceso de elaboración de las políticas, fundamentado en la colaboración, el consenso y la participación de distintos actores, se mejoren los resultados y rendimientos de las políticas y... se garantice la gobernabilidad del sistema político (Zurbriggen, 2011).

Por otro lado como lo argumenta Gaventa (2006) citando a Fung y Wright (2001), la derecha aprovecha la pérdida de legitimidad por parte de las instituciones públicas con lemas que atacan al Estado tales como: desregulación, privatización, reducción de los servicios sociales y recorte del gasto estatal, en lugar de utilizar otras opciones como lo son: la participación, mayor interlocución y formas más efectivas de intervención estatal democrática. La eliminación del Estado no es la respuesta, existen opciones más asertivas: la profundización de la democracia y nuevas formas para su expresión.

Los procesos de descentralización bajo el predominio del paradigma neoliberal han creado un marco institucional que poco ayuda al fortalecimiento democrático y al desarrollo territorial. En dicho proceso tuvo lugar una transferencia acrítica de los formatos de gobernanza, sin suponer que la construcción de ciudadanía no se limita a la creación acotada de un ámbito de deliberación en los asuntos públicos, sino que hay que considerar el contexto político-institucional en que aquélla se desarrolla. La conformación histórica de la relación Estado-sociedad no ha permitido la constitución de una sociedad autónoma, tampoco limita una forma de gestionar el Estado fuertemente permeado por las lógicas políticas. El dilema de los asuntos colectivos no se reduce a la definición de la agenda y el objetivo de una política, sino que es interdependiente del contexto político-institucional en que está inserto (Zurbriggen, 2011).

6.3 Gobernanza Local

Zurbriggen (2011) citando a Olsen (2006) menciona que aquellas experiencias de gobernanza en América Latina han demostrado que desde los modelos en este concepto compartidos por los organismos internacionales, no tuvieron los resultados esperados en términos de lograr políticas públicas más eficaces, eficientes y democráticas. No es posible ni adecuado buscar aplicar la gobernanza por transferencia de una región a otra o de una región a un país, se debe partir de conocer el contexto de donde se va a implementar, además de las relaciones de poder que allí se generan, lo que “sustenta la toma de decisiones colectivamente vinculantes que adopta un Estado en relación con una comunidad”.

No obstante el concepto de gobernanza, a pesar de tener un inicio en América Latina desde una corriente neoliberal, ha sido un concepto cambiante, que se transforma y adapta de acuerdo a las dinámicas de cada uno de los territorios y espacios que lo acogen, sin perder su sentido inicial: la construcción y formación de un gobierno donde todos aportan de una u otra manera y tiene cuenta con la opción de participar.

Esto no significa cambiar a un enfoque... centrado en la sociedad, pues los Estados conservan una responsabilidad... indispensable en el bienestar. Empero, en países de... bajos ingresos, el Estado no es el agente exclusivo... [También son importantes] las redes sociales y familiares (Zurbriggen, 2011). Existe un creciente consenso respecto a que para avanzar se requiere un enfoque que combine tanto una sociedad civil más activa y comprometida, capaz de expresar las demandas de la ciudadanía, como un Estado más efectivo y con mayor capacidad de respuesta (Gaventa, 2006). En tal sentido, abandonar una concepción normativa de la gobernanza e incorporar una mirada amplia de ésta con los aportes europeos, nos permitiría realizar un análisis diferencial del papel del Estado... [y] de la sociedad (Zurbriggen, 2011).

Los procesos de globalización restan cada vez más margen de acción a los Estados, depositando mucha atención y esperanzas sobre el ámbito local, la subsidiariedad y la descentralización como fórmulas con que fomentar la eficiencia (Navarro Gomez, 2002). La descentralización al abrir las puertas al concepto de territorio y al ordenamiento territorial plantea nuevos desafíos (Revesz, 2006), atribuyendo nuevas responsabilidades a los gobiernos locales, dada la incapacidad del Estado para dar respuesta a las nuevas demandas provenientes no sólo de la globalización sino de la creciente diversificación de las demandas sociales de los ciudadanos (Navarro Gomez, 2002).

Es entonces, posible "interpretar las políticas públicas de descentralización y de desconcentración como una búsqueda de intentar crear un espacio de políticas infra nacionales" (Jolly, 2002). Haciendo necesario, Según Conejero y Pizarro (2006) quienes citan a Peters y Pierre (2001), diseñar mecanismos de coordinación y cooperación multinivel entre los gobiernos nacionales, regionales y locales que permitan enfrentar con éxito desafíos como: a) La crisis fiscal que afecta a los países de la OCDE desde hace más de dos décadas y que afecta por igual o en mayor magnitud a los países emergentes. b) El doble desafío al que se enfrentan los gobiernos nacionales tanto por

parte de las organizaciones supranacionales como por parte de los gobiernos subnacionales. c) Los procesos de descentralización dentro de los programas de reforma y modernización del Estado, han fortalecido a los gobiernos regionales y locales haciéndolos más exigentes y menos dependientes del poder central. d) Las reformas en las administraciones públicas se han centrado en lograr que cada nivel de gobierno separe la dimensión política democrática de la dimensión de gestión y provisión de servicios públicos, lo que ha propiciado la relajación del control jerarquizado y centralizado de las relaciones intergubernamentales. e) El cambio en la naturaleza del proyecto político en las democracias consolidadas, esto es, de un proceso expansivo de la esfera política en la sociedad a la potenciación del énfasis en el incremento de la eficiencia en la provisión de los servicios públicos y su diseño más personalizado.

Siguiendo a Stren, se puede anotar que cuando se habla en América latina de gobernanza local, se hace especialmente énfasis en un “enfoque menos técnico sobre las condiciones para el éxito de las políticas estatales [públicas] a fin de superar el callejón sin salida representado por problemas cruciales como la inflación, desigualdad y exclusión social, [que] introduce el factor político, y "coloca la interdependencia del Estado y la sociedad civil en el centro del debate” (Jolly, 2002).

La gobernanza local hay que entenderla como la emergencia de nuevas formas de toma de decisiones colectivas a nivel local que conlleven al desarrollo de diferentes relaciones, no sólo entre organizaciones públicas... y las no públicas, sino también entre los ciudadanos (Conejero & Pizarro, 2005). Los rasgos de gobernanza que se aprecian en el nivel de gobierno son... adaptados al contexto local y concretados en un cambio en el paisaje decisorio por un lado y una transformación del papel de los gobiernos locales (Navarro Gomez, 2002).

Como lo menciona Milanés (2015) citando a Kooiman (2003, 2004), la gobernanza hace parte de “acuerdos” entre actores públicos y privados, como un fenómeno interorganizacional que se entiende mejor bajo la perspectiva de la co-gestión, co-dirección y co-guía, ubicándolos en niveles de gobernanza. Esta dinámica de cambio, de complejización de los problemas, de interdependencia, de multiplicidad de actores intervinientes en el diseño, implementación y evaluación de las políticas públicas locales

obliga a un cambio en el tradicional gobierno local hacia un enfoque de gobernanza local (Conejero & Pizarro, 2005).

Lo local es el territorio en el cual las personas y familias viven cotidianamente, donde interactúan y se relacionan, es un espacio de convivencia social construido históricamente. Son estas redes sociales las que constituyen las localidades (Revesz, 2006). Se define... como “una forma social que constituye un nivel de integración de las acciones y de los actores, de los grupos y de los intercambios”, es decir, como el nivel de conformación de redes de actores de políticas públicas (Jolly, 2002). Tanto los elementos culturales, más precisamente los identitarios, como la identificación de una necesidad común insatisfecha o una amenaza identificada de forma colectiva, son catalizadores de procesos de gobernanza al estimular la interacción entre los actores sociales (Jorquera B., 2011).

Según Jorquera (2011), la incapacidad del gobierno central para hacerse cargo de la solución de los diferentes problemas que enfrenta, hace necesario asumírselos desde un gobierno local con la generación de espacios de participación y toma de decisiones ciudadanas. Entendiendo que este primer paso puede dar inicio a la gobernanza local, donde la sociedad civil entra a formar parte en la toma de decisiones.

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

El diseño y fomento de mecanismos de democracia participativa pueden generar sinergias que mejoren las capacidades de gobernanza local... [Involucrando] a los ciudadanos, no sólo como clientes de sus políticas, programas y servicios, sino como parte activa en todo el ciclo de las políticas públicas locales (Jolly, 2002). La participación ciudadana en el ámbito local y no en otros es hasta cierto punto lógica si consideramos que éste es el nivel de gobierno más próximo al ciudadano y donde se puede articular de una manera más efectiva (Navarro Gomez, 2002).

La gobernanza local hay que entenderla como la emergencia de nuevas formas de toma de decisiones colectivas a nivel local que conlleven el desarrollo de diferentes relaciones, no sólo entre organizaciones públicas, o entre éstas y las no públicas, sino también entre los ciudadanos y las organizaciones públicas. Es el reconocimiento a la difusión de la responsabilidad en la provisión de los servicios públicos y a la importancia que adquieren los gobiernos multinivel y los demás sectores que intervienen en el proceso de identificación de problemas, selección, implementación, control y evaluación de las políticas públicas locales. De esta forma, se configura un concepto más amplio de sector público, un sector público compartido donde ningún actor tiene los recursos y la información suficiente para afrontar unilateralmente los problemas que se plantean (Jolly, 2002).

Brito (2002) plantea la gobernanza local como la caracterizada por aprovechar el aprendizaje social y estimular la eficiencia adaptativa en una comunidad, vinculándose mediante dispositivos y herramientas que perfeccionan la democracia en ese nivel e incrementan la calidad del gobierno.

Este concepto de gobernanza permite identificar nuevos roles de la sociedad en la toma de decisiones de carácter político y público, de allí la importancia de fortalecer las relaciones entre el gobierno local y la ciudadanía (Milanés, 2015); puesto que como lo plantea Prats (2003) las interacciones que surgen entre los diferentes actores estratégicos, (lo que en términos sociológicos son las estructuras sociopolíticas) forjan estos procesos de interacción de forma reflexiva. Prats (2003) resume que la gobernanza es la interacción entre actores estratégicos, mediada por la arquitectura institucional, que genera una determinada capacidad del sistema sociopolítico, para reforzarse a sí mismo (governabilidad). En otras palabras, la capacidad de gobernabilidad es conferida por los niveles de gobernanza.

Se genera por tanto, una “relación simbiótica” entre lo que se ha denominado gobernanza local y la participación de la sociedad civil en los procesos de política pública. Esta conjugación permite a su vez que se generen procesos de legitimidad institucional. De este modo la construcción de gobernanza, la participación y la

legitimidad se encuentran relacionados entre sí y fortalecen el accionar del Estado (Milanés, 2015).

Las publicaciones de investigadores nacionales que tratan sobre estudios de caso en áreas protegidas y mecanismos de gobernabilidad y/o gobernanza describen el contexto actual de las políticas gubernamentales de conservación, evidenciando que, a pesar de estar formuladas con base en la garantía de la participación, se ejercen de manera vertical y con exclusión de las comunidades (Castro, 2011). Desde lo regional no se comprende lo local como espacios autónomos que deben respetarse y cuya integración funcional debe promoverse (Revesz, 2006). Este hallazgo lleva a preguntarse qué elementos hacen parte de una gobernanza local legítima, en donde la participación de la comunidad sea activa y decisoria para la toma de decisiones y uno de sus principales protagonistas.

De acuerdo a varios autores, existen variables claves que hacen posible un ejercicio de gobernanza local. Reuniendo planteamientos de autores como: Jorquera (2011), Whittingham (2005), Revesz (2006) y Milanés (2015), a continuación se plantean variables que pueden hacer posible un ejercicio de gobernanza local:

1. La participación:

Es la posibilidad para cualquier persona de ser considerada en el proceso de toma de decisiones, ya sea de forma directa o a través de instituciones de intermediación legítima que representen sus intereses. Esta permite a la ciudadanía hacer parte de los procesos de toma de decisiones que les afecten e interese, incluyendo espacios de debate y de concertación de autoridades políticas y representantes del Estado con actores económicos, políticos y sociales.

Transformación: capacidad del actor social para incidir de forma efectiva y clara en los procesos de política pública y transformar sus realidades.

2. La Equidad:

Acceso en términos de igualdad de oportunidades que garantizan y mejoran el nivel de bienestar de la sociedad, siendo la población objetivo los miembros más vulnerables.

3. La existencia de un proceso de rendición de cuentas:

Responsabilidad de quienes han recibido un poder delegado para con los que han delegado. Necesidad de los delegatarios de aceptar y respetar una serie de criterios establecidos con el objeto de evaluar el desempeño del gobierno y de quienes lo conforman.

4. Eficiencia:

Logro de resultados que se adecuan a las necesidades de los diferentes grupos, así como la maximización de los recursos, sin desperdiciar los recursos. Debe buscar que las visiones compartidas sean de largo plazo y se reflejen en planes, programas y proyectos de desarrollo consistentes, para encausar y ordenar adecuadamente la inversión de los recursos presupuestarios que jamás serán excesivos si se toma en cuenta las necesidades acumuladas y las nuevas demandas sociales.

5. Innovación administrativa/gerencial:

Reformas exitosas implementadas por gobiernos locales, como: cambio en procedimientos administrativos, movilización de recursos, reformas políticas, sostenibilidad económica, conservación del medio ambiente, participación de la comunidad, etc.

6. Creación de redes:

Habilidad de los gobiernos locales para forjar relaciones de cooperación con otros gobiernos y entidades, con el fin de fortalecer un sistema más amplio y la creación de capacidad estructural. La asociatividad municipal y con otros actores como una expresión de política de alianzas, de unidad en la acción, de responsabilidades compartidas.

7. Desarrollo de recurso humano:

Realización de programas para reclutar, entrenar, motivar y desarrollar los recursos humanos para promover su eficiencia y orientación al servicio. Programas de desarrollo de capacidades de las organizaciones sociales y productivas orientados al fortalecimiento y renovación de liderazgos locales y para formar equipos de dirección. Esto exige dejar de lado el criterio tradicional de que atender las necesidades de desarrollo de capacidades es un gasto.

8. Afirmación del sentido de pertenencia o identidades locales:

Factor cultural de gran importancia pues éste se convierte en un catalizador de procesos de construcción de capital social como soporte de estrategias de desarrollo, lo que exige procesos largos, intersectoriales, continuos y acumulativos.

9. Administración Descentralizada:

Se refiere a la habilidad de la administración local para delinear y delegar responsabilidades, así como para asegurar el cumplimiento de dichas responsabilidades.

Una de las variables clave en el ejercicio de gobernanza local es la participación. De acuerdo con Fung (2006), los mecanismos de participación varían a lo largo de tres dimensiones importantes: Quiénes participan; como se comunican los participantes y arriban a decisiones conjuntas; y como las decisiones se vinculan con las políticas públicas o la acción pública. Estos tres puntos son clave a la hora de determinar qué tan legítimo puede ser el ejercicio de participación a nivel local, de allí pueden derivar preguntas como: 1.) ¿Las personas participantes realmente representan a los diferentes miembros de la sociedad o es selectiva su selección de acuerdo a los intereses de quienes convocan? 2.) ¿Los participantes se preparan previamente para este ejercicio, tienen la capacidad de deliberar y opinar, o simplemente son informados de una situación particular sin poder tomar parte en ello? 3.) ¿Las decisiones que se toman en estos espacios, se tienen en cuenta para ser incluidas en las políticas públicas locales?

Se ha abierto un espacio mayor de reflexión donde el debate abre camino a nuevas formas de cómo plantear propuestas, constituyendo un punto de partida para ir más lejos (Milanés, 2015).

La gobernanza es un modelo de gobierno más cooperativo en el cual la participación de la sociedad es un elemento clave para el desarrollo eficiente de las políticas públicas, Kooiman (2003, 2004). En este sentido el estudio de las relaciones entre el gobierno local y la ciudadanía son un punto de partida necesario que permite evaluar cómo deben ser las interacciones entre los diferentes actores estratégicos para construir gobernanza local. El análisis se desarrolla en forma ecléctica tomando prestados recursos heurísticos tanto del paradigma neopositivista, de uso racional de las instituciones y los esquemas de poder formal que existen previamente en el territorio, como del paradigma

constructivista basado en la elaboración de un nuevo discurso de inclusión de la ciudadanía en los procesos políticos de toma de decisiones (Milanés, 2015).

Todo lo anterior significa entender a la ciudadanía en términos de participación y no sólo como titular de derechos, una ciudadanía exigente pero también responsable, comprometida con el bienestar común y con los destinos de la sociedad (Conejero & Pizarro, 2005). La participación de la sociedad civil en los asuntos públicos y la gestión de su territorio abre importantes posibilidades para definir políticas concertadas y para hacer más efectiva la gestión de sus recursos a favor del desarrollo humano (Revesz, 2006). [Para] construir sociedades solidarias y participativas no basta con establecer reglas de juego... hay que implementar canales activos de participación ciudadana en la toma de decisiones colectivas... [formar] ciudadanos co-decisiones, co-responsables y co-evaluadores de las políticas públicas (Conejero & Pizarro, 2005).

Pineda (2009) menciona la importancia de los modos de comunicación en los procesos participativos, claves en la formulación de una política pública. Pueden presentarse de dos formas: una en donde los participantes son solo oyentes, que no se comprometen ni involucran con el proceso y otra en la cual el conocimiento y preparación lleva a los participantes a interactuar en la elaboración de una política pública. La variación de dichos modos de comunicación es un factor clave que determina el “nivel” de justicia de las decisiones o las políticas públicas (Pineda J. , 2009). Por lo tanto, la participación de la población en los asuntos públicos y concretamente en las decisiones que impactan a los territorios, constituyen los requisitos relevantes para la nueva gobernanza (Jorquera B., 2011).

La participación no es un hecho natural, es más bien una conquista y una construcción política y cultural. Toma consistencia cuando logra expresar la construcción de alianzas estratégicas sostenibles en lo político, económico y social (Revesz, 2006). La participación de grupos y movimientos sociales, mejora la forma como se gobierna al tiempo que generan diálogos directos con las instituciones formales nutriendo el debate político y generando condiciones favorables para la resignificación de las políticas públicas (Milanés, 2015).

Las relaciones entre la gobernanza y la democracia participativa consideran que el principio participativo sería concebido como un instrumento que dotaría de legitimidad y legalidad a las prácticas corporativas y al diálogo silencioso entre los diferentes grupos de la sociedad; por ello, el principio participativo es una herramienta política ideal para que los ciudadanos puedan hacer valer mejor sus aspiraciones (Rosas & Campos, 2012).

6.4 Gobernanza en Seguridad Alimentaria y Nutricional

El concepto de Gobernanza en Seguridad Alimentaria y Nutricional es un concepto naciente, en respuesta a las situaciones de hambre e inequidad que afectan a gran parte de la población, generadas desde un sistema agroalimentario poco justo demostrando una realidad en la que no es posible un desarrollo sostenible centrado en el crecimiento económico.

Nuestro mundo está cada vez más globalizado y también cada vez más desequilibrado, en el que las decisiones sobre el futuro de muchos se toman cada vez por menos actores que tienen cada vez más poder (Loma & Lahoz, 2012). Como lo menciona la FAO (2014) los progresos de la seguridad alimentaria y nutricional dependen no sólo de políticas públicas que favorezcan el mejor desempeño y coordinación de los sectores productivos, sociales, comerciales, económicos, ambientales o de salud; también necesitan de la participación de muchos actores interesados (actores públicos, privados y de la sociedad civil) en el marco de la gobernanza de los sistemas alimentarios.

La solución para erradicar el hambre y lograr el acceso de todos y todas a los alimentos... pasa forzosamente por lograr respuestas coordinadas y efectivas, por lo que es necesario contar con un sistema equitativo de gobernanza de la seguridad alimentaria, y que este sistema vele por proteger y garantizar el derecho humano a la alimentación de todos y todas. (Loma & Lahoz, 2012).

Es así como Mechlem (2004) plantea que al situar el problema de la alimentación en el marco de los derechos humanos se obliga a los gobiernos a un ejercicio de transparencia desde la rendición de cuentas a la sociedad civil, reconociendo la vulnerabilidad de la población en situación de pobreza y su capacidad de procurarse alimentación de calidad. El derecho a la alimentación, se ha convertido en un objetivo reconocido y válido universalmente, con implicaciones en la gobernanza alimentaria mundial.

7. Metodología

7.1 Tipo de estudio

Teniendo en cuenta las preguntas que enmarcan este trabajo de grado, la metodología seleccionada para su desarrollo fue el estudio de caso. El estudio de caso enfatiza no sólo en la construcción de teorías, sino que también incorpora las teorías existentes, lo cual revela una mezcla de la inducción con la deducción (Martínez, 2006). El carácter del estudio es de tipo analítico descriptivo, puesto que realiza un análisis detallado de las variables (Milanés, 2015), en este caso las variables de gobernanza local presentes en la construcción de la política pública en SAN denominada PANIAT en el municipio de Tumaco, además se pretende indagar no solo sobre lo que está pasando, sino también el por qué está pasando, entender un fenómeno desde la perspectiva de quienes lo vivieron.

Algunas de las ideas que sustentan esta selección de acuerdo a los planteamientos de Yin (1989) son:

- . Examina o indaga sobre un fenómeno contemporáneo en su entorno real: en este caso los elementos de gobernanza local presentes en el PANIAT, política construida y formulada en el municipio de Tumaco Nariño años 2011 y 2012.
- . Las fronteras entre el fenómeno y su contexto no son claramente evidentes: Existen otros ejercicios de gobernanza local en SAN, más sin embargo se busca determinar específicamente en este caso que elementos de gobernanza local incidieron en su formulación.
- . Se utilizan múltiples fuentes de datos: Para este estudio de caso se tomaron como referentes, fuentes documentales en el tema de gobernanza local en SAN. Para la

recolección de los datos, se realizaron entrevistas semi-estructuradas a participantes que estuvieron presentes en la formulación del PANIAT, tanto de la sociedad civil como de instituciones privadas y públicas. Además de esto se realizó un grupo focal otra estrategia de recolección de información, esto con el objetivo de cumplir con el principio de triangulación para garantizar la validez interna de la investigación.

. Es útil en la generación de resultados que posibilitan el fortalecimiento, crecimiento y desarrollo de las teorías existentes o el surgimiento de nuevos paradigmas científicos; por lo tanto, contribuye al desarrollo de un campo científico determinado.

Por otra parte, Perry (1998) argumenta que el método de estudio de caso como estrategia de investigación opera dentro del paradigma del realismo, el cual se muestra más apropiado que el positivismo, es donde Álvarez y San Fabian (2012) mencionan que este método permite generar hipótesis y descubrimientos centrando su interés en un evento, siendo flexible y aplicable a situaciones naturales.

7.2 Población de estudio

Este trabajo de grado se realizó en el municipio de San Andrés de Tumaco, donde se llevó a cabo la formulación de la Política de Seguridad Alimentaria y Nutricional denominada: Plan Alimentario y Nutricional Indígena Y Afro De Tumaco (PANIAT). Para la selección de participantes se tuvo en cuenta que su participación fuera una constante presente durante la formulación del PANIAT; si hacían parte de la sociedad, que hubieran participado en la Escuela de Gestores en SAN. Partiendo de esta premisa se realizó un muestreo de conveniencia en el cual se contaba con el espacio y la disposición del entrevistado para avanzar en la aplicación de las entrevistas.

Se aplicó el mismo instrumento tanto para población como para funcionarios, en búsqueda de identificar las dos miradas sobre los temas a indagar. Se logró aplicar 11 encuestas con participantes de la sociedad civil y 4 con funcionarios institucionales de las siguientes instituciones: Centro Hospital Divino Niño, Fundación Global, Alcaldía

Municipal y del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar. De esta manera se buscó contrastar la información obtenida, con fuentes documentales secundarias e información cualitativa.

7.3 Revisión de literatura y fuentes primarias

Para la recolección de la información se seleccionaron los buscadores: Scielo, CLACSO, EBSCO y Google académico. Las palabras clave de la búsqueda utilizadas fueron: gobernanza, gobernanza local, seguridad alimentaria y nutricional y gobernanza en seguridad alimentaria y nutricional. Se delimitó un período de búsqueda entre 2000 y 2015 en el tema central: gobernanza, solo uno pertenece al año 1993 y es el de Joan Kooiman. En total se seleccionaron 55 documentos, no todos hacen parte de revistas indexadas puesto que el tema de gobernanza local y aún más en SAN es reciente y no cuenta con suficiente soporte bibliográfico para América Latina.

Se recolectaron 8 actas producto de la reuniones realizadas en la mesa de Seguridad Alimentaria y Nutricional de Tumaco, 5 correos electrónicos convocando a la participación en la mesa SAN, una de las presentaciones en PowerPoint oficial del PANIAT, el borrador de documento del PANIAT, decreto 123 de febrero de 2012 por el cual se crea la Mesa de Seguridad Alimentaria y Nutricional para Municipio de Tumaco y el decreto 005 de marzo 13 de 2013 por el cual se adopta el Plan Alimentario y nutricional Indígena y Afro del municipio de Tumaco (PANIAT) 2012-2022.

7.4 Elaboración y aplicación de instrumentos.

Yin (1989) sugiere utilizar diferentes fuentes de datos y el cumplimiento del principio de triangulación para garantizar la validez interna de la investigación. Esto permitirá verificar si los datos obtenidos a través de las diferentes fuentes de información guardan relación entre sí; es decir, si desde diferentes perspectivas convergen los efectos explorados en el fenómeno objeto de estudio.

En este caso, para dar respuesta a las preguntas de este trabajo de grado, se utilizaron diferentes fuentes de información: fuentes documentales nombradas anteriormente, entrevistas semiestructuras y grupo focal.

Las fuentes de información consultadas dan un panorama de los conceptos de gobernanza local y gobernanza local en SAN y su relación con el tema de participación. Documentos relevantes como parte del ejercicio de construcción del PANIAT como actas, convocatorias y el documento del PANIAT en sí hacen posible la construcción de un concepto de gobernanza local en SAN desde esta experiencia y que variables lo caracterizan, siendo la participación un elemento clave en este proceso de formulación.

7.4.1 Entrevistas semiestructuradas

Son instrumentos de recolección de datos en el marco del paradigma cualitativo. Las entrevistas constituyen un medio adecuado para recoger datos empíricos donde el investigador puede tomar la decisión acerca de respetar el lenguaje de los entrevistados y cuidar que sus categorizaciones o expresiones no distorsionen u obstaculicen los significados que les asignan sus informantes. O bien su decisión puede inclinarse por analizar, organizar y mostrar los datos empíricos según sus propias categorizaciones y teorías sustentadas. Este instrumento permite más profundidad y aclarar cualquier malentendido, además de ver hasta dónde llega el conocimiento del entrevistado, facilita la cooperación y la empatía y permiten evaluar mejor qué piensa realmente el entrevistado. La aplicación de las entrevistas se realizó de manera individual, buscando generar con cada una de las personas encuestadas un ambiente de tranquilidad y confianza, permitiendo recoger información libre y espontánea.

Se realizaron las entrevistas semiestructuradas (Ver anexo 2) a los actores que participaron en la formulación del PANIAT en el municipio de Tumaco, con el fin de identificar las variables de gobernanza local que pudieron estar presentes en este proceso y el papel de la participación en el mismo, esta información se contrastó con los documentos analizados y el grupo focal realizado. En la siguiente tabla se relacionan las

personas entrevistadas, que tuvieron la disposición para aportar desde su conocimiento a este trabajo de grado:

Tabla 1, Personas que participaron de las encuestas semiestructuradas, Julio 2016

Nombre persona entrevistada	Grupo o Institución al cual pertenecía en el momento de la formulación del PANIAT 2010-2011
11 participantes de la sociedad civil	Escuela de Gestores en SAN
Funcionaria	Instituto Colombiano de Bienestar Familiar
Funcionaria	Centro Hospital Divino Niño
Coordinador	Fundación Global Humanitaria
Funcionaria	Alcaldía Municipal UMATA

7.4.2 Grupo focal

En el grupo focal por otro lado es posible que se genere en un período de tiempo corto una amplia gama de información, puede motivar la participación de aquellas personas a las que no les gusta ser entrevistadas, dan lugar a opiniones de personas que creen que no tienen nada que decir y aseguran que los miembros se involucren en un proceso de cambio. Además, sacan a luz los valores y normas del grupo. Se realizó un grupo focal con la sociedad civil (Ver anexo 1), no fue posible realizar el grupo focal planeado con las instituciones debido a la cantidad de compromisos que no les permitieron organizar un espacio de encuentro común.

En el grupo focal participaron 9 representantes de la población civil, un hombre, 8 mujeres, que hicieron parte de la Escuela de Gestores en SAN y participaron en la formulación del PANIAT.

7.5 Análisis de los datos obtenidos en la literatura para la categorización de las variables

Partiendo de la literatura revisada, se dio paso a la delimitación de categorías o elementos clave abordando cada uno de los objetivos específicos de este trabajo, y así identificar las variables que serán la base del análisis, contrastado con los resultados de los instrumentos aplicados y las fuentes documentales. Para el análisis de las encuestas y grupo focal se utilizó en software Atlas ti, software para análisis de datos cualitativos, en este caso para determinar las categorías más relevantes.

7.5.1 Categorización para la construcción del concepto de Gobernanza en Seguridad Alimentaria y Nutricional

Para realizar un acercamiento al concepto de Gobernanza local en SAN desde el PANIAT, es necesario partir de los conceptos hallados en la revisión bibliográfica, determinando las categorías que lo enmarcan. Estos elementos permiten orientar la construcción del concepto.

En la búsqueda documental pocos fueron los hallazgos relacionados con el tema de Gobernanza en Seguridad Alimentaria y Nutricional como se describió en el estado del arte, tan solo se encontraron dos conceptos. El primero parte de una Gobernanza en SAN a nivel global, nacional y regional, propuesto en la Conferencia Regional de la FAO para América Latina y el Caribe año 2009, el segundo concepto se encuentra en el Plan del Pacto Hambre Cero de Guatemala 2012-2015, Plan que materializa el Plan Estratégico de Seguridad Alimentaria y Nutricional (PESAN) 2012-2016, en donde el concepto hace parte del componente de viabilidad y sostenibilidad, cuya apuesta es trabajar desde lo local hacia el fortalecimiento de las bases comunitarias para su propio desarrollo, desde el nivel departamental, municipal y comunitario. En la tabla 2 se pueden observar los dos conceptos mencionados.

Al analizar los dos conceptos de Gobernanza en SAN se encuentran algunas características o variables comunes, sin embargo cada una tiene un significado permeado por el contexto y los intereses de quienes lo construyeron. La FAO parte de la idea de fortalecer el sistema agroalimentario mundial y el Plan Pacto Hambre Cero busca disminuir en Guatemala la desnutrición estacional y la desnutrición crónica.

Tabla 2, Conceptos de Gobernanza en Seguridad Alimentaria y Nutricional.

Gobernanza en Seguridad Alimentaria y Nutricional	
FAO (2009)	Plan del Pacto Hambre Cero, Guatemala (2012-2015)
La gobernanza mundial de la seguridad alimentaria se refiere a un mecanismo que facilitará el debate, la convergencia de opiniones y la coordinación de las actividades con el fin de mejorar la seguridad alimentaria a escala mundial pero también regional y nacional. Para lograr la gobernanza en SAN se necesita del reconocimiento de la alimentación como derecho.	Proceso de participación ciudadana para la toma de decisiones, de conciliación de prioridades e intereses de los distintos grupos y el proceso por el que se aplican estas decisiones, con el objetivo de mejorar la Seguridad Alimentaria [y Nutricional] en sus diferentes dimensiones.

Las variables en común en Gobernanza en SAN, encontradas en los dos conceptos se presentan a continuación:

- Tiene por objetivo mejorar la Seguridad Alimentaria y Nutricional:
Desde el concepto de la FAO hace referencia a fortalecer las dimensiones, que para Colombia denominamos ejes de política según CONPES 113, que son la disponibilidad, acceso, estabilidad y utilización de los alimentos, mientras en el concepto del Plan Pacto Hambre Cero aborda la SAN como un concepto más integral desde sus dimensiones.

. Toma de decisiones colectivas:

Desde el concepto de la FAO esta variable hace referencia a la convergencia de opiniones, es decir que hayan acuerdos frente a las decisiones que se tomen en SAN para coordinar las actividades, por otro lado el Plan Pacto Hambre Cero lo relaciona con la toma de decisiones conjuntas en donde los intereses de los diferentes grupos se vean reflejados en las acciones que se realicen.

. Abordaje de la alimentación como derecho:

Aunque el concepto del Plan Pacto Hambre Cero no menciona esta variable, en el desarrollo del Plan se suscribe y ratifica este derecho desde la ley del Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional para Guatemala. En el concepto de la FAO la alimentación como derecho se menciona como necesidad, este es indispensable para la Gobernanza en SAN.

. Participación comunitaria:

FAO no menciona en el concepto esta variable directamente, más en el documento de la Conferencia Regional de la FAO para América Latina y El Caribe, en el panel 1: Gobernanza para la Seguridad Alimentaria y Nutricional en América Latina y el Caribe, habla de la necesidad de la participación de diferentes actores incluyendo la sociedad civil aspecto que favorece la gobernanza en SAN. Por otro lado el Plan Pacto Hambre Cero, lo menciona directamente como uno de los pilares fundamentales en la gobernanza local en Seguridad Alimentaria, se refiere a que todos los actores sociales de una comunidad toman parte en las deliberaciones y decisiones sobre cualquier problema que afecta a la comunidad, incluyendo las decisiones sobre necesidades y prioridades, la asunción de las responsabilidades y obligaciones para la formulación de planes y adopción de medidas para evaluar los resultados.

Partiendo de estas variables, se examinará si están presentes en la formulación del PANIAT y que otras son propias del ejercicio de gobernanza local en SAN en esta política. Para luego desde estos hallazgos realizar un acercamiento al concepto en Gobernanza local en SAN.

7.5.2 Variables en la gobernanza local

Para el ejercicio de categorización del segundo objetivo, de acuerdo a la revisión documental, se realizó un análisis de las variables de gobernanza local presentes en cada uno de los conceptos. Como resultado de este ejercicio, en la siguiente tabla se presentan las diferentes categorías, de acuerdo a cada uno de los autores que han propuesto el concepto de gobernanza local:

Tabla 3, Categorización de variables de gobernanza local por autor.

Autor	Categorías presentes en conceptos de gobernanza local
Navarro G., 2002	Participación ciudadana; Decisiones son el producto de la interacción y las dependencia entre las instituciones; Articulación efectiva; Transformación del gobierno.
Conejero & Pizarro, 2005	Toma de decisiones colectivas; Relaciones entre organizaciones públicas, no públicas y los ciudadanos; Multiplicidad de actores intervinientes en el diseño, implementación y evaluación de las políticas públicas.
Kooiman, 2003-2004	Parte de “acuerdos” entre actores públicos y privados; Fenómeno interorganizacional; Perspectiva de la co-gestión, co-dirección y co-guía.
Jorquera B., 2011	Interacciones entre los actores sociales; Generación de espacios de participación y toma de decisiones ciudadanas; La sociedad civil entra a formar parte en la toma de decisiones; Coordinación entre distintos actores públicos y privados; Definición de espacios comunes y metas compartidas; Adecuado desarrollo de la sociedad civil que le permita coordinarse con el aparato estatal.
Jolly, 2002	Nuevas formas de toma de decisiones colectivas; Relaciones entre organizaciones públicas, no públicas y los ciudadanos; Importancia que adquieren los gobiernos multinivel y los demás sectores que intervienen en el proceso de identificación de problemas, selección, implementación, control y evaluación de las políticas públicas locales; Concepto más amplio de sector público, un sector público compartido; Reconocimiento a la difusión de la responsabilidad en la provisión de los servicios públicos.
Brito, 2002	Aprovechar el aprendizaje social y estimular la eficiencia adaptativa en una comunidad; Dispositivos y herramientas que perfeccionan la democracia en ese nivel.
Milanés, 2015	Identificar nuevos roles de la sociedad en la toma de decisiones de carácter político y público; Importancia de fortalecer las relaciones entre el gobierno local y la ciudadanía; Participación e incidencia de la sociedad civil; Procesos de legitimidad institucional;

	Coordinación y cooperación; Transformación
Prats, 2003	Procesos reflexivos de interacción de actores estratégicos; Niveles de gobernanza
Prieto, 2003	Participación ciudadana; Seguridad; Transparencia; Equidad; Eficiencia; Rendición de cuentas; Sostenibilidad; Subsidiariedad.
Revesz, 2006	Construir una visión territorial; Visiones compartidas; Espacios de debate y de concertación de autoridades políticas, sociales y económicas; Programas de desarrollo de capacidades; Afirmación del sentido de pertenencia o identidades locales; La asociatividad municipal y con otros actores.
Whittingham M., 2005	Participación; Equidad; Rendición de Cuentas; Eficiencia; Capacidad de Respuesta; Asociaciones Público-Privadas; Interacción Estado-Ciudadanos-ONGs; Innovación administrativa/gerencial; Administración Descentralizada; Creación de Redes; Desarrollo del Recurso Humano.
Rosas y Campos 2012	Actividad compartida y asociada entre gobierno y sociedad; Relación de interdependencia y de coordinación; Nuevas formas participativas y con visiones de largo plazo para la aplicación de las políticas; Principio participativo es una herramienta política ideal para los ciudadanos.

Luego de especificar las variables de gobernanza local según diferentes posturas teóricas de autores como: Rosas y Campos (2012), Whittingham (2005), Jorquera (2011), Conejero y Pizarro (2005), entre otros, se elaboró una matriz que permitiera agrupar estas características comunes, definiendo un nombre para cada una de ellas, que permitiera identificarlas y analizarlas (ver tabla 4).

De acuerdo a las diferentes posturas teóricas frente a gobernanza local se encontraron en este trabajo de grado 6 categorías principales, cada una con unas características propias que las identifican, a continuación se mencionaran en orden de relevancia

buscando llegar a una definición y de acuerdo a los hallazgos se da una definición corta de cada una de ellas:

Tabla 4, Variables de la gobernanza local.

1.Toma de decisiones compartidas		2. Participación ciudadana	3. Desarrollo humano	4.Asociación público, privada y ciudadanía	5. Transformación en las formas de gobernar	6. Innovación administrativa
Parte de “acuerdos” entre actores públicos y privados; Toma de decisiones colectivas; Perspectiva de la co-gestión, co-dirección y co-guía; Espacios de debate y de concertación de autoridades políticas, sociales y económicas. Procesos reflexivos de interacción de actores estratégicos; Importancia que adquieren los gobiernos multinivel y los demás sectores que intervienen en el proceso de identificación de problemas, selección, implementación, control y evaluación de las políticas públicas locales; Relación de interdependencia y de coordinación;	Coordinación y cooperación; Actividad compartida y asociada entre gobierno y sociedad; Decisiones son el producto de la interacción y las dependencia entre las instituciones; Nuevas formas de toma de decisiones colectivas; Definición de espacios comunes y metas compartidas; Visiones compartidas; Multiplicidad de actores intervinientes en el diseño, implementación y evaluación de las políticas públicas;	Participación ciudadana; Interacciones entre los actores sociales; Generación de espacios de participación y toma de decisiones ciudadanas; La sociedad civil entra a formar parte en la toma de decisiones; Principio participativo es una herramienta política ideal para los ciudadanos; Nuevas formas participativas y con visiones de largo plazo para la aplicación de las políticas; Participación e incidencia de la sociedad civil;	Sostenibilidad; Construir una visión territorial; Aprovechar el aprendizaje social; Identificar nuevos roles de la sociedad en la toma de decisiones de carácter político y público; Reconocimiento a la difusión de la responsabilidad en la provisión de los servicios públicos; Afirmación del sentido de pertenencia o identidades locales; Desarrollo del Recurso Humano; Programas de desarrollo de capacidades;	Articulación efectiva; Fenómeno interorganizacional; Importancia de fortalecer las relaciones entre el gobierno local y la ciudadanía; Niveles de gobernanza. Relaciones entre organizaciones públicas, no públicas y los ciudadanos; Creación de Redes; Interacción Estado-Ciudadanos-ONGs; Asociaciones Público-Privadas; La asociatividad municipal y con otros actores;	Transparencia; Dispositivos y herramientas que perfeccionan la democracia en ese nivel; Procesos de legitimidad institucional; Seguridad; Equidad; Rendición de cuentas;	Capacidad de Respuesta; Administración Descentralizada; Innovación administrativa/gerencial; Estimular la eficiencia adaptativa en una comunidad.

Toma de decisiones compartidas:

Recibe este nombre porque las decisiones en tiempos, estrategias, responsables, metas y en la formulación en políticas públicas, parten de acuerdos entre actores

estratégicos tanto públicos, como privados y ciudadanía; en donde a través de su interacción, se generan espacios de debate y concertación, desde procesos reflexivos que permiten la identificación de problemas, la co-gestión, la co-dirección y la co-guía, es decir es un espacio colaborativo donde las responsabilidades y las decisiones son compartidas.

. Participación ciudadana:

Este principio participativo es una herramienta política ideal para los ciudadanos, lograda a partir de la interacción entre los actores sociales, en donde la sociedad civil entra a formar parte en la toma de decisiones, es decir logra tener incidencia política, con visión a largo plazo para en aplicación de las políticas públicas.

. Desarrollo humano:

Partiendo de programas de desarrollo de capacidades, se genera sostenibilidad en los procesos, permitiendo a la sociedad identificar su rol de carácter político y público en la toma de decisiones, reconociendo las diferentes responsabilidades de los actores en la provisión de los servicios públicos, a través de una visión territorial, afirmando su sentido de pertenencia o identidades locales.

. Asociación público, privada y ciudadanía:

A través del fortalecimiento de las relaciones e interacción entre el gobierno local, las organizaciones y la ciudadanía, se hace posible la consolidación de una articulación efectiva.

. Transformación en las formas de gobernar:

A partir de la creación de espacios de rendición de cuentas en todo el proceso de formulación de una política pública y de la creación o consolidación de dispositivos y herramientas que perfeccionan la democracia fomentados por el gobierno local, se genera un ambiente de transparencia, equidad, seguridad y legitimidad institucional.

. Innovación administrativa:

Incluye la capacidad de respuesta del gobierno local frente las necesidades del territorio, desde una administración descentralizada y eficiente que exige cambios de procedimientos administrativos, movilización de recursos y reformas políticas.

7.5.3 Aspectos clave de la participación en un ejercicio de gobernanza local en SAN.

Como se ha mencionado en este documento una de las variables relevantes en un proceso de gobernanza local en SAN es la participación ciudadana, base clave para la construcción de una política pública que represente el sentir y las necesidades de una población, desde un ejercicio concertado con los diferentes actores que refleje la toma de decisiones compartidas. A partir del marco conceptual se determinaron las 3 variables que permiten identificar según Fung (2006) que tan legítimo puede ser un ejercicio de participación, en este caso a nivel local:

- ¿Quiénes participaron?
Con esta pregunta se busca identificar si todos los sectores de la población tanto públicos como privados representan realmente a los diferentes miembros de la sociedad o es selectiva su selección de acuerdo a los intereses de quienes convocan.
- ¿Los participantes se prepararon previamente?
La preparación indica que los participantes están en capacidad de opinar y deliberar. Se identifica si los participantes interactuaron en la formulación de la política pública o simplemente fueron informados de una situación particular sin poder tomar parte en ello.
- ¿Cómo se dio la comunicación entre los participantes y la toma de decisiones? La variación de dichos modos de comunicación es un factor clave que determina el “nivel” de justicia de las decisiones o las políticas públicas. Y a partir de la comunicación, las decisiones que se toman en estos espacios, se tienen en cuenta para ser incluidas en las políticas públicas locales o no.

7.5.4 Matriz de Categorización de las variables por objetivo e Instrumentos aplicados

Partiendo de los resultados de categorización buscó responder a los tres objetivos desde el análisis de las variables, a continuación se presenta la matriz que permite visualizar como este trabajo de grado se desarrollará, desde la determinación de las variables encontradas y el análisis de los instrumentos aplicados a partir un soporte conceptual ya establecido.

Tabla 5, Matriz de análisis de objetivos por variables e instrumentos.

Objetivo	Variables que revisa	Instrumentos		
		Encuestas semiestructuradas	Grupo focal	Revisión documental
Realizar una aproximación a la construcción del concepto de gobernanza local en SAN, a partir del caso del PANIAT en Tumaco.	-Tiene por objetivo mejorar la Seguridad Alimentaria y Nutricional -Toma de decisiones colectivas -Abordaje de la alimentación como derecho -Participación comunitaria	Se parte de la definición de los conceptos para identificar si dentro de su discurso están incorporadas variables de Gobernanza en SAN, y los aportes del mismo a la construcción del concepto, con preguntas como: ¿Para usted que es la soberanía alimentaria? ¿Para usted que es la Seguridad Alimentaria y Nutricional? ¿Por qué es importante la Seguridad Alimentaria y Nutricional en Tumaco? ¿El PANIAT responde a las problemáticas en SAN que vive Tumaco? ¿De qué manera?	¿Qué concepto se le da a la SAN dentro del PANIAT? ¿Qué características hacen que el PANIAT sea una política pública en Seguridad Alimentaria y Nutricional? ¿Qué estrategias en SAN se desarrollan en el documento del PANIAT?	Revisión de los conceptos en Gobernanza en SAN encontrados y definición de variables. Concepto de Seguridad Alimentaria y nutricional, características y relevancia desde el PANIAT. Que abordaje la Gobernanza en SAN se le da a la Seguridad Alimentaria y Nutricional desde sus líneas de política. Que variables de Gobernanza en SAN están presentes en el PANIAT: Se analizan las encontradas y las que identifican al PANIAT propiamente.

<p>Identificar las variables de la gobernanza local en el proceso de formulación del PANIAT</p>	<p>-Toma de decisiones. -Participación ciudadana. -Desarrollo humano -Asociación político, privada y ciudadanía -Transformación en las formas de gobernar -Innovación administrativa</p>	<p>-¿Qué hace diferente el proceso de formulación del PANIAT a otro tipo de formulación en Políticas Públicas? -¿Considera que en los últimos años se han presentado cambios en la forma de gobernar en Tumaco? Explique su respuesta. -Aspectos que usted considere clave para que hubiera sido posible la formulación de una política como el PANIAT. -¿Qué considera usted que hace legítimo al PANIAT? -¿La formulación del PANIAT, considera usted que fue un proceso transparente? ¿Qué lo hizo posible? -¿Qué papel tuvo la rendición de cuentas en la formulación del PANIAT? -¿Para su comunidad que beneficios trae la formulación conjunta de una política de SAN?</p>	<p>-¿Cómo eran las relaciones que se dieron en la formulación del PANIAT, entre Instituciones privadas, instituciones públicas y sociedad? -¿Qué problemáticas afectan a la población tumaqueña, que hacen necesaria la formulación del PANIAT? -De acuerdo a las problemáticas mencionadas anteriormente ¿Cómo se construyeron las estrategias en SAN dentro de la política? -En un enfoque de derechos como el que aborda el PANIAT, que prima más: ¿Lo colectivo o lo individual? -¿Se necesitó de voluntad política para hacer posible la consolidación del PANIAT? -Cree posible que la forma como se dio la formulación del PANIAT en Tumaco, ¿pueda ser aplicado a nivel regional y/o nacional? ¿Por qué?</p>	<p>Análisis de cada una de las variables encontradas en cada uno de los documentos: actas, correos, decretos.</p>
<p>Determinar el papel de la participación social en un ejercicio de gobernanza local en SAN.</p>	<p>Partiendo del análisis de las variables de la participación en gobernanza encontradas en el marco teórico. Se analizarán las siguientes preguntas: -¿Quiénes participaron? -¿Los participantes se prepararon previamente? -¿Cómo se dio la comunicación entre los participantes y la toma de decisiones?</p>	<p>¿Quiénes participaron en la formulación del PANIAT? ¿Cuál fue su aporte en el proceso de formulación del PANIAT? ¿Qué papel desempeñó la participación en el proceso de formulación del PANIAT? ¿Cómo se construyeron esos espacios de participación? ¿Ya existían? ¿Cómo fue el proceso?</p>	<p>-¿Quiénes participaron en la formulación del PANIAT? ¿Cómo se daba la comunicación entre ellos? ¿Cómo se tomaron las decisiones? ¿Cómo estas decisiones se vieron reflejadas en el documento de formulación del PANIAT? -En la formulación del PANIAT: ¿la toma de decisiones fue conjunta? ¿Qué decisiones primaron en esta formulación? -¿Qué hizo posible el trabajo conjunto entre afrodescendientes e indígenas para la formulación del PANIAT? -¿Las personas participantes del PANIAT, representaban a todos los miembros de la sociedad? -¿Es la participación un factor un factor clave en la formulación de políticas públicas? ¿Por qué?</p>	<p>En la revisión de las actas y correos se busca identificar: Tipo de participación. ¿Quiénes participan en la formulación? Existe un ejercicio en donde se prepare a la población civil para participar efectivamente. ¿Cómo es el ejercicio de la toma de decisiones?</p>

8. Resultados

Según Martínez (2006) en esta etapa, el investigador se centra en las áreas de interés que conduzcan a la comprensión del problema de investigación, a través de la concentración de los datos recolectados y su comparación constante con las variables previamente establecidas, para determinar las diferencias y similitudes con la literatura existente al respecto.

Con el propósito de interpretar las relaciones encontradas entre las categorías establecidas con base en la revisión documental y los datos obtenidos a través de los instrumentos, e intentar explicar por qué existe dicha relación, lo cual conduce a la comprensión del fenómeno estudiado, a continuación se exponen los resultados y su análisis en cada una de los capítulos siguientes. Conejero y Pizarro (2005) citando a Mayntz (2001) expresan que la gobernanza local implica y exige un cambio tradicional de gobernar, una forma de gobierno más cooperativa donde el estado, las instituciones privadas y la sociedad civil participan y cooperan en la aplicación y formulación de políticas públicas. Para avanzar en la gobernanza local es necesario un enfoque que combine a la sociedad civil activa y comprometida... y un estado... con mayor capacidad de respuesta (Gaventa, 2006).

8.1 Elementos De Gobernanza Local presentes en el PANIAT

En la gobernanza local las interacciones son basadas en la confianza, con reglas de juego negociadas y pactadas entre los múltiples participantes (Conejero & Pizarro, 2005). Este tipo de gobernanza según Gaventa (2006) busca el fortalecimiento de los procesos de participación ciudadana, es decir, la manera como la sociedad civil se expresa a

través de nuevas formas de inclusión, consulta y/o movilización con el fin de lograr tener influencia sobre las políticas públicas.

Es así como el proceso de formulación del PANIAT es un ejercicio de gobernanza local en donde sus diferentes actores participaron para su consolidación, que se dio por medio del acuerdo 005 de 2013. A continuación se realizará un análisis de cada una de las variables que caracterizan la gobernanza local: toma de decisiones compartidas, participación ciudadana, desarrollo humano, asociación política privada y ciudadanía, transformación del gobierno, innovación administrativa y gestión académica, determinando si están presentes o no en el PANIAT y cuáles son las características que las determinan.

8.1.1 Toma de decisiones compartidas

Esta variable está directamente relacionada con la variable de participación ciudadana, se necesita de la segunda para que la primera pueda darse.

En la gobernanza se da cuenta de procesos... de participación política en la toma de decisiones de gobierno de manera legítima, en los que se involucra a la totalidad de actores sociales, económicos, políticos, estatales y de la sociedad civil (Castro, 2011). Es así que según Conejero y Pizarro (2005) citando a Gross (2001) y a Kooiman (1993), emergen nuevas formas en toma de decisiones colectivas a nivel local generando diferentes relaciones, entre organizaciones públicas, entre éstas y las no públicas y entre los ciudadanos y las organizaciones pública, identificando las diferentes problemáticas y participando en la formulación, implementación, control y evaluación de las políticas públicas locales. De esta forma, se configura un concepto más amplio de sector público, un sector público compartido donde ningún actor tiene los recursos y la información suficiente para afrontar los problemas unilateralmente.

En la formulación del PANIAT se concertaron espacios en donde todas las instituciones participantes y la sociedad civil, mediante un proceso de deliberación inclusivo, como lo mencionan Conejero y Pizarro (2005) se dio espacio a la toma de decisiones colectivas, informadas y coordinadas, a partir de argumentaciones razonadas (Gaventa, 2006), permitiendo mejorar el control y la transparencia de la gestión pública (Whittingham M., 2005).

La convocatoria de los encuentros se realizaba desde la Secretaría Técnica de la Mesa SAN cada 15 días, espacio donde se gestaba la toma de decisiones; allí se realizaron algunos procesos formativos para empoderar a sus participantes desde el conocimiento, en temas de política en SAN. En total se realizaron 9 reuniones para la formulación del PANIAT, en ellas todos los involucrados, asumían compromisos que aportaban a la construcción de la política: levantamiento de la línea de base, definición y priorización de las problemáticas en SAN, elaboración de alternativas de solución, formulación de metas y objetivos de la política, formulación de líneas de acción con metas y actividades, definición de la medición de SAN, entre otros.

Es así que sus participantes, instituciones público privadas y sociedad civil, manifiestan que sienten que en el PANIAT todos aportaron de alguna manera en la toma de decisiones; se reconocen en ella, ven plasmadas muchas de sus ideas en las 12 líneas de política que la conforman. Como lo mencionan algunos de sus participantes:

“La mesa es el símbolo de muchas voces” (Gestora en SAN, Entrevista No 2, 19 de julio de 2016).

“Los participantes de esta política se reconocen en ella, desde el desarrollo de ejercicios de concertación, de opinión, de discusión de construcción ven plasmadas muchas de sus ideas en las 12 líneas de política construidas” (Gestora en SAN, Entrevista No 1, 18 de julio de 2016).

“Ser incluyente en las determinaciones del municipio... en las formulaciones referentes a la construcción de un proceso que va a ayudar a que el municipio tenga una Seguridad Alimentaria ideal para nuestra gente, eso creo yo que es importante y eso se hizo en el PANIAT” (Gestor en SAN, Entrevista No 4, 19 de julio de 2016).

“El PANIAT es el sentir del trabajo que se realizó con la gente y con las instituciones que hicieron parte, tiene las diferentes líneas de acción” (Funcionaria ICBF, 21 de julio 2016).

El involucrar a todos los que tenían responsabilidad en el tema de SAN garantizó una formulación de política pública que da respuesta a las necesidades de la población e instituciones del territorio.

8.1.2 Participación ciudadana

La búsqueda de nuevas formas de interacción entre los ciudadanos y el Estado implica re conceptualizar los significados de la participación y la ciudadanía en relación con la gobernanza local (Gaventa, 2006). Como lo menciona Navarro (2002), los niveles de participación electoral cada vez son más bajos, hoy día los ciudadanos se interesan más por participar en formas no convencionales de comportamiento político, que garanticen la presencia de la voz ciudadana en el proceso de toma de decisiones.

Un elemento clave para el logro de la participación ciudadana en la formulación del PANIAT fue la creación del espacio formativo denominado: Escuela de formación de Líderes Gestores y Notificadores en Seguridad Alimentaria y Nutricional, del cual participaron 61 miembros de la sociedad civil y que sirvió como mecanismo de empoderamiento para la toma de decisiones; haciendo menor la brecha entre técnicos y sociedad civil desde una relación más horizontal. Terminado el proceso de formación, se vinculó la Escuela de Gestores oficialmente a la Mesa SAN.

Como lo mencionan algunos Gestores en SAN, una de las características que fortaleció la participación ciudadana en el PANIAT, aparte de la formación en la Escuela de Gestores, fue el proceso constante de rendición, partiendo de un contexto en donde las instituciones —especialmente las del Estado— aparecen como inaccesibles, corruptas y reacias a rendir cuentas (Gaventa, 2006). Aparece la rendición de cuentas como mecanismo que permite según Whittingham (2005) que la sociedad pueda informarse sobre un proceso específico de interés colectivo, en este caso la formulación de la política, asegurando que las metas son claras y oportunamente comunicadas, garantizando un ejercicio transparente.

Del proceso de formación surgieron nuevos espacios de participación entre sus miembros, logrando hacer parte de proyectos en SAN desde su experiencia adquirida y el resultante de la Escuela de Gestores que como producto tuvo 6 proyectos productivos, es así que 18 Gestores en SAN deciden conformar la Fundación Gestores por la SAN, que actualmente se encuentra activa, formulando proyectos relacionados con las 11 líneas de política del PANIAT.

Partiendo de estos resultados y logros desde la participación ciudadana en la formulación del PANIAT, Gaventa (2006) menciona que esta variable de gobernanza local permite desarrollar nuevos modelos y enfoques allí donde las condiciones no son favorables a la habilitación de las personas, desde la libertad dada por el conocimiento y la claridad en el funcionamiento de las políticas.

Así lo sustentan sus participantes:

“Cuando tu participas te das cuenta de lo que realmente se está haciendo, fue allí donde me vine a dar cuenta de todo lo de Seguridad Alimentaria” (Gestora en SAN, Entrevista No 2, julio 19 de 2016).

“En este espacio de formulación observan y sienten que la comunidad con sus diferentes grupos sociales y etnias está representada y tiene un espacio de participación donde su voz realmente se ve reflejada, donde es posible concertar con las diferentes instituciones sobre el cómo formular la política pública de su municipio” (Gestora en SAN, Entrevista No 3, julio 19 de 2016).

“Uno puede decir [que el PANIAT] si fue un proceso participativo, de la base hacia la institucionalidad, liderado un poco por comunidades de base, por líderes sociales urbanos y rurales, que están involucrados en el tema, de eso tiene mucho que enseñarle al país” (Funcionaria ICBF, julio 19 de 2016).

8.1.3 Desarrollo humano

Prieto (2003) citando a Sen (1999) y a al Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) menciona que la gobernanza ha comenzado a considerarse como

una opción importante hacia nuevas formas de gobernar, teniendo en cuenta que una de las principales razones es el papel que desempeña en relación al desarrollo humano, social y económico. Desde una aproximación al desarrollo basada en los derechos humanos, que considera que las personas tienen derecho a un estándar de vida decente y que estos derechos son vehículos para su propia participación y empoderamiento social. Pineda (2009) afirma que el objetivo de la gobernanza debe ser la capacidad de organización y acción de la sociedad, su medio es la gestión relacional o de redes, y su finalidad es el desarrollo humano.

Esta nueva forma de gobernar según Prats (2001) exige un sistema estructurado socio-políticamente, que permita que sus actores se interrelacionen para tomar decisiones colectivas y resolver sus conflictos, con reglas y procedimientos formales o informales, en donde formulen sus expectativas y estrategias.

Para que todos los actores puedan generar las estrategias y expectativas desde el conocimiento se hace necesario fortalecer como lo dice Whittingham (2002) el desarrollo del recurso humano a través de programas de formación que motiven y desarrollen en sus participantes la eficiencia y orientación al servicio.

El proceso de formulación del PANIAT parte desde diferentes enfoques como base para su construcción: 1.) Enfoque de derechos: como objetivo de la política se busca garantizar el derecho a la alimentación de toda la población, 2.) Enfoque de equidad: busca la justicia social, que las personas vivan dignamente y puedan considerarse y reconocerse entre sí como iguales, 3.) Enfoque de género: busca la equidad entre hombres y mujeres, es decir que los dos tengan las mismas posibilidades y oportunidades de acceso a recursos y servicios en la seguridad alimentaria y nutricional, 4.) Enfoque territorial: comparte los ideales constitucionales específicamente con el planteamiento del “Estado Social de Derechos” en donde se reconoce la importancia del territorio como una Republica Unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, 5.) Enfoque diferencial: Respeto a la diferencia y garantía de los derechos a los diferentes grupos poblacionales, respetando su lengua, religión, condición, etc., permitiéndoles auto determinarse y construir y fortalecer su identidad. 6.) Enfoque de infancia: reconociendo la importancia de atender de forma prioritaria a la población

infantil de Tumaco, en razón a su grave situación en materia de salud, nutrición y calidad de vida . Estos enfoques apuntan a estrategias hacia el fomento del desarrollo humano, buscando, de acuerdo a Sen (2006), la eliminación de las principales fuentes de privación de la libertad: la pobreza, la escasez, las oportunidades económicas, las privaciones sociales, el abandono de los servicios públicos y la intolerancia de los estados represivos.

Desde el abordaje integral donde la toma de decisiones siempre se realiza desde un consenso colectivo, donde las problemáticas incluyen el sentir de un territorio que se ve reflejado en ellas, hasta el planteamiento de una Escuela de Gestores que formen participantes de las decisiones sociales y públicas que impulsan el progreso de oportunidades, hacen parte de mecanismos del PANIAT que según Sen (2006) permiten subsanar situaciones que afectan las libertades de los individuos. Estas libertades de participación política, al recibir una educación, hacen parte de los componentes constitutivos del desarrollo. Formulando un concepto de desarrollo humano consistente en el proceso de aumentar las oportunidades de las personas (Cejudo, 2006).

Los participantes de la formulación del PANIAT afirman que el proceso de formación fue clave para fomentar el desarrollo humano, partiendo del reconocimiento de la SAN como derecho, hacia el fortalecimiento de las capacidades en las comunidades. Se generaron nuevos aprendizajes que permitieron un ejercicio de construcción colectiva desde el conocimiento de lo que se habla y se debate. Se sintieron empoderados en este proceso, reconociendo lugares nunca antes visitados que hacían parte de su propio territorio, reconociendo la ausencia de libertades en las comunidades: bajo acceso a servicios públicos, desempleo, bajo acceso a la educación entre otros, y planteando estrategias desde esta perspectiva para dar solución a estas situaciones.

Después del PANIAT la mayoría de ellos aún continúan movilizando procesos comunitarios, desde el desarrollo de capacidades organizacionales. Sienten el cambio y transformación como líderes después de participar en el proceso de formación. Desde el discurso nombran siempre el trabajo por las comunidades no se ven como seres aislados sino como parte de la comunidad tumaqueña, reconociendo lo ancestral, su cultura, sus orígenes, su territorio que es pluriétnico, en donde no solo están presentes las

comunidades negras, las indígenas también hacen parte y se reconocen como miembros de un mismo territorio. Es así que la educación aumenta las capacidades productivas de las personas (Sen, 2006): “Hoy día estoy con la Fundación Gestores por la SAN... no iba a abandonar la fundación porque, fue algo que nos costó mucho... como personas preparamos, para cuando digan ahí está un equipo de gestores, estamos preparados, con todas las capacitaciones que hemos recibido por la SAN” (Gestora en SAN, Entrevista No 2, julio 21 de 2016).

Las instituciones participantes dimensionan la SAN como un concepto integral encontrando el significado y el sentido que tiene para las comunidades. Entendiendo que el objetivo básico del desarrollo es aumentar las libertades humanas en un proceso que puede expandir las capacidades personales [ampliando] las alternativas disponibles para que la gente viva una vida plena y creativa (Cejudo, 2006).

8.1.4 Asociación político privada y ciudadanía

Para Whittingham (2005) esta variable de gobernanza puede ser considerada una sub-variable de participación; hace referencia a la existencia de un vínculo de trabajo conjunto entre el gobierno, la sociedad civil y el sector privado en los programas locales.

Navarro (2001) citando a Font (2001) menciona que una de las características distintivas de la gobernanza local es el fenómeno de la conformación de redes, que tiene por objetivo articular los intereses colectivos a través de la interacción del estado con las instituciones privadas y principalmente con la sociedad civil. Esto representa un nuevo tipo de gobernanza que da legitimidad a un proceso como el de formulación de políticas públicas. Plantear la cuestión de la gobernanza sugiere entender la articulación de los diferentes tipos de regulación en un territorio (Jolly, 2002).

[En la gobernanza] se exploran nuevas prácticas de coordinar de actividades a través de redes y espacios deliberativos (Navarro Gomez, 2002), como un proceso de coordinación

de actores, de grupos sociales, de instituciones para lograr metas definidas colectivamente en entornos fragmentados y caracterizados por la incertidumbre (Jorquera B., 2011). Este es el caso del PANIAT que desde su proceso de formulación contó con diferentes actores: en representación del estado la alcaldía con sus diferentes secretarías, un ente de control representado por la procuraduría, la academia, las ONG presentes en el municipio, instituciones de orden departamental y nacional, organizaciones comunitarias y la empresa privada. Su formulación se dio desde dos escenarios articulados entre sí: la Mesa SAN encargada del componente de trabajo técnico y la Escuela de formación de Líderes Gestores y Notificadores en Seguridad Alimentaria y Nutricional, encargada del componente de trabajo comunitario .

El ente articulador que lideró los espacios de encuentro en el PANIAT fue la Universidad Nacional de Colombia, que desde la experiencia con el OBSAN (Observatorio de Seguridad Alimentaria y Nutricional de la Universidad Nacional) logró un acercamiento y asociación entre los diferentes actores del municipio.

En la formulación de esta política pública, se construyeron lazos de confianza, a partir del intercambio de ideas, opiniones y toma de decisiones conjuntas, entre la comunidad y las instituciones, asumiendo cada uno desde su rol, compromisos y tareas. Esta asociación permitió la consolidación del proceso buscando no replicar actividades, sino por el contrario fortalecer las acciones en SAN: “ Inclusive cuando nos íbamos a graduar se iba hacer el lanzamiento de la política pública y todo eso entonces se dice bueno, termina el proceso de formación y sabemos que venimos un segundo nivel... se dice bueno termina el segundo nivel, está la política y para que no quede como suelto, allí nace la idea de crear la Fundación de Gestores por la SAN... desde nosotros mismos, para seguir teniendo un espacio y poder reunirnos... y seguimos participando de la mesa” (Gestora en SAN, Entrevista No 3, julio 19 de 2016).

8.1.5 Transformación en las formas de gobernar

Como hemos visto en este documento, un ejercicio de gobernanza local parte de la transformación en las formas clásicas de gobernar, como lo menciona Navarro (2002) el origen y las causas de estas transformaciones está relacionado en parte, por la evolución de las sociedades creando la necesidad de articular acciones desde diferentes sectores instituciones privadas, estado y sociedad civil. Kooiman (1993) afirma que estos cambios hacen parte de una transición desde formas tradicionales de ejercicio del poder político basado en una relación de “un solo sentido” entre los que gobiernan y los que son gobernados, hacia un modelo de “doble sentido” en el que se toman en consideración tanto los intereses, percepciones y oportunidades de los que gobiernan como los de los que son gobernados.

Según lo mencionan algunos participantes de la sociedad civil en el PANIAT, por primera vez sienten que una política no fue impuesta, todos los sectores se sentaron desde sus necesidades y percepciones a construirla, entendiendo sus diferencias y el la importancia de complementar sus saberes para formular una verdadera política en la que todos se vieran reflejados. En las diferentes cesiones de la Mesa SAN y en los espacios de formación de la Escuela de Gestores, se socializaron los acuerdos y puntos que iban haciendo parte del documento: el cómo se hace es decir la metodología que se implementaba, en qué momentos, cómo iba, que estaba pendiente, todo desde la articulación de una gran red de participantes, de esta manera se consolidó un ejercicio de gobernanza local que transformo a la vista de todos la manera de hacer la política , desde la confianza de sus participantes, fue considerado como un proceso transparente: “El saber cómo se hace, que se hace, en qué momento se hace, como va, que está pendiente, permitió generar lazos de confianza en todos sus participantes, además de que siempre fue considerado y visto como un proceso transparente” (Gestora en SAN, Entrevista No 6, julio 21 de 2016).

Hernández (2011) afirma que las transformaciones establecen nuevos mecanismos de gestión, de interacción y de regulación al interior de la sociedad. Como mecanismo de regulación se realizaron ejercicios de rendición de cuentas periódicamente, en ellas los participantes identificaban los avances del proceso: “La comunidad conoce el proceso, que es lo que está pasando, donde están los recursos, para que sirven esos recursos, que queremos hacer con ellos hacia donde apunta a no a las necesidades desde lo local”

(Gestor en SAN, Entrevista No 9, 21 de julio de 2016). El documento final fue presentado a la comunidad y después de una revisión se aprobó para su validación.

8.1.6 Innovación administrativa

La innovación administrativa se refiere a reformas exitosas implementadas por gobiernos locales, por ejemplo, cambios en procedimientos administrativos, movilización de recursos, reformas políticas, sostenibilidad económica, conservación del medio ambiente, participación de la comunidad (Whittingham M., 2005).

El PANIAT cuenta con el respaldo municipal dado por la alcaldía con dos documentos legales que lo hacen legítimo: 1.) El decreto 123 de febrero 22 de 2012, por el cual se crea la Mesa de Seguridad Alimentaria y Nutricional del Municipio de Tumaco, como organismo interinstitucional con funciones para la formulación, implementación, coordinación, seguimiento y evaluación del Plan de Seguridad Alimentaria y Nutricional para el municipio de San Andrés de Tumaco (PANIAT) y 2.) El acuerdo No 005 de marzo 13 de 2013 por medio del cual se adopta el Plan Alimentario y Nutricional Indígena y Afro del Municipio de Tumaco 2012 -2022.

Como lo menciona Prieto (2011) es generalizado el proceso de atribución de nuevas responsabilidades a los gobiernos locales, dada la incapacidad del Estado para dar respuesta a las nuevas demandas provenientes no sólo de la globalización sino de la creciente diversificación de las demandas sociales de los ciudadanos. De esta manera como lo dice Prats (2001) los gobiernos locales están emergiendo como actores crecientemente relevantes de la gobernanza, pues es en ellas donde se encuentran muchos de los elementos y desafíos más relevantes como la participación, la transparencia, las rendiciones de cuentas, entre otros.

La formulación del PANIAT fue un proceso que contó con el apoyo de los organismos de control en representación del estado para el municipio: la procuraduría y la personería,

que apoyando el proceso basados en la normatividad vigente: “En el PANIAT se contó con el apoyo de los organismos de control: procuraduría y personerías, instituciones que garantizaban la asistencia de los convocados” (Funcionario, julio 21 de 2016). Y garantizando la participación de las instancias locales como garantes de derechos en este importante ejercicio.

8.1.7 Gestión Académica

Esta variable aparece en la revisión específica de este trabajo de grado, mencionada constantemente por sus protagonistas, donde en las diferentes fuentes documentales, como actas, correos y en las entrevistas semiestructuradas y grupo focal se resalta su papel, que fue el de movilizar los diferentes espacios institucionales y sociales para hacer posible el ejercicio de gobernanza local en SAN entorno a la formulación de esta política pública: “Hay que resaltar algo dentro de esos espacios, el acompañamiento que ha hecho la Universidad Nacional de Colombia... fundamental para que el proceso avanzara” (Gestora en SAN, Entrevista No 10, julio de 2016).

“Un aliado grande que brindó la asistencia y nos fortaleció todo el proceso fue la Universidad Nacional, pienso que tenemos un reconocimiento grande y que si las administraciones municipales tomaran ese ejemplo alrededor de lo que corresponde, en la Seguridad Alimentaria y Nutricional en este pacífico colombiano, tuviéramos en este entonces ya mucho que decir” (Gestor en SAN, Entrevista No 4, julio 19 de 2016)

La academia, como actor neutral, representada por el Observatorio de Seguridad Alimentaria y Nutricional de la Universidad Nacional, lideró la consolidación de la Escuela de Gestores y el proceso de formulación de política pública partiendo de la experiencia previa con otros municipios y de sus investigaciones en Seguridad Alimentaria y Nutricional.

El proceso formativo que realizó la academia en compañía de otras instituciones fue de gran importancia para la sociedad civil, abordado desde un enfoque de derechos y de desarrollo humano nunca antes realizado en el municipio, buscando el fortalecimiento de

las capacidades en las comunidades. Logrando con este ejercicio académico cambiar la percepción del concepto de Seguridad Alimentaria y Nutricional en sus participantes, con un estilo único, caracterizado por su transparencia y compromiso, según lo afirman los participantes del mismo: “Para mí anteriormente la Seguridad Alimentaria era solamente la entrega de paquetes y la siembra de un cultivo, ahora ya teniendo un conocimiento de lo que nos enseñaron, se enfoca en todas las bases de la humanidad... ese concepto completo de lo que necesita un ser humano para vivir bien... tiene que ver con la seguridad humana con la seguridad alimentaria, con la nutricional y con la ambiental, o sea un ser humano necesita todo esos cuatro componentes para estar bien” (Gestora en SAN, Entrevista No 10, julio 22 de 2010).

“La intervención de la academia desde la consolidación de un proceso de formación en política pública y Seguridad Alimentaria y Nutricional es reconocida por la comunidad, quien reconoce el ejercicio logrado hacia una participación que desde el conocimiento los lleva a construir una política en donde se ven representados, leídos y escuchados” (Funcionaria Alcaldía municipal, julio 21 de 2010).

El compromiso de la academia en representación de un actor clave que es nombrado constantemente tanto por las instituciones como por la sociedad civil, le da un estatus y un posicionamiento. La intervención de la academia desde la consolidación de un proceso de formación en política pública y seguridad alimentaria y nutricional es reconocida por la comunidad, quien reconoce el ejercicio logrado hacia una participación que desde el conocimiento los lleva a construir una política en donde se ven representados, leídos y escuchados. El municipio. Es considerado un mediador en la construcción de relaciones que se dieron entre instituciones y la sociedad civil. Su intervención fue fundamental para el avance del proceso: “Siempre desde el inicio se vio el compromiso de... que estuvo al pendiente de las reuniones, que todos estuvieran, de la Escuela de Gestores, ella nos acompañó en todo momento, sin eso no hubiera sido lo mismo” (Gestora en SAN, Entrevista No 8, julio 21 de 2016)

Como lo menciona Yepes (2010) la academia y la política son claves para la construcción de nación y desarrollo, como dos aspectos importantes para vislumbrar salidas a la denominada crisis política e intelectual. El rol de los formadores es de gran valor en los distintos sectores del país. La solución de los problemáticas que afectan a la humanidad,

debe hacer parte del quehacer de la academia, encarnada generalmente en las universidades.

8.2 Papel de la Participación Ciudadana en la Gobernanza Local en SAN durante la formulación del PANIAT

Según la ley 134 de 1994, para Colombia existen diferentes mecanismos de participación ciudadana directa, estos son: el plebiscito, el referendo, el voto popular, la consulta popular, el cabildo abierto y la iniciativa popular. Partiendo de estos mecanismos ya existentes, Fuentes, Buschiazzo y Castillo (2016) mencionan que han comenzado a surgir nuevas experiencias de participación ciudadana, que gestionan espacios de dialogo hacia el logro de la intervención en la estructura estatal y un estado más receptivo, responsable y abierto a las demandas sociales, con ciudadanos empoderados, en búsqueda del logro de la eficacia y eficiencia de las políticas públicas y la mejora en el ejercicio de rendición de cuentas de los gobiernos, hacia una gobernanza local.

Es así que la participación ciudadana según Cameron et al. (2012) se ha ido transformando con el tiempo, logrando un vínculo más cercano con el Estado. La sociedad reconoce la incapacidad del Estado para proveer en su totalidad bienes públicos, lo que fomenta un trabajo colectivo entre varios actores para conduce a su vez a la aceptación de la necesidad de una articulación que permita cumplir con esa tarea.

En la formulación del PANIAT los espacios de participación ciudadana surgieron a partir del interés en un comienzo de la academia representada por la Universidad Nacional de Colombia con el OBSAN (Observatorio de Seguridad Alimentaria y Nutricional) y la Fundación Global Humanitaria a la cual se le unieron algunas instituciones hacia la consolidación de una política pública en Seguridad Alimentaria y Nutricional municipal que respondiera a las necesidades de la población Tumaqueña, desde la mirada de los diferentes actores: instituciones públicas, privadas, ONGs y sociedad civil: “Vi en el proceso de formulación del PANIAT como participante de parte de la Fundación, una participación con claridad en la documentación, con claridad en lo que se quería, y la claridad en lo que se podía, porque cuando los procesos se hacen desde la institucionalidad generalmente no consulta las necesidades reales, no consulta la

expectativa de la comunidad... cuando se hace por el otro lado, pasa lo contrario, es decir, en las comunidades saben lo que quieren pero no saben hasta dónde pueden acceder, tienen desconocimiento de elementos De ley, de elementos constitucionales, de elementos de procedimiento institucional, entonces la participación lo que logró es hacer que esas dos cosas funcionen de la mejor manera. El conocimiento real, las expectativas reales, con unos procedimientos Institucionales que existen y funcionan” (Funcionario Fundación Global Humanitaria, julio 21 de 2016). A partir de las dimensiones que propone Fung (2006), partiendo de los resultados dados por la revisión documental, las encuestas semiestructuradas y el grupo focal, se analizara el ejercicio de participación de la sociedad civil en la formulación del PANIAT.

Como lo menciona Milanés (2015) en la gobernanza se identifican nuevos roles de la sociedad en la toma de decisiones de carácter político y público, por este motivo es importante fortalecer las relaciones entre el gobierno local y la ciudadanía, permitiendo la generación de procesos de legitimidad institucional. La participación de la ciudadanía entra a formar parte importante en la consolidación de una gobernanza local en SAN. La participación ciudadana es, a su vez... garantía de transparencia, eficiencia y equidad en el resultado de la acción oficial (Castro, 2011).

De acuerdo a las dimensiones que identifican una efectiva participación ciudadana dadas por Fung (2006), aspectos clave a la hora de determinar qué tan legítimo puede ser el ejercicio de participación a nivel local, existen 3 preguntas que pueden derivar en un análisis de la legitimidad del ejercicio de participación, a continuación se analizará con detenimiento cada una de ellas en el ejercicio de formulación del PANIAT.

8.2.1 ¿Quiénes participaron en el PANIAT?

La legitimidad de una política según Pineda (2009) depende en gran medida de la forma en que se realice la selección de los participantes para su formulación: tendrán mayor legitimidad los procesos participativos incluyentes “abiertos” y las políticas resultantes de estos, en menor medida aquellas decisiones o políticas efectuadas mediante mecanismo excluyentes de participación.

Como lo menciona el acuerdo 005 de marzo 13 de 2013, el proceso de formulación del PANIAT se realiza paralelamente desde dos procesos: uno en donde desde la Mesa Técnica Municipal de Seguridad Alimentaria y Nutricional se desarrollan actividades de las que se obtienen insumos para el documento de formulación desde una mirada técnica. La Mesa logra su consolidación en el Decreto 123 de febrero 22 de 2012, esto le da un respaldo normativo al tema de Seguridad Alimentaria y Nutricional en el municipio, en el momento de la formulación de la política pública, participaron de esta Mesa 30 instituciones público-privadas y dos representantes de la sociedad civil: “Se reconoce que en la formulación es importante no solo la participación de las instituciones en la formulación de política pública, para hacerlo legítimo es necesario que la comunidad esté representada pues su mirada es vital para este ejercicio” (Gestor en SAN, Entrevista No 7, julio 21 de 2016).

El segundo proceso es el que se desarrolla con la participación activa de la comunidad desde la “Escuela de formación de Líderes Gestores y Notificadores en Seguridad Alimentaria y Nutricional” de la cual formaban parte representantes y líderes de las comunidades afrodescendientes e indígenas AWA del municipio en donde desde la experiencia y el conocimiento de su territorio aportan en la formulación de la política pública. Algunos de los participantes tenían experiencia de procesos previos, esto les permitió involucrarse más fácilmente.

La selección de los participantes de la “Escuela de formación de Líderes Gestores y Notificadores en Seguridad Alimentaria y Nutricional”, según las actas encontradas del proceso, inició con la convocatoria desde las 5 instituciones: 3 públicas, 2 ONG, que

inicialmente conformaban la Mesa que tenía el propósito de hacer vigilancia a los comedores escolares, que fue la base para la Mesa SAN. Las 5 instituciones reconocidas por el municipio convocaron líderes de sectores representativos tanto de la zona rural como urbana que estuvieran interesados en participar en un espacio de formación en dos temas centrales: Seguridad Alimentaria y Nutricional y Políticas Públicas.

Formaron parte de esta selección: estudiantes universitarios Universidad del Pacífico, líderes comunitarios de zona rural y urbana, agentes educativos, indígenas Awa en representación de la UNIPA (Unidad Indígena del pueblo Awa), afrodescendientes de RECOMPAS (Red de Consejos Comunitarios del Pacífico Sur) y ACAPA (Consejo Comunitario Río Patía Grande sus Brazos y Ensenada), Madres FAMI (Familias Amigas de la Mujer y la Infancia), Madres comunitarias, organizaciones de mujeres. Puede decirse, de acuerdo a Revesz (2006), que el ejercicio del PANIAT logrado desde la gobernanza local en SAN tiene como uno de sus protagonistas la participación ciudadana incorporando representantes de las zonas urbanas y rurales en las decisiones que allí se tomaron, en función de sus necesidades y prioridades.

Aunque fue un proceso de convocatoria cerrada, limitado por la capacidad de la academia para el ejercicio de formación, se buscó de acuerdo a Fung (2006) la selección de miembros representativos de sectores y entornos con la disponibilidad de tiempo y voluntad de participar "estar dispuesto". Como método paliativo para lograr una mayor participación de la sociedad civil, la información fue replicada a las comunidades por los participantes, ellos y ellas eran los encargados de recoger las diferentes opiniones, aprendizajes y sentires en sus barrios o veredas.

De esta manera como lo menciona Fung (2006), los participantes de la sociedad civil rinden cuentas a aquellos que no pueden estar directamente en el proceso y de cierta manera, aseguran que sus ideas estén representadas en la formulación del PANIAT.

8.2.2 ¿Los participantes poseen la información y competencias para tomar buenas decisiones? Y ¿cómo se da la comunicación entre los actores?

Pineda (2009) citando a Fung (2006) señala que esta segunda dimensión determina el cómo los participantes intercambian información y toman decisiones. Es común que en los espacios de concertaciones públicas los participantes solo reciban información de los técnicos conocedores de las políticas, son vistos como simples espectadores. Son pocos los casos en donde se habilitan espacios deliberativos que les permita a los participantes de la sociedad civil intercambiar ideas y tomar posiciones frente a un aspecto determinado.

En el caso de la formulación del PANIAT, no solo los técnicos aportaron desde su conocimiento, la sociedad civil fue empoderada desde el proceso de formación en la “Escuela de Gestores”, espacio que les permitió, de acuerdo a Fung (2006) explorar, desarrollar, y transformar sus preferencias y perspectivas. Los participantes desde su percepción individual e intereses logran desde la deliberación acuerdos respecto a lo que quieren para el municipio en Seguridad Alimentaria y Nutricional: “Desde un lenguaje sencillo y claro se comenzó a consolidar la idea de formular una política en SAN que diera respuesta a las necesidades de su población, este lenguaje cambio paulatinamente a un lenguaje más técnico que permitiera a los representantes de la comunidad participar en espacios técnicos en donde se toman las decisiones” (Gestora SAN, Entrevista No 3, julio 19 de 2016). “Pues se hicieron reuniones mensuales donde cada institución, organización planteaba sus líneas de acción referentes a cada tema, a cada línea de acción respectiva del PANIAT, y así se iban formulando, se iban creando las acciones concretas para cada línea de acción (Gestora SAN, Entrevista No 8, julio 19 de 2016). “En la seguridad alimentaria es que no solamente tengamos lo que son los alimentos, sino que, pues tengamos una vivienda saludable, tengamos agua potable, tengamos un empleo digno” (Gestora SAN, Entrevista No 2, julio 19 de 2016).

Para garantizar una participación efectiva de todos los actores de la sociedad civil presentes en la formulación del PANIAT, la Universidad Nacional de Colombia a través del OBSAN y la Fundación Global Humanitaria, a las cuales se unieron posteriormente 9 instituciones público-privadas y una organización de la sociedad civil, por medio de una consulta electrónica, aprobada desde la Mesa SAN , acordaron la realización de un espacio de formación dirigido a aquellas personas de la sociedad civil que participarían en la formulación del PANIAT, a este espacio se le denominó: “Escuela de formación de Líderes Gestores y Notificadores en Seguridad Alimentaria y Nutricional”, proceso que le dio fuerza al ámbito municipal instalándolo en lo territorial y comunitario dejando un sello visible en cada una de las líneas de acción del Plan (Consejo Municipal de Tumaco, 2012).

Los temas considerados para este espacio de formación fueron concertados y establecidos por las 12 instituciones que participarían en la Escuela de Gestores, estos temas serían la base para orientar el ejercicio de participación ciudadana en la formulación del PANIAT, en total se abordaron 7 temas: 1.) Seguridad Alimentaria y Nutricional y medio ambiente en Tumaco. 2.) Planes de ordenamiento territorial y Seguridad Alimentaria y Nutricional. Experiencia Magdalena Medio. 3.) Presentaciones de los participantes “Canasta exploratoria de alimentos para los barrios Brisas del Aeropuerto, Comunidad Indígena Awa resguardo Palangala Piguambi, 11 de Noviembre y el Bajito. 4.) Presentaciones de los participantes “Canasta exploratoria de alimentos para el barrio Candamo y la vereda Dos Quebradas” 5.) Planificación y gestión de proyectos en Seguridad Alimentaria y Nutricional. 6.) Taller de negociación, roles sociales y líderes y lideresas en Seguridad Alimentaria y Nutricional. 7.) Taller sobre enfoque diferencial en la política pública de seguridad alimentaria y Nutricional. En cada encuentro de formación se recogían insumos que aportaban de una u otra manera a la formulación del PANIAT.

Las personas participantes de la Escuela de Gestores mencionan que el proceso de capacitación fue un proceso incluyente, donde las instituciones se adaptaron a sus tiempos y necesidades, donde estuvieron presentes los espacios de concertación y

donde evidencian que su opinión fue válida como la de cualquier otro actor. La comunicación determinó el “nivel” de justicia de las decisiones para la formulación de las políticas públicas. Y a partir de la comunicación, las decisiones que se tomaron en estos espacios, fueron incluidas en la política pública local.

Desde un lenguaje sencillo y claro se comenzó a consolidar la idea de formular una política en SAN que diera respuesta a las necesidades de su población que luego asumió un lenguaje técnico que permitió a los representantes de la comunidad participar en espacios institucionales en donde se tomaban las decisiones.

Es de resaltar que el ejercicio de cartografía, marco una diferencia substancial en la percepción de sus participantes quienes reconocieron y se apropiaron de su territorio, de sus necesidades, de las problemáticas existentes en SAN, desde la relación con el otro, aceptando y entendiendo el municipio desde diferentes miradas, con la conciencia de la importancia de conocer acerca de los procesos, la política y pensar en los intereses colectivos de su comunidad y no en los individuales: “nos hacían hacer trabajos, hicimos recorridos en los barrios para cartografías para descubrir las problemáticas, también las cosas positivas que puede haber y lo que se puede llegar a hacer... cada uno de estos trabajos... para lograr un fin, y que uno cumpliera con eso” (Gestora en SAN, Entrevista No 11, 22 de julio de 2016)

“Cuando hicimos esto, pudimos comprender más... fue algo innovador... en donde se recogió la voz de las diferentes comunidades de las zonas: expresiones, reflexiones, quejas, ideas” (Gestor en SAN, Entrevista No 7, 21 de julio de 2016).

El proceso formativo a la sociedad que se dio paralelamente a la formulación del PANIAT, fortaleció el ejercicio de participación ciudadana, la comunicación entre los diferentes actores y como lo indica Jorquera (2011) se comienza a evidenciar la gobernanza local desde un cambio en la dirección jerárquica de la sociedad a una con

estilos de decisión más horizontales y cooperativos, apelando a la negociación y no a la imposición como mecanismo de acuerdo en los procesos de políticas públicas.

8.2.3 ¿Qué tanto influyó la participación ciudadana en la formulación del PANIAT? (Impacto de la participación)

Finalmente en esta tercera dimensión se describe el vínculo entre las discusiones y las políticas o la acción pública. Pineda (2009) menciona que el grado de influencia de los participantes de la sociedad civil en las políticas públicas puede determinar la eficiencia con que las decisiones son tomadas o las acciones e ideas son aplicadas, partiendo del apoyo y conocimiento de la comunidad local, cada aporte del participante será un factor clave de la decisión o la política pública.

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

A partir de un análisis situacional realizado entorno a los ejes de la seguridad alimentaria y nutricional, desde lo técnico (instituciones) y comunitario (sociedad civil) articulados en la Mesa SAN, a partir de debates, discusiones y análisis de las partes, se priorizaron las problemáticas en el municipio relacionadas con este tema.

“La Escuela de Formación de Líderes Gestores y Notificadores en Seguridad Alimentaria y Nutricional también aportó desde sus ejercicios de Cartografía en Recursos Alimentarios y con la Canasta Exploratoria de Alimentos a la delimitación de las problemáticas y de aquellas situaciones que no eran contempladas desde el nivel técnico pero que constituían problemáticas sentidas en el ámbito comunitario y que afectan la SAN y la calidad de vida de los tumaqueños” (Consejo Municipal de Tumaco, 2012).

La sociedad civil manifiesta verse representada en el PANIAT, pues consideran que su opinión fue escuchada y se ve reflejada en un documento, que en este ejercicio fue posible concertar con las diferentes instituciones sobre el cómo formular la política pública de su municipio: “Nunca había participado en la construcción de una propuesta, primera vez, primero con lo del PANIAT, me gustó porque no fue como siempre, que se construye desde un escritorio, desde afuera... se recogía la información, se miraban las preocupaciones que estaban dentro del territorio dentro de las comunidades, y entonces con esa misma información se plasmaban y se estaba construyendo el documento, entonces yo creo que si fue muy importante, de la forma como que se construyó... fue con la misma gente, de acá con los mismos líderes, con la misma comunidad, con las instituciones, entonces fue muy buena la dinámica que se utilizó para la construcción” (Gestora en SAN, Entrevista No 10, julio 22 de 2010).

“se nos informaba, como se trabajó en dos enfoques con la mesa técnica y con la mesa comunitaria, podría decirse que con la Escuela de Gestores, lo que se trabajaba en una sesión, se le comunicaba la otra y lo que se hacía en la otra se le comunicaba a la otra, siempre se decía se hizo esto y se recogió esto y este es el resultado que opinan de eso, entonces si me pareció un proceso transparente” (Gestora en SAN, Entrevista No 3, julio 19 de 2010).

De este modo, las problemáticas en SAN priorizadas se recogen en doce líneas de acción, las cuales se complementan con programas y proyectos formulados desde la Mesa y la Escuela de formación de gestores en SAN a través del plan de acción, el plan indicativo y el plan operativo anual de inversiones.

El ejercicio de formulación del PANIAT como lo dice Kooiman (2003-2004) logra un ejercicio de gobernanza desde un modelo de gobierno más cooperativo en el cual la participación de la sociedad es un elemento clave para el desarrollo eficiente de las políticas públicas. Y como lo expresa Fung (2006) Las decisiones de los participantes: estado, instituciones privadas y sociedad civil se cristalizan en una política pública.

8.3 Concepto de Gobernanza en Seguridad Alimentaria y Nutricional Local desde la mirada Del PANIAT

Buscando la construcción de un concepto de gobernanza local en seguridad alimentaria y nutricional desde la mirada del PANIAT, primero se parte del análisis del objetivo y los conceptos de SAN, derecho a la alimentación y Soberanía Alimentaria que contiene el documento, realizando un análisis de elementos de gobernanza que pueden estar presentes en estos conceptos. Posteriormente se analizarán cada una de las variables vs el proceso de formulación del PANIAT y los resultados de las encuestas y el grupo focal y finalmente con estas bases se procederá a construir el concepto.

8.3.1 Análisis del objetivo general y conceptos clave del PANIAT desde la gobernanza local en SAN.

El objetivo general del documento del PANIAT es: Garantizar el derecho a la alimentación, la soberanía y la seguridad alimentaria y nutricional de la población en Tumaco partiendo de su diversidad étnica y cultural para el mejoramiento de su calidad de vida y logro de la equidad social territorial.

Se observan tres conceptos que enmarcan el objetivo, los dos primeros son el de Seguridad Alimentaria y Nutricional y Alimentación, reconocidos por las instituciones y la comunidad, el segundo es un aporte que hacen las comunidades al mismo y es el de Soberanía Alimentaria. Desde la consolidación del objetivo se asocian instituciones y comunidad llegando a un consenso que se ve reflejado en el documento final del PANIAT. Como lo menciona Milanés (2015) en la gobernanza local se da un nuevo rol a la sociedad en la toma de decisiones de carácter político y público (participación ciudadana) y se fortalecen las relaciones entre el gobierno local y la ciudadanía, creando procesos de interacción de forma reflexiva.

En el PANIAT el derecho a la alimentación va más allá del derecho a ser alimentado, implica según la FAO, el derecho a alimentarse en condiciones de dignidad. Esta aseveración indica un concepto integral desde una mirada de determinantes sociales. Es de anotar que este concepto en el PANIAT, involucra una especial atención a la población rural, una de las más afectadas y vulneradas en Colombia y que requiere de especial atención en el municipio de Tumaco. Se aclara en el documento que la seguridad alimentaria y nutricional y la soberanía alimentaria no son contrarias al derecho a la alimentación, sino que hacen parte de éste y contribuyen a su cumplimiento.

El concepto que adopta el PANIAT de Seguridad Alimentaria y Nutricional es el dado por el Observatorio de Seguridad Alimentaria y Nutricional de la Universidad Nacional (OBSAN) del año 2006: “La Seguridad Alimentaria y Nutricional es el derecho que tienen todas las personas a gozar, en forma oportuna y permanente, al acceso a los alimentos que necesitan, en cantidad y calidad para su adecuado desarrollo, logrando un consumo y utilización biológica adecuados, así como el acceso efectivo de las poblaciones al agua potable, que les garantice un estado de bienestar sostenible que coadyuve en su desarrollo humano y social». Este concepto aborda la SAN desde una apuesta integral a partir de sus 4 dimensiones: la humana, la ambiental, la alimentaria y la nutricional, fortaleciendo la comprensión teórica del concepto para su operatividad. Desde una mirada de gobernanza local está la búsqueda de la garantía, como lo menciona Sen (2006), de sus libertades: acceso a servicios, educación, salud entre otros, que son el camino hacia el desarrollo humano. Otra de las variables encontrada en el concepto, es el abordaje de la SAN como derecho, aspecto fundamental que determina la gobernanza local en SAN, y que según Giménez y Valente (2010), una perspectiva de derechos permite orientar las políticas desde el marco normativo internacional de los derechos humanos, y en el ámbito operacional por criterios de universalidad, integralidad y progresividad que favorezcan el fortalecimiento de la equidad, la no discriminación, la participación y el empoderamiento para alcanzar el bienestar social.

La Soberanía Alimentaria en el documento del PANIAT es un concepto construido desde la participación ciudadana en el interior de la Escuela de Gestores, que se apoya en diferentes documentos, más es una construcción propia hecha por las comunidades. Es así que, como argumenta Revesz (2006), desde la participación y la diversidad cultural comienza a ser parte fundamental el discurso y la práctica del desarrollo centrado en las

capacidades de la gente. Partiendo de estos preceptos el concepto de Soberanía Alimentaria queda de la siguiente manera: “Es el derecho de los pueblos a definir sus propias políticas y estrategias sustentables de producción, distribución y consumo de alimentos que garanticen el derecho a la alimentación para toda la población, con base en la pequeña y mediana producción, respetando sus propias culturas y la diversidad de los modos campesinos, pesqueros e indígenas de producción agropecuaria, de comercialización y de gestión de los espacios rurales, en los cuales la mujer desempeña un papel fundamental”. Nuevamente se enmarca un concepto como derecho en esta política, con las implicaciones que tiene frente a las responsabilidades del estado y la sociedad en su cumplimiento. Según Gaventa (2006) si las comunidades tienen una participación activa en la toma de decisiones, a partir de argumentos razonables, frente a procesos que afectan sus vidas, en un ejercicio de gobernanza, los derechos serán una realidad. Es de anotar que este concepto de Soberanía tiene una fuerte relación con lo local, con el empoderamiento de sus participantes a partir de su experiencia y conocimiento, como lo nombra Hernandez (2011), la participación ciudadana es la base fundamental para conocer las necesidades de la población y el planteamiento de soluciones de manera conjunta.

8.3.2 Variables de la gobernanza local en SAN

Las variables encontradas de la gobernanza local en SAN son un punto de partida hacia la construcción del concepto, el análisis en todo lo que fue el proceso de formulación de una política como el PANIAT permite orientar de una mejor manera este ejercicio. A continuación se hará un breve análisis de cada una:

Tiene por objetivo mejorar la Seguridad Alimentaria y Nutricional

Como se mencionó anteriormente esta variable implica según la FAO (2014) el fortalecer las dimensiones de la SAN, que para Colombia denominamos ejes de política según

CONPES 113. Sin embargo el PANIAT aborda las dimensiones de la SAN, entendiendo al ser humano como ser integral desde una perspectiva de 4 dimensiones: la seguridad humana, la seguridad alimentaria, la seguridad ambiental y la seguridad nutricional. Este abordaje permitió una comprensión de la SAN más allá de acciones como entrega de alimentos, desde un abordaje que permitiera identificar las diferentes relaciones, aspectos y actores que se encuentran a su alrededor. Otro aspecto que mejora la capacidad de gobernanza en SAN según la FAO (2014) fue el reconocer y capacitar a los actores sociales, un hecho que marco la formulación del PANIAT: “la capacitación de parte de la Universidad Nacional... formarnos y tenernos en cuenta y seguir con ese acompañamiento... no lo habíamos tenido aquí en Tumaco gracias a esto somos nosotros ahorita las Gestoras y Notificadoras en Seguridad Alimentaria de Tumaco para el pacífico colombiano” (Gestora en SAN, Entrevista No 5, julio 19 de 2016).

Se observa en el concepto de SAN del PANIAT, la idea de mejorar la seguridad alimentaria y nutricional, que según la FAO (2014), es un aspecto fundamental en la gobernanza en SAN, esta se logra a través de mecanismos en donde los diferentes actores se asocian para la toma de decisiones, en espacios tanto formales como informales.

Toma de decisiones colectivas

Esta variable hace referencia a la convergencia de opiniones, es decir que hayan acuerdos frente a las decisiones que se tomen en SAN en donde los intereses de los diferentes grupos se vean reflejados.

Desde dos frentes el técnico visto desde la Mesa SAN y el comunitario representado por la Escuela de Gestores en SAN se analizó las problemáticas presentes en el municipio a partir de las 4 dimensiones. Para luego en un espacio concertado entre los frentes, determinar la organización de las problemáticas, los objetivos, metas y actividades que se materializarían en las líneas de la política. Es así que según Milanés (2015), en este ejercicio del PANIAT, se evidencian nuevos roles de la sociedad en la toma de

decisiones, fortaleciendo las relaciones entre el gobierno local, las instituciones privadas, involucrando a los ciudadanos en el quehacer público (Hernández, 2011).

Las problemáticas en SAN priorizadas se recogen en doce líneas de acción, las cuales se complementan con programas y proyectos formulados desde la Mesa SAN y la Escuela de formación de gestores en SAN a través del plan de acción, el plan indicativo y el plan operativo anual de inversiones. En la siguiente tabla se relaciona cada una de las dimensiones en SAN con las líneas de política dadas por el PANIAT:

Tabla 6, Líneas de política del PANIAT agrupadas por dimensión de SAN.

DIMENSIÓN	LÍNEAS DE ACCIÓN
SEGURIDAD HUMANA	1. Empleo digno , emprendimiento solidario y esperanza: las tres E para combatir la INSAN en Tumaco
	2. Nuestras prácticas ancestrales afrocolombianas e indígenas hoy, para un futuro sin hambre mañana
	3. Todo el mundo en su tierra, cultivando y cosechando alimentos buen vivir y paz
	4. Formando tejido social en san, reconstruimos nuestro territorio para afrocolombianos e indígenas en Tumaco
SEGURIDAD ALIMENTARIA	5. Zonas de reserva Agro-Alimentaria: el camino a la Autonomía y Soberanía Alimentaria
	6. Mercadeo social para el abastecimiento municipal primero mis productos
SEGURIDAD NUTRICIONAL	7. Agua potable , acueducto y ambiente limpio: las tres “A” de la SAN con salud
	8. Por la SAN y la salud y de los niños y las niñas de Tumaco
	9. Nutrición para todas y todos los tumaqueños
SEGURIDAD AMBIENTAL	10. Preparados se garantiza la SAN
	11. Sin deuda ambiental, se ayuda a la SAN
	12. Mujeres y familia por la Seguridad Alimentaria y Nutricional de Tumaco

Fuente: Acuerdo 005 de 2013.

Abordaje de la alimentación como derecho

Variable indispensable para la Gobernanza en SAN según FAO (2014). Como se señaló en el análisis de los conceptos, en el PANIAT el derecho a la alimentación es dado desde un abordaje integral, que involucra un trabajo desde las 4 dimensiones de las SAN, que integran los 5 ejes de política del CONPES 113: Disponibilidad, Acceso, Consumo, Aprovechamiento biológico y Calidad e inocuidad de los alimentos. El documento menciona que se debe abordar la SAN como una alternativa real que se puede abordar en los contextos cotidianos, debe permitir caracterizar cada una de sus dimensiones y determinar una estrategia para incidir en ella y en sus factores determinantes, como una manera para lograr la garantía de la SAN como derecho humano básico.

Participación comunitaria

Uno de pilares fundamentales en la gobernanza local en Seguridad Alimentaria, que hace único un ejercicio de formulación de política pública como lo fue el PANIAT, pues en esta política se dio paso a la construcción de tejido social en SAN generando espacios permanentes que garantizaron el dialogo de saberes y la participación comunitaria efectiva: “Lo más interesante del PANIAT , es que no es de ese tipo de políticas formuladas desde un escritorio, aquí se le pregunto a la comunidad, a los gestores en Seguridad Alimentaria y Nutricional, que no solamente son de la zona urbana sino que también vienen del área rural y de las ensenadas, donde hay gran parte de ancestralidad, de cultura, de memoria histórica, entonces eso hace diferente al PANIAT , que no es ese tipo de política que te la crean desde determinado ente o secretaría, es una política que te pregunta y que tiene opinión de pueblo, de lo que piensan los que realmente van a terminar beneficiados de ese trabajo” (Gestor en SAN, Entrevista No 7, julio 21 de 2016). Uniendo esfuerzos y trabajando en equipo intersectorialmente para el logro de la seguridad alimentaria y nutricional.

En el PANIAT como lo menciona Gaventa (2006) la participación de la comunidad fue un ejercicio que les permitió ser creadores activos en la formulación de la política, “la participación como un derecho puede considerarse como una libertad positiva que los faculta a hacer efectivos sus derechos sociales”: “Para participar en la formulación del PANIAT, a diferencia de otros procesos, lo primero que hicieron en las comunidades fue, llenarse de elementos conceptuales, de claridad y aportar sus elementos de conocimiento tradicional, vivencia propia, combinarlos con un conocimiento una preparación académica por así decirlo de legislación también, que existió... eso haría que este fuera uno de los mejores documentos de política pública a nivel local que se hayan dado en otras no existen, muchas veces se dice que hay participación, pero la participación sin el elementos de formación y conceptuales pues terminan siendo documentos bien intencionados pero con mayores falencias” (Funcionario Global Humanitaria, julio 21 de 2016).

8.3.3 Concepto de Gobernanza Local en Seguridad Alimentaria y Nutricional

Son varios los aspectos que caracterizaron la formulación de una política como el PANIAT, es de reconocer todos los procesos que allí se dieron para hacer posible una construcción participativa real, en donde su población ve reflejado su sentir, las problemáticas que realmente les afectan y sus ideas y estrategias para mejorar la situación de INSAN del municipio. Desde los conceptos, la línea de base, los espacios de toma de decisiones, los procesos de formación, el mismo documento en sí, marcan un gran hito hacia lo que puede significar un ejercicio de gobernanza local en SAN.

Desde un ejercicio como la formulación del PANIAT, la gobernanza local en SAN es un proceso en donde la SAN y la Soberanía Alimentaria son reconocidas como derecho, la participación ciudadana es un elemento clave que valida el desarrollo humano desde un enfoque de capacidades, en donde el estado, las instituciones y la sociedad civil desde un ejercicio de concertación toman las decisiones, partiendo de del sentir y los intereses

de las comunidades, todo esto con el objetivo de mejorar la Seguridad Alimentaria y Nutricional con sus diferentes dimensiones: humana, ambiental, alimentaria y nutricional.

9. Conclusiones

La gobernanza es considerada hoy día una nueva forma de gobernar donde el estado como principal garante de derechos, debe facilitar espacios de participación, con reglas definidas, que integren a la sociedad civil, las instituciones privadas, las ONG y la academia, fomentando la concertación en la toma de decisiones referentes a lo público y lo social.

En la formulación de una política como el PANIAT uno de los factores claves en el ejercicio de gobernanza local fue la participación comunitaria, ejercicio que se dio gracias al proceso formativo que se realizó en la Escuela de Gestores en SAN, que permitió su empoderamiento en temas referentes a políticas en SAN. Un dinamizador de este proceso fue la academia que en representación del OBSAN y desde su experiencia, planteó este ejercicio buscando fortalecer los canales de comunicación entre las instituciones y la comunidad y hacia el fortalecimiento de las organizaciones sociales.

La gobernanza local en SAN surge como una ruta favorable hacia estados de desarrollo y superación de conflictos sociales, tales como la violencia, la deserción escolar, la malnutrición, el desplazamiento, entre otros, desde una mirada hacia el fortalecimiento del enfoque de capacidades que fortalezca el desarrollo humano, partiendo de un abordaje integral desde sus 4 dimensiones: humana, alimentaria, ambiental y nutricional.

La gobernanza local es un modelo de innovación en donde desde formas compartidas de planeación y organización del territorio, se consolidan las visiones comunes de sus participantes: sociedad civil, estado e instituciones privadas.

Tres variables importantes en un proceso de gobernanza local en SAN son la participación ciudadana, la toma de decisiones colectivas y la asociación político, privada y ciudadanía. La primera garantiza la participación de la comunidad desde una mirada que puede aportar al abordaje de las problemáticas y soluciones, la segunda favorece un entorno en donde las decisiones terminan siendo responsabilidad del colectivo desde dinámicas compartidas, desde un ejercicio incluyente y la última garantiza ayuda a generar espacios donde es posible interactuar con el estado desde un trato horizontal.

El documento del PANIAT no solo parte del concepto de SAN para su consolidación, sino que incorpora la Soberanía Alimentaria está presente y lo enmarca en un ejercicio de gobernanza local en SAN desde un sentir de sus comunidades, para las cuales la tierra es parte importante para su bienestar, base fundamental para garantizar la SAN.

Un aspecto clave en la consolidación de la formulación de una política como el PANIAT es la formación, espacio de construcción y aprendizajes colectivos que empodera a sus participantes y les permite forjar un criterio a la hora de tomar decisiones frente a un tema de política determinado. La formación a la comunidad debe ser el inicio a la hora de comenzar un proceso de formulación de política pública.

Para que la gobernanza local sea posible se necesita que todos los actores participen en su gestión, esto incluye al estado ente principal que debe movilizar los espacios de encuentro y garantizar la participación de todos los implicados en políticas públicas. Su ausencia puede significar el estancamiento de los procesos que se den alrededor de los espacios deliberativos y dejaría de ser un espacio de gobernanza local.

Son pocos los ejercicios de gobernanza local en SAN que hasta el momento se han documentado, siendo un tema tan significativo para las sociedades se hace necesario continuar con la construcción de un concepto que promulgue la consolidación de espacios participativos donde todos sus actores influyan en la toma de decisiones y que parta de las necesidades de las comunidades, desde experiencia y conocimiento del territorio. A partir de esto es importante continuar con investigaciones que logren clarificar aún más su concepto.

Aunque no existe un consenso frente al concepto de gobernanza, la experiencia dada por el PANIAT en gobernanza local en SAN es una clara aplicación de un modelo operativo que permitió su implementación. Se hace necesario investigar a profundidad estos modelos operativos que permiten desarrollar experiencias de gobernanza con mayor posibilidad de éxito.

A. Anexo: Instrumento grupo focal

Objetivo del trabajo de grado:

Realizar un análisis de la gobernanza local en seguridad alimentaria y nutricional en el Municipio Tumaco – Colombia, durante el periodo 2011-2012.

Objetivos del grupo focal:

- . Establecer las variables de gobernanza que hicieron posible la formulación de la Política Pública del PANIAT
- . Identificar aspectos clave en gobernanza en SAN desde la formulación del PANIAT.
- . Determinar el papel de la participación en la formulación del PANIAT.

Participantes: Se espera lograr la participación de 3 grupos focales, compuestos por máximo 12 integrantes cada uno, dos de los gestores en seguridad alimentaria y nutricional y uno de parte de la mesa técnica de seguridad alimentaria y nutricional.

Metodología: Se realizará una sesión con cada grupo (3 en total) basada en entrevistas colectivas y semiestructuradas previamente diseñadas, donde se indagará con los participantes fenómenos ocultos a la observación presentes en la formulación del PANIAT, lograr la interpretación de posibles variables de gobernanza en SAN presentes en este ejercicio. Para esto se tendrán en cuenta 3 temas clave:

1. Gobernanza y Seguridad Alimentaria
 - . ¿Qué concepto se le da a la SAN dentro del PANIAT?
 - . ¿Qué características hacen que el PANIAT sea una política pública en Seguridad Alimentaria y Nutricional?
 - . ¿Cuál es su opinión frente a los monocultivos vs diversidad en Tumaco?
 - . ¿Qué estrategias en SAN se desarrollan en el documento del PANIAT?

2. Variables de Gobernanza

- . ¿Cómo eran las relaciones que se dieron en la formulación del PANIAT, entre Instituciones privadas, instituciones públicas y sociedad?
- . ¿Qué problemáticas afectan a la población tumaqueña, que hacen necesaria la formulación del PANIAT?
- . De acuerdo a las problemáticas mencionadas anteriormente ¿Cómo se construyeron las estrategias en SAN dentro de la política?
- . En un enfoque de derechos como el que aborda el PANIAT, que prima más: ¿Lo colectivo o lo individual?
- . ¿Se necesitó de voluntad política para hacer posible la consolidación del PANIAT?
- . Cree posible que la forma como se dio la formulación del PANIAT en Tumaco, ¿pueda ser aplicado a nivel regional y/o nacional? ¿Por qué?

3. Participación

- . ¿Quiénes participaron en la formulación del PANIAT? ¿Cómo se daba la comunicación entre ellos? ¿Cómo se tomaron las decisiones? ¿Cómo estas decisiones se vieron reflejadas en el documento de formulación del PANIAT?
- . En la formulación del PANIAT: ¿la toma de decisiones fue conjunta? ¿Qué decisiones primaron en esta formulación?
- . ¿Qué hizo posible el trabajo conjunto entre afrodescendientes e indígenas para la formulación del PANIAT?
- . ¿Las personas participantes del PANIAT, representaban a todos los miembros de la sociedad?
- . ¿Es la participación un factor un factor clave en la formulación de políticas públicas? ¿Por qué?

B. Anexo: Instrumento entrevistas semiestructuradas

Objetivo: identificar desde la mirada y experiencia de los participantes en la formulación del PANIAT, las variables de gobernanza que lo hicieron posible y el marco de SAN del que partieron para la misma.

Metodología: Se planteará un espacio en donde se realizaran preguntas abiertas desde una guía de temas, en este espacio, el orden de temas puede cambiar de acuerdo a como se torne la conversación, donde la persona participante debe sentirse cómoda y segura. Se realizará una grabación de cada una con previo consentimiento de la persona entrevistada.

Temas que se abordaran:

Información básica

- . Institución a la cual pertenecía en el momento de la formulación del PANIAT. ¿Aún hace parte de esa institución? ¿En dónde se encuentra actualmente?
- . En el proceso de formulación del PANIAT del cual usted hizo parte ¿Recibió algún tipo de formación? Explique

Gobernanza en SAN

- . ¿Para usted que es la soberanía alimentaria?
- . ¿Para usted que es la Seguridad Alimentaria y Nutricional?
- . ¿Por qué es importante la Seguridad Alimentaria y Nutricional en Tumaco?
- . ¿El PANIAT responde a las problemáticas en SAN que vive Tumaco? ¿De qué manera?

Variables de Gobernanza

- . ¿Qué hace diferente el proceso de formulación del PANIAT a otro tipo de formulación en Políticas Públicas?
- . ¿Considera que en los últimos años se han presentado cambios en la forma de gobernar en Tumaco? Explique su respuesta.
- . Aspectos que usted considere clave para que hubiera sido posible la formulación de una política como el PANIAT.
- . ¿Qué considera usted que hace legítimo al PANIAT?
- . ¿La formulación del PANIAT, considera usted que fue un proceso transparente?
¿Qué lo hizo posible?
- . ¿Qué papel tuvo la rendición de cuentas en la formulación del PANIAT?
- . ¿Para su comunidad que beneficios trae la formulación conjunta de una política de SAN?

Participación

- . ¿Quiénes participaron en la formulación del PANIAT?
- . ¿Cuál fue su aporte en el proceso de formulación del PANIAT?
- . ¿Qué papel desempeñó la participación en el proceso de formulación del PANIAT?
- . ¿Cómo se construyeron esos espacios de participación? ¿Ya existían? ¿Cómo fue el proceso?

C.Anexo: Consentimiento Informado

Trabajo de grado:

Gobernanza Local en Seguridad Alimentaria y Nutricional: Análisis del Plan Alimentario y Nutricional Indígena y Afro de Tumaco-Colombia (PANIAT).

Objetivo del trabajo de grado: realizar un análisis de gobernanza local en seguridad alimentaria y nutricional en el Municipio Tumaco-Colombia, durante el periodo 2011-2012.

Teniendo en cuenta que yo, Sandra Carolina Orjuela Rodríguez identificada con cédula de ciudadanía No 35427034 de Zipaquirá, me encuentro realizando la Maestría en Seguridad Alimentaria y nutricional en la Universidad Nacional de Colombia y que este trabajo de grado está relacionado con el proceso de formulación del PANIAT, en el cual usted participó, le solicito respetuosamente su autorización para realizar una encuesta que será uno de los insumos para construcción del mismo.

Su participación es completamente voluntaria.

Los datos que lo/a identifiquen serán tratados en forma confidencial como lo exige la Ley. Salvo para quienes estén autorizados a acceder a sus datos personales, su hijo/a o hijos/as, esposo, madre y padre. En caso de que los resultados de este trabajo sean publicados en revistas o presentados en congresos, su identidad no será revelada.

Desde ya agradezco su disposición y colaboración, para la realización de esta encuesta.

Yo _____ identificada/o con cédula de ciudadanía No _____, de _____ confirmo que he leído la hoja de información del consentimiento informado, que he recibido una explicación satisfactoria con la información recibida, la he comprendido y se me han respondido mis dudas. Comprendo que mi decisión de participar es voluntaria. Presto mi consentimiento para la recolección de datos, la realización de la entrevista propuesta y conozco mi

derecho a retirarlo cuando lo desee, con la única obligación de informar mi decisión a la persona responsable del trabajo.

FIRMA DE CONSENTIMIENTO:

Persona encuestada

Investigadora

Nombre: _____ Nombre: _____

Documento: _____ Documento: _____

Firma: _____ Firma: _____

Bibliografía

- Aguilar, L. F. (2010). *Gobernanza: El nuevo proceso de gobernar*. México: Fundación Friedrich Naumann para la Libertad.
- Aguilar, L. F. (2012). Política Pública, una mirada al presente y al futuro. *Revista Opera*, 12, 31-61.
- Álvarez, C., & San Fabian, J. L. (Junio de 2012). La elección del estudio de caso en investigación cualitativa. *Gazeta de Antropología*, 28(1), 1-12.
- Alvaro, C., Nieto, E., & Mejía, L. (2010). Un enfoque de gobernanza aplicado al análisis de una investigación sobre trabajadores cesantes en Medellín, Colombia. *Revista de Salud Pública*, 123-137.
- Brito, M. (2002). "Buen gobierno local" y calidad de la democracia. *Revista Instituciones y Desarrollo*, 251-277.
- Cameron, M., Hershberg, E., Sharpe, K., & (eds.). (2012). *Nuevas instituciones de democracia participativa en América Latina: la voz y sus consecuencias*. México: FLACSO.
- Castro, E. (2011). Aproximación al concepto de gobernanza en Colombia y algunos apuntes sobre su importancia en el derecho ambiental. *Opinión Jurídica*, 33-56.
- Cejudo, R. (2006). Desarrollo humano y capacidades. Aplicaciones de la teoría de las capacidades de Amartya Sen a la educación. *Revista española de pedagogía*, 365-380.
- Conejero, E., & Pizarro, E. (2005). En busca de la gobernanza democrática local. VII Congreso Español de Ciencia política y de la Administración: Democracia y Buen Gobierno. (págs. 11-20). Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- Consejo Municipal de Tumaco. (13 de marzo de 2012). Acuerdo No 005, "POR MEDIO DEL CUAL SE ADOPTA EL PLAN ALIMENTARIO Y NUTRICIONAL INDÍGENA Y AFRO DEL MUNICIPIO DE TUMACO (PANIAT)" 2012 -2022". San Andrés de Tumaco, Nariño, Colombia.

- DANE . (2005). Boletines DANE Censo 2005 para el Municipio de Tumaco, Departamento de Nariño y Colombia.
- DANE. (2010). Encuesta de Calidad de Vida.
- Del Castillo, S. (2010). La Seguridad Alimentaria y Nutricional como Derecho: mucho más que la evolución de un concepto. En OBSAN-UN, OBSAN-UN 5 años de trayectoria, Reflexiones 2005-2010 (págs. 3-21). Bogotá D.C.: Universidad Nacional de Colombia.
- Espinosa Reyes, M. (2015). Diseño e implementación de una Política de Seguridad Alimentaria desde un enfoque de redes de Políticas Públicas Nación-Territorio. Bogotá.
- Estupiñan, Z. (2014). Políticas Publicas de Seguridad Alimentaria y Nutricional En Colombia: Una mirada a la formulación entre 1975 y 2011. Bogotá: Editorial Académica Española.
- FAO. (noviembre de 2009). La Gobernanza mundial de la Seguridad Alimentaria. Roma, Italia: Secretaría de la CMSA.
- FAO. (2014). Conferencia Regional de la FAO para América Latina y el Caribe. Panel 1: Gobernanza para la Seguridad Alimentaria y Nutricional en América Latina y el Caribe (págs. 1-13). Santiago de Chile: FAO.
- FAO. (29 de Septiembre de 2015). BOLETIN ONU. FAO y los países de Mesoamérica promueven la gobernanza como línea estratégica para avanzar en la lucha contra el hambre. San Salvador, El Salvador: CINU. Obtenido de <http://www.cinu.mx/comunicados/2015/09/fao-y-los-paises-de-mesoameric/>
- Font, J. (2001). Ciudadanos y decisiones públicas. Barcelona, Ariel.
- Fuentes, G., Buschiazzi, V., & Castillo, M. (2016). ¿Quiénes, cómo y para qué? Los espacios de participación convocados por el Ministerio de Desarrollo Social uruguayo. Espiral, Estudios sobre estado y sociedad, 23(65), 89-121. Obtenido de http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1665-05652016000100003
- Fundación DEMUCA. (2011). Territorialización de Políticas Públicas: Coordinación inter-institucional local en Centroamérica y República Dominicana. San José/ Costa Rica: Fundación DEMUCA.
- Fundación Galicia Europa. (2001). La Gobernanza Europea. Libro blanco. Santiago de Compostela: Fundación Galicia Europa.

- Fung, A. (2006). Varieties of Participation in Complex Governance. *Public Administration Review*, 66-75.
- Gaventa, J. (2006). Hacia un gobierno local participativo: Evaluación de las posibilidades de transformación. *Temas Sociales*, 1-8.
- Giménez, C., & Xavier, V. (2010). El enfoque de los derechos humanos en las políticas públicas: ideas para un debate en ciernes. *CDC*, 51-79.
- Gonzales, H. (2007). La gobernanza mundial y los debates sobre la Seguridad Alimentaria. *Desacatos*, 7-20.
- Helvetas Swiss Intercooperation, RRI. (Abril de 2009). Territorio Indígena y Gobernanza. Obtenido de <http://www.territorioindigenaygobernanza.com/casosdegobernanza.html>
- Hernández, J. (11 de 01 de 2011). GIGAPP Estudios Working Papers. Obtenido de Grupo de Investigación en Gobierno, Administración y Políticas Públicas: <http://www.gigapp.org/es/working-papers-gigapp>
- Hufty, M., Báscolo, E., & Bazzani, R. (2006). Gobernanza en salud: un aporte conceptual y analítico para la investigación. *Cadernos de Saúde Pública*, 35-45.
- ICBF, DNP, MIN AGRICULTURA, MIN PROTECCIÓN SOCIAL, MIN EDUCACIÓN, INCODER. (31 de 03 de 2008). CONPES 113: Consejo Nacional de Política Económica Social, Política Pública de Seguridad Alimentaria y Nutricional. Bogotá, Colombia.
- Jolly, J. (2002). Lo público y lo local: gobernanza y políticas públicas. Ponencia presentada en el Seminario Internacional sobre el fenómeno Administrativo Público. Bogotá: Escuela Superior de Administración Pública.
- Jorquera B., D. (2011). Gobernanza para el Desarrollo Local. Santiago de Chile, Chile: Rimisp Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural Programa Conocimiento y Cambio en Pobreza Rural y Desarrollo.
- Kooiman, J. (1993). *Modern governance. New Government-Society Interactions*. London: Sage Publications.
- Launay, C. (2005). La gobernanza: Estado ciudadanía y renovación de lo político. . Origen, definición e implicaciones del concepto en Colombia. *Controversia*. CINEP, 91-105.
- Launay, C. (2008). Hacia un concepto de Gobernanza diferenciada en Colombia. Ponencia presentada en el primer congreso de Ciencias Políticas en Bogotá (pág.

- 11). Bogotá: Instituto de investigación y debate sobre la gobernanza. Obtenido de <http://www.institut-gouvernance.org/es/analyse/fiche-analyse-357.html>
- Leao, M., & Maluf, R. (2012). La construcción social de un sistema público de seguridad alimentaria y nutricional: la experiencia brasileña. Brasil: OXFAM Y ABRANDH.
- Leguene, P. (2009). Seguridad alimentaria y gobernanza ante a los nuevos desafíos globales. Propuestas para España. FRIDE, 1-6.
- Loma, E., & Lahoz, C. (13 de Diciembre de 2012). Foro por una nueva gobernanza mundial. (I. d. Hambre, Ed.) Recuperado el 03 de Abril de 2016, de <http://www.world-governance.org/article919.html?lang=en>
- Martínez, P. (2006). El método de estudio de caso. Estrategia metodológica de la investigación científica. Pensamiento y gestión, 165-193.
- Mechlem, K. (2004). Food Security and the Right to Food in the Discourse of the United Nations. *European Law Journal*, 10(5), 631-648.
- Milanés, M. (2015). Universidad EAFIT. Obtenido de Participación ciudadana, un modelo para la gobernanza local: <https://repository.eafit.edu.co/handle/10784/7384#.V7UivfnhDIV>
- Naranjo, G., Lopera, J., & Granada, J. (n.d.). Las políticas públicas territoriales como redes de política pública y gobernanza local: la experiencia de diseño y formulación de las políticas públicas sobre desplazamiento forzado en el Departamento de Antioquia y la ciudad de Medellín. *Estudios Políticos*, Instituto de Estudios Políticos, Universidad de Antioquia., 35, 81-105.
- Navarro Gomez, C. (2002 йил octubre). Gobernanza en el ambito local. In V. C. Pública (Ed.), VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública (p. 9). Lisboa: VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública.
- Palacio, G. (2010). Ecología política en la Amazonía. Las Las profusas y difusas redes de la gobernanza. Bogotá: ILSA, Ecofondo y Universidad nacional- sede Amazonía.
- Perry, C. (1998). Processes of a case study methodology for postgraduate research in marketing. *European Journal of Marketing*, 785-802.
- Pierre, J. (2000). *Debating Governance*. Oxford University Press.
- Pineda, J. (2009). *Gobernanza y Participación Social*. 1-14. Quito, Ecuador: FACULTAD LATINOAMERICANA DE CIENCIAS SOCIALES, OBSERVATORIO SOCIO AMBIENTAL.

- Pineda, S. (2009). Gobernanza territorial e integración regional en Colombia: la experiencia de Bogotá-Cundinamarca. En J. M. Pascual Esteve, A. Fernández Paricio, & J. Pascual Guiteras, *Los gobiernos locales en la construcción del futuro de los países: Gobernanza urbana y desarrollo regional* (págs. 101-125). Barcelona: Dirección General de Administración Local.
- Prats, J. (2001). Gobernabilidad democrática para el desarrollo humano. *Revista Instituciones y Desarrollo*, 103-148.
- Prats, J. (2003). El concepto y el análisis de la gobernabilidad. *Revista Instituciones y Desarrollo*, 239-269.
- Prieto, P. (Septiembre de 2003). KYOPOL CIUDAD SIMBIÓTICA. Recuperado el 20 de 05 de 2016, de <http://www.kyopol.net/docs/PedroPrieto.GobernabilidadYGobernanzaLocal.pdf>
- Revez, B. (19 de Septiembre de 2006). Gobernanza, procesos participativos y desarrollo territorial local. 1-20. Cochabamba, Perú: Centro de Investigación y Promoción del Campesinado.
- Roitman, M. (2005). *La razones de la democracia en América Latina*. México D.F.: Siglo XX.
- Rosas, F. C., & Campos, H. (2012). Elementos conceptuales para el análisis de la gobernanza territorial. *QUIVERA*, 113-136.
- Sen, A. (2006). *Desarrollo como libertad*. Bogotá D.C.: Editorial Planeta Colombiana S.A.
- SESAN. (Junio de 2014). *Fortaleciendo la Gobernanza en SAN: Componente de Viabilidad y Sostenibilidad del PPlan del Pacto Hambre Cero*. Guatemala: SESAN.
- Simón, G.-A. (2009). Concepto de Gobernanza y Seguridad Alimentaria y Nutricional: de dónde venimos y hacia dónde vamos. *Revista Española de Estudios Agrosociales y Pesqueros*, 19-45.
- Todt, O., & Plaza, M. (2005). La Gobernanza de la Seguridad Alimentaria. *ARBOR CIENCIA PENSAMIENTO Y CULTURA*, 403-416.
- Vidal, J., & Prats, J. (2005). *Gobernanza, diálogo euro-iberoamericano*. Madrid: Ministerio de las Administraciones Públicas, INAP.
- Vidal, Jose. (12 de 04 de 2002). TRIBUNA: LAS PALABRAS DEL IMPERIO (I); GOBERNANZA Y GOBERNABILIDAD. *DIARIO EL PAÍS*, pág. 5. Obtenido de http://elpais.com/diario/2002/04/12/opinion/1018562407_850215.html

- Whittingham M., M. V. (2005). Aportes de la teoría y la praxis para la nueva gobernanza. *Revista Reforma y Democracia*. CLAD., No 3 Venezuela.
- Yepes Ocampo, J. C. (2010). Los educadores y la política. Intelectualidad, academia y política: una trama de relaciones en la encrucijada frente al desarrollo. *Ambiente Jurídico*, 326-336.
- Yin, R. (1989). *Case Study Research: Design and Methods*, Applied social research Methods Series,. California: SAGE publications, Inc.
- Zurbriggen, C. (2011). Gobernanza: una mirada desde América Latina. *Perfiles Latinoamericanos*, 19(38), 39-64. Obtenido de http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0188-76532011000200002&lng=es&tling=es