



UNIVERSIDAD
NACIONAL
DE COLOMBIA

Análisis de capacidades institucionales en seguridad alimentaria y nutricional. Caso Caldas

Claudia Liliana Ochoa Contreras

Universidad Nacional de Colombia
Facultad de Medicina
Departamento de Nutrición Humana
Bogotá D.C., Colombia
2017

Análisis de capacidades institucionales en seguridad alimentaria y nutricional. Caso Caldas

Claudia Liliana Ochoa Contreras

Trabajo de profundización presentado como requisito para optar al título de:
Magíster en Seguridad Alimentaria y Nutricional

Tutor:

André-Noël Roth Deubel, Politólogo, Magíster en Ciencias Políticas y Doctor en
Ciencias Económicas y Sociales – Mención Ciencias Políticas de la Université de
Genève-Sui

Línea de Profundización:

Política Pública, Gobernanza y Gestión en SAN

Universidad Nacional de Colombia
Facultad de Medicina
Departamento de Nutrición Humana
Bogotá D.C., Colombia
2017

En tiempos de cambio, quienes estén abiertos al aprendizaje se adueñarán del futuro, mientras que aquellos que creen saberlo todo estarán bien equipados para un mundo que ya no existe.

Eric Hoffer

Resumen

En el contexto de desigualdades e inequidad en que se presenta la inseguridad alimentaria y nutricional, las capacidades institucionales juegan un papel central ya que determinan en buena medida las posibilidades de que un gobierno concreto incida en la seguridad alimentaria y nutricional de los individuos en una comunidad determinada. El análisis de capacidades institucionales permite identificar las condiciones actuales de una organización o del Estado para hacer frente a una problemática compleja como es la seguridad alimentaria y nutricional, además facilita la identificación de brechas que deben superarse para lograr acciones más efectivas y eficaces en este aspecto, y lograr repercutir de manera positiva en la calidad de vida de las personas.

El presente trabajo realizó un análisis de capacidades institucionales en seguridad alimentaria y nutricional para el caso de Caldas y sus municipios de Riosucio y Villamaría en el período de 2014 a 2017, para lo cual se realizó inicialmente una revisión documental y aproximación conceptual al concepto de Capacidades Institucionales y sus componentes de análisis, para luego identificar las variables pertinentes de estudio específico en seguridad alimentaria y nutricional. El estudio de caso se apoyó con la realización de entrevistas semiestructuradas a los actores y revisión documental de fuentes primarias y secundarias.

En ese sentido, se concluye que en el Departamento de Caldas ha existido voluntad política y liderazgo para hacer frente al problema de inseguridad alimentaria y nutricional, lo cual se refleja con la iniciativa de conformar la Red Departamental de Seguridad Alimentaria y Nutricional, la formulación y seguimiento a sus planes departamental y municipal, y la inclusión del tema en los planes de desarrollo,

facilitando la asignación de presupuesto para la gestión de la seguridad alimentaria y nutricional. Esto ha facilitado que a pesar de las brechas relacionadas con la continuidad del personal en las instituciones que forman parte de la red departamental y sus nodos municipales, se continúe con la gestión constante y compromiso para mantener en la agenda pública la seguridad alimentaria y nutricional.

Palabras clave: capacidad institucional, actores clave, seguridad alimentaria y nutricional, Caldas, Colombia.

Abstract

In the context of inequalities and inequity in which food and nutritional insecurity is presented, institutional capacities play a central role as they largely determine the potential of government to influence food and nutritional security in a certain community. The analysis of institutional capacities allows to identify the current conditions of an organization or the State to face a complex problem, also facilitates the identification of gaps that must be overcome in order to achieve more effective and effective actions in this respect, and to achieve a positive impact on people's life quality.

Thus, this paper proposes an analysis of institutional capacities in food and nutritional security for the case of Caldas and its municipalities of Riosucio and Villamaría in the period from 2014 to 2017, for which a document and conceptual review was initially carried out to approach concept of institutional capacities and their components of analysis, and then identify relevant variables of specific study in food and nutritional security. The case study was supported by semi-structured interviews with the actors and documentary review of primary and secondary sources.

In this sense, it is concluded that in the department of Caldas there has been political will and leadership to address the problem of food and nutrition insecurity, which is reflected in the initiative to form the departmental network of food and nutritional security, the formulation and follow-up of its departmental and municipal plans, and the inclusion of the topic in the development plans, facilitating the allocation of budget for the management of food and nutritional security. This has facilitated that in spite of the gaps related to the continuity of the personnel in the

institutions that are part of the departmental network and its municipal nodes, continue with the constant management and commitment to maintain food and nutritional security on the public agenda.

Keywords: Institutional capacity, key actors, food and nutritional security, Caldas, Colombia.

Contenido

| | <u>Pág.</u> |
|--|---|
| <u>Resumen</u> | ¡Error! Marcador no definido. IX |
| <u>Lista de figuras</u> | ¡Error! Marcador no definido. |
| <u>Lista de tablas</u> | XVI |
| <u>Lista de abreviaturas</u> | ¡Error! Marcador no definido. |
| Introducción | 1 |
| 1. Problema de Investigación | 6 |
| 2. Objetivos | 11 |
| 2.1. Objetivo General | 11 |
| 2.2. Objetivos Específicos | 11 |
| 3. Aproximaciones conceptuales | 12 |
| 2.1. Capacidades Institucionales..... | 12 |
| 2.1.1. Conceptualización de Capacidad Institucional..... | 13 |
| 2.1.2. Componentes de la capacidad institucional..... | 17 |
| 2.1.3. Análisis de Capacidades Institucionales | 21 |
| 2.2. Seguridad Alimentaria y Nutricional | 26 |
| 2.2.1. Conceptualizando la seguridad alimentaria y nutricional | 27 |
| 2.2.2. Seguridad Alimentaria y Nutricional en Caldas | 32 |
| 2.2.3. Plan departamental y municipal de seguridad alimentaria y nutricional | 35 |
| 3. Metodología | 37 |
| 4. Resultados y Discusión | 41 |
| 4.1. Variables para el análisis de Capacidades institucionales en seguridad alimentaria y nutricional | 41 |
| 4.1.1. Variables de la Capacidad administrativa | 46 |
| 4.1.2. Variables de la Capacidad política | 47 |

| | |
|---|-----------|
| 4.2. Capacidad institucional en seguridad alimentaria y nutricional en Caldas | |
| 48 | |
| 4.2.1. Capacidad administrativa..... | 48 |
| 4.2.2. Capacidad política | 62 |
| 4.3. Desafíos de fortalecimiento institucional para la seguridad alimentaria y nutricional en Caldas | 67 |
| 5. Conclusiones | 71 |
| A. Anexo 1: Lista de entrevistados..... | 75 |
| B. Anexo 2: Consentimiento informado | 77 |
| Bibliografía | 79 |

Lista de figuras

| | Pág. |
|---|-------------|
| FIGURA 5-1. COMPONENTES DE LAS CAPACIDADES INSTITUCIONALES PARA LA SEGURIDAD ALIMENTARIA Y NUTRICIONAL..... | 42 |
| FIGURA 5-2. COMPONENTES Y NIVELES DE LAS CAPACIDADES INSTITUCIONALES | 45 |
| FIGURA 5-3. VARIABLES PARA ANÁLISIS DE CAPACIDADES INSTITUCIONALES EN SEGURIDAD ALIMENTARIA Y NUTRICIONAL..... | 47 |
| FIGURA 5-4. ASIGNACIÓN TOTAL DE RECURSOS EN LOS PLANES DE ACCIÓN ANUALES | 56 |

Lista de tablas

| | Pág. |
|---|-------------|
| TABLA 5-1. CONFORMACIÓN DE LAS MESAS TÉCNICAS DE LA RED DE SEGURIDAD ALIMENTARIA Y NUTRICIONAL EN CALDAS..... | 48 |
| TABLA 5-2. PRESUPUESTO SEGURIDAD ALIMENTARIA Y NUTRICIONAL DEFINIDO EN EL PLAN DE ACCIÓN DEPARTAMENTAL | 54 |
| TABLA 5-3. EJECUCIÓN DE PRESUPUESTO EN LOS PLANES DE ACCIÓN DE SEGURIDAD ALIMENTARIA Y NUTRICIONAL EN RIOSUCIO | 57 |

Lista de Abreviaturas

Abreviatura Término

| | |
|-------------|--|
| ACICAL | Asociación De Cabildos Indígenas De Caldas |
| CRIDEC | Consejo Regional Indígena de Caldas – |
| DECS | Derechos Económicos, Sociales y Culturales |
| DPS | Dirección de Salud Pública |
| <i>DTSC</i> | Dirección Territorial de Salud Caldas |
| <i>ICA</i> | Instituto Colombiano Agropecuario |
| <i>ICBF</i> | Instituto Colombiano de Bienestar Familiar |
| <i>IPS</i> | Institución Prestadora de Servicios |
| <i>SAN</i> | Seguridad Alimentaria y Nutricional |
| <i>SENA</i> | Servicio Nacional de Aprendizaje |

Introducción

La seguridad alimentaria y nutricional se ha conceptualizado con diversos sentidos a lo largo del tiempo, procurando darle mayor importancia al uso del término, así como reflejar la complejidad del problema alimentario y nutricional. De esta forma, se ha intentado reformar el concepto pasando, por ejemplo, en el enfoque de una mirada global y nacional a una mirada local, familiar e incluso individual, y desde una perspectiva centrada únicamente en los alimentos a una perspectiva sobre la seguridad de los medios de vida involucrando otras dimensiones.

Durante la Cumbre Mundial sobre la Alimentación en 1996, se planteó que la seguridad alimentaria y nutricional es una situación que se da cuando todas las personas tienen en todo momento acceso físico y económico a suficientes alimentos inocuos y nutritivos para satisfacer sus necesidades alimentarias y sus preferencias en cuanto a los alimentos a fin de llevar una vida sana y activa. De aquí surge la noción que la seguridad alimentaria y nutricional es multidimensional, y que implica no solamente la disponibilidad de alimentos, sino que conlleva también la estabilidad y acceso a los alimentos, así como el elemento de la utilización biológica que le da un carácter más integral (Alvarez, 2016).

En Colombia puede identificarse también una evolución conceptual en torno a la seguridad alimentaria y nutricional, partiendo del cambio de configuración desde lo global y nacional a los hogares y los individuos, del énfasis en disponibilidad al acceso a los alimentos, de la autosuficiencia a la aceptación del rol de mercado en el abastecimiento de alimentos, de la visión netamente alimentaria hacia un enfoque de dimensiones que incluye la mirada como parte de un modo de vida, y todo esto se ve reflejado a su vez en la forma como se ha abordado el problema

de la inseguridad alimentaria y nutricional en las políticas públicas del orden nacional y territorial. Los gobiernos de turno han formulado, aprobado e implementado políticas, planes, estrategias y proyectos encaminados a abordar la seguridad alimentaria y nutricional, sin embargo y a pesar de los esfuerzos realizados todavía sigue inconclusa la tarea de garantizar la seguridad alimentaria y nutricional a la población más vulnerable de forma sostenible. La Encuesta Nacional de la Situación Nutricional en Colombia (ENSIN, 2015)¹ identificó que, si bien la prevalencia de inseguridad alimentaria de los hogares colombianos se redujo a 54,2% de los hogares con respecto a 2010, cuando se situó en 57,7%, aún continúa un alto porcentaje de colombianos que se ubican en condición de inseguridad alimentaria y nutricional. Los factores que pueden estar influyendo en esto podrían estar relacionados con causas estructurales tales como la malnutrición, inadecuadas condiciones de salud y de saneamiento básico, carencia de equidad, globalización acelerada, degradación de tierras agrícolas, entre otros.

Una de las problemáticas identificadas en la formulación y ejecución de dichas políticas públicas, para que respondan de manera oportuna al problema de la inseguridad alimentaria y nutricional, ha sido una débil institucionalidad, sumado a que la seguridad alimentaria y nutricional requiere la intervención de múltiples instituciones y actores con intereses y perspectivas diversas. El fortalecimiento de las capacidades institucionales es un tema que ha tomado lugar en las agendas de los gobiernos de países en vía de desarrollo, así como las agencias multilaterales de financiamiento del desarrollo. El Banco Mundial sostiene, por ejemplo, que una variable determinante para promover el desarrollo sustentable de los países es la efectividad del Estado (World Bank, 1997). En ese sentido, es presumible que tanto la creación como el fortalecimiento de capacidades institucionales son elementos que pueden incidir favorablemente en la efectividad de la acción pública y esto

¹ <https://www.minsalud.gov.co/Paginas/Gobierno-presenta-Encuesta-Nacional-de-Situaci%C3%B3n-Nutricional-de-Colombia-ENSIN-2015.aspx>

puede referenciarse por ejemplo, como al contar con un sistema profesionalizado de servidores públicos cuya carrera dependa de su mérito profesional antes que de decisiones políticas, se promueve la calidad de los gobiernos, favoreciendo relativa estabilidad de las políticas públicas a lo largo del tiempo (Moreno, 2007).

En 2008, Douglas Horton plantea que el principal objetivo del desarrollo de capacidades es mejorar el desempeño potencial de una organización, manifestado éste como la suma de sus recursos y su administración. En ese mismo sentido, reconoce que el desarrollo de capacidades puede tener lugar en el micro nivel de los individuos y los equipos de proyecto, en el meso nivel de las organizaciones y en el macro nivel de las instituciones económicas y jurídicas de los países. Así, el desarrollo de capacidades de una organización incrementa su habilidad para formular objetivos relevantes y lograrlos, y debe incluir el fortalecimiento de las capacidades operativas y adaptativas de la organización (CIAT, 2008).

En este contexto, realizar un análisis de los procesos de fortalecimiento institucional para la seguridad alimentaria y nutricional es pertinente en tanto que permitiría identificar y caracterizar las capacidades institucionales para el abordaje de la inseguridad alimentaria y nutricional, así como las capacidades de organizaciones locales, y evidenciar los déficits de capacidades que se traducen en limitaciones y retos para la implementación de los planes territoriales de seguridad alimentaria y nutricional.

Para el presente trabajo de profundización se trazó como objetivo realizar un análisis de capacidades institucionales para la seguridad alimentaria y nutricional en el Departamento de Caldas, y en sus municipios de Riosucio y Villamaría, en el período de 2014 a 2017. Como metodología se partió desde una construcción conceptual de las capacidades institucionales a partir de la exploración detallada del tema, así como la identificación de las variables que hacen parte estas. Para la recolección de la información se utilizó la revisión documental de fuentes primarias y secundarias, así como entrevistas semiestructuradas a actores clave de la Red

Departamental de Seguridad Alimentaria y Nutricional en Caldas y en los municipios seleccionados para el estudio de caso. A partir de allí, se realizó el análisis y triangulación de la información para la construcción de los resultados y las conclusiones. Es importante aclarar que, durante la operacionalización de las variables a analizar en cuanto a capacidades institucionales para la seguridad alimentaria y nutricional, se encontró una limitante de acceso a la información tanto en el departamento como en los municipios seleccionados, por lo que no fue posible determinar algunas de las variables definidas de análisis, tal como se presenta en los resultados.

1. Problema de Investigación

Los derechos a la alimentación y a la seguridad alimentaria y nutricional han sido preocupaciones internacionales y nacionales desde hace un tiempo, sin embargo, las directrices que se han dictado para su resolución no necesariamente han resultado en solución ni garantía de estos. Desde el año 2000 el hambre se ubicó como prioridad en la agenda internacional con el planteamiento de la erradicación de la pobreza en los Objetivos de Desarrollo del Milenio (Organización de las Naciones Unidas, 2000) y ha permanecido como tal, con la adopción de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, que contemplan específicamente en uno de sus objetivos el de terminar con todas las formas de hambre y desnutrición para 2030 y velar por el acceso de todas las personas, en especial los niños, a una alimentación suficiente y nutritiva durante todo el año (Organización de las Naciones Unidas, 2015). Desde entonces los gobiernos han intentado enfrentar este problema desde diversos enfoques en sus políticas públicas, aunque éstas pueden llegar a ser poco coherentes con las realidades territoriales. Esta prioridad se ha mantenido,

En Colombia, la seguridad alimentaria y nutricional ha intentado abordarse con la formulación de políticas públicas nacionales y territoriales relacionadas con alimentación y nutrición. Aquí vale la pena resaltar que el origen del interés estatal en enfrentar estas problemáticas de alimentación y nutrición no fue autónomo del país, sino que dependió de iniciativas internacionales y estuvo supeditado a otras preocupaciones más generales de salubridad y de estrategias higienistas en el control de la población. Con la ayuda internacional en alimentación y nutrición se

fomentó en el país el nacimiento de las políticas administrativas que intentan atacar el problema, y se evidencia que es conveniente y posible intervenir de manera tanto inmediata como a largo plazo, en soluciones de fondo para los problemas sociales de esta materia (Restrepo-Yepes, 2011).

En 2008 se materializa la Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional, CONPES 113, de obligatorio cumplimiento en los niveles nacional, departamental y municipal, para “garantizar que toda la población colombiana disponga, acceda y consuma alimentos de manera permanente y oportuna, en suficiente cantidad, variedad, calidad e inocuidad” (CONPES, 2008:28). Así, los gobiernos departamentales y municipales deben definir e implementar lineamientos de política acorde con las realidades particulares del contexto local y establecer alianzas institucionales para la ejecución de programas y proyectos que operativicen la política. Igualmente, se plantea como uno de los instrumentos claves para la operación de la seguridad alimentaria y nutricional la creación de una Comisión Intersectorial de Seguridad Alimentaria y Nutricional con el objetivo de fortalecer los mecanismos de gobernabilidad y coordinación de las entidades rectoras de la política (CONPES, 2008). En este mismo sentido, se lanza en 2013 el Plan Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional, por el cual se establece la Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional, con el objetivo de contribuir al mejoramiento de la situación alimentaria y nutricional de toda la población colombiana, y así mismo, los departamentos han avanzado en la formulación e implementación de sus planes de seguridad alimentaria y nutricional, y se espera que los municipios formulen sus planes territoriales siguiendo la línea del plan nacional y brindando opciones de innovación que den respuesta a sus necesidades específicas.

En el abordaje de la problemática en torno a la seguridad alimentaria y nutricional, esta política plantea algunas estrategias encaminadas a su intervención, siendo la primera el desarrollo institucional entendido como una estructura institucional moderna, multisectorial y dinámica que garantice eficiencia y eficacia en la

orientación, la coordinación, la planeación, el seguimiento y la evaluación de las políticas y programas. El objetivo de la estrategia es fortalecer, sensibilizar y desarrollar una estructura institucional local, regional y nacional, que facilite la elaboración y ejecución de planes y programas de seguridad alimentaria y nutricional, y que contemple además la participación comunitaria (CONPES, 2008). En ese sentido, de acuerdo con el Informe final de Evaluación Institucional y de Resultados de la PSAN (DNP, 2015), el Plan Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional plantea un total de 31 intervenciones relacionadas con el eje de fortalecimiento institucional, lo que incluye las acciones recurrentes de los distintos sectores involucrados con seguridad alimentaria y nutricional y el desarrollo de estrategias, planes, programas y proyectos. Todas estas intervenciones cuentan con la asignación de una entidad responsable. Esto representa el 16% del total de intervenciones planteadas para los ejes de la seguridad alimentaria y nutricional. A nivel departamental lograron identificar también que en los programas y proyectos de fortalecimiento institucional se destacan principalmente los destinados a aumentar la asistencia técnica a sus municipios para la promoción de la seguridad alimentaria y nutricional. Así mismo, se evidencia que 7 de las intervenciones planteadas para el eje de fortalecimiento institucional no reportan avances en el Informe de Seguimiento y Evaluación del Plan Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional, lo que representa el 22,5% de intervenciones sin avance de ejecución para 2015 (MSPS, 2015).

Según el Compilado Nacional del Estado Actual de los Planes Departamentales de Seguridad Alimentaria y Nutricional (MinSalud-FAO,2015), en el que se realizó una clasificación en tres categorías de la gestión departamental en cuanto a seguridad alimentaria y nutricional, Caldas se encontró entre los departamentos con gestión constante en sus planes de Seguridad Alimentaria y Nutricional. En este punto es importante resaltar que en Caldas se inició a partir de 2004 con la construcción de la Red Departamental de Seguridad Alimentaria y Nutricional. El propósito de la RED SAN es articular los procesos de gestión, administración, técnicos y productivos, tendientes a contribuir con el mejoramiento de la seguridad alimentaria

y nutricional en ese departamento, desde el desarrollo de los diferentes ejes de la Política Nacional SAN.²

A partir de allí, con voluntad política y la participación de diversas instituciones se concretó la realización de un diplomado de «Gestión de la Seguridad Alimentaria y Nutricional», cuyo producto final sería la construcción Plan Departamental de Seguridad Alimentaria y Nutricional y de los 27 planes Municipales.

Con el acompañamiento de la Gobernación y la Secretaria de Salud Departamental, logró darse un proceso interactivo-iterativo sostenido en la elaboración del Plan Departamental, que consiguió plasmar una experiencia de reconocimiento de la especificidad municipal en lo que la Gobernación de Caldas asume como tarea encomendada a las regiones por el CONPES 113 de marzo de 2008.³

Una vez definida la política pública, el departamento promovió su implementación en los municipios con mayor desnutrición crónica en menores de cinco años, para lo cual la Dirección Territorial de Salud de Caldas estableció un convenio interinstitucional con el programa académico de Desarrollo Familiar de la Universidad de Caldas con fin de ejecutar el proyecto Fortalecimiento del capital social y humano para la seguridad alimentaria y nutricional en Caldas, como una de las acciones contempladas en las líneas de política del Plan Departamental SAN (Franco, 2010).

En ese sentido, es posible inferir que el hecho de formular estos planes territoriales de seguridad alimentaria y nutricional previo a la oficialización del CONPES 113 se dio gracias a la iniciativa en el Departamento de Caldas para garantizar la

² <https://saluddecaldas.gov.co/subdireccion-de-salud-publica/>

³ Tomado de Palabras del OBSAN-UN para el lanzamiento del Plan SAN Caldas. Octubre 20 de 2008.

seguridad alimentaria y nutricional de la población, sin embargo, no se toman en cuenta los lineamientos, principios y estrategias establecidos en la Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional que se formula posteriormente.

Poniendo esto como precedente, y teniendo en cuenta que el Plan Departamental de Seguridad Alimentaria y Nutricional de Caldas establece estrategias específicas relacionadas con fortalecimiento institucional en seguridad alimentaria y nutricional, surge un interés por identificar y analizar cómo se han venido desarrollando procesos de fortalecimiento institucional en el departamento y los municipios caldenses y como ello podría contribuir a la ejecución y sostenibilidad de los planes, programas y proyectos propuestos para la seguridad alimentaria y nutricional territorial.

A partir de esto, las preguntas que orientan esta investigación son: ¿es el fortalecimiento institucional una estrategia clave para la materialización de la seguridad alimentaria y nutricional? ¿cómo se han desarrollado estos procesos de fortalecimiento institucional en seguridad alimentaria y nutricional en los municipios de Caldas?

2. Objetivos

2.1. Objetivo General

Realizar un análisis de capacidades institucionales en seguridad alimentaria y nutricional durante 2014 a 2017 en el Departamento de Caldas y en sus municipios Riosucio y Villamaría.

2.2. Objetivos Específicos

1. Establecer las variables para el análisis de capacidades institucionales en seguridad alimentaria y nutricional.
2. Describir las capacidades institucionales en seguridad alimentaria y nutricional para el Departamento de Caldas.
1. Identificar desafíos de fortalecimiento institucional en seguridad alimentaria y nutricional en el Departamento de Caldas

3. Aproximaciones conceptuales

3.1 Capacidades Institucionales

Para realizar una aproximación conceptual a las capacidades institucionales, vale la pena empezar por el interés del mejoramiento y fortalecimiento de las capacidades del sector público. Esto puede ubicarse en las denominadas reformas de segunda generación del Estado que tuvieron como uno de sus fines posicionar el Estado en un primer plano mediante el fortalecimiento y mejoramiento de las capacidades de gestión de sus organismos y entidades (García, 2003).

Ospina (2002) ha propuesto que, durante la segunda mitad de la década de los ochenta, se vivió un periodo de ajustes caracterizado por orientarse a la reingeniería institucional como estrategia de fortalecimiento institucional para mejorar las habilidades del Estado en el cumplimiento de sus funciones, con el fin de optimizar la estructura interna y sistemas de su organización. Para la década del noventa, se dió paso al concepto de buen gobierno con la particularidad de construir capacidad institucional como base del proceso, mediante la intervención de diferentes actores públicos, privados y sociales en los procesos de identificación y resolución de los problemas públicos con miras al logro de objetivos de desarrollo (Banco Mundial, 1997).

Más adelante, hacia la primera década del siglo XXI se relacionó el concepto de capacidad institucional con el de gobernanza, lo que ha implicado una concepción mucho más allá del aparato administrativo estatal, involucrando grupos sociales, entorno y ciudadanía en general, para integrar la capacidad administrativa con la

capacidad política. De esta forma, la capacidad institucional comprende la habilidad de las organizaciones para absorber responsabilidades, operar con más eficiencia y fortalecer la rendición de cuentas (Rosas, 2008; Ospina, 2002). Domínguez y Jiménez (2010) han entendido la gobernanza como un balance de poderes y de acciones a diferentes niveles de autoridad, “que se produce dentro de sistemas políticos, leyes, regulaciones, instituciones, mecanismos financieros y tiende hacia un desarrollo de la sociedad civil”.

En todas estas fases se ha generado una serie agregada de factores que han descrito el concepto de capacidad institucional partiendo de una visión simple hasta llegar a definiciones más complejas y sistémicas. Así las cosas, muchas de las definiciones, y particularmente aquellas que aparecieron en las primeras etapas, se refieren a la capacidad institucional como capacidad del aparato administrativo público desde un enfoque técnico y burocrático, que no considera los factores del entorno (Duque, 2012). Por otro lado, las aproximaciones al concepto de la capacidad institucional han coincidido en orientarse hacia la adaptación de las organizaciones públicas para responder a los problemas públicos, e implementar mecanismos de formulación, aplicación, coordinación, monitoreo y evaluación de las políticas públicas, y en ese mismo sentido, la implementación de mecanismos de rendición de cuentas en el marco de un nuevo sistema de gestión pública (Rosas, 2008).

3.1.1. Conceptualización de Capacidad Institucional

Amplia es la discusión que se ha suscitado alrededor de la conceptualización de las capacidades institucionales. En relación con las interpretaciones que se den del concepto, se pueden encontrar desde algunas que enfatizan en los medios y procesos administrativos, hasta algunas otras que les conceden mayor importancia a los resultados, incluso enfoques que diferencian entre los resultados de la

organización, y desde perspectivas más recientes, capacidad institucional en términos de resultados sociales y políticos (Duque, 2012).

En ese sentido, Rosas (2008) propone clasificar las definiciones que se presentan de las capacidades institucionales en cuatro categorías: capacidad indicada, capacidad efectiva, capacidad como producto o resultado de un proceso y capacidad como proceso.

- En la primera categoría de definiciones, capacidad indicada, se hace referencia al potencial para cumplir tareas, haciendo énfasis en los medios y procesos administrativos. Aquí se pueden ubicar los aportes realizados por autores como Migdal (1988) quien define la capacidad institucional como aquella que poseen los líderes estatales de utilizar los órganos del Estado con el fin de que se materialicen sus decisiones en el seno de la sociedad. Sikkink (1993) la relaciona con la eficacia administrativa del aparato estatal para instrumentar sus objetivos oficiales; y Oslak (2004) la entiende como la disponibilidad y aplicación efectiva de los recursos humanos, materiales y tecnológicos que posee el aparato administrativo y productivo del Estado para gestionar la producción de valor público, sorteando las restricciones, condiciones y amenazas de su contexto. Del mismo modo, Grindle (1997) y Evans (1996) enfatizan en las características y el desarrollo de los recursos humanos como factores determinantes para el desarrollo y eficacia del aparato organizacional estatal.
- Respecto a las definiciones relacionadas con capacidad efectiva, es decir, la actuación del gobierno o su desempeño, se encuentra la definición de Reppeto (2004) que alude a la “aptitud de las instancias gubernamentales de plasmar en las políticas públicas los máximos niveles posibles de valor social”; poniendo el énfasis en la capacidad de gestión pública de quienes se encargan de hacer las políticas, los medios que tienen para hacerlo y bajo qué reglas institucionales operan. En ese sentido, el autor da mayor valor al

qué que al cómo, al considerar que, si bien la *capacidad administrativa* es necesaria, no es suficiente para lograr niveles relevantes de capacidad estatal, por lo que se hace imprescindible la vinculación de la *capacidad política* que interpreta como “*la capacidad de los gobernantes para problematizar las demandas de los grupos mayoritarios de la población, tomando decisiones que representen y expresen los intereses e ideologías de los mismos más allá de la dotación de recursos que pueden movilizar en la esfera pública*” (Repetto, 2007, p. 54).

Así mismo, hacen parte de esta categoría los enfoques sobre gobernabilidad cuyo énfasis se encuentra puesto en “la capacidad de dirección y de coordinación de los gobiernos tan turbulentos -governance- diferenciándose entre aquello que atañe al colectivo sobre el cual se ejerce la acción de gobierno y aquello que atañe a la acción misma de gobernar” (Brito, 2002, p. 10).

- En la tercera categoría de definiciones, capacidad como producto o resultado de un proceso, es decir, como las habilidades producidas, se pueden encontrar planteamientos que, aunque no excluyen los medios y procesos internos, dan más importancia a los resultados en términos administrativistas. Así, Hilderbrand y Grindle (1997, p. 34) definen la capacidad institucional como la habilidad de desempeñar tareas apropiadas con efectividad, eficiencia y sostenibilidad. Señalan que existen una serie de ‘supuestos’ en relación con las estrategias de fortalecimiento de capacidad gubernamental:
 - Las organizaciones y las actividades de capacitación son el sitio lógico para estas iniciativas.
 - Las estructuras administrativas y los incentivos monetarios determinan el desempeño individual u organizacional.

- Las organizaciones funcionan adecuadamente donde está desarrollada la actividad de control.

Aun así, tanto los individuos como las organizaciones no funcionan en el vacío, sino en un marco institucional determinado y en un entramado de relaciones políticas, económicas y culturales. En ese mismo sentido, para Grindle (1997) los conceptos de construcción, desarrollo y fortalecimiento de la capacidad se refieren a lo mismo. Esta misma definición de capacidades institucionales como resultado de procesos es adoptada por Burns (2000) y Ospina (2002). Por último, Savitch (1998) la entiende como la habilidad de las organizaciones para absorber responsabilidades, operar más eficientemente y fortalecer la rendición de cuentas.

Si bien todos estos planteamientos consideran el entorno y los procesos internos, su principal énfasis se orienta a los resultados de la organización, los cuáles frente al actual enfoque, se encuentran guiados por los principios y valores que identifican a la nueva gestión pública, como son la eficiencia, la eficacia, la transparencia y la orientación al usuario. En esta perspectiva el contexto y los elementos y actores que lo definen, se presentan como factores para tener en cuenta para configurar la organización en términos de funcionalidad administrativa para el cumplimiento de metas e indicadores de desempeño (Duque, 2012).

- Por último, las definiciones que hacen alusión a una capacidad como proceso, es decir, como los esfuerzos por mejorar la capacidad. Por un lado, Weiss (1998) enfatiza en la capacidad transformativa del Estado, asimilándola como la habilidad para adaptarse a las tensiones y las presiones externas. Chávez y Rayas (2006) consideran que la capacidad institucional se refiere *“al desarrollo de la estructura de toda institución que le permita asumir sus responsabilidades de manera ordenada y coordinada, en el corto, mediano y largo plazo. Es decir, la eficacia y eficiencia de los*

procesos institucionales, considerando la realización de las tareas y su grado de cumplimiento". Willems (2004) quien la define, por un lado, como la habilidad de las instancias gubernamentales de mejorar las funciones, de resolver problemas y especificar y lograr objetivos; y por otro, como la habilidad de movilizar o adaptar las instituciones para dar respuesta a un problema público, como es el cambio climático.

En este contexto, el análisis de las capacidades institucionales dependerá de la definición y enfoque que se quiera adoptar de la misma, sin limitarse al aparato organizacional, alusivo al desarrollo de habilidades y competencias en el recurso humano y organizacional, sino también debe orientarse al contexto institucional del sector público y el entorno económico, político y social dentro del cual se enmarca (Rosas, 2008).

3.1.2. Componentes de la capacidad institucional

En este apartado, la noción de componente se referirá a alguna dimensión constitutiva de la capacidad que pueda ser observable para los analistas organizacionales o de política pública, y que incluso, pueda ser aprehendida a través de indicadores cuantitativos y cualitativos. Los componentes de la capacidad entonces nos permiten captar dimensiones constitutivas y observables, condición ineludible para poder aprehender este fenómeno y poder producir cambios en el sentido requerido (Bertranou, 2013).

Consecuentemente con la definición propuesta, Grindle (1996) enfatiza en las cuatro capacidades que deben evidenciar los estados para ejercer un buen desempeño de sus funciones: *capacidad institucional* entendida como la habilidad para establecer y hacer efectivo el conjunto de reglas que gobiernan las interacciones políticas y económicas, *capacidad técnica* referida a la habilidad de

gerenciar opciones de política pública, *capacidad administrativa* como la habilidad de proveer bienes y servicios, y *capacidad política* entendida como la habilidad para tomar en cuenta las demandas de la sociedad.

Por otro lado, se propone que para evaluar la capacidad institucional se requiere unificar los componentes (subtipos) de dicha capacidad: administrativo y político (Repetto, 2007).

La capacidad administrativa se refiere a las habilidades técnico-burocráticas del aparato estatal requeridas para instrumentar sus objetivos oficiales, incluyendo la dimensión de los recursos humanos y la dimensión de la organización. La dimensión de recursos humanos enfatiza en el número, variedad y cargos de funcionarios; formación/capacitación de los recursos humanos; capacidad individual de los actores responsables de tareas en términos de información, motivación, conocimiento/comprensión y destrezas requeridas, entre otros aspectos. En lo relacionado con la organización, se refiere a la disponibilidad de recursos financieros necesarios para la realización de tareas previstas; a las responsabilidades, propósitos y funciones de la organización; a la estructura y distribución de funciones y responsabilidades; a la forma de organización; a la autoridad jurídica para hacer que otras instituciones acaten sus programas; a los sistemas de gestión para mejorar el desempeño de tareas y funciones específicas; a la relación, coordinación y colaboración intergubernamental; al tipo y características de las políticas y programas que diseñan y aplican; a las leyes, normas y, en general, “reglas del juego” que gobiernan las relaciones entre los actores involucrados, entre otros elementos (Rosas, 2008).

Por su parte, la capacidad política se refiere a la interacción política que, enmarcada en ciertas reglas, normas y costumbres, establecen los actores del Estado y el régimen político con los sectores socioeconómicos y con aquellos que operan en el contexto internacional. Está asociada al modo en que se relacionan los actores políticos entre sí, pero también con aquellos individuos y grupos que

luchan por involucrarse activamente en determinados campos de la esfera pública. En este componente resaltan varios factores, entre los que destacan: a) participación política, es decir, quienes participan y cómo lo hacen; b) negociación, esto es, la voluntad política entre los actores y sus formas de negociación; y c) lucha de poder, o qué tanto los actores aceptan la distribución existente de poder (Rosas, 2008).

En adición a lo anterior, Guillermo Alonso (2007), hace una recombinação diferente sobre los componentes administrativo y político definidos por Grindle (1996). Propone que es posible unificar las capacidades técnicas y las administrativas en tanto que se requiere de la existencia de núcleos y patrones de funcionamiento tecno burocráticos para la formulación e implementación de políticas. De otro lado, las capacidades institucionales y políticas se encontrarían superpuestas puesto que las estructuras institucionales no son neutrales con respecto a la constitución de los intereses y preferencias de los actores, ni con respecto a la fijación de probabilidades de realización de intereses / demandas provenientes de la sociedad (Completa, 2016).

En ese sentido, Completa (2016) propone que se adopte un concepto de capacidad institucional más acotado analítica y empíricamente, permitiendo centrar el análisis en los factores constitutivos de esta capacidad (y por ende en la definición de estrategias reales y posibles de fortalecimiento institucional) aunque sin descuidar el análisis del resto de los factores externos que pueden llegar a comprometer su ejercicio.

De esto, se desglosa la existencia de tres grandes componentes o factores explicativos de la capacidad institucional que son definidos por Bertranou (2011) y luego desagregados en subcomponentes y observables empíricos:

- Autorizaciones legales y legitimidad que comprende dos aspectos: en primer lugar, si la unidad gubernamental tiene autorización legal para realizar las

acciones que pretende llevar a cabo y en segundo, si la unidad gubernamental tiene legitimidad político-institucional para llevar adelante estas acciones (conferida por actores del sistema político-institucional y por actores no gubernamentales).

- Organización y medios de acción: comprende principalmente las dotaciones, atributos y posibilidades que posee una organización para la acción directa, lo que necesariamente remite al análisis de las personas que integran la organización, de los recursos, infraestructura, equipamiento, estructura, procesos organizacionales y activos financieros.
- Capital de acción interorganizacional: comprende el capital social de acción interorganizacional con el que cuenta la unidad gubernamental. Este capital que surge de la acción conjunta entre diferentes organismos puede subdividirse en la acción interorganizacional gubernamental en la misma jurisdicción, la acción interorganizacional interjurisdiccional (por ejemplo, Nación–provincia) y la acción interorganizacional público–privada.

Estos componentes de capacidad estatal se presentan como condiciones operativas necesarias (sin ser suficientes) para el logro de los resultados deseados, razón por la cual los mismos deben alcanzar niveles empíricamente verificables en función del resultado a lograr. Niveles inferiores a los requeridos para el nivel de capacidad definen diferenciales denominados brechas, las cuales toman la forma de obstáculos o inconvenientes que dificultan o impiden la realización de ciertas actividades y tareas, comprometiendo el cumplimiento de los objetivos establecidos por la agencia estatal (Bertranou, 2012, p. 29).

3.1.3. Análisis de Capacidades Institucionales

Dentro de los trabajos que han aportado al análisis de las condiciones políticas e institucionales que facilitan o inhiben el desarrollo de capacidades administrativas en los gobiernos locales se puede resaltar el de Merille Grindle (2007). La autora realiza un análisis empírico de treinta casos en México, basándose en un índice de desempeño gubernamental construido mediante la sumatoria de una serie de indicadores de categorías analíticas destinados a evaluar, en los gobiernos locales, la eficiencia, efectividad, capacidad de respuesta, orientación del desarrollo e iniciativas tomadas por los funcionarios locales para mejorar cualquiera de esas áreas. Se concluye que las diversas iniciativas de reformas administrativas llevadas a cabo en los gobiernos municipales del país fueron resultado del liderazgo de los alcaldes quienes decidieron fomentar mejoras en el funcionamiento de la administración Pública local, casi siempre como una estrategia política para diferenciarse del gobierno antecesor. Sin embargo, según señala la autora, esto ha ocasionado dificultades para que dichos cambios perduren a lo largo del tiempo.

De esta misma forma, se ha planteado el diseño de metodologías para el análisis de capacidades institucionales a partir de la detección, medición y corrección de los déficits potenciales que limitan las capacidades gubernamentales. Un primer ejemplo de ello es la metodología SADCI (Sistema de Análisis de Capacidad Institucional), diseñada por Alan Tobelem en 1980, que se orienta a identificar el grado de capacidad institucional de un organismo para llevar a cabo ciertas acciones, evaluar los obstáculos y debilidades a remover, y establecer las acciones requeridas para ello. Si bien su dimensión temporal de referencia es el futuro, es decir que se aplica para el desarrollo de programas y proyectos y se asocia con el análisis del componente de fortalecimiento institucional requerido para asegurar su éxito; el SADCI también puede ser aplicado para conocer los déficits de capacidad institucional que afectan la gestión rutinaria de una organización, así como para evaluar los resultados de un programa o proyecto ya ejecutado. Así en los hechos se ha comprobado que también es compatible con el análisis de situaciones en las

que el presente y el pasado pasan a ser dimensiones temporales relevantes y, a la vez, en casos que el objeto de estudio no es ya un programa o proyecto sino la gestión ordinaria de una institución (Oszlak y Orellana 1993).

Tobelem (1992) propone seis tipos de déficits de capacidad institucional que se agrupan en dos grandes categorías de problema. La primera categoría incluye a las brechas que forman parte del ambiente macro institucional, mientras que la segunda se ciñe a las brechas relacionadas con el ambiente micro institucional. Así, el primer grupo de déficits está relacionado con la existencia de normas, leyes y “reglas de juego” que condicionen o impiden la ejecución de tareas, así como también al contexto político y macroeconómico y a las relaciones interorganizacionales e interjurisdiccionales que mantiene la organización con el resto de los actores que integran su entorno. Los déficits micro institucionales, por su parte, guardan relación con la capacidad financiera y física de la organización; con su organización interna (distribución de funciones, estructuras y procedimientos); con los sistemas de recursos humanos y de remuneraciones del personal y con la capacidad individual de los responsables de ejecutar las tareas.

El análisis de las capacidades institucionales implica también una revisión exhaustiva orientada a detectar todos los obstáculos potenciales relacionados con las reglas de juego formales e informales. Esto debido a que no todos los déficits de capacidad institucional responden a factores interorganizacionales exclusivamente; existen una gran cantidad de problemas provenientes del exterior que exceden la capacidad de control de las organizaciones, tales como el contexto político nacional e internacional, políticas institucionales, el marco legal y regulatorio vigente y las pautas culturales socialmente aceptadas (Tobelem, 1992). Otras metodologías que se plantean están relacionadas con la medición de las capacidades institucionales, con el propósito principal de proveer información sobre el avance relativo de una administración, identificar áreas de atención dirigidas a fortalecer la capacidad institucional y desarrollar hipótesis sobre posibles efectos de estas capacidades. En el Informe sobre Desarrollo Humano Jalisco (2009) se

ponen como precedente cuatro índices para la medición de las capacidades institucionales: el índice de calidad gubernamental estatal (ICGE), el índice de desempeño de los gobiernos municipales (IDEGOB), el índice de desarrollo municipal básico (IDMB), y el índice compuesto de capacidades institucionales municipales (ICCIM).

El índice de calidad gubernamental estatal (ICGE) parte del concepto de calidad de gobierno entendida como la interacción entre la arquitectura institucional (el marco general de reglas que dirigen la acción del gobierno) y las prácticas de gestión (las decisiones y acciones del gobierno) para controlar la discrecionalidad en el gobierno (Cejudo, Sánchez y Zabaleta 2008). La calidad de gobierno está dada por la arquitectura y desempeño del sector público (performance), y no por los resultados del gobierno (outcomes), lo que le permite discriminar entre factores exógenos a la acción pública que no necesariamente son imputables al buen o mal ejercicio de gobierno. Más específicamente, la arquitectura institucional refiere a la existencia de reglas claras para el acceso al servicio público, mecanismos de rendición de cuentas, y transparencia y acceso a la información pública. Por su parte, las prácticas de gestión incluyen la administración financiera y de capital, de recursos humanos, de recursos informáticos, así como la orientación estratégica del sector público.

El Índice de desempeño de los gobiernos municipales (Idegob) define al desempeño de los gobiernos municipales como el uso de la capacidad organizacional para conducir tres aspectos de su actividad: captación y uso de recursos económicos; manejo de recursos humanos, y construcción de infraestructura (Sánchez, Tovar y Sánchez, 2003). En la medida que los gobiernos locales realicen de manera eficiente estas tres actividades lograrán un mejor desempeño en la gestión del desarrollo local. El Idegob implica la utilización del desempeño de los gobiernos locales como variable de aproximación para la medición de la calidad y capacidad de éstos como agentes promotores del desarrollo local. Este índice se compone de los siguientes indicadores: servicios

públicos, autonomía financiera, eficiencia en el gasto público, mecanismos de financiamiento y creación de infraestructura, entre otros (Sánchez, Tovar y Sánchez 2003).

El índice de desarrollo municipal básico (IDMB) integra elementos ambientales e institucionales con algunas variables tradicionalmente utilizadas en el índice de desarrollo humano. De este modo, el IDMB es un instrumento que resume la información de cuatro dimensiones en el ámbito municipal: ambiental, económica, institucional y social. El enfoque desde el que está construido el IDMB sugiere la necesidad de tener una imagen más completa del desarrollo de los municipios, asumiendo los obvios costos metodológicos de agregar de manera simple dimensiones de naturaleza sumamente disímil (Sánchez, Tovar y Sánchez 2003). El índice compuesto de capacidades institucionales municipales (ICCIM) mide cuatro dimensiones básicas de la arquitectura institucional de los gobiernos municipales, a saber (Sánchez, Tovar y Sánchez 2003):

- Capacidad fiscal: mide el esfuerzo recaudatorio y la inversión realizada en obra pública. Para ello capta información tanto del ingreso como del gasto público municipal.
- Capacidad de dotación de servicios: capta el cumplimiento de algunas de las principales responsabilidades del gobierno municipal, medida por el nivel de cobertura de los servicios de agua y drenaje en el municipio, así como por la cobertura de recolección de basura y alumbrado público en la cabecera municipal.
- Capacidad administrativa: retrata distintos ámbitos de la administración pública municipal y se mide por la profesionalización de los titulares de las áreas administrativas, la existencia de planes de desarrollo y reglamentos municipales, la forma de administrar el catastro, y los recursos materiales e informáticos con los que cuenta.

- Capacidad de rendición de cuentas: esta dimensión refleja la gobernanza local y mide los mecanismos e instancias de participación ciudadana y su incidencia en la gestión municipal, así como los mecanismos de rendición de cuentas y transparencia establecidos por el municipio.

La Fundación para el Desarrollo Tecnológico Agropecuario y Forestal de Nicaragua (FUNICA), desarrollo un estudio de Análisis para el fortalecimiento institucional de las entidades públicas del gobierno regional, municipal, organizaciones locales y comunitarias del sector agropecuario y forestal de la Región Autónoma del Atlántico Norte con el fin de identificar y caracterizar los aspectos positivos y negativos de las instancias públicas, regionales, organizaciones de productores y comunitarias para determinar las acciones de fortalecimiento institucional que requieren para la implementación de acciones de desarrollo. En conclusión, se presenta necesidad de ordenar el accionar del público en base a las competencias del orden nacional como regional, así como fortalecer las capacidades institucionales para mejorar la calidad, cobertura y pertinencia de los servicios que prestan y roles que les corresponde desempeñar (Funica, 2009).

Angélica Rosas (2008) propone una ruta metodológica para evaluar la capacidad institucional según la cual se requiere integrar los componentes de dicha capacidad: administrativo y político. La capacidad administrativa se refiere a las habilidades técnico-burocráticas del aparato estatal requeridas para instrumentar sus objetivos oficiales; y puede estar a su vez relacionada con una dimensión enfocada a los recursos humanos y otra dimensión enfocada a la organización. Por otro lado, la capacidad política alude a la interacción política que, enmarcada en ciertas reglas, normas y costumbres, establecen los actores del Estado y el régimen político con los sectores socioeconómicos y con aquellos que operan en el contexto internacional. De esta forma, la capacidad política está asociada al modo en que se relacionan los actores políticos entre sí, pero también con aquellos individuos y

grupos que luchan por involucrarse activamente en determinados campos de la esfera pública.

En cuanto a la evaluación de capacidades institucionales en seguridad alimentaria y nutricional, vale la pena resaltar el trabajo realizado durante la Evaluación Institucional y de Resultados de la Política de Seguridad Alimentaria y Nutricional (DNP, 2015), durante el cual se realizó un análisis de la capacidad institucional de la política a nivel nacional y territorial, incluyendo una caracterización de los sectores participantes de la política en ambos niveles de gobierno, encargados tanto de la formulación como de la implementación de la política. Para esta evaluación se entendió por capacidad institucional la dotación de insumos que los actores organizan en procesos, para hacer posible las intervenciones previstas en la política. Respecto a los insumos se estudió la dotación de recursos humanos, recursos financieros, y la estructura organizacional disponible. Respecto a los procesos, se incluyeron las capacidades en materia de dirección, implementación, y monitoreo y evaluación. Para la recolección de la información se utilizaron como herramientas: la Encuesta Municipal de Capacidad Institucional SAN aplicada en 78 municipios, revisión documental, entrevistas semi-estructuradas y grupos focales.

3.2. Seguridad Alimentaria y Nutricional

El derecho a la alimentación y a la seguridad alimentaria y nutricional han sido preocupaciones internacionales y nacionales desde hace un tiempo, probablemente debido a su estrecha relación con el desarrollo humano. En el contexto internacional está ampliamente reconocido el derecho fundamental de todas las personas a no padecer hambre, y en el contexto nacional se ha vinculado en los diferentes gobiernos con la inclusión de acciones que buscan garantizar el acceso y la disponibilidad a los alimentos. La forma como se ha afrontado la

inseguridad alimentaria y nutricional de los colombianos ha dependido en gran medida de los enfoques conceptuales por los que ha atravesado esta problemática.

3.2.1. Conceptualizando la seguridad alimentaria y nutricional

Para la discusión conceptual en torno a la seguridad alimentaria y nutricional se tendrán en cuenta principalmente tres postulados que se abordan como ejes de la reflexión teórica en torno al derecho a la alimentación: un primer eje partiendo del contexto institucional internacional que tiene como principal insumo los informes emitidos por la Organización de las Naciones Unidas; en segundo lugar los conceptos propuestos por Amartya Sen especialmente en su documento “El derecho a no tener hambre”; y posteriormente el marco normativo interno y contexto nacional referente a este derecho. Las definiciones y puntos por tratar nos plantean preocupaciones sobre la lucha por los derechos y la dignidad humana, así como la función del Estado y la sociedad frente a la garantía de los derechos.

En cuanto al contexto institucional internacional, las Naciones Unidas han delegado en el Consejo de Derechos Humanos la responsabilidad de examinar el derecho a la alimentación en concordancia con el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales - DECS, definiéndolo como el acceso físico, económico y sin restricciones a la alimentación en un nivel adecuado tanto en términos cuantitativos como de calidad.⁴

4 Relator Especial sobre el derecho a la alimentación Recuperado a partir de: <http://www.ohchr.org/SP/Issues/Food/Pages/FoodIndex.aspx>

En términos operativos, se han definido las obligaciones de los Estados en cuanto al derecho a la alimentación, encontrando como primera la obligación de respetar, interpretada como la no adopción de medidas que impidan el acceso ni privar arbitrariamente a las personas del derecho a la alimentación. La segunda se refiere a la obligación de proteger y velar porque los particulares no priven a las personas del acceso a los alimentos, para ello se deben establecer las leyes y mecanismos que proporcionen recursos eficaces en caso de violaciones. En tercer lugar, la obligación de facilitar, procurando actividades que favorezcan el acceso, es decir la aplicación de medidas positivas para individualizar a los grupos vulnerables y la introducción de políticas públicas para velar por el acceso. Por último, el Estado debe satisfacer directamente el derecho a la alimentación, en tanto existan grupos sociales que no puedan disfrutarlo por sus propios medios, implica la prestación de asistencia directa.

Haciendo un análisis de los objetivos de política expresados en la declaración de los Derechos Humanos, en el Pacto por los DECS, los lineamientos de la Cumbre de Roma y la Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (Conpes 113, 2008), se aprecia un énfasis especial en la disponibilidad y el acceso a los alimentos, más que en la titularidad misma del derecho a la alimentación. Entonces, el problema del hambre y la desnutrición es el resultado de la pobreza y la inequidad frente a la distribución de la riqueza, y en ese contexto la seguridad alimentaria y nutricional no depende tanto de la disponibilidad de alimentos como del acceso efectivo que las personas y las familias tienen a ellos, que no se restringe exclusivamente a los ingresos económicos o las posibilidades de producción, sino también a las dotaciones iniciales, las condiciones, las oportunidades, las capacidades y los recursos que poseen las personas y las familias para ello.

Ahora bien, la obra de Amartya Sen se constituye en referente al momento de consagrar el derecho a la alimentación. El autor parte de la perspectiva que la realización de los derechos se concibe como una estrategia de lucha contra la

miseria (Sen, 2001). En sus investigaciones sobre las situaciones de hambrunas en el mundo, ha logrado concluir que éstas se generan no tanto por las sequías, los errores de planificación, la escasez, la falta de propuestas alternativas para la producción y distribución alimentaria, sino, ante todo, porque existe una falla sustancial en los Estados y la gente simplemente no tiene el derecho a comer.

Se identifican dos premisas incólumes de Sen en esta temática: la primera, que la alimentación básica es un derecho que demanda un tratamiento diferenciado especial, y la segunda, que el hambre es en efecto una cuestión de derechos (Sen, 2001). La propuesta de Sen se basa en concebir el derecho a estar libre de hambre como un “metaderecho”, que trae consigo la novedad de articular la exigibilidad del derecho por medio de políticas públicas. Es sus palabras “un metaderecho a algo x puede ser definido como el derecho a tener políticas $p(x)$ que persigan genuinamente el objetivo de hacer realizable el derecho a x ”. De esta forma, aceptar este metaderecho tiene como efecto dar a una persona el derecho de exigir que la política sea encaminada al objetivo de realizar el derecho a no tener hambre, aún si el objetivo no puede ser inminentemente alcanzado. Tal como remata Sen “en muchos países en donde la pobreza o el hambre están diseminados, pueda que no exista ningún modo factible mediante el cual en un futuro cercano se les garantice a todos ser liberado de aquellas, pero si políticas que rápidamente conducirán a tal liberación. El metaderecho a ser liberado del hambre es el derecho a tal política, pero lo que en últimas esta tras ese derecho es el objetivo de alcanzar esa libertad” (Sen, 2002).

Es importante observar la diferencia entre la idea de formular y ejecutar políticas públicas como promotoras de derechos y la idea de tener un derecho a ciertas políticas públicas. No significa que los derechos quedan supeditados al contexto de la política pública para su obtención.

En el contexto colombiano, el derecho alimentario ha recibido tratamiento como derecho económico, social y cultural en concordancia con el contexto internacional.

No existe una clara distinción entre el derecho a no tener hambre y el derecho a una alimentación adecuada. Desde la Constitución Política de Colombia la alimentación es abordada por varios artículos, sin estar del todo agotada. Se refuerza su naturaleza como derecho económico, social y cultural en el artículo 65 que muestra una protección especial a la producción alimentaria y se trazan algunas directrices para lograrla. En los artículos 43 y 44 se hace referencia a la alimentación dando una especial protección a la mujer en embarazo y reconociendo el carácter fundamental de la alimentación adecuada en los niños (Constitución Política de Colombia, 1991). De esta forma, nuestra Constitución reconoce el derecho alimentario dentro de dos variables: entendido como el derecho de toda persona a estar protegida contra el hambre y desde otra perspectiva entendido como el derecho a disponer y acceder a una alimentación adecuada. No obstante, la diferenciación no es del todo clara y no se establecen los mecanismos para alcanzarlo.

La Corte Constitucional ha manifestado que del artículo 65 se desprende el concepto de seguridad alimentaria. Al efecto, en la sentencia T-506 de 1992 y posteriormente en la C-864 de 2006 indicó: "(...)se vulnera el deber de seguridad alimentaria reconocido en el artículo 65 del Texto Superior, cuando se desconoce "el grado de garantía que debe tener toda la población, de poder disponer y tener acceso oportuno y permanente a los alimentos que cubran sus requerimientos nutricionales, tratando de reducir la dependencia externa y tomando en consideración la conservación y equilibrio del ecosistema para beneficio de las generaciones futuras"

Ahora bien, el derecho a la alimentación debe ser visto primordialmente desde una postura ética, en la que no puede ser tratado como un bien que se deja al arbitrio del mercado para su repartimiento en la sociedad. La alimentación no es un aspecto que pueda regularse bajo las leyes del mercado; es necesario que existan posiciones claras del Estado reflejadas en políticas que promuevan la garantía de este derecho, como derecho humano y en el marco de la dignidad humana.

Por otra parte, algunos autores sugieren que el concepto de alimentación no explica suficientemente la amplitud del problema ni la complejidad de sus factores determinantes (Del Castillo, 2010). Dicho esto, se hace necesario abordar también la reflexión conceptual de la seguridad alimentaria y nutricional desde un enfoque de integralidad.

El concepto de seguridad alimentaria y nutricional es complejo y ha venido evolucionando en el tiempo influenciado por el contexto histórico del momento. Así, ha pasado de tener énfasis puramente en la disponibilidad mundial de alimentos, a integrar otros componentes como el acceso efectivo de la población a los alimentos y la capacidad del organismo para lograr un aprovechamiento biológico (Salcedo, 2005).

Desde una mirada reciente, la maduración del concepto de seguridad alimentaria y nutricional implica un enfoque que dé cuenta de las complejidades y determinantes de la misma, entendiéndola integralmente como un principio organizador del desarrollo, una perspectiva que contemple la pobreza como su principal determinante, y como un resultado del desarrollo integral de la sociedad (social, cultural, económico, tecnológico, ético). De esta forma, es posible incorporar al concepto nuevas dimensiones: seguridad nutricional, seguridad alimentaria, seguridad humana y seguridad ambiental (Del Castillo, 2010).

En consecuencia, el Observatorio de Seguridad Alimentaria y Nutricional de la Universidad Nacional de Colombia, OBSAN, le apuesta a definir la seguridad alimentaria y nutricional de la siguiente manera:

“El derecho que tienen todas las personas de gozar, en forma oportuna y permanente, al acceso a los alimentos que necesitan, en cantidad y calidad para su adecuado consumo y utilización biológica, garantizándoles un

estado de nutrición, salud y bienestar, que coadyuve con un desarrollo humano que les permita realizarse y ser felices” (OBSAN, 2007).

Según este modelo, la seguridad alimentaria ocupa la producción de alimentos y disponibilidad alimentaria lograda cuando los alimentos son accesibles para toda la población; la seguridad nutricional involucra el aprovechamiento biológico de los nutrientes contenidos en los mismos; la seguridad humana desde la postura del desarrollo humano involucra los determinantes de tipo social y humano; y la seguridad ambiental dado que la seguridad alimentaria y nutricional están afectadas tanto por la disponibilidad y acceso a recursos naturales como por los cambios climáticos (Del Castillo, 2010).

Si bien la configuración de seguridad alimentaria y nutricional desde las cuatro dimensiones y componentes aún se encuentra en construcción y debate, pone de precedente la existencia de factores humanos y otros relacionados con las expresiones de hambre e inseguridad alimentaria y nutricional que son indispensable considerar si es que se quiere alcanzar la conceptualización de seguridad alimentaria y nutricional y más objetivamente su operacionalización (Del Castillo, 2010).

3.2.2. Seguridad Alimentaria y Nutricional en Caldas

El Departamento de Caldas entiende la Seguridad Alimentaria y Nutricional como la disponibilidad suficiente y estable de alimentos, el acceso y el consumo oportuno y permanente de los mismos en cantidad, calidad e inocuidad por parte de todas las personas, bajo condiciones que permitan su adecuada utilización biológica, para llevar una vida saludable y activa (Plan Departamental de Seguridad Alimentaria y Nutricional Caldas, 2008). Dirige sus acciones de política en seguridad alimentaria y nutricional a la población en general, pero se hace énfasis en la atención a los grupos de mayor vulnerabilidad como son las gestantes y los

niños y niñas menores de cinco años, por considerar que se realizan acciones más costo efectivas en este período, y apuestan a lograr productos de buen peso al nacer y niños con adecuada nutrición para facilitar su crecimiento cerebral que se da en un 80% en los primeros tres años del ser humano.

Para el desarrollo de la dimensión Seguridad Alimentaria y Nutricional, se están utilizando las siguientes estrategias:

- Fortalecimiento de la Red SAN Departamental.
- Ejecución del Proyecto SAN
- Implementación del Sistema de Vigilancia Epidemiológica Nutricional
- Promoción, protección y apoyo de la Lactancia Materna

El caso de la Red Departamental de Seguridad Alimentaria y Nutricional se conformó en Caldas a partir de 2004 después de evidenciar la necesidad de articular las intervenciones en seguridad alimentaria y nutricional por tratarse de un problema multicausal y que debe integrar las políticas públicas en intervenciones multisectoriales. Esta Red de Seguridad Alimentaria y Nutricional según lo narran sus integrantes entrevistas, se ha fortalecido con los aportes de las instituciones tanto públicas como privadas, y de sus integrantes, que se organizan para intercambiar información, motivaciones, conocimientos y coordinar acciones que se traducen en logros para las instituciones y la comunidad en términos de desarrollo social y humano sostenible. La Red de Seguridad Alimentaria y Nutricional de Caldas opera con el propósito de articular los procesos de gestión, administración, técnicos y productivos, tendientes a contribuir con el mejoramiento de la seguridad alimentaria y nutricional en el departamento, desde el desarrollo de los diferentes ejes establecidos en la Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional.

Por su parte, el proyecto SAN se implementa desde junio de 2014 en el escenario de la Red de Seguridad Alimentaria y Nutricional de Caldas, y que se ha denominado “En la ruta de la seguridad alimentaria y nutricional Caldas con

bienestar cuídate – cuídame”⁵, que busca mejorar la seguridad alimentaria y nutricional de la población vulnerable mediante la integración intersectorial para lograr un abordaje integral de las familias intervenidas, partiendo de la producción de alimentos y el desarrollo de procesos educativos tendientes a generar empoderamiento relacionado con la alimentación saludable, para disminuir los índices de malnutrición en los integrantes de las familias Caldenses. Su implementación se inició de manera progresiva en los municipios del departamento.

En ese mismo sentido, se ha implementado un sistema de vigilancia nutricional en las instituciones de salud, enfocado principalmente a niños, niñas y madres gestantes, y que permite realizar un seguimiento permanente para la toma de decisiones y ejecución de medidas de manera oportuna.

La promoción y apoyo a la Lactancia Materna se desarrolla desde diversas estrategias a nivel departamental, entre las cuales se encuentra las Instituciones Amiga de la Mujer y la Infancia -IAMI-, estrategia Salas Amigas de la Familia Lactante, grupos de apoyo comunitario a la lactancia materna, procesos de capacitación a equipos de las IPS y otros profesionales, conmemoración de la semana mundial de la lactancia materna en apoyo e integralidad de las diferentes instituciones públicas y privadas que hacen parte de la Red departamental de seguridad alimentaria y nutricional, y por ultimo con apoyo del Ministerio de Salud se implemente el banco de leche.

En Riosucio y Villamaría se tiene establecido el funcionamiento de mesas municipales de seguridad alimentaria y nutricional, que operan con la participación de diferentes instituciones y entidades de carácter público, privado y comunitario. Estas mesas municipales tienen como objetivo articular las acciones que están

⁵ <https://saluddecaldas.gov.co/subdireccion-de-salud-publica/>

enmarcadas en mejorar las condiciones de seguridad alimentaria y nutricional de cada una de sus poblaciones objeto.

3.2.3. Plan departamental y municipal de seguridad alimentaria y nutricional

El Plan Departamental de Seguridad Alimentaria y nutricional de Caldas y los Planes Municipales SAN formulados por la Red Departamental de SAN, fortalecida con la integración de los Municipios, se originan en el marco del Diplomado Gestión Local en Seguridad Alimentaria y Nutricional iniciado en el año 2006 bajo la coordinación académica de la Universidad Nacional de Colombia, se constituyen en una carta de navegación para la gestión departamental y Municipal contextualizados a la realidad regional y local.⁶

Se proyectó que a partir de un proceso de construcción colectiva y del compromiso de los distintos sectores para su ejecución, se lograría fortalecer la coordinación, articulación y la mirada integral de la seguridad alimentaria y nutricional, partiendo del reconocimiento y la evidencia de las problemáticas locales particulares, conjugadas con la mirada global desde la perspectiva departamental.⁷

Desde su formulación, el plan departamental de seguridad alimentaria y nutricional se ha articulado con el Plan de Desarrollo de los gobiernos vigentes, razón por la cual tanto el plan, como la red han logrado fortalecerse y articular acciones en busca de la seguridad alimentaria y nutricional del departamento.

⁶ Tomado de Palabras del Gobernador para el lanzamiento del Plan SAN Caldas. Octubre 20 de 2008

Para el caso de Riosucio y Villamaría, los planes municipales de seguridad alimentaria y nutricional se formularon también a partir de la construcción y compromiso adquiridos a partir del desarrollo del diplomado. En Riosucio el plan municipal se acogió mediante Acuerdo Municipal 257 de 2011, en el cual también se estableció la conformación de la Mesa Municipal de Seguridad Alimentaria y Nutricional con el fin de articular todas las acciones tendientes a la garantía de la seguridad alimentaria y nutricional.

Tanto el plan departamental de seguridad alimentaria y nutricional, como los correspondientes a los municipios de Riosucio y Villamaría se han articulado con la Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional y el CONPES 113 de 2008.

4 Metodología

En el desarrollo del presente trabajo de profundización, según la clasificación propuesta por Yin (1994), se define de tipo descriptivo basado en la recolección y análisis de información con el propósito de describir lo que sucede en el caso particular seleccionado. De acuerdo con Singh (2005) se proyectó la realización de un estudio de caso ya que es una metodología que permite una investigación holística y a profundidad, cuyas fuentes de datos pueden ser tanto cualitativas como cuantitativas. Así mismo se realiza un análisis de tipo retrospectivo y comparativo desde el año 2014 a 2017 de las variables relacionadas con capacidades institucionales en seguridad alimentaria y nutricional tratando de identificar los retos de fortalecimiento institucional.

Para el desarrollo del presente trabajo se definió una ruta metodológica, que se presenta en la Figura 4-1 y que se describe a continuación.

Figura 4 1. Ruta metodológica



Fuente: Elaboración propia.

En un primer momento se desarrolló una exploración detallada del tema capacidades institucionales y fortalecimiento institucional en los planes departamental y municipal de seguridad alimentaria y nutricional formulados en Caldas para la vigencia 2007 a 2017, identificando su inclusión y formulación en cada uno de estos planes como línea estratégica o línea de acción de la política.

Para la construcción del estado del arte con el fin de buscar, seleccionar, organizar y disponer de fuentes de información para un tratamiento racional de la información, integrando el análisis de los mensajes contenidos en las fuentes con criterios básicos unificadores (Londoño Palacio & Calderón Villafañez, 2014), se partió de la construcción de una matriz resumen de bibliografía anotada identificando los principales argumentos o tesis, métodos y contribución, e incluso aportes para la comprensión de la pregunta orientadora del presente trabajo.

De esta misma forma, se empezó la identificación de las variables clave para tener en cuenta para el análisis de capacidades institucionales en seguridad alimentaria y nutricional, partiendo de la búsqueda exhaustiva con las palabras clave: capacidad institucional, fortalecimiento institucional, seguridad alimentaria y nutricional, análisis de capacidades institucionales, búsquedas realizadas tanto en español como en inglés.

Para la recolección de la información se empleó la revisión documental de fuentes primarias y secundarias, entre ellas: Documentos oficiales de política de seguridad alimentaria y nutricional (planes departamentales y municipales), planes de acción anuales de la Red de seguridad alimentaria y nutricional y las mesas técnicas municipales, planes operativos anuales y asignación de presupuestos, actas de reuniones tanto de la red como de las mesas técnicas.

Como trabajo de campo se planteó la realización de entrevistas semiestructuradas con actores de la red departamental de seguridad alimentaria y nutricional, así

como integrantes de las mesas municipales de seguridad alimentaria y nutricional en Riosucio y Villamaría. Para ello, en primera instancia se planeó un proceso de identificación de actores clave mediante dialogo con actores e instituciones identificados en los documentos de política, y también se entrevistó a aquellos recomendados en el transcurso de los diálogos.

En total se realizaron 10 entrevistas, 5 de las cuales se ejecutaron con integrantes de la red departamental de caldas (1 por cada mesa técnica), 2 con integrantes de la mesa municipal de SAN Riosucio, 1 con integrante de la mesa municipal de Villamaría, y 2 con directivos de la Dirección Territorial de Salud de Caldas y Salud Pública de Caldas (Anexo 1 Listado de entrevistados).

Se diseño un instrumento de entrevista semiestructurado con preguntas orientadoras para recolectar información sobre la conformación de la red departamental de SAN Caldas, las funciones y roles desempeñados por los actores, la relación entre los actores, los recursos asignados, la definición de prioridades y metas, y la participación de actores diferentes a los institucionales. Igualmente, se diseñó un formato de consentimiento informado, diligenciado previo a la ejecución de la entrevista, con el fin de dejar claros los objetivos y alcance del presente estudio (Anexo 2: Consentimiento informado).

Para el análisis de la información recolectada tanto de las entrevistas como de la revisión documental, se realizó transcripción de las entrevistas utilizando el software Express Scribe, con su posterior codificación en el software Nvivo 11, facilitando la triangulación o contraste de visiones o enfoques a partir de los datos recolectados. Adicionalmente, lo relacionado con información cuantitativa se analizó y proceso a través de la herramienta Excel.

Posteriormente, se procedió al análisis de la información entendido como el conjunto de manipulaciones, transformaciones, operaciones, reflexiones,

comprobaciones sobre los datos obtenidos para obtener significado relevante en relación con un problema de investigación⁸.

A partir de allí se realizó la construcción de los resultados y las conclusiones.

⁸ <https://administracionpublicauba.files.wordpress.com/2016/03/tecnicas-de-anc3a1lisis-de-informacic3b3n.pdf>

5 Resultados y Discusión

A continuación, se presentan los resultados de acuerdo con la definición de los objetivos específicos.

5.1 Variables para el análisis de Capacidades institucionales en seguridad alimentaria y nutricional

Siguiendo a Repetto (2004), para avanzar hacia grados relevantes de capacidad institucional es necesario combinar dos componentes o sub-tipos de capacidades: las administrativas y las políticas. Parte esta clasificación de la inferencia que el Estado excede a su aparato burocrático, representando también la arena política en la cual se procesan intereses e ideologías tanto internas como externas al entramado organizacional estatal.

En ese mismo sentido, para el presente trabajo se adopta la postura propuesta por Rosas (2008), según la cual las capacidades institucionales no dependen solamente de la existencia de organizaciones administrativas coherentes y aparatos burocráticos (capacidad administrativa), sino que es necesario contemplar la constitución y acción de los actores sociopolíticos involucrados en el campo de acción pública. Es así como, las capacidades institucionales dependen también de las interacciones políticas que enmarcadas en reglas, normas y costumbres se establecen entre los actores del Estado y el régimen político con los sectores socioeconómicos que operan en el contexto.

Así, la capacidad administrativa y la capacidad política constituyen los cimientos en los que se estructura la capacidad institucional, por lo que el análisis de capacidades institucionales en seguridad alimentaria y nutricional debe tomar en cuenta estos dos componentes como se observa en la Figura 5-1, avanzando hacia un enfoque interactivo y relacional que permita reconocer que la construcción o desarrollo de la capacidad institucional depende no sólo de la capacidad administrativa del aparato estatal, sino también de la relación que éstos tengan con los grupos sociales, el entorno y la ciudadanía en general (capacidad política)

Figura 5-1. Componentes de las capacidades institucionales para la seguridad alimentaria y nutricional.



Fuente: Elaboración propia a partir de Rosas (2008).

Ahora bien, para facilitar la comprensión de la capacidad institucional puede avanzarse además hacia los niveles de la capacidad. Con base en los aportes hechos por Grindle (1997), Forss y Venson (2002), la autora propone reorganizar la capacidad institucional en tres niveles: micro que se refiere al individuo, meso referente a la organización y macro relativo al amplio contexto institucional.

Nivel micro

Se refiere al individuo, al recurso humano dentro de cada organización. Su énfasis está en las habilidades y aptitudes de los individuos, que determinan su actuar en relación con las funciones que tienen dentro de la organización. Los individuos son base para el logro de las acciones o políticas, sin embargo, no puede considerarse que sus acciones sean suficientes para alcanzar una capacidad institucional relevante, por lo que este nivel suele relacionarse con otros niveles de las capacidades institucionales. Por ejemplo, si se dedica poco personal para determinada función, puede deberse a escasos recursos económicos con los que se cuenta, o la poca importancia que se le da al tema. Para analizar este nivel, pueden tenerse en cuenta varias cuestiones, por ejemplo, si los individuos están motivados, si tienen clara la misión y funciones, si tienen las habilidades y competencias que corresponden para el trabajo, si cuentan con los incentivos económicos y no económicos, si es personal suficiente para desempeñar las funciones, entre otros aspectos (Rosas, 2008).

Nivel meso

Está centrado en la organización, es decir, en la capacidad de gestión. En este nivel el principal énfasis está en el fortalecimiento organizacional como área de intervención para construir capacidad, especialmente en los sistemas de gestión para mejorar el desempeño de funciones de la organización en sí, y del conjunto de organizaciones con las que se relaciona. Para en análisis de este nivel vale la pena considerar aspectos como: está claramente definida la misión y es compatible con el desarrollo de las funciones, cuenta con recursos propios y gestiona de manera apropiada para cumplir sus funciones, existe coordinación entre las organizaciones vinculadas (Rosas, 2008). Las actividades del nivel meso de las capacidades institucionales están relacionadas con el liderazgo, la cultura organizacional, los sistemas de comunicación y coordinación, la utilización del personal, entre otros. En este punto es fundamental reconocer que el actuar de la organización no depende solamente del individuo o nivel micro, sino que, responde

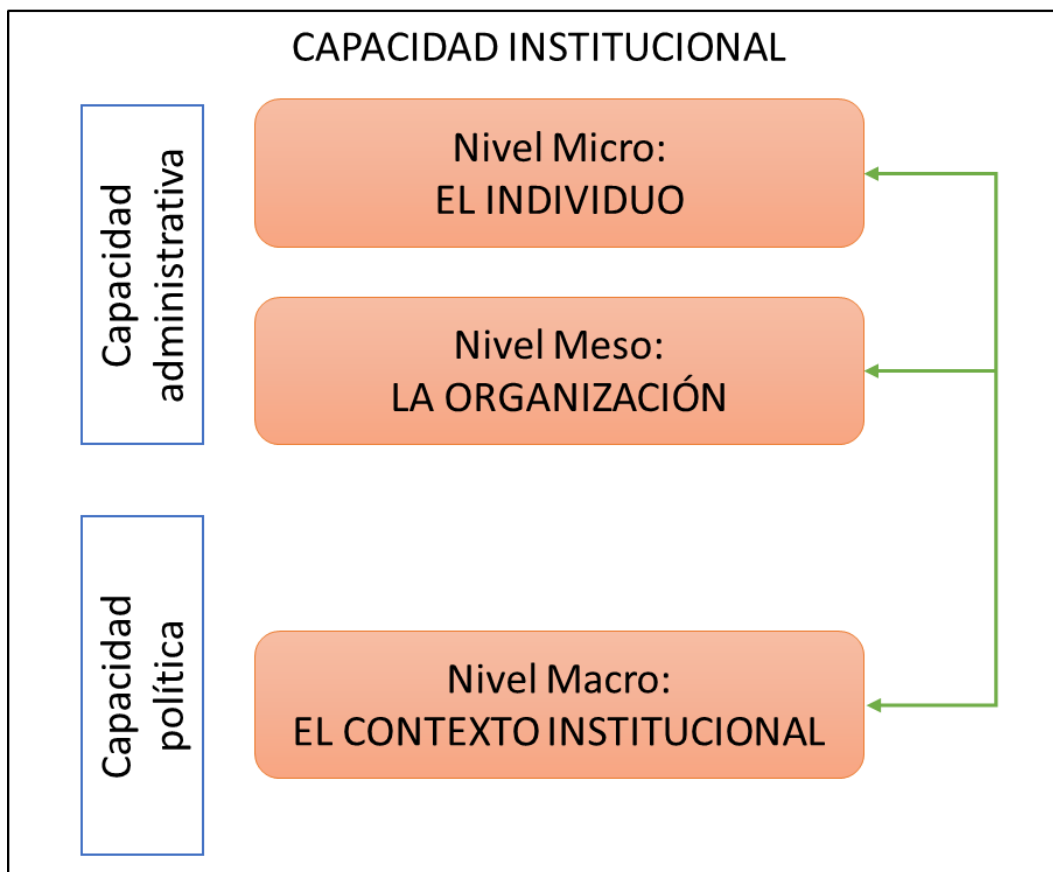
también al contexto institucional del país, por lo que está fuertemente ligado además con el nivel macro.

Nivel Macro

Representa el último nivel de las capacidades institucionales y hace referencia a las instituciones y su entorno económico, político, y social, dentro del cual se enmarca el sector público. Aquí pueden relacionarse las actividades orientadas a las reglas de juego de tipo económico y político que rigen al sector, cambios legales y de política, entre otros. Cabe reconocer que los individuos y las organizaciones hacen parte a su vez de redes de organizaciones, insertas además en un contexto institucional más amplio. El éxito de una política depende de las instituciones y su entorno económico, político y social, así como de las redes, organizaciones e individuos que hacen parte del sector. En ese sentido, se debe reconocer además que el éxito de la política depende también de su aceptación por parte de los ciudadanos, empresarios y organizaciones no gubernamentales (Rosas, 2008). Por ello, es fundamental que se tomen en cuenta las normas, valores y prácticas sociales.

Para efectos del análisis y evaluación de capacidades institucionales, es posible ubicar los niveles dentro de los componentes de la capacidad institucional. La relación entre los denominados componentes de las capacidades institucionales y sus niveles se puede observar en la Figura 5-2. Así, en la capacidad administrativa que hace referencia a las habilidades técnico-burocráticas que requiere el aparato estatal para instrumentar sus objetivos, se pueden ubicar el nivel micro inherente a recursos humanos, y el nivel meso referente a la organización. Por su parte el nivel macro referente al contexto institucional se encuentra no solamente en la capacidad política en tanto que constituye las interacciones enmarcadas en ciertas reglas, normas y costumbres que se establecen entre los actores, sino también en la capacidad administrativa, porque los recursos humanos y las organizaciones están incluidos a su vez en el contexto institucional más amplio.

Figura 5-2. Componentes y niveles de las capacidades institucionales



FUENTE: Rosas (2008)

En este contexto, el análisis de las capacidades institucionales en seguridad alimentaria y nutricional se refiere al análisis cualitativo agregado de las distintas capacidades en sus componentes político y administrativo.

En la guía de rediseño institucional para entidades públicas en el orden territorial (2015) se propone el desarrollo de una metodología de diagnóstico de las capacidades institucionales que permite a través de la aplicación del Instrumento de Capacidad Institucional identificar las debilidades objeto de mejora y evalúa la gestión de la entidad. La metodología se articula alrededor de entrevistas con funcionarios que conozcan a profundidad la organización. Los datos transmitidos por ellos se diligencian dentro del aplicativo.

Adaptando el marco metodológico de análisis propuesto por los autores antes mencionados en suma con las variables propuestas por el Departamento Administrativo de la Función Pública (2015), se plantean las siguientes variables de análisis en cada uno de los componentes de capacidad institucional en el caso específico de la seguridad alimentaria y nutricional.

5.1.1 Variables de la Capacidad administrativa

Dentro del componente administrativo de la capacidad institucional en seguridad alimentaria y nutricional se incluyen las variables relacionadas con el nivel micro es decir el individuo, y el nivel meso, la organización.

- Recursos humanos
 - Cantidad y perfil de las personas que trabajan en seguridad alimentaria y nutricional.
 - Tiempo de dedicación a las funciones específicas relacionadas con el trabajo en seguridad alimentaria y nutricional.
 - Acceso a capacitación permanente.
 - Continuidad del personal que trabaja en seguridad alimentaria y nutricional.

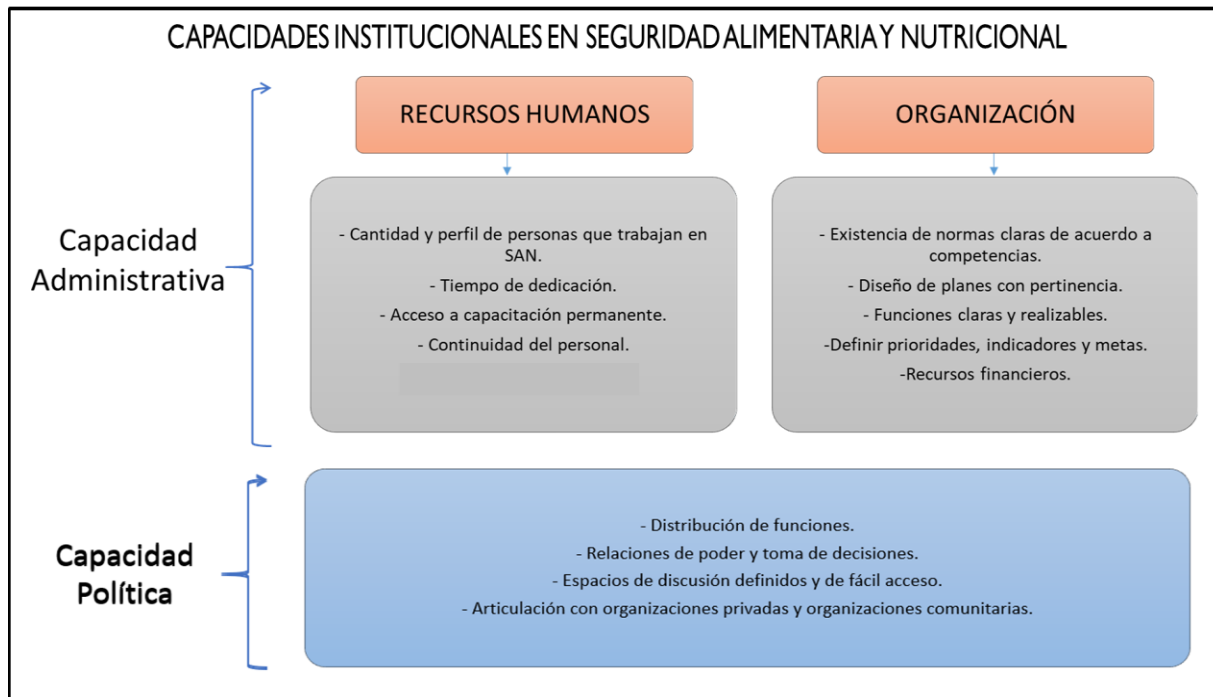
- Organización
 - Las normas son claras en cuanto a la competencia y responsabilidad de las entidades involucradas con la seguridad alimentaria y nutricional
 - Las funciones son claras y realizables.
 - El diseño de los planes de acción se realiza con pertinencia.
 - Los planes de acción definen claramente las prioridades, indicadores y metas.
 - La asignación de los recursos es pertinente y acorde con los planes de acción propuestos.

5.1.2 Variables de la Capacidad política

- Se distribuyen las funciones de manera especializada.
- Las entidades y organizaciones vinculadas son suficientes y pertinentes para trabajar en seguridad alimentaria y nutricional.
- Como se dan las relaciones de poder y toma de decisiones al interior de las mesas municipales y Red de Seguridad Alimentaria y Nutricional.
- Existen espacios de discusión definidos y son de fácil acceso.
- Como se dan los procesos de articulación de acciones con organizaciones privadas y comunitarias.

En la Figura 5-3 se representa la relación de las variables propuestas para el análisis de capacidades institucionales en seguridad alimentaria y nutricional.

Figura 5-3. Variables para análisis de capacidades institucionales en seguridad alimentaria y nutricional.



Fuente: Elaboración propia.

5.2 Capacidad institucional en seguridad alimentaria y nutricional en Caldas

A partir de las entrevistas realizadas y la revisión documental, se puede describir e identificar las variables definidas de capacidad institucional en seguridad alimentaria y nutricional para el Departamento de Caldas y sus municipios Riosucio y Villamaría, en el periodo de tiempo de 2014 a 2017.

5.2.1 Capacidad administrativa

En el Departamento de Caldas, como se mencionó anteriormente, opera la Red Departamental de Seguridad Alimentaria y Nutricional. Se tienen conformadas mesas de trabajo, las cuales ejecutan planes de acción establecidos anualmente. En la Tabla 5-1 Conformación de las mesas técnicas de la Red de Seguridad Alimentaria y Nutricional en Caldas, se puede observar la conformación de las mesas técnicas, de acuerdo con los ejes de acción de la política pública de seguridad alimentaria y nutricional.

Tabla 5-1. Conformación de las mesas técnicas de la Red de Seguridad Alimentaria y Nutricional en Caldas

| Mesa Técnica | Rol de Coordinación | Integrantes (Generalmente 1 representante por cada entidad) |
|-------------------------|---|---|
| Disponibilidad y Acceso | Secretaría Departamental de Agricultura | Secretaría Departamental de Agricultura Secretaría Departamental de Educación Secretaría Departamental de Vivienda ICBF DPS DTSC |

| | | |
|-------------------------------------|--|---|
| | | SENA ICA Universidad de Caldas |
| Consumo y Aprovechamiento Biológico | Instituto Colombiano de Bienestar Familiar | ICBF DTSC Secretaria de Salud de Manizales |
| Calidad e Inocuidad de Alimentos | SENA | Universidad de Caldas Secretaría de Educación DTSC Laboratorio de Salud Pública |
| Estilos de vida Saludable | Secretaría Departamental de Deporte | Secretaria de Deporte y Recreación Secretaria Departamental de Educación ICBF DTSC |
| Sistemas de información para la SAN | Universidad de Caldas | Universidad de Caldas Universidad Nacional de Colombia sede Manizales DTSC |

Fuente: Elaboración propia a partir de lo recogido en las entrevistas realizadas.

Aquí vale la pena resaltar que la participación de la Dirección Territorial de Salud de Caldas en todas las mesas permite que se configure integralidad en las intervenciones y planes de acción establecidos en cada una de las mesas técnicas, a pesar de la autonomía para cada una de ellas. Esta conformación multisectorial de la Red favorece intervenciones integrales y participativas en las distintas variables que el departamento ha definido como prioritarias en la seguridad alimentaria y nutricional.

De acuerdo con los actores participantes en la Red Departamental de Seguridad Alimentaria y Nutricional que fueron entrevistados, la organización en las mesas

técnicas de acuerdo con los ejes de la Política de Seguridad Alimentaria y Nutricional ha permitido definir las funciones de cada actor, evitando redundancia de intervenciones y “cansancio” por parte de los involucrados. Así en cada mesa participan los actores con funciones específicas desde su quehacer específico y su competencia, sin llegar a desconocer las actuaciones que se desarrollan desde las otras mesas técnicas. Así las cosas, en la primera variable del nivel meso relacionado con la organización, es relevante que las normas y reglas son claras desde la labor de cada una de las instituciones participantes en la Red, y esto se complementa con las funciones establecidas en los planes de acción anuales donde cada una de las actividades planteadas para ser desarrolladas en el año son asignadas a un responsable en función de sus obligaciones y alcance.

En ese mismo sentido, cada mesa técnica hace una planeación de actividades a desarrollar anualmente, a partir de la consolidación de planes de acción con seguimiento anual, y en cada una de las reuniones de las mesas técnicas que se dan como mínimo cada 2 meses.

Para el caso Riosucio, el coordinador de la mesa municipal, manifiesta que se ha venido dando un proceso de ampliación de la mesa municipal desde 2014, pasando de contar con la participación de 14 instituciones públicas, privadas y comunitarias, a consolidar la participación de 25 instituciones de carácter público, privado y organizaciones comunitarias e indígenas del municipio. En la actualidad se tiene la participación de la Alcaldía Municipal con la Secretaria de Desarrollo Social, la Secretaria de Desarrollo Económico, Planeación, y la Secretaria de Dirección Local de Salud, que es la encargada de la coordinación de toda la mesa municipal de seguridad alimentaria y nutricional. Participa también ICBF Centro zonal Occidente, los cuatro resguardos indígenas: Resguardo Escopetera y Pirza, Resguardo Cañamono Lomaprieta, Resguardo San Lorenzo y Resguardo Nuestra Señora de Candelaria, el Consejo Regional Indígena de Caldas – CRIDEC, Asociación de Cabildos Indígenas de Caldas-ACICAL, operadores de las diferentes modalidades de ICBF, Red Semillas y Custodios de Semillas, Más Familias en Acción, la Red

Unidos, y demás entidades privadas. Participan también las EPS e IPS que operan en el municipio, por ejemplo, la EPS AIC (Asociación Indígena del Cauca), la IPS Minga y el Hospital San Juan de Dios.

La función principal de esta mesa municipal de seguridad alimentaria y nutricional es articular todas las acciones que se enmarcan en el plan de acción establecido para el año, por lo que existe claridad en las competencias, objetivos y metas de cada actor involucrado. El seguimiento al plan de acción se realiza mensualmente, que es la periodicidad de reunión de la mesa.

En el municipio Villamaría también se cuenta con la conformación de una mesa técnica municipal de seguridad alimentaria y nutricional, coordinada actualmente por la Oficina Agropecuaria de la Alcaldía Municipal quien rota su rol de coordinación con la Unidad Local de Salud cada 2 años. Adicionalmente participan en esta mesa, que se reúne bimensualmente, la Secretaria de Desarrollo Social, la Secretaria de Deportes, Secretaria de Educación, área de vigilancia, ICBF y operadores de sus diferentes modalidades de atención, instituciones educativas, y el Hospital San Antonio. Se proyecta un plan de acción para el cuatrienio y se realiza seguimiento anual de las actuaciones programadas e implementadas.

En ese orden de ideas, tanto en el departamento como en los municipios se realiza planificación de las actividades anuales a partir de los planes de acción construidos, que son la base e insumo para la definición de prioridades y metas a alcanzar en cada vigencia. Estos planes de acción se han construido y fortalecido con la implementación del Sistema de Vigilancia Alimentaria y Nutricional SISVAN que favorece la priorización de metas anuales y de la misma forma el establecimiento de los indicadores.

En la formulación del Plan Departamental de Seguridad Alimentaria y Nutricional 2007 - 2017 se estableció como objetivo general: *“Contribuir en la garantía de la Seguridad Alimentaria y Nutricional para toda la población caldense, Contribuir en*

la garantía de la Seguridad Alimentaria y Nutricional para toda la población caldense especialmente la que se encuentra en vulnerabilidad alimentaria y nutricional como madres gestantes, mujeres lactantes, niños, población étnicamente diferenciada y desplazados”, que va estrechamente relacionado con las 10 líneas de acción establecidas cada una con objetivos, metas, programas y proyectos, así como indicadores de resultado y ventanas de oportunidad, así:

1. Ingreso y generación de empleos para apoyar el logro de la SAN.
2. Acceso a la canasta básica de alimentos.
3. Estilos de vida saludables.
4. Prevención de la malnutrición y las enfermedades carenciales.
5. Atención integral de la primera infancia con promoción, protección y apoyo a la lactancia materna y nutrición adecuada.
6. Protección del medio ambiente, saneamiento básico y agua potable para el derecho a la SAN.
7. Calidad e inocuidad de los alimentos para la SAN.
8. Sistemas de información, seguimiento y vigilancia de la SAN.
9. SAN para grupos vulnerables: adultos mayores, desplazados y grupos étnicos. desplazados y grupos étnicos.
10. Información, educación y comunicación (IEC) para la movilización social por la SAN.

Desde la Red SAN Caldas, se definió como estrategia para el cumplimiento de los objetivos del Plan Departamental de SAN, la planeación y ejecución de planes operativos anuales, en los que se concretan los proyectos y acciones una vez se tiene claridad de los recursos con los que cuentan las entidades, y una vez surta efecto el proceso de contratación del personal, luego de lo cual se procedo a la armonización con el plan de desarrollo.

Para 2014, se formuló un plan anual para la Red SAN que es coherente con las líneas de acción que responden a los ejes de la política nacional y departamental, los objetivos, las actividades y los actores involucrados. Para los años 2015 y 2016

los planes de acción anuales fueron construidos para cada una de las mesas técnicas, teniendo como eje orientador nuevamente las estrategias y objetivos planteados desde cada dimensión de la SAN a nivel nacional y departamental.

El Plan formula que su financiación se hará con recursos financieros, humanos y técnicos de la gobernación de Caldas, las secretarías Departamentales y Municipales de Educación, Agricultura, Salud, Vivienda y Desarrollo social; incluyendo otras fuentes aportantes de recursos como ICBF, y los recursos propios de las demás instituciones participantes de la RED SAN de Caldas, a través del cumplimiento de sus planes institucionales y en la realización de proyectos interinstitucionales. Además, para el desarrollo de los proyectos se cuenta con la cofinanciación de recursos provenientes de los municipios, la Nación y entidades Internacionales. Una vez desglosados los presupuestos institucionales y definidos los proyectos, anualmente se define la inversión total del Departamento y el monto de las cofinanciaciones con recursos del orden municipal, nacional e internacional.⁹

Ahora bien, se cuenta con un presupuesto asignado propio en cada institución para el desarrollo de las actividades programadas, tanto a nivel municipal como departamental, en cada uno de estos espacios se aúnan los presupuestos establecidos en las instituciones y actores participantes para el desarrollo de las acciones definidas en los respectivos planes de acción de las mesas técnicas departamentales y municipales.

Cabe resaltar que para el departamento se articuló el plan de seguridad alimentaria y nutricional con el plan de desarrollo, razón por la cual se destinan recursos específicos para la dimensión de seguridad alimentaria y nutricional como se evidencia en la Tabla 5-2, y esto ha permitido que se desarrollen acciones puntuales en algunos municipios priorizados del departamento.

⁹ Tomado de Plan Departamental de Seguridad Alimentaria y Nutricional Caldas 2007 – 2017.

Como se observa en la asignación de presupuesto departamental, y al articular las líneas de acción del Plan Departamental de Seguridad Alimentaria y Nutricional con el Plan de Desarrollo, se tiene que se cuenta con recursos específicos en dimensiones que apuntan al trabajo de las líneas de acción.

Tabla 5-2. Presupuesto seguridad alimentaria y nutricional definido en el plan de acción departamental

| DIMENSION DEL PLAN DE DESARROLLO DEPARTAMENTAL | PROYECTO | PRESUPUESTO DEFINIDO | | | |
|--|---|----------------------|---------------|---------------|---------------|
| | | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 |
| Seguridad alimentaria y nutricional | Fortalecimiento del plan departamental de SAN en el Departamento de Caldas | \$ 150.000.000 | \$154.500.000 | \$209.107.785 | \$231.000.000 |
| Vida saludable y condiciones no transmisibles | Fortalecimiento de la promoción de hábitos y estilos de vida saludable en el Departamento de Caldas | \$210.000.000 | \$202.154.653 | \$211.150.000 | - |
| | Mejoramiento del abordaje integral de las enfermedades crónicas no transmisibles en el Departamento de Caldas | - | - | - | \$335.000.000 |
| Salud Pública | Vigilancia de la calidad del agua potable | \$25.000.000 | \$188.800.000 | \$140.600.000 | \$223.569.539 |
| | Vigilancia de la calidad de los alimentos y bebidas alcohólicas | \$19.561.000 | | \$142.953.093 | |
| TOTAL | | \$404.561.000 | \$545.454.653 | \$703.810.878 | \$789.569.539 |

Fuente: Elaboración propia a partir de información relacionada en los planes de acción anuales.

Dentro de la dimensión de seguridad alimentaria y nutricional, y el proyecto de fortalecimiento del plan departamental de seguridad alimentaria y nutricional incluye acciones específicas como:

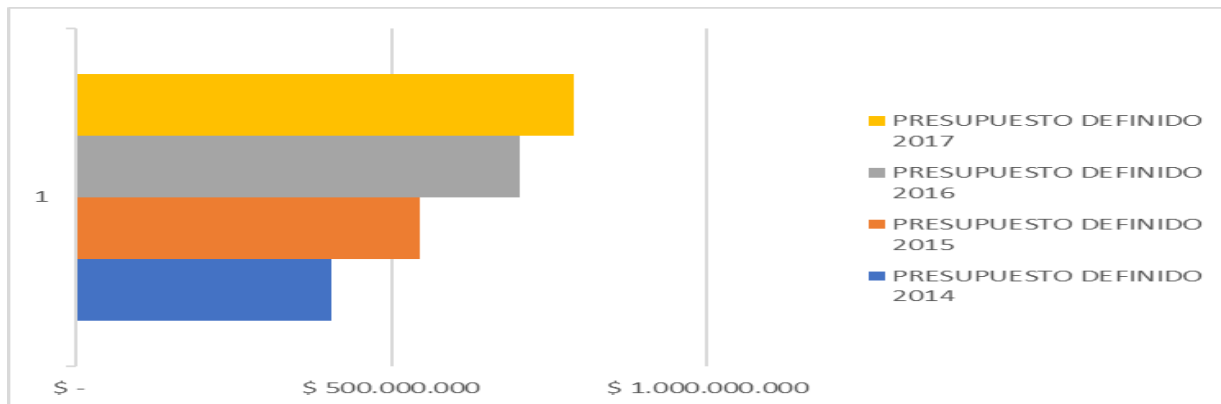
- Desarrollo de escuelas de líderes comunitarios gestores de la seguridad alimentaria y nutricional.
- Desarrollo de estrategias de información, educación y comunicación para la generación de hábitos alimentarios saludables
- Realización de encuentros subregionales Municipales y jornadas de trabajo Departamentales.
- Cofinanciación de proyectos interinstitucionales e intersectoriales.
- Promoción, protección y apoyo a la lactancia materna.
- Fortalecimiento del sistema de vigilancia nutricional.
- Fortalecimiento del Observatorio de seguridad alimentaria y nutricional, que a partir de 2016 se fusiona y articula con el Observatorio Social.
- Convenios con universidades para desarrollo de pasantías en Nutrición.

Adicionalmente se incluyen las dimensiones relacionadas con vida saludable y salud pública, en los proyectos específicos que se articulan al plan departamental de seguridad alimentaria y nutricional, incluyendo en estos presupuestos lo concerniente con la contratación de recurso humano para el desarrollo de las actividades.

En general puede verse que anualmente se ha generado un incremento en la cantidad del presupuesto asignado no solamente a la dimensión de seguridad alimentaria y nutricional, sino también a las dimensiones asociadas, tal como se observa en la Figura 5-4. Esta asignación de recursos se hace previa a la definición de metas propuestas en los planes de acción de las diferentes mesas técnicas de la Red de Seguridad Alimentaria y Nutricional, lo cual pone en evidencia que en cierta forma estos recursos no se asignan con pertinencia de acuerdo con los

planes de acción propuestos, a pesar de lo cual existe coordinación entre el nivel técnico y el nivel directivo, a partir de lo que se promueve la asignación de recursos con base en las necesidades identificadas y sentidas en los aspectos que tienen que ver con cada mesa técnica.

Figura 5-4. Asignación total de recursos en los planes de acción anuales



Fuente: Elaboración propia a partir de información relacionada en los planes de acción anuales.

En el municipio de Riosucio, el coordinador de la mesa técnica cuenta con los planes anuales de acción desde el año 2014 a 2016, enfatizando en la destinación total de recursos por parte de todos los participantes en la mesa para el logro de las acciones planteadas. En la Tabla 5-3 se presentan la información reportada en los planes de acción con sus respectivos seguimientos en lo relacionado con asignación y ejecución de presupuesto para la seguridad alimentaria y nutricional. Cabe resaltar que en esta asignación presupuestal se están incluyendo todos los valores asignados a los programas y proyectos que tienen relación con la seguridad alimentaria y nutricional, como por ejemplo, los programas de asistencia alimentaria tradicionales desarrollados en el país tales como Programa de Alimentación Escolar y programas asistenciales de ICBF.

Tabla 5-3. Ejecución de presupuesto en los planes de acción de seguridad alimentaria y nutricional en Riosucio

| LINEA DE ACCIÓN SAN RIOSUCIO | PRESUPUESTO EJECUTADO | | |
|---------------------------------|-----------------------|-------------------|------------------|
| | 2014 | 2015 | 2016 |
| PROTECCION | \$ 7.800.000 | \$ 42.800.000 | \$ 56.503.000 |
| FORMACION | \$ 138.199.000 | \$ 97.000.000 | \$ 6.150.000 |
| NUTRICION | \$ 7.385.105.458 | \$ 9.808.420.267 | \$ 9.442.181.681 |
| PRODUCCION | \$ 289.710.000 | \$ 359.000.000 | \$ 7.800.000 |
| AMBIENTES SANOS | SIN DATO | \$ 118.200.000 | \$ 4.300.000 |
| TOTAL | \$ 7.820.816.472 | \$ 10.425.422.282 | \$ 9.516.936.697 |

Fuente: Elaboración propia a partir de información relacionada en los planes de acción anuales.

En ese sentido se ha logrado mantener la inversión desde 2014, y se realiza además un cruce de información con la cantidad de la población que es atendida en los proyectos y actividades referentes a seguridad alimentaria y nutricional. En el municipio de Riosucio no existe un presupuesto asignado específico para actividades proyectadas de la mesa técnica de seguridad alimentaria y nutricional, sin embargo, se suman los recursos tanto económicos como en especie que aporta cada institución desde su accionar y que contribuyen al cumplimiento de la metas y objetivos planteados en el plan de acción anual.¹⁰

Para el caso de Villamaría, el coordinador de la mesa técnica municipal de seguridad alimentaria y nutricional manifiesta que, si bien se realiza seguimiento a las metas propuestas en el plan de acción, no se cuenta con la información detallada de las inversiones realizadas por las diferentes entidades participantes de la mesa, ni del presupuesto ejecutado específicamente en las actividades programadas de seguridad alimentaria y nutricional. En ese sentido, la consecución

10 Tomado de entrevista # 8.

de los recursos opera mediante los presupuestos asignados en cada entidad participante para la ejecución de las actividades programadas en el plan de acción establecido.¹¹

Por otra parte, desde la Red departamental de seguridad alimentaria y nutricional, se cofinancian proyectos específicos para los municipios de Caldas, de acuerdo con el plan de acción anual de la Red¹². Esta cofinanciación y presupuestos definidos para acciones interinstitucionales e intersectoriales se tiene en cuenta dentro de la asignación para el proyecto de fortalecimiento del plan departamental de seguridad alimentaria y nutricional que se presenta en la Tabla 5-2.

En este contexto para la variable de nivel meso organización relacionada con el presupuesto puede decirse que en Caldas se dispone de una asignación presupuestal importante para la dimensión específica de seguridad alimentaria y nutricional de acuerdo con lo establecido en el plan de desarrollo departamental. Esto permite que puedan desarrollarse proyectos e inversiones específicas según las prioridades y necesidades que son estipuladas en los planes de acción tanto de la Red departamental como de las mesas municipales o nodos. Así mismo, es relevante que la inversión se ha mantenido tanto en el departamento como en los municipios. Esta variable tiene especial importancia puesto que la implementación efectiva de políticas públicas que tiendan a mejorar las condiciones de vida y a propiciar el desarrollo económico, social y cultural de una población requiere una asignación de recursos financieros que sean suficientes para cumplir los objetivos buscados y sostenibles en el tiempo¹³.

11 Tomado de entrevista # 10

12 Tomado de entrevista # 2

13 <http://flacso.org.ar/wp-content/uploads/2013/06/PFPP-2014.pdf>

- Recursos Humanos

Los individuos son la base para el logro de las acciones en seguridad alimentaria y nutricional (Rosas, 2008). En ese sentido, en este apartado se enfatiza en las habilidades y aptitudes del recurso humano que trabaja en seguridad alimentaria y nutricional en el Departamento de Caldas, y que determinan su actuar en relación con las funciones determinadas de la Red departamental y las mesas técnicas municipales de seguridad alimentaria y nutricional.

Los integrantes de la red departamental de SAN Caldas hacen parte de las instituciones que conforman las respectivas mesas técnicas. En general, cada una es representada por un funcionario que tiene a su cargo además actividades propias e inherentes a la entidad de la cual hace parte. En ese sentido, los integrantes de la red, y las personas que trabajan en SAN cumplen con un perfil específico determinado para su cargo, y se refuerzan su actuar con la participación en la red, logrando transferir las acciones del enfoque sectorial. A partir de los estudios previos de contratación, se infiere que el personal cumple con los requisitos de experiencia para su cargo. En cuanto a su formación, no se puede desconocer que la inseguridad alimentaria y nutricional como problema multidimensional y multicausal requiere la intervención y aporte desde diferentes miradas y perspectivas, por ende, desde diversas profesiones es posible su abordaje; y en este aspecto cobra relevancia el enfoque de trabajo en red, que articula no solamente el trabajo de las instituciones, sino además los puntos de vista y enfoques de quienes participan en ella.

En el Departamento de Caldas y en los municipios de Riosucio y Villamaría se reconoce que si bien existe una debilidad en cuanto a la forma de contratación del personal que trabaja en seguridad alimentaria y nutricional, se ha logrado tener una fortaleza en cuanto al compromiso y los niveles de confianza que se generan entre las instituciones y sus delegados al interior de la Red Departamental y las Mesas Municipales de seguridad alimentaria y nutricional.

Rescatando las apreciaciones de la referente de nutrición de la Dirección Territorial de Salud de Caldas cuando se pregunta sobre los factores de éxito que han permitido que el tema de seguridad alimentaria y nutricional siga teniendo cabida en la agenda pública a pesar de los cambios de gobierno:

“...yo pienso que son los niveles de confianza que se generan entre las personas... son las personas las que dinamizan los procesos, las personas comprometidas con los temas. Ya tenemos una ventaja fundamental y es que los decisores, los que tienen el mando del departamento han entendido la importancia del tema y lo han metido dentro de su proyecto político como una estrategia que ellos la ven de alto impacto y de un contenido social muy alto, eso ha sido la característica de Caldas y del actual gobernador y esa ha sido también la orientación que hemos recibido del director territorial...”¹⁴

Desde otro ángulo, la representante de la Universidad de Caldas en la Red Departamental de Seguridad Alimentaria y Nutricional manifiesta que el secreto para lograr la articulación y gestión efectiva de las acciones propuestas en el recurso humano:

“...Para mí el liderazgo que ha tenido el recurso humano que tiene la dirección territorial es clave. Con un compromiso increíble, yo diría que casi que es un proyecto de vida de la persona que coordina la red. Entonces al ser su proyecto de vida le pone ese amor, ese entusiasmo y ese compromiso, que no es solamente institucional o laboral, sino es un compromiso de proyecto de vida; yo creo que ese es el éxito. Y las personas, por ejemplo, en ICBF también están comprometidos y quieren

14 Tomado de entrevista # 2.

que se cumplan las metas. Mi percepción, desde afuera, como academia, es que ellos no están haciendo un trabajo solo por cumplimiento de metas, por números; sino que están haciendo un trabajo por cumplimiento de metas efectivas, que afecte y que vaya a mejorar la calidad de vida de la población a la que van dirigida las acciones”¹⁵

En general, se identifica compromiso y entusiasmo en las personas que hacen parte tanto de la Red Departamental como de las mesas municipales. Se reconoce por parte de los entrevistados una debilidad en la continuidad del personal que es contratista en las entidades, pero se matiza con un buen empalme realizado, así como la permanencia del equipo gestor de la Red Departamental principalmente desde la Dirección Territorial de Salud, el ICBF y la Secretaría departamental de Agricultura. Sin embargo, vale la pena resaltar en este aspecto que no se tuvo durante la investigación, acceso a los planes de contratación anuales de todas las entidades participantes tanto en la red departamental como en las mesas técnicas, por lo que no fue posible la aplicación de indicadores directos como por ejemplo indicadores de rotación, o indirectos como la relación entre personal de planta y personal contratista.

En la referente a acceso a capacitación permanente, se desarrolla en diferentes niveles: Gobernación y Alcaldías más que capacitación se enfocan los esfuerzos hacia la sensibilización en cuanto a la importancia del tema de seguridad alimentaria y nutricional y sus roles dentro del proceso. A los técnicos se les ofrecen dos procesos de formación en el año: uno en el primer trimestre financiado por ICBF y orientado a definir las reglas y normas, presentación de los asesores para el acompañamiento a los municipios. Se realiza un segundo encuentro, que se ha constituido en un foro con la participación del Sena y las Universidades para

15 Tomado de entrevista # 7.

compartir y mejorar sus conocimientos sobre los avances en investigación y proyección en el ámbito de la seguridad y la autonomía alimentaria.

En un tercer nivel, se realiza acompañamiento permanente a todos los actores institucionales de los municipios y asesoría técnica. Adicionalmente en cada una de las mesas técnicas de la Red de Seguridad Alimentaria y Nutricional se realizan procesos de capacitación al interior de acuerdo con los temas de interés y ejes de política definidos en los planes de acción.

Se destinó en 2016 un recurso específico para la formación de líderes a través de la realización de escuelas de gestores en seguridad alimentaria y nutricional a nivel de los municipios.

Así las cosas, para la variable de nivel micro recurso humano se tiene que, en Caldas, como en todo el país, existe una debilidad por la forma de contratación de las personas que trabajan en seguridad alimentaria llegando incluso a afectar el tiempo de dedicación que se tiene para las funciones específicas relacionadas con este tema. En los municipios y el departamento el grueso de talento humano que responde a seguridad alimentaria y nutricional tiene a su cargo otras funciones específicas en cada una de las entidades de la que hace parte. A pesar de ello se aúnan esfuerzos, y se rescata el compromiso de las personas que ha permitido la visibilidad y relevancia de la seguridad alimentaria y nutricional para el departamento. No se puede desconocer que el recurso humano, o como potencial humano, constituye un factor indispensable para lograr la prestación de servicios de calidad, así como alcanzar las metas y objetivos fijados, cualquiera fuera su naturaleza administrativa, operativa e incluso política.

5.2.2 Capacidad política

La conformación de la Red departamental de Seguridad alimentaria y nutricional y sus nodos en los municipios ha logrado precisamente que las entidades, instituciones públicas o privadas relacionadas con la seguridad alimentaria y nutricional trabajen articuladamente y se organicen para dar cumplimiento a las metas propuestas en los respectivos planes de acción. Tanto a nivel departamental como municipal participa un gran número de instituciones públicas y privadas en la Red y las mesas técnicas. Y en ese aspecto, incluso se busca la participación e inclusión cada vez más de nuevas entidades que puedan tener voz y voto, y generen compromisos reales en pro de la seguridad alimentaria y nutricional. De esta forma, las funciones la interior de la red y sus nodos se distribuyen de acuerdo con las competencias que cada entidad representa, configurándose además en un espacio propicio para la articulación de las actividades institucionales, evitando redundancia y desgaste.

En ese sentido, la articulación de la Red SAN Caldas ha logrado sobrepasar el trabajo realizado en las instituciones, generando acciones reales de intersectorialidad y articulación, que son muy necesarias para afrontar el problema multidimensional y multicausal de la inseguridad alimentaria y nutricional. Es posible que en este escenario de la red se dinamice la implementación de la política pública de SAN, generando escenarios de participación sectorial e institucional que permita la definición de reglas y fomente la participación.

Para la toma de decisiones y planeación de actividades, con la implementación de un sistema de vigilancia articulado que funciona en 26 de los 27 municipios del departamento, se facilita la toma de decisiones informadas:

“Son decisiones que empiezan a volverse más fáciles de tomar precisamente porque se tiene información. Cuando no se tiene la información adecuada todo el mundo cree tener la fórmula de donde y como se debe impactar un fenómeno, pero cuando se tiene una información más clara ya se define que hay situaciones que tienen que ver

*con educación y antes veníamos trabajando en lo asistencial. Por ejemplo, es más productivo un esquema educativo de lavado de manos que entregar 100 mercados a unas familias aparentemente vulnerables, ahí cuánto vale lo uno y cuánto vale lo otro y cuál estrategia es más efectiva. Cuando tenemos ese tipo de información y tenemos ese tipo de análisis podemos llegar a intervenciones más costo efectivas y de mayor impacto en la comunidad...”*¹⁶

Es a partir de esta relación entre las instituciones que se ha logrado conocer, interactuar con las comunidades y definir los protocolos con las comunidades, logrando resultados más efectivos, con mejores elementos para la toma de decisiones y prácticas más claras para la intervención.

En general la Red de Seguridad Alimentaria y Nutricional tiene niveles directivo, técnico y operativo que son las mesas técnicas de seguridad alimentaria y nutricional, que funciona además articuladamente con los nodos de red, que son los municipios. Para la toma de decisiones se parte de la información diagnóstica obtenida con los sistemas de vigilancia y se definen planes de acción anuales, que no se pretende sean demasiado extensos sino más bien concretos y realizables. Cada mesa es independiente para planificar las acciones, siguiendo una hoja de ruta que es Plan departamental de Seguridad Alimentaria y Nutricional, conjugando las acciones de cada mesa y de la red:

*“...no hay líneas de poder porque precisamente en Caldas hemos entendido que en una red social no hay líneas de poder, sino que hay una causa común por la cual todos pedaleamos...”*¹⁷

16 Tomado de entrevista # 3.

17 Tomado de entrevista # 1.

“Desde mi perspectiva pienso que la validez de una red social la da los productos obtenidos más allá del soporte jurídico, y los producidos en términos de actividades realizadas, proyectos ejecutados y personas comprometidas, sobre todo, y además tiene que haber un dinamizador de política que de alguna forma le duela el tema y yo creo que en Caldas somos varios los técnicos que hacemos ese proceso de dinamizadores de la red” ¹⁸

Así las cosas, se facilita la relación entre las entidades, de forma fluida y concreta, con la participación de todas las entidades y sus representantes ante la Red y las mesas municipales. El hecho de no establecer líneas de poder facilita la comunicación entre las partes y fomenta su participación.

Los espacios de discusión y participación establecidos se constituyen en reuniones mensuales o bimensuales tanto a nivel departamental como municipal, en los que se propicia la interlocución de los actores involucrados y el consenso sobre los resultados obtenidos, y las metas establecidas. A nivel departamental, cada mesa técnica cuenta con actas de reunión periódica que dan cuenta de las gestiones realizadas, mientras que a nivel municipal se realiza una sola reunión de la Red Municipal de Seguridad Alimentaria y Nutricional, y es el coordinador de la mesa quien cuenta con las actas y soportes de gestión.

Por otro lado, la participación comunitaria entendida como una construcción social, enmarcada en un espacio y contexto, y motivada por las necesidades sentidas por los colectivos, que, por ende, originan altos niveles de compromiso frente a objetivos comunes y requiere de interacción, socialización, colaboración, vínculos

18 Tomado de entrevista # 2.

y recursos compartidos (Cueto, Seminario, & Balbuena, 2015). Así mismo, el profesor Alejo Vargas (2002) expone que la participación comunitaria hace referencia a *“procesos de organización y movilización, a través de los cuales se busca ser protagonista o sujeto de su propio desarrollo”*.

En Caldas, a nivel departamental respecto a la seguridad alimentaria y nutricional, no se logra llegar a este nivel de articulación; sin embargo, en los municipios el empoderamiento y participación de organizaciones comunitarias se alcanza de forma más efectiva. Por ejemplo, en Riosucio hacen parte activa de la mesa técnica municipal de seguridad alimentaria y nutricional, no solamente los representantes de los cuatro resguardos indígenas pertenecientes a la zona, sino además una Organización de Custodios de Semillas, lo que ha permitido aterrizar las acciones a las necesidades reales de las comunidades. Siguiendo a Vargas (2002), es necesario que la comunidad genere propuestas, se organice, oriente, controle su desarrollo de manera autónoma o en unión de la instituciones públicas o privadas que le apoyen, logrando vincular a todos los sujetos y organizaciones a la gestión pública en sus diferentes niveles de gobierno (Vargas, 2002).

Así, los mismos actores institucionales reconocen la necesidad de vincular más efectivamente la participación comunitaria. A continuación, la apreciación del Director Territorial de Salud de Caldas al indagar sobre las estrategias que se generan para involucrar la participación comunitaria:

“Curiosamente ese tema debería estar en el primer lugar y por las circunstancias propias de los ejercicios político administrativos está como de último; aun cuando todos entendemos que ninguna estrategia que no involucre a la comunidad funciona; lo tenemos claro, lo tenemos definido y se sabe que sin eso nada va a funcionar, no obstante ha sido el elemento más complejo y los más complejo del asunto es lograr llevarlo a una primera línea y no solo en la red sino en todo ... el eje central es el ser humano, el individuo, la persona y sus necesidades y es la construcción de la políticas públicas lo más difícil de lograr; todas las acciones que

hacemos están en función de eso pero no sé todavía dónde es que fallamos para que eso este en el centro de las políticas y en el centro de las estrategias y es tal vez una debilidad, pero por lo menos lo importante es que lo reconocemos y lo hemos evidenciado y estamos trabajando para buscar alternativas en ese sentido, porque ni siquiera dentro de nuestros presupuestos aparece la posibilidad de fortalecer los equipos dedicados a la interacción comunitaria...”¹⁹

5.3 Desafíos de fortalecimiento institucional para la seguridad alimentaria y nutricional en Caldas

De acuerdo con Tobelem (1980) es posible identificar el grado de capacidad institucional de un organismo para llevar a cabo ciertas acciones, al evaluar los obstáculos y debilidades a remover, y establecer las acciones requeridas para ello. En ese sentido propone identificar seis tipos de déficits de capacidad institucional que se agrupan en dos grandes categorías de problema. La primera categoría incluye a las brechas que forman parte del ambiente macro institucional, mientras que la segunda se ciñe a las brechas relacionadas con el ambiente micro institucional.

Así, el primer grupo de déficits está relacionado con la existencia de normas, leyes y “reglas de juego” que condicionen o impiden la ejecución de tareas, así como también al contexto político y macroeconómico y a las relaciones interorganizacionales e interjurisdiccionales que mantiene la organización con el resto de los actores que integran su entorno. Los déficits micro institucionales, por su parte, guardan relación con la capacidad financiera y física de la organización; con su organización interna (distribución de funciones, estructuras y

19 Tomado de entrevista # 3.

procedimientos); con los sistemas de recursos humanos y de remuneraciones del personal y con la capacidad individual de los responsables de ejecutar las tareas.

En ese sentido, en conjunción de los componentes y variables definidos para el análisis de las capacidades institucionales en el nivel micro, meso y macro, con las categorías de brechas institucionales propuestas por Tobelem (1980), es posible identificar desafíos para el fortalecimiento de las capacidades institucionales para la seguridad alimentaria y nutricional en el Departamento de Caldas y sus dos municipios objeto del presente trabajo.

- Nivel micro:

Si bien es cierto que la forma de contratación estatal no permite garantizar la continuidad del personal que trabaja en seguridad alimentaria y nutricional, en Caldas se han realizado esfuerzos por facilitar procesos de empalme en los cambios de administración adecuados para retomar los compromisos adquiridos. En este aspecto es fundamental que la representación de las entidades gestoras de la Red de Seguridad Alimentaria y Nutricional ha sido constantes en su labor y compromiso, facilitando enrolar tanto a las nuevas personas que pasan a formar parte de los equipos, como a las instituciones que se adscriben como participantes en las diferentes mesas técnicas de esta red.

Se reconoce por parte de todos los actores, el compromiso constante y la importancia del talento humano para la garantía de acciones efectivas en pro de la seguridad alimentaria y nutricional. Adicionalmente, desde el departamento se han realizado esfuerzos para garantizar el acceso permanente a capacitación y actualización relacionada, no solamente para los actores actuales de la red, sino además para la población profesional y comunitaria, en búsqueda de la vinculación de cada vez más actores activos que se comprometan con el tema de la seguridad alimentaria y nutricional.

Ahora bien, como reto de fortalecimiento institucional, se considera pertinente la posibilidad de mejorar los tiempos de dedicación de los representantes de las diferentes entidades, para el trabajo específico en las acciones planeadas de la red; permitiendo que se generen mayores compromisos desde las instituciones que son representadas en la red.

- Nivel meso

El diseño de un plan de acción puntual anual para cada una de las mesas técnicas de seguridad alimentaria y nutricional ha permitido que las normas y reglas sean claras desde el inicio del año, y de esa forma se distribuyen y organizan las funciones de acuerdo con las competencias de cada una de las instituciones que son representadas en estas mesas técnicas. Como se ha planteado anteriormente, en Caldas se proponen planes de acción que no necesariamente son muy extensos, pero que plasman las necesidades sentidas y que tiene como característica fundamental la capacidad de ser realizables en la vigencia, de tal forma que se procura llevar a cabo todas las acciones planteadas en ellos. Así mismo, para su definición cabe precisar que la implementación de un sistema de vigilancia integrado ha permitido que los planes de acción se planteen con pertinencia en las necesidades reales identificadas tanto en el departamento como en sus municipios objeto de análisis.

En cuanto a la definición y asignación de presupuesto, Caldas presenta fortaleza en tanto que la dimensión de seguridad alimentaria y nutricional se incluyó en el plan de desarrollo departamental, así pues, que anualmente está definido un presupuesto específico para el desarrollo de las metas y acciones que se planifican en los planes de acción anuales, a nivel del departamento y de sus municipios priorizados.

- Nivel macro:

La idea de la red sugiere la manera en la cual una variedad de actores situados en un laberinto de organizaciones públicas y privadas con interés en una política en particular se conectan unos con otros. Los actores en la red intercambian ideas, recursos y negocian posibles soluciones a problemas públicos. De esta forma se van generando conexiones que borran los límites entre el Estado y la sociedad, y es la red que fusiona a lo público y lo privado (Zurbriggen, 2011).

Siguiendo a Evans (1996) y su concepto de autonomía imbricada (embedded autonomy) según el cual la intervención del estado en determinada arena pública se vería facilitada si se cuenta con la cooperación de los actores relevantes, pues este apoyo fortalece las condiciones para implementar las políticas; en Caldas además de la existencia de un aparato administrativo conforme, se requiere involucrar el entorno social adyacente, fortaleciendo las relaciones no solamente con el sector privado, sino con el resto de organizaciones sociales, sin que esto signifique sacrificar su capacidad actuar de manera autónoma.

Es una necesidad que se identifica desde el nivel directivo hasta el nivel técnico de la Red de Seguridad Alimentaria, el favorecimiento de una mayor participación e involucramiento de los actores comunitarios en los procesos que se desarrollan a nivel departamental. En ese sentido, se han realizado esfuerzos para capacitar a la comunidad, generando interés y compromiso para iniciar el trabajo en seguridad alimentaria y nutricional tanto a nivel municipal como departamental. Así se logra la sensibilización de más actores que pueden formar parte activa de la red, además de ejercer un rol de control social a la implementación de los planes departamentales y municipales de seguridad alimentaria y nutricional.

6 Conclusiones

En el Departamento de Caldas no solamente ha existido voluntad política para avanzar en la identificación de problemáticas relacionadas con la seguridad alimentaria y nutricional así como en la formulación de los planes de departamentales y municipales de seguridad alimentaria y nutricional, sino que se suman energías para lograr la consolidación de la Red Departamental de Seguridad Alimentaria y Nutricional, tanto en sus mesas técnicas como mesas municipales, lo que ha permitido la participación de actores públicos, privados y comunitarios (sobre todo a nivel municipal). Así, se suman esfuerzos para fortalecer las capacidades institucionales que favorezcan la implementación de la política de seguridad alimentaria y nutricional.

En lo que concierne al personal como eje para garantizar la continuidad y ejecución de los planes de seguridad alimentaria y nutricional, si bien es cierto que por coyunturas electorales o de contratación estatal no es posible la permanencia por largos períodos de los mismos funcionarios, se ha buscado que al momento de realizar los empalmes por cambios de administración o de servidores, queden claros los compromisos adquiridos en seguridad alimentaria y nutricional, con la finalidad que sean cumplidas las obligaciones y tareas establecidas en los diferentes planes, sin importar quienes se encuentren ocupando los cargos. Sumado a que desde la Gobernación y los niveles directivos de las instituciones principales que hacen parte de la red departamental existe compromiso y se ha sensibilizado en la importancia de mantener en la agenda pública el tema de seguridad alimentaria y nutricional.

En este aparte es fundamental reconocer el papel que ha venido desarrollando la Referente de Nutrición de la Dirección Territorial de Salud de Caldas, quien ha tenido liderazgo y compromiso permanente, además de iniciativa como una de las gestoras de la Red Departamental de Seguridad Alimentaria y Nutricional, y ha asumido el tema como un proyecto de vida y compromiso permanente, como algunos de los entrevistados manifiestan. También ha promovido la motivación y sensibilización en los demás actores que hacen parte de la red y sus nodos municipales, de tal forma que se toma fuerza en las intervenciones y se hace siempre visible en la agenda pública. Como ella misma reconoce, es imprescindible iniciar la chispa e identificar el momento de permitir la autonomía de los actores, para favorecer el empoderamiento de todos los actores y mantener vivo el tema, aunque se presenten cambios de personal.

La inseguridad alimentaria y nutricional es el resultado de la pobreza y la inequidad frente a la distribución de la riqueza, por ello no depende tanto de la disponibilidad de alimentos como del acceso efectivo que las personas y las familias tienen a ellos, que no se restringe exclusivamente a los ingresos económicos o las posibilidades de producción, sino también a las dotaciones iniciales, las condiciones, las oportunidades, las capacidades y los recursos que poseen las personas y las familias para ello. En ese contexto de desigualdades e inequidad, las capacidades institucionales juegan un papel central para romper el círculo vicioso de desigualdad que se genera o para activar mecanismo que coadyuven a mitigarlo.

Una premisa fundamental de este enfoque es que las capacidades institucionales determinan en buena medida las posibilidades de que un gobierno concreto incida en la seguridad alimentaria y nutricional de los individuos en una comunidad determinada. Estas posibilidades, sin embargo, son drásticamente reducidas cuando no se poseen las reglas y los instrumentos necesarios. Así, las capacidades

institucionales pueden ser el detonador para la formulación e implementación de políticas públicas efectivas en seguridad alimentaria y nutricional, pero, paradójicamente, también pueden generar la desigualdad en los territorios más pobres y rurales.

En términos generales, una institución que posea las capacidades institucionales necesarias y suficientes muy probablemente alcance las metas y objetivos fijados. Por el contrario, si una institución presenta serios déficits de capacidad en los procesos de gestión más críticos su funcionamiento será deficiente, lo que repercutirá de manera directa en la eficacia y eficiencia de las políticas públicas que decida llevar adelante.

El análisis de capacidades institucionales permite identificar las condiciones actuales de una organización o del Estado para hacer frente a una problemática compleja como es la seguridad alimentaria y nutricional, además facilita la identificación de brechas que deben superarse para lograr acciones más efectivas y eficaces en este aspecto, y lograr repercutir de manera positiva en la calidad de vida de las personas.

Como propuesta para un futuro abordaje de este tema, queda abierta la posibilidad de aplicar otra metodología de análisis de capacidades institucionales, quizás desde un enfoque más cuantitativo, que permita correlacionar indicadores puntuales de seguridad alimentaria y nutricional con indicadores de capacidades institucionales. Se reconoce como una limitante de este trabajo, el acceso a la información específica y operativa tanto de la red como de las mesas técnicas municipales, lo que dificultó la operacionalización de algunas variables definidas para las capacidades institucionales en seguridad alimentaria y nutricional.

A. Anexo 1: Lista de entrevistados

| # Entrevista | Entrevistado |
|--------------|---|
| 1. | Subdirector de Salud Pública de Caldas |
| 2. | Referente de Nutrición de la DTSC |
| 3. | Director Territorial de Salud de Caldas |
| 4. | Representante de ICBF en la Red de Seguridad Alimentaria y Nutricional |
| 5. | Representante de Secretaria de Integración y Desarrollo Social en la Red de Seguridad Alimentaria y Nutricional |
| 6. | Representante de Secretaria de Agricultura en la Red de Seguridad Alimentaria y Nutricional |
| 7. | Representante de Universidad de Caldas en la Red de Seguridad Alimentaria y Nutricional |
| 8. | Coordinador de la Mesa Municipal de Seguridad Alimentaria y Nutricional Riosucio |
| 9. | Representante de la IPS Minga en la Red Municipal de Seguridad Alimentaria y Nutricional Riosucio |
| 10. | Coordinador de la Mesa Municipal de Seguridad Alimentaria y Nutricional Villamaría |

B. Anexo 2: Consentimiento informado

CONSENTIMIENTO INFORMADO PARA PARTICIPAR EN LA ENTREVISTA SEMIESTRUCTURADA A ACTORES DENTRO DEL TRABAJO “ANÁLISIS DE CAPACIDADES INSTITUCIONALES EN SEGURIDAD ALIMENTARIA Y NUTRICIONAL. CASO CALDAS”

Yo, _____ por medio de la presente acepto participar en la entrevista semi-estructurada a actores dentro del estudio “ANÁLISIS DE CAPACIDADES INSTITUCIONALES EN SEGURIDAD ALIMENTARIA Y NUTRICIONAL. CASO CALDAS” a cargo de Claudia Liliana Ochoa Contreras, estudiante de la Maestría en Seguridad Alimentaria y Nutricional. Se me ha informado que el objetivo del estudio es realizar un análisis de fortalecimiento institucional en seguridad alimentaria y nutricional en el departamento de Caldas.

Igualmente, reconozco que mi participación consistirá en responder algunas preguntas sobre la implementación de la política pública de seguridad alimentaria y nutricional y que no se generarán riesgo ni inconvenientes para mí durante este procedimiento. Se me informa que siempre que lo autorice la entrevista podrá ser grabada para facilitar la recolección y análisis de la información.

Entiendo que mi participación en el estudio es libre y voluntaria y no recibiré por mi participación ningún tipo de retribución económica, además que conservo mi derecho de retirarme del estudio en cualquier momento cuando así lo considere, sin que mi decisión afecte mi integridad.

Acepto que mis datos personales serán manejados en forma confidencial, bajo la responsabilidad de la estudiante, quien realiza esta entrevista.

Manifiesto que tras haber leído el documento, me considero debidamente informado (a) y he aclarado mis dudas con la estudiante responsable de la entrevista.

En constancia firmo en _____ a los ____ días del mes _____ de 2017.

Participante:

Firma: _____

Documento de identidad: _____

Bibliografía

- Alonso, G. (2007), "Elementos para el análisis de capacidades estatales", en Alonso, Guillermo ed., Capacidades estatales, instituciones y política social, Buenos Aires, Prometeo Libros.
- Álvarez Alvear, A. L. (2016). La participación comunitaria en la formulación del plan decenal de soberanía y seguridad alimentaria y nutricional Nariño 2010-2019, estudio de caso (Doctoral dissertation, Universidad Nacional de Colombia-Sede Bogotá).
- Banco Mundial (1997). Colombia, estudio sobre la capacidad de los gobiernos locales: más allá de la asistencia técnica en La descentralización y el desarrollo institucional en Colombia, hoy: un análisis a la descentralización. Bogotá Colombia: Escuela Superior de Administración Pública (ESAP).
- Bertranou, J. (2011), Análisis preliminar del desarrollo de capacidades estatales en el nivel nacional para la promoción y fiscalización de la seguridad vial. Ministerio del Interior de la Nación. Buenos Aires, Argentina
- Bertranou, J. (2012), "Notas sobre el concepto de capacidad estatal y sus aplicaciones", mimeo, ICO/UNGS.
- Bertranou, J. (2013). Capacidad estatal: aportes al debate conceptual. In Séptimo Congreso Argentino de Administración Pública.
- Brito, M. (2002). Buen gobierno local y calidad de la democracia. Ponencia presentada en el I Congreso Latinoamericano de Ciencia Política. Salamanca, España. 9 al 11 de mayo. Universidad de Salamanca.
- Burns, J. P. (2004). Government capacity and the Hong Kong civil service. Oxford University Press.

- Cejudo, G.; Sánchez, G. y Zabaleta, D. (2008). La calidad del gobierno en el ámbito estatal: discusión conceptual y aplicación al caso de Jalisco. Documento de apoyo del Informe sobre Desarrollo Humano Jalisco 2009. México: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.
- Chávez, O. y Rayas, I. (2006). Fortalecer la capacidad institucional. La plataforma para un gobierno exitoso, en Portal de desarrollo. Recuperado 12/06/2012 de: http://demos.estrasol.com.mx/icma/media/Competitividad_Institucional.pdf.
- CIAT, C. I. (2008). Evaluación del desarrollo de capacidades: Experiencias de organizaciones de investigación y desarrollo alrededor del mundo. Cali, Colombia.
- Completa, E. R. (2016). Capacidad Estatal, Brechas de Capacidad y Fortalecimiento Institucional/State Capacity, Capacity Gaps And Institutional Strengthening. *Análisis Político*, 29(87), 60.
- CONPES. (2008). Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (PSAN). Documento No 113. Bogotá: CONPES.
- Cueto, R., Seminario, E., y Balbuena, A. (2015). Significados de la organización y participación comunitaria en comunidades vulnerables de Lima Metropolitana. *Revista de Psicología Volumen 33*, 57-86.
- Cumbre Mundial sobre la Alimentación [Internet]. 1996 Recuperado a partir de: http://www.fao.org/wfs/index_es.htm
- Del Castillo, S. (2010) La seguridad alimentaria y nutricional como derecho: mucho más que la evolución de un concepto. Recuperado a partir de: <https://es.scribd.com/doc/86566735/Definiendo-La-SAN-Como-Derecho>
- DNP. (2008). Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional. Bogotá.
- DNP (2015) Evaluación Institucional y de Resultados de la Política de Seguridad Alimentaria y Nutricional. Informe de resultados de la evaluación
- Domínguez, J. y Jiménez, P. (2010). El acceso al agua y saneamiento: un problema de capacidad institucional local. En: *Gestión y política pública - Centro de Investigación y Docencia Económicas*, 19 (2), (pp. 311-350).

- Duque Cante, N. (2012). Análisis de factores de capacidad institucional en municipios pequeños de los departamentos de Boyacá y Cundinamarca. Cuadernos de Administración (Universidad del Valle), 28(47), 10-24. Retrieved October 17, 2017, from http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0120-46452012000100002&lng=en&tlng=es.
- Evans, P. (1996), "El Estado como problema y como solución", Desarrollo Económico, vol. 35, N° 140 (enero-marzo)
- FAO. (2010). Estrategia Institucional sobre el Desarrollo de la capacidad. Roma, Italia.
- Forss, K. and Venson, P. (2002), An Evaluation of the Capacity Building Efforts of United Nations Operational Activities in Zimbabwe: 1980-1995, <http://www.un.org/esa/coordination/Chpt8.PDF>
- FUNICA (2009). Análisis para el fortalecimiento institucional de las entidades públicas del gobierno regional, municipal, organizaciones locales y comunitarias del sector agropecuario y forestal de la Región Autónoma del Atlántico Norte. Puerto Cabezas – Nicaragua
- García Chourio, J. (2003). DE LA PRIMERA A LA SEGUNDA GENERACIÓN DE REFORMAS DEL ESTADO EN AMÉRICA LATINA; GIRO IDEOLÓGICO Y CAMBIO CONCEPTUAL. Cuadernos de Economía, 22(38), 95-125. Retrieved October 17, 2017, from http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0121-47722003000100005&lng=en&tlng=es.
- Grindle, M. (1997) The Good Government Imperative, Human Resources, Organizations, and Institutions, en Grindle, M. (ed.), Getting Good Government. Capacity Building in the Public Sectors of Developing Countries, Cambridge, Harvard University Press.
- Grindle, M. (2007). Going Local: Decentralization, Democratization, and the Promise of Good Governance. Princeton NJ: Princeton University Press.

- Hilderbrand, M. y Merilee G. (1997) Building State Capacity in the Public Sector. What can be done?, en Grindle, Merilee (ed.), Getting Good Government. Capacity Building in the Public Sectors of Developing Countries, Cambridge, Harvard University Press.
- Londoño Palacio, O. L., & Calderón Villafañez, L. C. (2014). Guía para construir estados del arte. Bogotá: ICNK.
- Migdal, J. 1988. Strong Societies and Weak Status. Princeton: Princeton University Press.
- Ministerio de la Protección Social, Instituto Nacional de Salud, Instituto Colombiano de Bienestar Familiar. (2010). Encuesta Nacional de la Situación Nutricional en Colombia (ENSIN) 2010.
- Minsalud-FAO. (2015). Compilado Nacional del Estado Actual de los Planes Departamentales de Seguridad Alimentaria y Nutricional. Bogotá.
- Moreno Jaimes, C. (2007). Los Límites Políticos De La Capacidad Institucional: Un Análisis De Los Gobiernos Municipales En México. Revista de ciencia política (Santiago), 27(2), 131-153. <https://dx.doi.org/10.4067/S0718-090X2007000300007>
- MSPS (2015). Informe de Seguimiento y Evaluación del Plan Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (SSyE).
- Naciones Unidas. Declaración del Milenio. Resolución 55/2, aprobada por la Asamblea General. New York: Naciones Unidas; 2013.
- Ospina, S. (2002, October). Construyendo capacidad institucional en América Latina: el papel de la evaluación como herramienta modernizadora. In Presentado en VII Congreso Internacional del CLAD sobre la reforma del Estado y de la Administración Pública. Lisboa, Portugal (Vol. 8).
- Oszlak, O. y Orellana, E. (1993), "El análisis de la capacidad institucional: aplicación de la metodología SADCI". Artículo inédito, Buenos Aires, Argentina.
- Oszlak, O. (2004). Transformación Estatal y Gobernabilidad en el Contexto de la Globalización: el caso argentino.

- Patiño, S. (2010). La seguridad alimentaria en Caldas, Colombia. Un ejercicio de implementación de política pública. *Cultura-Hombre-Sociedad CUHSO*, 20(1), 49-65.
- Repetto, F. (2004). Capacidad Estatal: requisito para el mejoramiento de la Política Social en América Latina. Inter-American Development Bank.
- Repetto, F. (2007). Capacidad estatal, institucionalidad social y políticas públicas o la búsqueda del “tesoro perdido”, En Alonso, G. Capacidades estatales, instituciones y política social. Buenos aires, Argentina: Prometeo Libros Editorial.
- Restrepo-Yepes, O. (2011). La protección del derecho alimentario en Colombia: descripción y análisis de las políticas públicas sobre alimentación y nutrición desde 1967 a 2008. *Opinión Jurídica Universidad de Medellín*, 10(20).
- Riehl, C. (2001). Bridging to the future: The contributions of qualitative research to the sociology of education. *Sociology of Education*, 74 (Extra Issue): 115–134.
- Rosas, A. (2008). Una ruta metodológica para evaluar la capacidad institucional. *Política y cultura*, (30), 119-134.
- Sadovnik, A. R. (2007). Qualitative Research and Public Policy. En F. Fischer, *Handbook of Public Policy Analysis* (págs. 417-427). Boca Ratón: CRC.
- Salcedo S.(2005) Políticas de Seguridad Alimentaria en Países de la Comunidad Andina. FAO, 197 p.
- Sánchez, A.; Tovar, E. y Sánchez, A. (2003). Evaluación del Desempeño de los gobiernos municipales de Jalisco. Hacia una política regional de fortalecimiento municipal. *Revista Gestión Municipal* 1(1). Guadalajara, Jalisco: Universidad de Guadalajara
- Savitch, H. V. (1998). Global challenge and institutional capacity: or, how we can refit local administration for the next century. *Administration & Society*, 30(3), 248-273.
- Sen, A. (2001) La desigualdad económica. Fondo de Cultura Económica.

- Sen, A. (2002). El derecho a no tener hambre, trad. Everaldo Lamprea Montealegre [Internet]. Universidad Externado de Colombia. Centro de Investigación en Filosofía y Derecho.
- Sikkink, K., & Wolfson, L. (1993). Las capacidades y la autonomía del Estado en Brasil y la Argentina. Un enfoque neoinstitucionalista. *Desarrollo Económico*, 543-574.
- Singh, P. (2005). Data collection in qualitative research. Brisbane, Queensland, Australia: Queensland University of Technology, CD ROM of course EDN611, possession of author; also at <http://olt.qut.edu.au/edu/EDN611/sec/index.cfm?>
- Tobelem, A. (1992), Institutional capacity analysis and development system (ICADS), Public Sector Management Division, Technical Department Latin America and the Caribbean Region of the World Bank, LATPS Occasional Papers, Series N° 9.
- Vargas, A. (2002). Participación social. Una Mirada crítica. Bogotá: Almudena editores.
- Weiss, L. 1998. *The Myth of the Powerless State*. New York: Cornell University Press.
- Willems, S. (2004). Institutional capacity and climate actions. Summary paper.
- World Bank. 1997. *World Development Report: The State in a Changing World*. New York: Oxford University Press
- Zurbriggen, C. (2011). La utilidad del análisis de redes de políticas públicas. *Argumentos* (México, D.F.), 24(66), 181-209. Recuperado en 09 de noviembre de 2017, de http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0187-57952011000200008&lng=es&tlng=es.