Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura

Gestión y Planificación Territorial en Seguridad Alimentaria y Nutricional (SAN) a Nivel Nacional y Territorial

Estrategia de Gestión Territorial en SAN para la Garantía Progresiva del Derecho Humano a la Alimentación Adecuada (DHAA) en Colombia

La equidad es de todos

Prosperidad Social

PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA
Iván Duque Márquez

PROSPERIDAD SOCIAL
Directora General Prosperidad Social
Susana Correa Borrero

Subdirectora General de Programas y Proyectos
Ana María Palau

Director de Inclusión Productiva
Juan Manuel Erazo Urrea

Coordinadora Grupo de Trabajo Seguridad Alimentaria
María Fernanda Mera González

ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA ALIMENTACIÓN Y LA AGRICULTURA (FAO)
Representante FAO Colombia
Alan Bojanic

Representante Adjunta FAO Colombia
Manuela Ángel

Especialista Senior en Alimentación y Lucha Contra la Malnutrición
Michela Espinosa Reyes

EQUIPO TÉCNICO PROSPERIDAD SOCIAL
Profesional Especializado
Martha Lucía Londoño Vélez.

Profesional Especializado
Juan Carlos Trujillo Palacio

Contratista
Marlen Yolanda Sierra Mendigaño

Profesional universitario
Yenni Magola Rosero Sosa

Profesional Especializado
Carolina Ramírez Suárez

Contratista
Yenny Aidé Perez Guío

EQUIPO TÉCNICO FAO
Coordinadora de Proyecto
Carolina Santos Niño

Profesional Especializado en Seguridad Alimentaria y Nutricional
Ángela Marcela Gordillo M

Profesional Especializado en Derecho Humano a la Alimentación
Gerson Vásquez Vergara

Profesional Especializado en Seguridad Alimentaria y Nutricional
Santiago Mazo Echeverri

OFICINA DE COMUNICACIONES FAO COLOMBIA
Coordinador de Comunicaciones FAO Colombia
Jorge Hernán Mahecha Rodríguez

Profesional Misional en Comunicaciones
Diana Patricia Samacá Ramírez

Revisión de estilo, diseño y diagramación
Dos Publicistas

ÍNDICE

1.	**INTRODUCCIÓN**	3
2.	**JUSTIFICACIÓN**	7
3.	**OBJETIVOS**	10
3.1.	Objetivo general	10
3.2.	Objetivos específicos	10
4.	**MARCO REFERENCIAL**	12
4.1.	Marco conceptual	12
4.1.1.	El Derecho Humano a la Alimentación Adecuada (DHAA)	12
4.1.1.1.	Componentes del DHAA	12
4.1.1.2.	Obligaciones de los Estados frente al derecho a la alimentación	14
4.1.1.3.	Escalas de realización social del derecho a la alimentación	14
4.1.1.4.	Enfoque diferencial	17
4.1.1.5.	Enfoque territorial	19
4.1.1.6.	Vínculos entre el derecho a la alimentación y otros derechos humanos	20
4.1.1.7.	Articulación SAN/DHAA en las herramientas de planificación territorial.	21
4.2.	Marco normativo	22
5.	**ESTRATEGIA PARA EL ACOMPAÑAMIENTO TÉCNICO Y EL FORTALECIMIENTO DE CAPACIDADES**	27
5.1.	Fase de alistamiento	31
5.1.1.	Orientaciones técnicas	31
5.1.2.	Orientaciones metodológicas	32
5.2.	Fase de planeación del acompañamiento	36
5.2.1.	Orientaciones técnicas	36
5.2.2.	Orientaciones metodológicas	37
5.3.	Fase de implementación del plan de acompañamiento técnico y fortalecimiento de capacidades para la gestión en SAN para la garantía del DHAA	43
5.3.1.	Aspectos trazadores	43
5.3.2.	Momento de formulación/reformulación de la política/plan/programa	45
5.3.2.1.	Orientaciones técnicas	45
5.3.2.2.	Orientaciones metodológicas	46
5.3.3.	Momento de implementación de la política/plan/programa	48
5.3.3.1.	Orientaciones técnicas	48
5.3.3.2.	Orientaciones metodológicas	49
5.3.4.	Momento de seguimiento, monitoreo y evaluación de la política/plan/programa	51
5.3.4.1.	Orientaciones técnicas	53
5.3.4.2.	Orientaciones metodológicas	53
5.4.	Fase de seguimiento al plan de acompañamiento	55
5.4.1.	Orientaciones técnicas	55
5.4.2.	Orientaciones metodológicas	56
6.	**BIBLIOGRAFÍA**	61
7.	**ANEXOS**	67

SIGLAS

CAMU	Centros de Atención Médica de Urgencia.
CISAN	Comisión Intersectorial de Seguridad Alimentaria y Nutricional
CODPOS	Consejos Departamentales de Política Social.
COMPOS	Consejos Municipales de Política Social
CONPES	Consejo Nacional de Política Económica y Social
CSA	Comité de Seguridad Alimentaria.
CTP	Consejos Territoriales de Planeación.
DESC	Derechos Económicos, Sociales y Culturales.
DNP	Departamento Nacional de Planeación.
DHA	Derecho Humano a la Alimentación.
DHAA	Derecho Humano a la Alimentación Adecuada.
DS	Dietas Sostenibles.
ESAP	Escuela Superior de Administración Pública.
EPS	Entidades Promotoras de Salud.
FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación.
FARC-EP	Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia - Ejército del Pueblo.
IPS	Instituciones Prestadoras de Salud.
ODS	Objetivos de Desarrollo Sostenible.
OSAN	Observatorio de Seguridad Alimentaria y Nutricional.
PDA	Pérdidas y Desperdicios de Alimentos.
PDET	Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial.
PIDESC	Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.
PMA	Programa Mundial de Alimentos.
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.
PSAN	Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional.
SAN	Seguridad Alimentaria y Nutricional.
SENA	Servicio Nacional de Aprendizaje.
SIPAM	Sistemas Importantes del Patrimonio Agrícola Mundial.

1.

INTRODUCCIÓN

INTRODUCCIÓN [1]

Colombia es un Estado parte tanto del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC)[2] como del Comité de Seguridad Alimentaria Mundial. Esto implica un compromiso político, jurídico y económico por trabajar en la eliminación del hambre, la garantía progresiva del Derecho Humano a la Alimentación Adecuada (DHAA) y el fortalecimiento de las condiciones de Seguridad Alimentaria y Nutricional (SAN) de toda su población (CSA, 2017).

A nivel internacional, diversos marcos generales orientan las acciones estratégicas para el logro de la SAN y la garantía progresiva del DHAA: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible; las directrices voluntarias en apoyo a la realización progresiva del DHAA en el contexto de la seguridad alimentaria; las directrices voluntarias sobre la gobernanza responsable de la tierra, la pesca y los bosques, en el contexto de la seguridad alimentaria nacional; los principios para la inversión responsable en la agricultura y los sistemas alimentarios, entre otros (CSA, 2017).

Precisamente, en los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS-Agenda 2030), el número 2, denominado "Hambre Cero", apuesta por terminar con todas las formas de hambre y malnutrición y velar porque todas las personas accedan de manera permanente a una alimentación suficiente y nutritiva, con especial énfasis en los niños. Todas las metas planteadas en este ODS implican transformaciones y compromisos políticos para los Estados del mundo.

Es importante señalar, además, que el trabajo en torno a la SAN y al DHAA, está relacionado con el cumplimiento de otros ODS como: el fin de la pobreza, salud y bienestar, agua limpia y saneamiento, producción y consumo responsables, entre otros (UNDP, 2015).

En Colombia la Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (PSAN), adoptada a través del documento CONPES 113 de 2008, estableció el marco conceptual de la SAN, y planteó estrategias, líneas de acción y recomendaciones a los diferentes actores gubernamentales relacionados con la gestión y el cumplimiento de los diferentes determinantes y ejes de la SAN.

Dicha política instó a la formulación de planes, programas y proyectos en el orden nacional y territorial. Propuso la creación de una comisión intersectorial que liderara la política nacional y fortaleciera la capacidad técnica y de gestión de las entidades territoriales, para impulsar una visión integral y multisectorial de la SAN. Además, planteó la necesidad de crear un Observatorio Nacional de SAN inde-

[1] En el marco del convenio de cooperación técnica "Seguridad alimentaria para la equidad y la paz", suscrito entre Prosperidad Social y FAO en el año 2015, se construyó una primera versión de la Estrategia de Gestión Territorial para la Seguridad Alimentaria y Nutricional. Esta versión, retoma elementos textuales de dicha estrategia y propone una versión actualizada a partir de lecciones aprendidas de su primera implementación y de las directrices nacionales derivadas del Acuerdo de Paz y los resultados de la evaluación de la Política Nacional de SAN.

[2] El PIDESC es un tratado internacional que reconoce los derechos económicos, sociales y culturales y establece mecanismos generales para su protección y garantía. Este Pacto, fue adoptado por la Asamblea General de Naciones Unidas en diciembre de 1966 y entró en vigor en 1976, ratificado por el Congreso de la República de Colombia mediante Ley 74 de 1968. A su vez, Naciones Unidas cuenta con el Comité DESC, órgano facultado para vigilar el cumplimiento del PIDESC.

Foto: @FAO

pendiente y con incidencia en el seguimiento, evaluación y reformulación de la política (Consejo Nacional de Política Económica y Social, 2008).

El despliegue territorial de SAN implica, además de la construcción de planes departamentales y municipales, el desarrollo de procesos de gestión pública que se vinculen en la práctica a la normatividad, políticas, planes y proyectos vigentes relacionados con el tema. Las acciones en SAN deben estar mediadas por la transparencia, la rendición de cuentas a la sociedad civil, el buen uso de los recursos y la producción de resultados en pro de los intereses colectivos (Departamento Nacional de Planeación, 2016). Recientemente, la firma del Acuerdo de Paz[3] incorporó a esta gestión la obligación de garantizar de manera progresiva el DHAA (Punto 1. Hacia un nuevo campo colombiano: Reforma Rural Integral) y definió modificaciones en los enfoques, la arquitectura institucional y las acciones de prioritario cumplimiento. Este Acuerdo, fue refrendado por el Congreso de la República y a través de su Plan Marco de Implementación orientará políticas públicas durante los próximos 15 años. Además, será un referente fundamental de los planes de desarrollo que se construyan (Gobierno Nacional y FARC-EP, 2016).

En este sentido, la estrategia de gestión territorial en SAN para la Garantía Progresiva del DHAA, ratifica la necesidad de abordar aspectos estructurales como: la incorporación del enfoque basado en los derechos humanos y la participación de la sociedad civil en el

[3] Suscrito entre el Gobierno Nacional y las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia – FARC, EP en el año 2016.

ciclo de las políticas públicas; el enfoque diferencial que contempla necesidades de producción y alimentarias particulares conforme la población de los territorios; el trabajo intersectorial; la creación de espacios de cooperación entre la institucionalidad y la organización social y las transformaciones propuestas por la Agenda 2030 - Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS).

La estructura planteada en la presente guía, parte del reconocimiento de la diversidad de actores y sectores, tanto institucionales como sociales presentes en los territorios, quienes tienen responsabilidades y obligaciones frente a la garantía del DHAA; se plantea con ellos la construcción de un diagnóstico de las condiciones de SAN/DHAA, el mapeo de actores estratégicos en el territorio, así como la realización de un análisis de sus capacidades y de las necesidades para la construcción colectiva de un plan de acompañamiento orientado a cualificar su accionar.

Posteriormente, se identifica el momento en el cual se encuentra cada uno frente a la generación de acciones para la garantía progresiva del DHAA, y a partir de sus resultados, se elabora un plan de acompañamiento técnico que responda a las prioridades en los departamentos del país, bien sea para la reformulación, implementación, seguimiento, evaluación u otros. Finalmente, se plantea la necesidad de realizar seguimiento y evaluación a la implementación del plan de acompañamiento técnico, para medir su cumplimiento y necesidades de reajuste, teniendo en cuenta que la gestión territorial en DHAA es un proceso constante y dinámico.

Es importante resaltar que esta es una estrategia modificable y adaptable a los contextos, basada en el acompañamiento técnico, la gestión y el fortalecimiento de capacidades. Espera ser una orientación para los procesos que desarrolla la Comisión Intersectorial de Seguridad Alimentaria y Nutricional (CISAN) con los diferentes territorios del país; para los comités/mesas departamentales de SAN en el abordaje territorial; para los comités municipales en su trabajo con los diferentes actores locales para los consejos de política económica y social, y para el fortalecimiento interno de cualquiera de estas instancias, teniendo en cuenta que aún en el país persisten muchos retos en materia técnica para el abordaje intersectorial y la materialización del enfoque basado en derechos humanos.

2.

JUSTIFICACIÓN

JUSTIFICACIÓN [4]

Desde su creación en el año 2009, la Comisión Intersectorial de Seguridad Alimentaria y Nutricional (CISAN), ha liderado procesos de acompañamiento para el fortalecimiento de los planes territoriales de SAN y de las capacidades locales tanto de las instituciones como de la sociedad civil. Sin embargo, la articulación intersectorial, la gestión local, la participación de la sociedad civil en el ciclo de la política, la sostenibilidad de los procesos, entre otros, siguen representando un desafío para la Comisión y para las instancias en los territorios.

En el año 2008, con la construcción de una guía para la elaboración de planes territoriales de SAN como respuesta al CONPES 113, se dio inicio al ejercicio de acompañamiento territorial. En 2012, convenios establecidos por algunas instituciones de gobierno con agencias de cooperación internacional, como el Programa Mundial de Alimentos (PMA) y la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), avanzaron en el acompañamiento a la formulación de los planes territoriales de SAN y la consolidación de las mesas o comités departamentales. Como resultado, la mayoría de los departamentos del país cuenta hoy con instrumentos de política en SAN e incluso en algunos de ellos se esperan procesos de actualización o reformulación.

Por otra parte, la evaluación de la Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional, realizada en 2015 por el Departamento Nacional de Planeación (DNP) y la firma G-exponencial, identificó como debilidades de su implementación,

Foto: @FAO

[4] Adaptada de: DPS, FAO. (2016). *Plan de Acompañamiento Técnico en Seguridad Alimentaria y Nutricional*. Bogotá

Foto: @FAO

las siguientes: el insuficiente trabajo intersectorial que supere las acciones restringidas por la misionalidad de las entidades; la desarticulación de los planes nacional y territoriales de SAN frente al funcionamiento regular de la administración pública y a los planes de desarrollo; el insuficiente desarrollo institucional requerido para hacer correcto seguimiento a la política; y la escasa participación de la sociedad civil.

En tal sentido, el acompañamiento territorial no solo sigue siendo necesario, sino que demanda permanentes procesos de innovación y actualización. En efecto, el informe de evaluación de resultados y de capacidad institucional de la política nacional de SAN ratifica la necesidad de fortalecer el ciclo de planeación-acción para el cumplimiento de los objetivos y metas establecidas, las cuales, además, no cuentan con recursos de seguimiento, monitoreo y evaluación que garanticen la medición y valoración de resultados e impactos. Finalmente, y como se ha mencionado, persiste una deuda tanto a nivel nacional como local frente a la efectiva participación social en la gestión de la SAN para el DHAA, visibilizada de forma clara en los Acuerdos de Paz (DNP, CISAN y G-Exponencial, 2015).

La Estrategia de Gestión Territorial en SAN para la Garantía Progresiva del DHAA en Colombia resulta de un proceso de actualización, a partir de una estrategia inicial desarrollada e implementada en 2017, como respuesta a la incorporación del enfoque basado en derechos humanos, con énfasis en el DHAA, definido en los Acuerdos de Paz.

Esta estrategia adquiere relevancia como contribución al cierre de las brechas existentes entre los procesos de planeación-acción nacionales, departamentales y locales, permite avanzar en el posicionamiento de la SAN/DHAA en la agenda pública, y sienta las bases para que los titulares de obligaciones planifiquen acciones que contribuyan de manera efectiva al mejoramiento de las condiciones productivas, alimentarias y nutricionales de la población colombiana, con la activa participación de la sociedad civil organizada.

3.

OBJETIVOS

3.1. Objetivo general

Orientar el proceso de planificación y gestión de la SAN, para la garantía progresiva del DHAA a nivel territorial con los actores institucionales y sociales encargados del tema a nivel departamental.

3.2. Objetivos específicos

Incorporar el enfoque basado en derechos humanos, con énfasis en el DHAA, en los procesos de planificación y gestión territorial en SAN.

Implementar las fases para el acompañamiento técnico y el fortalecimiento de capacidades en la gestión territorial de la SAN para el DHAA.

Foto: @FAO

4.

MARCO REFERENCIAL

4.1. Marco conceptual

4.1.1. El Derecho Humano a la Alimentación Adecuada (DHAA)

Los derechos humanos atañen a todos los aspectos de la vida. Su ejercicio permite a hombres y mujeres conformar y determinar su propia vida en condiciones de libertad, igualdad y respeto a la dignidad humana. Los derechos humanos comprenden no solo derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales, sino también los derechos colectivos de los pueblos; esto implica que el Estado adopte medidas positivas que garanticen condiciones en las que todas las personas puedan disfrutar de sus derechos humanos, sean estos individuales o colectivos (Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos, 2016, pp. 19 - 20).

El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (DESC), en 1999, expidió la Observación General No. 12, en la cual define los alcances y orientaciones en materia de DHAA. Dicha Observación afirma que el este derecho:

> *"se ejerce cuando todo hombre, mujer o niño, ya sea sólo o en común con otros, tiene acceso físico y económico, en todo momento, a la alimentación adecuada o a medios para obtenerla. El derecho a la alimentación adecuada no debe interpretarse, por consiguiente, en forma estrecha o restrictiva asimilándolo a un conjunto de calorías, proteínas y otros elementos nutritivos concretos. El derecho a la alimentación adecuada tendrá que alcanzarse progresivamente. No obstante, los Estados tienen la obligación básica de adoptar las medidas necesarias para mitigar y aliviar el hambre tal como se dispone en el párrafo 2 del artículo 11, incluso en caso de desastre natural o de otra índole"* (Naciones Unidas, 1999).

Del mismo modo, el Comité DESC describe cada uno de los determinantes sobre los que considera el contenido básico del DHAA, y comprende: 1) la disponibilidad de alimentos en cantidad y calidad suficientes para satisfacer las *necesidades alimentarias* de los individuos, sin *sustancias nocivas*, y *aceptables para una cultura* determinada; y, 2) la *accesibilidad –económica y física–* de esos alimentos en formas que sean *sostenibles* y que no dificulten el goce de otros derechos humanos (Naciones Unidas, 1999).

4.1.1.1. Componentes del DHAA

La alimentación es entendida como un proceso que comprende diferentes fases, las cuales deben ser abordadas para la realización plena del derecho a la alimentación, entre las que se encuentran: la producción, el intercambio, la transformación, el consumo y el aprovechamiento biológico de los alimentos, así como el acceso a los recursos productivos (tierra, agua, asistencia técnica, semillas, etc.), las formas, procesos y tradiciones vinculadas con la alimentación y la producción de los alimentos (FIAN Colombia, 2015, p. 15).

La Observación General No. 12 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales en 1999 describió el contenido básico del derecho a la alimentación, el cual implica una alimentación disponible en **cantidad** y **calidad** suficientes para satisfacer las **necesidades alimentarias** de los individuos, sin **sustancias nocivas, aceptables** para una cultura determinada y teniendo en cuenta las generaciones presentes y futuras.

i. Disponibilidad: posibilidades que tiene el individuo o las comunidades de alimentarse ya sea directamente, mediante la explotación de la tierra productiva u otras fuentes naturales de alimentos o por sistemas de distribución, elaboración y comercialización, que funcionen adecuadamente y puedan trasladar los alimentos desde el lugar de producción hasta donde sea necesario, según la demanda (Naciones Unidas, 1999).

ii. Accesibilidad física y económica: puede ser económica o física y hace referencia al hecho específico de poder "alcanzar" los alimentos. No es suficiente que un país tenga alimentos disponibles si la gente no puede acceder a ellos (FIAN Colombia, 2015, p. 20).

a. Accesibilidad económica: costos financieros personales o familiares asociados a la adquisición de los alimentos necesarios para una alimentación adecuada, que deben estar a un nivel tal, que no se vean amenazados o en peligro la provisión y la satisfacción de otras necesidades básicas. Los grupos socialmente vulnerables de la población pueden requerir la atención de programas especiales (Naciones Unidas, 1999).

b. Accesibilidad física: implica que la alimentación adecuada debe ser accesible a todos, incluidos los individuos físicamente vulnerables, tales como los lactantes y los niños pequeños, la población adulta mayor, las personas con discapacidad o con problemas médicos persistentes. Será necesario prestar especial atención, y a veces, conceder prioridad con respecto a la accesibilidad de los alimentos, a las personas que viven en zonas propensas a los desastres o aisladas geográficamente, y a grupos de pueblos indígenas cuyo acceso a las tierras ancestrales puede verse amenazado (Naciones Unidas, 1999).

iii. Adecuación: este término no debe reducirse o interpretarse de manera restrictiva como adecuación de calorías y nutrientes, porque trata, además, de la adecuación en correspondencia con las condiciones sociales, económicas, culturales, climáticas y ecológicas de la alimentación de la población, así como adecuación en calidad, entre otras. Para esta adecuación deben tenerse en cuenta los siguientes aspectos (Naciones Unidas, 1999):

a. Necesidades alimentarias: en conjunto el régimen de alimentación aporta una combinación de productos nutritivos para el crecimiento físico y mental, el desarrollo y el mantenimiento, y la actividad física suficiente para satisfacer las necesidades fisiológicas humanas en todas las etapas del ciclo vital, según el sexo y la ocupación. Esto implica adoptar medidas para mantener, adaptar o fortalecer la diversidad del régimen y las pautas de alimentación y consumo adecuadas, incluida la lactancia materna, al tiempo que se garantiza que los cambios en la disponibilidad y acceso a los alimentos mínimos no afectan negativamente la composición y la ingesta de alimentos (Naciones Unidas, 1999).

b. Sustancias nocivas: se fijan los requisitos de la calidad e inocuidad de los alimentos y una gama de medidas de protección tanto por medios públicos como privados, para evitar la contaminación de los productos alimenticios por adulteración y/o mala higiene ambiental, o por manipulación incorrecta en las distintas etapas de la cadena alimentaria. Debe también procurarse determinar y evitar o destruir las toxinas que se producen naturalmente (Naciones Unidas, 1999).

c. Aceptable: que los alimentos deban ser aceptables para una cultura o unos consumidores determinados significa que hay que tener también en cuenta, en la medi-

da de lo posible, los valores no relacionados con la nutrición que se asocian a los alimentos y a su consumo, así como las preocupaciones fundamentadas de los consumidores acerca de la naturaleza de los alimentos disponibles (Naciones Unidas, 1999).

iv. Sostenibilidad: hace referencia a que la alimentación y los recursos para producirlos tengan la posibilidad de estar presentes en las generaciones presentes y futuras, obtenidos y utilizados con formas de producción que respeten el ambiente (FIAN Colombia, 2015, p. 21; Naciones Unidas, 1999).

4.1.1.2. Obligaciones de los Estados frente al derecho a la alimentación

Al igual que cualquier otro derecho humano, el Derecho a la Alimentación Adecuada impone tres tipos o niveles de obligaciones a los Estados Partes (Naciones Unidas, 1999):

La *obligación de respetar* el acceso a una alimentación adecuada requiere que los Estados no adopten medidas de ningún tipo que tengan por resultado impedir ese acceso. Las autoridades se abstendrán de tomar toda medida que impida el acceso a alimentos adecuados (por ejemplo, los desalojos arbitrarios de tierras). (Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos, 2016, p. 36).

La *obligación de proteger* requiere que el Estado parte adopte medidas para velar por que las empresas o los particulares no priven a las personas del acceso a una alimentación adecuada.

La *obligación de realizar*[5] *(o facilitar)* que significa que el Estado debe procurar iniciar actividades que fortalezcan el acceso y la utilización por parte de la población de los recursos y medios que aseguren sus medios de vida, incluida la seguridad alimentaria. Las autoridades aplicarán políticas como, por ejemplo, la reforma agraria, para garantizar el acceso de la población a alimentos adecuados y la capacidad de los grupos vulnerables para alimentarse a sí mismos (Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos, 2016, p. 37).

Sumado a las obligaciones descritas, es importante mencionar el *principio de la progresividad*, mediante el cual se busca que los Estados establezcan objetivos y niveles de referencia con el fin de reducir gradualmente los problemas asociados a la alimentación. Esto implica la adopción de medidas positivas para mejorar los asuntos relacionados con la alimentación, y no de medidas regresivas como la exclusión de ciertos grupos a acciones de la alimentación que se constituyan en vulneración de derechos" (Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos, 2016, p. 38).

4.1.1.3. Escalas de realización social del derecho a la alimentación

Tradicionalmente en Colombia el concepto de SAN ha orientado las políticas públicas, sin embargo, en 1996 las organizaciones de la sociedad civil hicieron visible la necesidad de considerar

[5] Cuando un individuo o un grupo sea incapaz, por razones que escapen a su control, de disfrutar el derecho a una alimentación adecuada por los medios a su alcance, los Estados tienen la obligación de realizar (hacer efectivo) ese derecho directamente. Esta obligación también se aplica a las personas que son víctimas de catástrofes naturales o de otra índole.

la *soberanía alimentaria* como un enfoque que trascendiera el acceso a los alimentos desde una perspectiva individual o familiar y concentrara la atención en lo colectivo.

Además de los conceptos de *soberanía y SAN*, es importante abordar *las autonomías alimentarias* como enfoque complementario, el cual se basa en que todas y cada una de las poblaciones puedan controlar su proceso alimentario. Su principal diferencia con la soberanía alimentaria es que esta última se enmarca, principalmente, en las dimensiones de los análisis nacionales e internacionales, mientras las autonomías son diversas y ponen en el centro a las poblaciones (Morales González et al., 2010, pp. 18 - 19).

A partir de lo anterior, estos tres aspectos deben ser vistos como escalas de realización social del DHAA, por tanto, su garantía se da cuando efectivamente las *autonomías* permiten construir soberanía alimentaria para el logro de la SAN de los hogares e individuos. Además, existe un interés predominante en cómo y quiénes producen los alimentos y de dónde vienen (FIAN, 2018, p. 74).

A continuación, se presenta la definición de cada uno de estos conceptos descritos:

a. Soberanía alimentaria: *"La soberanía alimentaria es el derecho de los pueblos a alimentos nutritivos y culturalmente adecuados, accesibles, producidos de forma sostenible y ecológica, y su derecho a decidir su propio sistema alimentario y productivo. Esto pone a aquellos que producen, distribuyen y consumen alimentos en el corazón de los sistemas y políticas alimentarias (...) supone nuevas relaciones sociales libres de opresión y desigualdades entre los hombres y mujeres, pueblos, grupos raciales, clases sociales y generaciones"* (Declaración de Nyéléni, 2007).

Principios de la Soberanía Alimentaria

El primer principio alude al *derecho a la alimentación*, entendiéndole como un concepto jurídico reconocido en la Declaración de Derechos Humanos (1946) y en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1976). Desde la apuesta política de la soberanía alimentaria, se acoge este concepto fuerza, como parte de sus reivindicaciones.

El segundo principio constitutivo de la soberanía alimentaria es el *derecho a la tierra* recogido en la Declaración de Nyéléni. Este principio hace referencia al control y uso de la tierra para vivir, como recurso y como territorio, por parte de la población rural. Para el caso colombiano el derecho a la tierra es un reto aún por resolver, ya que se encuentra atravesado por conflictos sociales que han propiciado la descampesinización de la ruralidad, a través de acciones sistemáticas de desplazamiento y despojo, situación que presiona al desabastecimiento de alimentos.

El tercer principio alude a la *protección de los recursos naturales;* en la Declaración se reconoce la importante relación socioambiental, de control y acceso justo a los recursos naturales (2017). A partir de la propuesta de la agroecología, la soberanía alimentaria se encamina hacia un modelo campesino de agricultura sustentable, como la mejor manera de producir alimentos (Holt y Altieri, 2013, p. 66).

La Declaración de Nyéléni alude a la *reorganización del comercio de alimentos* como **el cuarto principio** de la soberanía alimentaria. Recientemente ha venido creciendo la lucha conjunta entre pequeños productores de alimentos y consumidores, por subvertir el régimen alimentario impuesto mediante la priorización de alternativas económicas que se sustenten desde las dinámicas territoriales y el fortalecimiento de los mercados locales, y con la atención puesta en que la reorganización del comercio de alimentos implica "apostar por un comercio jus-

to radicalmente transformador en las relaciones de producción, distribución y consumo" (Vivas, 2014, p. 167).

El quinto principio *recoge los planteamientos del movimiento campesino internacional frente el alcance del hambre.* Argumentan que es imperativo propender por una justicia económica que permita la redistribución de ingresos que sea favorable para los pequeños productores rurales, así como alimentos accesibles y de calidad para los consumidores, es decir, hacer frente a las imposiciones globales desde acciones locales.

El sexto principio sostiene que l*a paz social es una precondición para el logro de la soberanía alimentaria.* Todas aquellas acciones que contribuyan a superar los conflictos sociales, políticos y armados que han sometido a las poblaciones rurales, que hagan frente a las situaciones de despojo y desplazamiento de los campesinos, permitirán el logro de la soberanía alimentaria.

Por último, el **séptimo principio** corresponde al control democrático, que hace referencia a la incidencia política de la población campesina en la toma de decisiones de la administración pública, en relación con aspectos sociales que afecten sus intereses. Se menciona que es necesario fortalecer las apuestas políticas encaminadas a la incidencia de los campesinos en la política pública, como una expresión de gobernanza en torno a los asuntos alimentarios. Este principio contribuye a visibilizar y fortalecer el rol campesino para la sociedad.

b. Seguridad Alimentaria y Nutriciona (SAN)[6]: El CONPES 113 de 2008 definió 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".* Esta definición no desconoce el derecho de toda persona a no padecer hambre y la necesidad de entenderla de manera intersectorial e interdisciplinar y en distintos ámbitos que van desde el local hasta el internacional, y como un tema de seguridad nacional (Consejo Nacional de Política Económica y Social, 2008).

Para su operacionalización, el CONPES 113 plantea cinco ejes agrupados en dos dimensiones:

Dimensión de medios económicos: se refiere a la posibilidad viable de las personas de adquirir una canasta suficiente de alimentos inocuos y de calidad para el consumo, mediante el uso de diferentes canales legales de acceso como el mercado y el autoconsumo, entre otros (Consejo Nacional de Política Económica y Social, 2008).

- **Eje de disponibilidad de alimentos:** se define como el suministro suficiente de alimentos frente a los requerimientos de la población y depende fundamentalmente de la producción y la importación (Consejo Nacional de Política Económica y Social, 2008).

- **Eje de acceso a los alimentos:** posibilidad de todas las personas de alcanzar una alimentación adecuada y sostenible. Se refiere a los alimentos que puede obtener o comprar una familia, una comunidad o un país. Sus determinantes básicos son el nivel de ingresos, la condición de vulnerabilidad, las condiciones sociogeográficas, la distribución de ingresos y activos (monetarios y no monetarios) y los precios de los alimentos (Consejo Nacional de Política Económica y Social, 2008).

Dimensión de calidad de vida y bienestar: está relacionada con los factores que afectan la ca-

[6] Adaptada de: DPS, FAO (2016). *Plan de Acompañamiento Técnico en Seguridad Alimentaria y Nutricional.* Bogotá.

lidad de vida que tienen relación directa con la SAN, e involucra las conductas individuales y de las comunidades, así como la educación, salud, saneamiento básico y servicios públicos (Consejo Nacional de Política Económica y Social, 2008).

- **Consumo de alimentos:** se refiere a los alimentos consumidos por las personas y está relacionado con su selección, creencias, actitudes y prácticas. Sus determinantes son: la cultura, los patrones y los hábitos alimentarios, la educación alimentaria y nutricional, la información comercial y nutricional, el nivel educativo, la publicidad, el tamaño y la composición de la familia (Consejo Nacional de Política Económica y Social, 2008).

- **Aprovechamiento o utilización biológica de los alimentos:** se refiere a cómo y cuánto aprovecha el cuerpo humano los alimentos que consume, y cómo los convierte en nutrientes para ser asimilados por el organismo. Está determinado por las condiciones del medioambiente, el estado de salud de las personas, los entornos y estilos de vida, la situación nutricional de la población, la disponibilidad, calidad y acceso a los servicios de salud, agua potable, saneamiento básico y fuentes de energía (Consejo Nacional de Política Económica y Social, 2008).

Finalmente, el eje **de calidad e inocuidad de los alimentos**, que es transversal a los anteriores, y se refiere al conjunto de características de los alimentos que garantizan sean aptos para el consumo humano, exige el cumplimiento de una serie de condiciones y medidas desde la cadena agroalimentaria hasta el consumo y aprovechamiento, y que aseguran que una vez ingeridos no representen riesgo (biológico, físico o químico) alguno para la salud (Consejo Nacional de Política Económica y Social, 2008).

En 2009, el Observatorio de Seguridad Alimentaria y Nutricional (OSAN) de la Universidad Nacional de Colombia realizó un proceso de consenso con actores nacionales de la CISAN, en el que se acordó definir el concepto de la SAN a partir de los siguientes criterios (OSAN, 2013):

- Abordar la SAN como estrategia y objetivo, en el contexto del derecho a la alimentación y a no padecer hambre.

- Contemplar las dimensiones internas de los componentes alimentario y nutricional (disponibilidad, acceso, consumo y utilización biológica), con un eje ligado a la inocuidad de los alimentos.

- Interactuar desde lo nacional hasta lo local.

- Vincular la SAN con las dimensiones humana y ambiental, nociones que se complementan y tienen como sujeto central a las personas y su objetivo fundamental, su bienestar.

Desde esta perspectiva, la SAN se constituye en una dimensión en sí misma, con relación a las dimensiones humana y ambiental, en consideración a los aportes realizados a la definición del concepto, por parte del Observatorio OBSAN (Del Castillo, 2010).

c. Autonomías alimentarias: *"La(s) autonomía(s) alimentaria(s) hace(n) referencia al derecho que le asiste a cada comunidad, pueblo o colectivo humano, integrante una nación, a controlar autónomamente su propio proceso alimentario según sus tradiciones, usos, costumbres, necesidades y perspectivas estratégicas, y en armonía con los demás grupos humanos, el ambiente y las generaciones venideras".* (FIAN Colombia, 2013, p. 32).

La autonomía alimentaria encuentra su accionar en el papel que tienen las comunidades, organizaciones sociales y redes locales en la construcción de acuerdos y normas que faciliten su decisión y agencia frente a lo alimentario, lo productivo y lo cultural. Este accionar debe además incrementar sus capacidades de negociación e incidencia en los espacios de decisión.

Algunas de las bases de la autonomía alimentaria son:

- Promover **circuitos agroalimentarios** en los que las organizaciones sociales y comunidades son protagonistas. En dichos circuitos el aprovisionamiento de semillas e insumos es responsabilidad de las comunidades campesinas y de los pequeños agricultores familiares. Así mismo, la comercialización se establece, en lo posible, con comerciantes de la región con quienes es posible concertar temas como frecuencia de entregas, volúmenes y condiciones de pago. Además, este tipo de circuitos agroalimentarios facilita el relacionamiento territorial entre productores de distintos rubros y permite el fortalecimiento de la economía solidaria a nivel local.

- Incentivar el **consumo consciente** y solidario a través del acercamiento de los consumidores con los productores. Este tipo de consumo se basa en la priorización, por parte de los consumidores, de alimentos frescos y provenientes de la agricultura familiar y campesina. Lo anterior, como contribución a reducir el impacto ambiental y energético de la cadena agroalimentaria y al mejoramiento del precio que se paga al productor.

- Toma de **decisiones locales** en relación con la siembra, el consumo, la venta, la compra y la cultura de la alimentación (ATI, s.f.). Este proceso debe estar motivado por los gobiernos locales y parte de la vinculación efectiva de las organizaciones productoras y campesinas de los territorios a los espacios donde se definen las políticas territoriales de apoyo al sector agropecuario. Este proceso de concertación incluye la definición de los modelos de producción, el tipo de asistencia técnica, y las formas y destinos de la comercialización de alimentos.

4.1.1.4. Enfoque diferencial

El enfoque diferencial cobra relevancia en este contexto, debido a su importancia en la comprensión y abordaje de las diferentes realidades sociales que exigen de la gestión pública un accionar diverso (como su nombre bien lo indica) y que sea garante de la eliminación de todas las formas de discriminación. Este enfoque está comprendido en el enfoque basado en derechos humanos y es entendido como *"una forma de análisis y de actuación social y política que cumple varias tareas:*

- *Identifica y reconoce las diferencias entre las personas, grupos, pueblos y demás colectividades.*

- *Visibiliza situaciones particulares y colectivas de fragilidad, vulnerabilidad, discriminación o exclusión.*
- *Devela y analiza las relaciones de poder y sus implicaciones en las condiciones de vida, las formas de ver el mundo y las relaciones entre grupos y personas.*

- *Realiza acciones para la transformación o supresión de las inequidades y de sus expresiones de subordinación, discriminación y exclusión social, política y económica.*

- *Actúa para la reivindicación y legitimación de las diferencias, desde la perspectiva de los derechos humanos"* (Comisión Intersectorial Poblacional del Distrito Capital, 2013, p. 20).

Las categorías de análisis del enfoque diferencial que pueden aplicarse a la gestión pública son:

i. Género: relacionada con *"...las creencias, las actitudes, los rasgos personales, los valores y las conductas que diferencian a los hombres y a las mujeres".* En esta categoría es indispensable analizar las condiciones históricas que han ge-

nerado desigualdad de oportunidades para las mujeres, los patrones de género que las sociedades han establecido, y las diferentes formas de interrelación y los roles asignados a hombres y mujeres (Comisión Intersectorial Poblacional del Distrito Capital, 2013, pp. 22-24).

ii. Orientaciones sexuales e identidades de género: esta categoría surge como necesidad de señalar la estigmatización y vulneración de derechos, incluida la discriminación en razón a las orientaciones sexuales o identidades de género de las personas. Ejemplo de ello son las mujeres trans, los hombres trans, gays y las lesbianas (Comisión Intersectorial Poblacional del Distrito Capital, 2013, p. 24). Para abordar esta categoría, es importante que las personas vinculadas a la gestión pública conozcan y reconozcan conceptos como identidad de género, transgenerista, y las diversas variables relacionadas con la orientación sexual.

iii. Etario: esta categoría analiza y aborda las desigualdades y exclusiones que enfrentan las personas en razón de su edad. Busca que todas las personas puedan ejercer sus derechos en condiciones de igualdad, de acuerdo con las particularidades del momento del curso de vida en el que se encuentre. Cobran relevancia en esta categoría conceptos como infancia, adolescencia, juventud, adultez, envejecimiento y vejez (Comisión Intersectorial Poblacional del Distrito Capital, 2013, pp. 26 - 27).

iv. Étnico: esta categoría del enfoque diferencial *"orienta la actuación estatal a partir del análisis de las prácticas de subordinación y exclusión vividas por las personas y pueblos indígenas, raizal, Rrom, palenqueros y afrodescendientes".*

Resalta la necesidad de abordar las realidades específicas y particularidades en materia de cosmovisión, cultura, origen, raza e identidad étnica que pueden estar relacionadas con situaciones de inequidad y vulneración de derechos.

Es importante para esta categoría la comprensión de conceptos como raza, etnia, etnicidad, grupo étnico, afrodescendientes, palenquero, pueblo, pueblos indígenas, cabildo indígena, raizales, Rrom o gitano y kumpania (Comisión Intersectorial Poblacional del Distrito Capital, 2013, pp. 28 - 35).

v. Discapacidad: hace relación a las posibles discriminaciones que enfrentan las personas con discapacidad y las correspondientes acciones de política para erradicarlas y evitarlas. La discapacidad es definida como *"...el resultado de una relación dinámica de la persona con los entornos políticos, sociales, económicos, ambientales y culturales, donde encuentra limitaciones o barreras para su desempeño y participación en las actividades de la vida diaria en estos entornos"* (Comisión Intersectorial Poblacional del Distrito Capital, 2013, p. 35).

vi. Víctimas del conflicto armado: esta categoría del enfoque diferencial busca que las víctimas del conflicto armado interno gocen de sus derechos constitucionales y de sus derechos a la verdad, justicia y la reparación con garantía de no repetición, a partir de su reconocimiento como víctimas de infracciones al Derecho Internacional Humanitario o de violaciones graves a las normas internacionales de Derechos Humanos (Comisión Intersectorial Poblacional del Distrito Capital, 2013, p. 35).

4.1.1.5. Enfoque territorial

El territorio puede definirse como *"una construcción social, de interacción entre los seres humanos y la naturaleza, donde se reconoce el sentido de identidad y pertenencia de las poblaciones, de una historia donde confluyen ciudadanos con voluntades, recursos e intereses".* Este enfoque, que también está cobijado por el Enfoque Basado en Derechos Humanos, *"promueve una visión sistémica y multidimensional de la gestión del desarrollo, que responde a la*

complejidad de las dinámicas que determinan las condiciones de vida de las poblaciones cuyos derechos se pretenden garantizar con la ejecución de las políticas públicas". Entre sus propósitos se destacan la gestión conjunta, coherente y basada en la complejidad del territorio; el conocimiento del territorio que facilite una mejor gestión por parte de las entidades y comunidades; materializar la participación efectiva y decisoria de la sociedad civil en la gestión pública; entre otros (Comisión Intersectorial Poblacional del Distrito Capital, 2013, p. 39).

Este enfoque constituye entonces, un campo de análisis y de intervención, que recoge las realidades de los sujetos, las relaciones que dichos sujetos construyen con su territorio, su rol en la planeación e intervención pública, y su derecho a participar de la toma de decisiones (Comisión Intersectorial Poblacional del Distrito Capital, 2013, p. 41).

4.1.1.6. Vínculos entre el derecho a la alimentación y otros derechos humanos

Para asegurar que sucedan, es decir, para su garantía, los derechos humanos deben ser trabajados de manera articulada, pues ellos son interdependientes e interrelacionados, esto significa que la vulneración de un derecho puede afectar la realización o goce de otros, por ejemplo, la nutrición es un aspecto fundamental tanto para el derecho a la salud como para el de la alimentación, por lo tanto, una inadecuada atención o tratamiento médico de alguna alteración nutricional, afecta la garantía de los dos derechos (FAO, 2010, p. 7).

A continuación, se presentan otros ejemplos de vínculos de otros derechos con la alimentación (FAO, 2010, p. 7):

- Derecho a la vida: el hambre y desnutrición pueden poner en riesgo la vida de las personas.

- **Derecho al agua:** si no se cuenta con acceso a agua potable para consumo, preparación de alimentos, entre otros, no es posible asegurar el derecho a la alimentación.

- **Derecho a la vivienda adecuada:** un costo elevado en vivienda afecta el gasto en alimentos o una vivienda sin espacio para preparar alimentos o disponer de basuras y excretas puede afectar la alimentación.

- **Derecho a la educación:** el aprendizaje es una capacidad que se puede ver afectada por situaciones de hambre o desnutrición o el acceso a la educación incide en el conocimiento de las personas para elegir alimentos, producirlos u obtenerlos.

- **Derecho al trabajo y a la seguridad social:** el empleo es fundamental para el acceso a los alimentos, así como ingresos suficientes para satisfacer las necesidades básicas de los hogares.

- **Derecho a la información:** contar con información clara y veraz permite a las personas seleccionar los alimentos, entre otros aspectos.

- **Derecho a una vida libre de violencias basadas en género:** enfatiza especialmente en la condición de las mujeres, niñas y niños vulneradas en el contexto de las familias o las comunidades, en las cuales la violencia es causa y efecto de la vulneración del derecho a la alimentación, a la vida y a la integridad física y mental y, por ende, al acceso a oportunidades de desarrollo en condiciones de igualdad y libertad.

Finalmente, es importante reconocer la necesidad de incorporar en la gestión territorial en SAN para la garantía progresiva del DHAA, un enfoque basado en derechos humanos, el cual pone en el centro a los titulares de derechos, reafirma su

autonomía y necesaria inclusión para participar activamente en su realización. Además, reconoce que el acceso adecuado y sostenible a una alimentación nutritiva y culturalmente aceptada es un derecho humano, hace de la realización progresiva del DHAA una obligación del Estado, que los Estados sean conscientes de sus responsabilidades y les ayuda a cumplirlas y a evitar políticas y acciones que resulten o contribuyan a violaciones del disfrute del derecho a una alimentación adecuada, entre otras (FAO, 2013).

4.1.1.7. Articulación de la SAN/DHAA en las herramientas de planificación territorial

El núcleo de la gestión pública es el plan de desarrollo, el cual requiere para una eficaz implementación, la formulación, uso continuo y articulación de diferentes instrumentos de gestión, lo que lo hace un proceso de planeación transversal y estratégico (DNP y ESAP, 2011, p. 63).

Dentro de los planes de desarrollo es fundamental la incorporación de acciones concretas para la garantía progresiva del derecho humano a la alimentación adecuada a nivel nacional, departamental, municipal y local, liderado con las instancias institucionales y sociales encargadas del tema. Estos se han denominado tradicionalmente Comités de Seguridad Alimentaria y Nutricional, pero deben transitar hacia la incorporación del enfoque basado en derechos humanos con la participación activa e incidente de la sociedad civil organizada como comunidades campesinas, organizaciones de mujeres, pueblos étnicos, personas con discapacidad, entre otros que son fundamentales para visibilizar los problemas que deben ser abordados y construir acciones colectivas.

Para una adecuada planificación, se sugiere seguir las orientaciones de la Ley 152 de 1994, ley orgánica del Plan de Desarrollo, específicamente en lo relacionado con (Congreso de Colombia, 1994):

- **El principio de coordinación,** que orienta a las autoridades de planeación del orden nacional, regional y de las entidades territoriales, para que garanticen que exista la debida armonía y coherencia entre las actividades que realicen a su interior y en relación con las demás instancias territoriales, para efectos de la formulación, ejecución y evaluación de sus planes de desarrollo, que incorporen la acciones para la garantía del DHAA.

- **La concurrencia,** indica que cuando dos o más autoridades de planeación deban desarrollar actividades en conjunto hacia un propósito común, que tengan facultades de distintos niveles, su actuación deberá ser oportuna y procurar la mayor eficiencia, respetándose mutuamente los fueros de competencia de cada una de ellas, regla indispensable para el actuar interinstitucional que requiere la garantia del DHAA.

- **La subsidiariedad**, las autoridades de planeación del nivel más amplio deberán apoyar transitoriamente a aquellas que carezcan de capacidad técnica para la preparación oportuna del plan de desarrollo; ello abre la posibilidad para que las gobernaciones prioricen a los municipios con menor capacidad de gestión y/o con mayores problemáticas alimentarias y nutricionales, igualmente permite a las entidades territoriales concurrir para atender poblaciones vulnerables en territorios limítrofes.

- **La complementariedad** en el ejercicio de las competencias en materia de planeación significa que las autoridades actuarán para colaborar con las otras autoridades dentro de su órbita funcional, con el fin de que el desarrollo de aquellas tenga plena eficacia.

- **El principio de participación**, durante el proceso de discusión de los planes de desarrollo las autoridades de planeación velarán porque se hagan efectivos los procedimientos de participación ciudadana, donde se requiere una amplia gestión de los comités departamentales de SAN para avanzar en la garantía progresiva del DHAA, con las comunidades y sociedad civil interesada en el tema.

Adicionalmente, es necesario que los planes de desarrollo tengan articuladas acciones, metas y presupuesto que permitan avanzar en el cumplimiento que los planes territoriales para la garantía progresiva del derecho a la alimentación adecuada. Estos a su vez deben ser el resultado de un proceso construido entre actores sociales e institucionales, que recoja las voces de todas las partes interesadas tanto de las problemáticas, como de las soluciones que deben ser implementadas, asignando claramente roles y responsabilidades a las entidades de gobierno en un trabajo colaborativo y transparente con la sociedad.

De igual forma, es necesario que los planes de desarrollo incluyan acciones de seguimiento y evaluación basado en derechos humanos, con rendición de cuentas y control social de las acciones establecidas como aporte para avanzar en la materialización del DHAA, que permitan la participación activa de la sociedad civil organizada en todas las fases de la gestión pública, de acuerdo a lo establecido en la ley de participación ciudadana 1757 de 2015.

Aunque los comités territoriales de SAN sean protagónicos en la gestión de los planes SAN, a través de la concertación permanente con las comunidades y la sociedad civil se plantea la necesidad de una articulación activa en escenarios de planificación territorial participativa, como los Consejos Territoriales de Planeación, los Consejos Municipales y Departamentales de Política Social (CTP/COMPOS /CODPOS), u otras instancias donde la participación de la sociedad civil sea permanente, con el fin de incluir la SAN como elemento estratégico del desarrollo local.

Además de los estrechos relacionamientos entre las entidades gubernamentales para la formulación e implementación de los planes departamentales y municipales de SAN, se espera un ejercicio de complementariedad de instrumentos de planificación territorial, donde la SAN sea el hilo conductor o la amalgama de los mismos, lo que además potenciará la incorporación de ciudadanos al proceso global de planeación.

4.2. Marco Normativo

Desde el año 1948 la Organización de las Naciones Unidas aprobó la Declaración Universal de los Derechos Humanos, que se constituye en el *"ideal común por el que todos los pueblos y naciones deben esforzarse, a fin de que tanto los individuos como las instituciones, inspirándose constantemente en ella, promuevan, mediante la enseñanza y la educación, el respeto a estos derechos y libertades, y aseguren, por medidas progresivas de carácter nacional e internacional, su reconocimiento y aplicación universales y efectivos, tanto entre los pueblos de los Estados Miembros como entre los de los territorios colocados bajo su jurisdicción"* (Naciones Unidas, 1948).

En su artículo 25 la Declaración establece que *"Toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar, y en especial la **alimentación,** el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios; tiene asimismo derecho a los seguros en caso de desempleo, enfermedad, invalidez, viudez, vejez u otros casos de pérdida de sus medios de subsistencia por circunstancias independientes de su voluntad; la maternidad y la infancia tienen derecho a cuidados y asistencia especiales"* (Naciones Unidas, 1948).

Con el fin de ratificar y ampliar el trabajo en derechos humanos, el PIDESC (1976) establece en su artículo 11 que los Estados que forman parte del mismo *"reconocen el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí y su familia, **incluso alimentación,** vestido y vivienda adecuados, y a una mejora continua de las condiciones de existencia"* (Naciones Unidas, 1976). El Pacto reconoce además el derecho fundamental de toda persona a estar protegida contra el hambre, por lo que adoptarán las medidas[7] que se necesitan para:

a) "Mejorar los métodos de producción, conservación y distribución de alimentos mediante la plena utilización de los conocimientos técnicos y científicos, la divulgación de principios sobre nutrición y el perfeccionamiento o la reforma de los regímenes agrarios de modo que se logren la explotación y la utilización más eficaces de las riquezas naturales;

b) Asegurar una distribución equitativa de los alimentos mundiales en relación con las necesidades, teniendo en cuenta los problemas que se plantean tanto a los países que importan productos alimenticios como a los que los exportan" (Naciones Unidas, 1976).

En 2008 la Asamblea General de las Naciones Unidas adopta el Protocolo Facultativo del PIDESC, que se constituye en un instrumento internacional de protección, y posibilita que las personas, grupos, comunidades, sectores desprotegidos y excluidos, puedan adelantar acciones ante las violaciones de derechos económicos, sociales y culturales como la alimentación (Naciones Unidas, 1976). Posteriormente, en la Cumbre Mundial sobre la Alimentación de 1996, los Estados instaron a que se aclarara el contenido del derecho a la alimentación con arreglo a lo previsto en las normas internacionales de derechos humanos (FAO, 1996). De acuerdo con dicho compromiso, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales expide en 1999 la Observación General No. 12, para definir alcances y orientaciones en la materia.

Por otra parte, en el año 2004 los Estados Miembros de la FAO adoptaron las Directrices Voluntarias en apoyo a la realización progresiva del derecho a la alimentación, en el marco de la SAN, cuyo objetivo principal es orientar a los Estados en sus esfuerzos por lograr la realización progresiva del derecho a una alimentación adecuada en el contexto de la seguridad alimentaria nacional (FAO y ACF, 2018).

Existen otros instrumentos internacionales que incluyen el DHAA como: la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Contra la Mujer de 1979, la Convención sobre los Derechos del Niño de 1989, y la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad de 2006 (García Cebolla, 2017).

A nivel nacional es importante señalar que Colombia ha sido signataria y ha ratificado los pactos, declaraciones, convenciones y directrices internacionales mencionadas anteriormente, tal como lo refiere la Constitución Política en su artículo 53. Además, en dicha Constitución con-

[7] Párrafo 2 del artículo 11 del PIDESC (1976).

templa (Título II, Capítulo 2), los derechos económicos, sociales y culturales que, de acuerdo con la Corte Constitucional, Sentencia No. T-570/92 *"implican una prestación por parte del Estado y por lo tanto una erogación económica que por lo general depende de una decisión política"*. En diferentes artículos de la mencionada constitución el DHAA tiene respaldo:

- Art. 43 (Derechos de las mujeres gestantes y lactantes).
- Art. 44 (Derechos de los niños).
- Art. 46 (Derechos de la tercera edad).
- Art. 65 (La producción de alimentos gozará de la especial protección del Estado). (García Cebolla, 2017).

La Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (CONPES 113, 2008) que ya se ha mencionado en este documento, introdujo el DHAA como uno de sus principios orientadores e incorporó elementos destacados de las directrices voluntarias que incluyen mecanismos de coordinación, atención prioritaria a población vulnerable y acciones para el desarrollo de capacidades. Más adelante, en el año 2012, el Plan Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional 2012-2019 propuso líneas estratégicas para mejorar las condiciones de la SAN en el país (FAO y ACF, 2018, p. 6-7).

Por su parte, el CONPES 161 de 2013 plantea que es menester *"Fomentar mecanismos de acceso a servicios, recursos financieros y a la propiedad de activos, por parte de las mujeres" urbanas e "Incrementar el acceso a oportunidades para las mujeres rurales a los factores productivos como la tierra, la vivienda, la financiación de la producción, la asistencia técnica y la capacitación*" (p. 43), los cuales son fundamentales para garantizar igualdad en los ejes de disponibilidad, acceso y consumo de alimentos de las mujeres y sus grupos familiares, al entender que en un contexto estereotipado de género, ellas siguen siendo las responsables principales de la preparación y distribución de los alimentos al interior del hogar, y que en los últimos años la jefatura femenina de hogar ha aumentado en el campo, y que son estos los hogares los más pobres y pobres extremos.

El Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera, suscrito en el año 2016 entre el Gobierno Nacional y las FARC-EP, incluye en su primer punto el sistema para la garantía progresiva del derecho a la alimentación, pensado como un mecanismo para articular transversalmente los planes nacionales previstos en la Reforma Rural Integral.

Lo anterior, es asumido como la forma de garantizar una alimentación sana, nutritiva y culturalmente apropiada, y recomienda fomentar la disponibilidad, el acceso y el consumo de alimentos de calidad nutricional en cantidad suficiente (Gobierno Nacional y FARC-EP, 2014). Es importante señalar que, en el punto primero del Acuerdo Final, se establecen disposiciones en materia de políticas, institucionalidad y gobernanza que guardan relación con las directrices voluntarias del DHAA (FAO y ACF, 2018, p. 6-7).

En el año 2018 la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) Colombia y Acción Contra el Hambre, con aportes de organizaciones de base social, universidades, organizaciones no gubernamentales, agencias multilaterales, sector privado e instituciones públicas, realizaron un análisis de lecciones aprendidas, propuestas y retos frente a la realización del DHAA en Colombia. Como parte de los resultados se destacan los siguientes:

- El país requiere una mayor articulación de la institucionalidad en los niveles nacional y territorial, así como una mayor coherencia entre las acciones públicas y las necesidades de las comunidades.

- Es necesario construir e implementar políticas públicas a partir de ejercicios conjuntos con comunidades, sin descuidar la importancia de enfrentar la peligrosidad de ejercer la participación en escenarios de violencia y persecución a líderes sociales. Por ello, no solo se requiere de la generación de capacidades de los titulares de derechos, sino que se debe garantizar la protección por parte del Estado.

- Son necesarias políticas públicas en favor de los pequeños productores, y prestar especial atención a la mitigación de riesgos, la consolidación de circuitos cortos de comercialización y la protección y respeto a sus tradiciones, usos y costumbres. Es estratégico el empoderamiento de las mujeres y el reconocimiento de su rol en los procesos agroalimentarios, para lo cual, además, es importante favorecer su acceso a recursos productivos, principalmente la tierra. Se debe, además, recuperar y/o mantener los enfoques de autonomía y soberanía alimentaria que incluyen, la preservación de semillas propias y ancestrales.

- Los modelos de producción y consumo a promover deben ser más amigables con el medioambiente, tal es el caso de la agroecología como modelo de producción, y se debe trabajar en la prevención y reducción de las pérdidas y desperdicios de alimentos.

- En materia de salud, alimentación y nutrición, se debe promover y proteger la lactancia materna, plantear iniciativas de educación alimentaria y nutricional, regular la publicidad y comercialización de alimentos procesados, crear un sistema de etiquetado nutricional comprensible, y vincular a los medios de comunicación como aliados en la promoción de hábitos alimentarios saludables. No puede perderse de vista el enfoque diferencial e intercultural en las acciones de salud alimentaria y en las consideraciones de política pública.

- Frente a los procesos de generación de capacidades, información y movilización, se hace necesario garantizar recursos humanos y financieros que los permitan, a la vez que se requiere de la incorporación del enfoque de derechos (particularmente del DHAA) en los escenarios educativos.

- Es prioritario contar con un sistema de información sobre la situación del DHAA que sea público y actualizado con frecuencia. Se debe asegurar la rendición de cuentas, reactivar instancias como el OSAN y llevar a cabo evaluaciones de proceso, resultado e impacto de las políticas públicas pertinentes (FAO y ACF, 2018, pp. 18-21).

Finalmente, es importante que la gestión territorial en seguridad alimentaria y nutricional para la garantía progresiva del DHAA tome como referentes las líneas estratégicas, metas e indicadores de los planes de desarrollo del nivel nacional y de los diferentes niveles territoriales. Estos lineamientos permiten mantener en constante actualización las apuestas del país en materia política, social y económica.

Foto: @FAO

5.

ESTRATEGIA PARA EL ACOMPAÑAMIENTO TÉCNICO, LA GESTIÓN Y EL FORTALECIMIENTO DE CAPACIDADES

La estrategia de gestión territorial en SAN para la garantía progresiva del DHAA en Colombia, se basa en el marco del enfoque basado en los derechos humanos, razón por la cual en su implementación cobran relevancia los principios de universalidad, equidad social, sostenibilidad e intersectorialidad. Además, supone el reconocimiento a la interrelación, interdependencia e indivisibilidad de todos los derechos humanos (OXFAM y OBSSAN-UNAL, 2017).

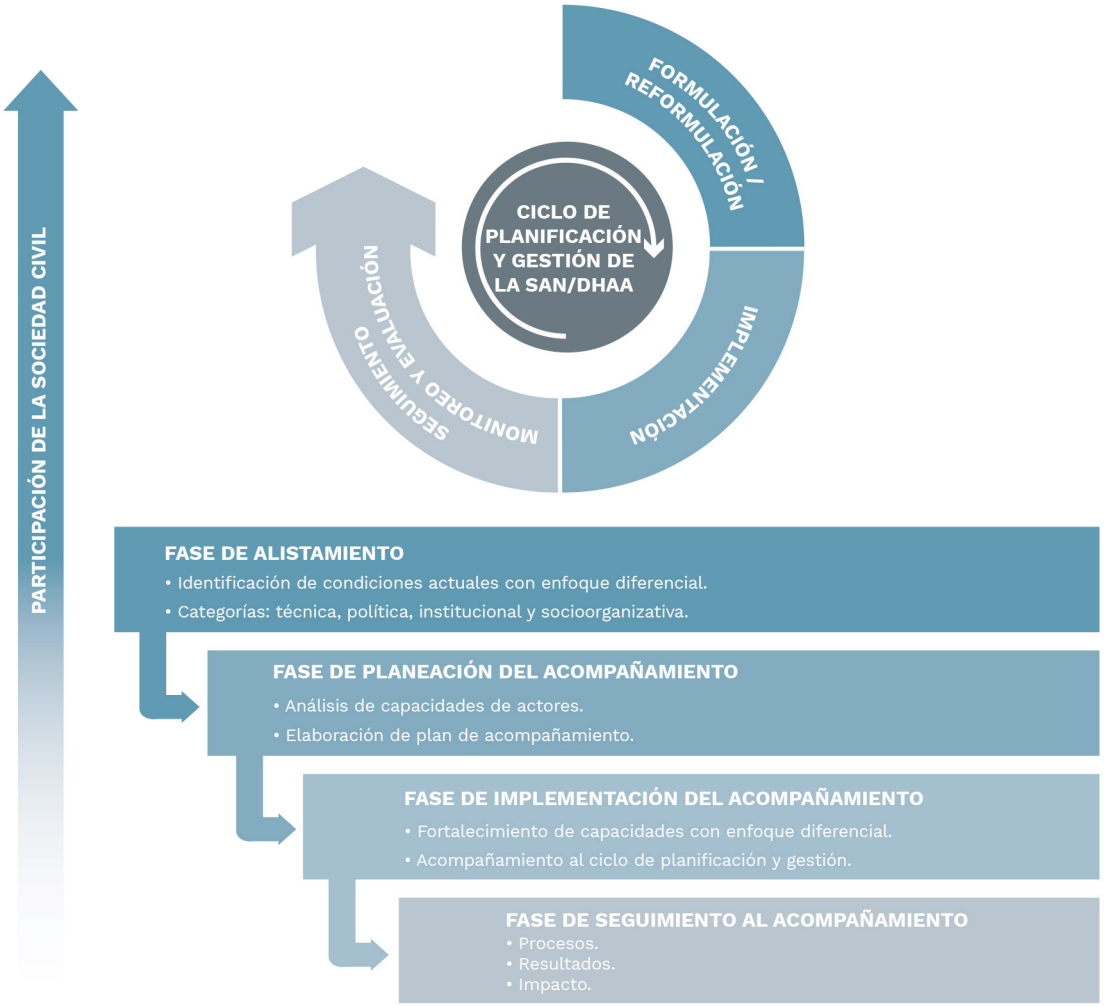
Esta estrategia, que se basa en los pilares de acompañamiento técnico, la gestión y el fortalecimiento de capacidades, constituye una guía en permanente construcción, modificable y adaptable a las realidades de los territorios y contextos del país. Espera ser un instrumento, tanto para los actores institucionales como para los actores sociales, en la coordinación, planificación e implementación de políticas, planes, programas y proyectos en torno a la SAN y al DHAA. Las acciones planteadas buscan corresponderse con el proceso de gestión y planificación de la SAN/DHAA, en aras de favorecer su armonización con todos los instrumentos de política pública, el respaldo presupuestal y el posicionamiento en la agenda pública.

Como se verá adelante, el punto de partida de la estrategia es la identificación de las necesidades en cada territorio, seguido de la construcción de un plan de acción con enfoque diferencial que debe ser específico y concertado a partir de las necesidades identificadas y el estado de gestión de la SAN/DHAA a nivel local. De manera transversal, la participación social es requisito fundamental para las diferentes fases de acompañamiento técnico como para el desarrollo del proceso de fortalecimiento de capacidades y el posterior seguimiento.

Es importante señalar, además, que la estrategia favorece acciones colaborativas con expertos académicos o referentes regionales para el desarrollo temático de las sesiones de acompañamiento, o para la toma de decisiones informadas durante la formulación de propuestas. En el mismo sentido, se sugiere la vinculación de los observatorios locales existentes en materia de SAN/DHAA, quienes cuentan con un cúmulo importante de conocimiento y pueden contribuir a la conformación de redes de trabajo (Gráfica 1).

Gráfica 1.

Estrategia para el acompañamiento técnico y el fortalecimiento de capacidades en SAN para el DHAA



Fuente: elaboración propia

La participación de la sociedad civil como pilar de la Estrategia de Gestión Territorial en SAN para la Garantía Progresiva del DHAA

El enfoque basado en los derechos humanos fomenta la participación democrática y propositiva de todos los sectores sociales en el ciclo de las políticas públicas y en la toma de decisiones que afecten planes, programas y proyectos (OXFAM y OBSSAN-UNAL, 2017). Esta participación facilita un mayor conocimiento de los derechos por parte de los titulares de derechos y ayuda a transformar las relaciones de poder de estos frente a los titulares de obligaciones. En este enfoque la participación no puede limitarse al ejercicio consultivo, sino que involucra la acción informada y la configuración de instituciones abiertas y transparentes (ISI Argonauta y IUDC-UCM, 2010, pp. 5-11).

En efecto, la implementación práctica del DHAA, de acuerdo con las directrices voluntarias para su realización progresiva, demanda estrategias de coordinación entre los diferentes sectores a través de la creación de mecanismos e instrumentos de diálogo político. Requiere de procesos de empoderamiento para consolidar el ejercicio de la ciudadanía a través de la vigilancia social, la veeduría a las políticas públicas y la incidencia. Desde luego, para que los titulares de obligaciones puedan cumplir con dichos compromisos y los titulares de derechos puedan exigir su cumplimiento, se hace necesario el fortalecimiento de capacidades en todos los niveles.

Según la Procuraduría General de la Nación de Colombia, la participación ciudadana significa “decidir junto con otros” y tiene que ver con vivir la democracia. La participación fortalece las relaciones entre la sociedad civil y el Estado, permite que la ciudadanía haga valer sus derechos y se convierta en parte de la solución a diferentes problemáticas sociales (Procuraduría General de la Nación, 2008). La Constitución Política de 1991 en su artículo 270 establece que “La ley organizará las formas y los sistemas de participación ciudadana que permitan vigilar la gestión pública que se cumpla en los diversos niveles administrativos y sus resultados”.

En el marco de la Estrategia de Gestión Territorial en Seguridad Alimentaria y Nutricional para la Garantía Progresiva del Derecho Humano a la Alimentación Adecuada, es fundamental que la participación sea prioritaria en toda la implementación de sus fases y en el fortalecimiento de las capacidades de todos los actores involucrados, conforme a las circunstancias particulares que definen el acceso y desarrollo de procesos relacionados con el DHAA. De ahí que la participación de actores diversos y múltiples es una garantía para que la participación de la sociedad civil sea efectiva en la estrategia. Además, durante el acompañamiento técnico a la formulación, implementación y seguimiento de los diferentes instrumentos de políticas públicas, se debe velar por la incorporación transversal de la participación, su financiamiento y su cualificación.

Como material de consulta se sugieren los siguientes documentos:

Elementos conceptuales y pedagógicos sobre la participación ciudadana en el país. Incluye una descripción de los mecanismos de participación constitucionalmente reconocidos.
Procuraduría General de la Nación. 2008. *Guía de la participación ciudadana. La mejor aliada de su libertad y sus derechos. Bogotá. (disponible en* https://www.procuraduria.gov.co/portal/media/file/guia_participacion_ciudadana.pdf).

Herramientas metodológicas para sensibilizar y acercarse a la participación.
Ibañez, V., y Zuottolo, A. 2015. *Participando que es gerundio*. *Guía de actividades para aprender y divertirte.* (disponible en https://amycos.org/admcms/wp-content/uploads/2015/05/GUIA-dinamicas-de-Participacion1.pdf).

5.1. Fase de alistamiento

Corresponde al momento previo e inicial del acercamiento al territorio. Se basa en un diagnóstico preliminar rápido que permite establecer el nivel de gestión local en los aspectos técnicos, institucionales, políticos y sociorganizativos en torno a la SAN y el DHAA, así como facilitar los insumos necesarios para el primer momento presencial de acompañamiento técnico, realizar los procesos de articulación con las entidades de la CISAN, los representantes de la sociedad civil organizada, y demás actividades necesarias para dar respuesta a las necesidades establecidas por los departamentos a nivel político, técnico institucional y sociorganizativo. Desde esta fase es fundamental iniciar el proceso con la participación permanente de la sociedad civil del territorio.

5.1.1. Orientaciones técnicas

a) Categoría técnica

Se refiere a los conocimientos y habilidades específicas para el logro del DHAA y sus escalas de realización en la población, que implica el acompañamiento para el fortalecimiento de los procesos de planificación, que tome como punto de partida el abordaje del concepto amplio de SAN, permita la construcción de una línea de base que represente de manera más cercana la situación de SAN/DHAA de un territorio específico, e incorpore el enfoque diferencial de género con variables específicas que buscan información sobre las asimetrías y brechas de género, los procesos de participación social en todo el ciclo planificación-acción y con intervenciones que trasciendan el asistencialismo y avancen en la construcción colectiva de intervenciones. Estas intervenciones deben incidir en las causas estructurales determinantes de los problemas alimentarios y nutricionales en cada territorio; además, deben permitir el desarrollo de capacidades en los actores departamentales, para que sean luego ellos agentes multiplicadores en los escenarios municipales y locales. De igual forma, deben establecer los roles y responsabilidades de cada uno de los actores garantes del DHAA y los mecanismos para su exigibilidad por parte de los sujetos de derechos.

b) Categoría institucional

Se refiere a las capacidades institucionales en torno a la gestión, comunicación, pedagogía y nivel de concertación, que permitan un ejercicio horizontal del poder, lleven a una visión integral, y estratégica para la solución de los problemas y favorezcan la planificación y gestión sostenible del desarrollo en instituciones relacionadas con la SAN y el derecho humano a la alimentación y nutrición adecuadas a nivel departamental, municipal y local (PNUD, 2013). En esta categoría se hace necesario identificar las barreras u obstáculos institucionales a nivel de acceso, preparación del talento humano, procesos y procedimientos internos de las entidades, que limitan a las mujeres o las comunidades étnicas, por ejemplo, para el aprovechamiento pleno de la oferta estatal en el marco del DHAA.

c) Categoría política

Se refiere a la necesidad del posicionamiento del DHAA en la agenda pública departamental, municipal o local, tanto en los planes de gobierno actuales, como mediante la formulación e implementación de planes territoriales para su respeto, protección y garantía, con metas y recursos económicos, en lo posible en un horizonte de 10 años. Implica, además, el reconocimiento de la necesidad de ajustes normativos y jurídicos orientados a la garantía plena del DHAA.

Cabe la posibilidad de que en los territorios exista un bajo interés político o escaso posicionamiento de la SAN/DHAA en la agenda pública. Para ello es fundamental socializar con los actores locales estratégicos las recomendaciones que desde diferentes niveles instan a su incor-

poración en la gestión pública y proponer una sensibilización inicial como parte del proceso pedagógico con el que daría inicio al acompañamiento (Ver recomendaciones metodológicas).

d) Categoría socioorganizativa
Se refiere a la existencia, el nivel de participación y el rol de organizaciones sociales, comunitarias y de la sociedad civil, en las instancias relacionadas con el tema de DHAA/SAN en los departamentos y sus municipios, cuyas prioridades, líneas de acción o marcos de incidencia tengan relación estrecha con las problemáticas o acciones transformadoras en materia de SAN y DHAA. Se basa en la identificación de sus roles, capacidades y en la vinculación a la toma de decisiones en el nivel local frente a la gestión de la SAN para la garantía del DHAA y sus diferentes instrumentos de política pública.

5.1.2. Orientaciones metodológicas

Es posible realizar la fase de acompañamiento con la Tabla 1 como guía. Es ideal que el diligenciamiento se realice con participación de la intersectorialidad del territorio (instituciones, sociedad civil organizada, academia). Se recomienda que el plan de acción incluya por lo menos una temática a trabajar en cada una de las categorías descritas y analizadas en la fase de alistamiento. Estas temáticas también deben ser identificadas en conjunto con los participantes. En el caso de que alguna variable no pueda ser analizada en la sesión, es importante acudir a fuentes secundarias para su calificación.

El diligenciamiento puede realizarse en un taller, a través de entrevistas a múltiples actores o de grupos focales. Algunas de las herramientas útiles se encuentran en:

Geilfus, F. (1997). *80 herramientas para el diagnóstico participativo: diagnóstico, planificación, monitoreo, evaluación* (pp 3-9). San Salvador: IICA. Disponible en: http://virtual.funlam.edu.co/repositorio/sites/default/files/repositorioarchivos/2010/03/80HerramientasParticipativas.359.pdf).

En caso de que sea necesario realizar un proceso de sensibilización inicial para el posicionamiento de la SAN/DHAA en la agenda pública, se recomienda revisar lo siguiente:

- Los lineamientos de la política nacional de seguridad alimentaria y nutricional (SAN).
- El Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera (Reforma Rural Integral).
- El Plan Marco de Implementación del Acuerdo Final.
- El Plan Nacional de Desarrollo vigente y sus metas relacionadas con SAN/DHAA.
- Los planes de desarrollo territoriales vigentes o agendas de gobierno de planes de desarrollo en construcción y en lo posible, los planes anteriores o informes de evaluación de los planes de desarrollo.
- Los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET) vinculados a su territorio.
- Los Planes de Ordenamiento Territorial y otras políticas existentes alrededor de temas de SAN.
- La Directiva No 002 de la Procuraduría General de la Nación (febrero de 2020).
- El kit territorial de planeación para la construcción de planes de desarrollo territoriales (DNP).

Tabla 1.

Variables de diagnóstico rápido de la situación territorial de la gestión en SAN para la garantía progresiva del DHAA

CATEGORÍA	ASPECTOS A IDENTIFICAR	PRIORIDAD DEL ACOMPAÑAMIENTO		
		No	Parcialmente	Prioritario
TÉCNICA	Identificar si los actores encargados del abordaje de la SAN cuentan con una comprensión del concepto del derecho a la alimentación y sus escalas de realización desde su perspectiva amplia, de acuerdo con lo presentado en el marco orientador.	Se tiene la claridad de la complejidad y necesidad de abordaje amplio del DHAA y sus escalas de realización.	Parcialmente, no se involucran todas sus dimensiones y escalas de realización.	No se tiene claridad del concepto.
	Las herramientas de planeación departamental (plan de desarrollo, planes de SAN y otros instrumentos que aborden el tema) cuentan con líneas de acción que aborden de manera integrada todos los componentes del DHAA y sus escalas de realización y establecen como prioridad los problemas de SAN que afectan a toda la población colombiana: lactancia materna, malnutrición por déficit y exceso, mortalidad por desnutrición, deficiencia de micronutrientes, acceso a agua potable, acceso a tierras, etc.	Si las incorpora	Los incorpora parcialmente	No las incorpora
	Porcentaje de municipios del departamento asesorados y que cuentan con plan de SAN para la garantía progresiva del DHAA (permite identificar la capacidad del departamento para brindar herramientas teóricas y prácticas a nivel municipal para la planificación y gestión para el DHAA/SAN).	100%	50%-99%	<50%
	Plan de SAN para la garantía del DHAA en fase de implementación y mesa de DHAA/SAN con participación social operando.	Plan y mesa con participación social operando.	Plan de SAN en implementación y/o mesa operando parcialmente.	Ninguno operando o en fase de formulación.
	Inclusión del enfoque de derechos (étnico, género, poblaciones vulnerables, campesinos, etc.) en el plan de SAN para la garantía de DHAA y/o en las acciones en SAN establecidas en el plan de gobierno. Se debe evaluar en correspondencia con el departamento, es decir, a partir de las características de la población y el alcance del enfoque diferencial en términos técnicos.	Incorpora el enfoque diferencial como una estrategia técnica estructurada.	Incorpora actividades aisladas.	No incorpora el enfoque.
	Funcionarias y funcionarios preparados y apropiados del enfoque del DHAA, que identifiquen las oportunidades que representa este derecho para el abordaje de la SAN.	Sí, se conoce en profundidad.	Parcialmente.	No

CATEGORÍA	ASPECTOS A IDENTIFICAR	PRIORIDAD DEL ACOMPAÑAMIENTO		
		No	Parcialmente	Prioritario
INSTITUCIONAL	La respuesta institucional para la garantía del DHAA/SAN se hace en forma intersectorial.	Se cuenta con intervenciones intersectoriales en SAN en implementación.	Se cuenta con intervenciones intersectoriales formuladas sin implementación.	No se tienen acciones intersectoriales.
	El Comité o Mesa de Seguridad Alimentaria y Nutricional o instancia encargada de los asuntos alimentarios y nutricionales en el departamento, cuenta con la participación de los sectores y actores encargados de atender el tema, al que incorporan la participación de la cooperación y de la academia con entes que permiten el fortalecimiento de capacidades territoriales (salud, educación, planeación, agricultura, desarrollo social, ambiente, cultura, inclusión social, sociedad civil organizada, academia, entre otras).	Menos ocho sectores.	Participan más de ocho sectores y actores académicos y cooperación.	Participan mínimo los sectores establecidos en la CISAN, con representantes de la sociedad civil organizada.
	Se tienen establecidos mecanismos de seguimiento y evaluación basados en derechos humanos en las herramientas de planeación en DHAA/SAN departamental.	Sí, con metas e indicadores construidos de manera participativa que abordan todos los componentes de la SAN y son utilizados periódicamente.	Parcialmente	No o se encuentran con debilidades técnicas en la formulación o no se han trabajado con la participación activa de la sociedad civil organizada.
	Las entidades cuentan con un área/sección/división/dirección encargada de liderar los aspectos relacionados con la SAN/DHAA.	Sí, todas las entidades tienen un área encargada del tema	Entre tres y cuatro entidades cuentan con un área encargada del tema.	Menos de tres o ninguna de las entidades cuentan con un área encargada del tema
	Se han identificado obstáculos o barreras institucionales para el acceso pleno a la oferta institucional relacionada con DHAA por parte de mujeres y/o comunidades étnicas, entre otras poblaciones que requieren atención diferencial.	Se han identificado algunas barreras u obstáculos, pero no hay soluciones de mitigación.	Se han identificado barreras y obstáculos y se han generado soluciones de mitigación.	No se han identificado las barreras u obstáculos.
	Permanencia de funcionarios y funcionarias responsables del tema en el departamento.	Permanencia menor a un año.	Seis meses a un año.	Menor a seis meses.
	Habilidades para la formulación participativa de proyectos y gestión de recursos.	Sí, por cinco o más funcionarios de los sectores encargados de la atención en DHAA/SAN del departamento.	Parcialmente, de tres a cinco funcionarios.	Menos de tres funcionarios.

CATEGORÍA	ASPECTOS A IDENTIFICAR	PRIORIDAD DEL ACOMPAÑAMIENTO		
		No	Parcialmente	Prioritario
POLÍTICA	Nivel de toma de decisiones de los funcionarios/as delegados/as para la atención en DHAA/SAN en el departamento (comités, mesas existentes con participación social).	Se cuenta con poder para la toma de decisiones por parte de actores institucionales y sociales.	Se cuenta con un escenario para la discusión de temas de SAN, pero con bajo poder de decisión de los participantes.	No se cuenta con un escenario para la toma de decisiones en DHAA/SAN.
	El DHAA y sus escalas de realización se encuentran en la agenda política del gobierno de turno.	Si, desde su mirada amplia.	Parcialmente.	No
	Se tienen metas establecidas en el plan de gobierno y el plan de SAN para la garantía progresiva del DHAA está articulado.	Suficiente y con enfoque diferencial.	Insuficientes o no cuentan con enfoque diferencial.	No se han establecido.
	Se cuenta con recursos destinados específicamente para atender los problemas estructurales asociados con el DHAA/SAN en el departamento.	Suficientes.	Insuficientes.	No se han establecido.
SOCIO ORGANIZATIVA	Establecer si desde el departamento se promueve y existe participación social en SAN para la garantía progresiva del DHAA (de organizaciones sociales, grupos de población organizados, comunidades étnicas, campesinos, mujeres, entre otros).	Existe participación en todo el ciclo de la planificación, desde la formulación, hasta la evaluación.	Existe solo en la formulación.	No existe.
	Las organizaciones sociales, organizaciones de mujeres, grupos comunitarios y demás representantes de la sociedad civil organizada tienen participación permanente en la mesa o comité departamental de SAN/DHAA con voz y voto.	Existe participación de cinco o más delegados en la mesa o comité, entre los cuales hay mujeres.	Entre tres y cuatro delegados participan de la mesa o comité.	Ningún delegado o menos de dos delegados participan de la mesa o comité.
	La Mesa o Comité Departamental de SAN tiene previsto un mecanismo de comunicación permanente con los delegados/as de la sociedad civil organizada del departamento para informar de avances, encuentros o decisiones que afecten el DHAA/SAN a nivel territorial.	Existe un mecanismo permanente y fluido de comunicación con la mayoría de delegados/as.	Existe el mecanismo, pero funciona parcialmente.	No existe el mecanismo.
	La Mesa o Comité Departamental de SAN tiene definido un mecanismo para financiar la participación de los delegados/as de la sociedad civil organizada del departamento vinculada a la gestión del DHAA/ SAN.	Siempre se financia.	Se financia parcialmente o no en todos los casos.	No se financia la participación.

Fuente: elaboración propia a partir de fuentes secundarias.

5.2. Fase de planeación del acompañamiento

Una vez realizado el primer acercamiento a la situación de la gestión de la SAN/DHAA en el territorio, debe establecerse si las acciones pueden ser resueltas de manera autónoma por la entidad territorial, previo proceso de fortalecimiento, y definir si requieren articulación con otros niveles de gobierno y otras instituciones.

Estas acciones deben quedar plasmadas en un plan de acompañamiento con participación de la sociedad civil. La Tabla 2 sugiere un formato que se podría seguir para facilitar la construcción del plan de trabajo del acompañamiento.

Al tomar como insumo los resultados del proceso de alistamiento, y priorizar los aspectos que quedaron valorados en color rojo, seguido del naranja y finalmente del verde; la fase de planeación pretende formular un plan de acción concertado entre todos los actores.

De igual forma, en esta fase es importante realizar un análisis de los actores y sus capacidades, con el propósito de construir de manera conjunta un plan de fortalecimiento de capacidades que sea transversal al proceso de acompañamiento y contemple los enfoques sobre los cuales se ha realizado el abordaje técnico y la etapa de alistamiento con la actualización de las condiciones de la población.

En el marco del enfoque basado en los derechos humanos, es fundamental analizar los actores o implicados, de acuerdo con sus roles y según las siguientes tres categorías: titulares de derechos, titulares de obligaciones y titulares de responsabilidades. Además, es importante conocer las relaciones existentes entre ellos y sus capacidades, desde una perspectiva de derechos (Instituto de Estudios del Hambre, 2012, pp. 64-69).

5.2.1. Orientaciones técnicas

En esta fase es importante reconocer que todos los actores del territorio son corresponsables en la promoción y garantía progresiva del DHAA, y en esa medida deberá planificarse su participación en el proceso de acompañamiento técnico. Algunos ejemplos de los roles de los principales actores son:

- **Estado e instituciones públicas:** integran el marco normativo internacional a la legislación nacional; lideran la realización de diagnósticos en DHAA; implementan políticas públicas; asignan recursos públicos para la realización progresiva del DHAA; establecen mecanismos de exigibilidad y justiciabilidad, entre otras.

- **Sociedad civil:** participa en el diálogo político y en la formulación, implementación y seguimiento de las políticas; promueve y participa en la construcción de diagnósticos de DHAA; denuncia violaciones al DHAA; desarrolla acciones de sensibilización y otros.

- **Organizaciones internacionales**: brindan asistencia técnica y financiera; aportan a los procesos de fortalecimiento de capacidades; y promueven el diálogo de políticas nacionales e internacionales (Instituto de Estudios del Hambre, 2012, p. 23).

Como ya se mencionó, es importante, además, analizar las capacidades de los diferentes actores desde una perspectiva de derechos a la luz de variables como: responsabilidad, motivación, compromiso, liderazgo y autoridad. La tabla 3 describe de forma breve estas variables e incluye algunos ejemplos de preguntas e indicadores orientadores para cada una.

5.2.2. Orientaciones metodológicas

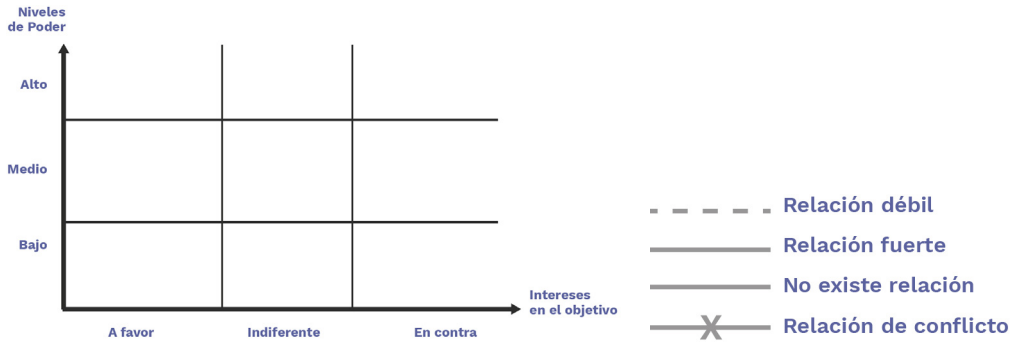
La elaboración del plan de acompañamiento se deriva de la aplicación de la Tabla 1 durante la fase de alistamiento. En esta fase de planificación, además de plasmar los resultados en el plan de acompañamiento (Tabla 2), es importante iniciar con un mapeo e identificación de actores, que permita posteriormente analizar sus roles y capacidades.

Existen diversas metodologías para desarrollar este proceso, sin embargo, en el marco de esta estrategia se sugiere una que puede ser adaptada y modificada de acuerdo con las particularidades de cada territorio:

i. Podrían mapearse los actores en primer lugar, a través de un diagrama de Venn que permita graficar su relación con la gestión local de la SAN/DHAA y su grado de contribución/interés en las problemáticas y posibles soluciones.

   Una descripción sencilla de esta metodología puede consultarse en: Geilfus, F., 1997. *80 herramientas para el diagnóstico participativo: diagnóstico, planificación, monitoreo, evaluación* (pp. 17-18). San Salvador. IICA. (disponible en:http://virtual.funlam.edu.co/repositorio/sites/default/files/repositorioarchivos/2010/03/80HerramientasParticipativas.359.pdf).

ii. A continuación, pueden graficarse las relaciones existentes entre los diferentes actores para lo cual se aplica el siguiente esquema y convenciones:



Fuente: tomado de (Pozo Solís, A., 2007).

Otros detalles metodológicos concernientes a las relaciones entre actores pueden consultarse en:

Pozo Solis, A. 2007. *Mapeo de actores sociales.* (disponible en https://dpp2012.files.wordpress.com/2012/08/05-pozo-solc3ads.pdf).

iii. Finalmente, al hacer uso de las orientaciones de la Tabla 3, es posible analizar las capacidades de los actores, para lo cual se puede utilizar como referencia la Tabla 4. Si se desea ampliar información sobre esta metodología se puede consultar:

• Borja, C., García, P. e Hidalgo, R. 2011. *El enfoque basado en Derechos Humanos:* evaluación e indicadores (pp. 49-64). Madrid. ISI Argonauta. (disponible en http://www.aecid.es/Centro-Documentacion/Documentos/Evaluaci%C3%B3n/EvaluacionEBDH%20+%20NIPO+%20logo.pdf).

• Instituto de Estudios del Hambre. 2011. *Guía de aplicación práctica. Enfoque de derecho a la alimentación en proyectos de cooperación* (pp. 69-72). Madrid. IEH. (disponible en https://derechoalimentacion.org/sites/default/files/pdf-noticias/guia_aplicacion_practica_del_derecho_a_la_alimentacion_en_proyectos.pdf).

Tabla 2.

Formato guía del plan de acompañamiento en SAN para la garantía progresiva del DHAA

TERRITORIO: _____

OBJETIVO: _____

CATEGORÍA	TEMAS A TRATAR	RES-PONSA-BLES	FECHA	ESTRATEGIA (ENCUENTRO, TALLER, MESAS, ETC.)	CONVOCADOS/AS (SIEMPRE CONTAR CON LA PARTICIPACIÓN REPRESENTATIVA Y/O PARITARIA DE MUJERES)	RESULTADOS ESPERADOS
TÉCNICO						
INSTITUCIONAL						
POLÍTICO						
SOCIO ORGANIZATIVO						

Fuente: elaboración propia a partir de fuentes secundarias.

Tabla 3.

Orientaciones para analizar las capacidades de los actores (institucionales y de sociedad civil) desde una perspectiva de derechos y enfoque diferencial

Variable	Definición	Algunas preguntas/variables/ indicadores orientadores
Compromiso	Se refiere al reconocimiento por parte de un individuo u organización, de que debiera hacer algo sobre un problema específico. Significa aceptación, una interiorización de un deber, asumir una responsabilidad. Este es un paso previo, antes de que cualquier individuo desarrolle cualquier acción.	• ¿Conocen los titulares de obligaciones la legislación internacional existente relacionada con el derecho o derechos con los que se encuentra vinculado su trabajo? • ¿Consideran los funcionarios/as y autoridades públicas que pueden favorecer el que los titulares de derechos consigan ejercer sus derechos? • ¿Identifican los funcionarios/as y las autoridades públicas, oportunidades de mejora en el acceso a la oferta institucional para mujeres y comunidades étnicas? • ¿Los titulares de derechos reconocen su rol en la gestión de la seguridad alimentaria y la garantía progresiva del derecho humano a la alimentación?
Autoridad	Se refiere a la legitimidad de una acción, es decir, cuando un individuo o grupo siente o sabe que puede llevar a cabo una acción y que esta es aceptable. En general la legitimidad vendrá dada por las leyes, las normas formales e informales y las reglas, tradiciones y cultura, que en gran medida determinan qué es y qué no es permisible. Es importante tener en cuenta que la estructura de la autoridad en una sociedad refleja sus relaciones de poder.	• ¿Los titulares de derechos que consideran que sus acciones y objetivos son respaldados por los distintos actores sociales? • ¿Las actividades y objetivos de los titulares de derechos son recogidas en alguna norma? • ¿Existe una norma que regule la transparencia en los procedimientos de reclutamiento, contratación, retención y promoción de funcionarios públicos?

Variable	Definición	Algunas preguntas/variables/ indicadores orientadores
Implementa-ción de enfoques diferenciales	Hace referencia a las capacidades que tienen los diferentes actores para conocer, reconocer y apropiar prácticas que disminuyan las brechas de inequidad y desigualdad que afectan a grupos específicos de población (ver enfoque diferencial en el marco conceptual).	• ¿Los actores institucionales y de la sociedad civil conocen y entienden el enfoque diferencial y sus diferentes categorías? • ¿Los titulares de obligaciones incluyen en sus funciones, acciones o metas que contribuyan a la reducción de brechas que afectan a grupos específicos de población? • ¿Tienen participación decisoria, los titulares de derechos que hacen parte de los grupos excluidos o con derechos vulnerados sobre los espacios de planificación y gestión pública? • ¿Los titulares de obligaciones, han desarrollado acciones de concientización sobre las problemáticas y derechos de grupos poblacionales específicos? (ver categorías del enfoque diferencial en el marco conceptual).
Acceso y control de recursos	Una vez que un individuo acepta que debería hacer algo sobre un problema específico y lo puede hacer, necesita evaluar si dispone de los recursos necesarios que le permitan actuar. En general, los recursos disponibles para los individuos, familias, organizaciones, y la sociedad como un todo, se pueden clasificar en tres tipos: • Recursos humanos, incluyen el tiempo y las habilidades de las personas para dirigirse al problema. Están estrechamente relacionados con la capacidad de reconocer y comprender el problema. • Recursos económicos, necesarios para poder actuar o para solucionar un problema. Normalmente en situaciones de pobreza es el primer tipo de recursos el que se toma en consideración. • Recursos organizativos. En general estos recursos se suelen pasar por alto. Sin embargo, es de gran importancia la capacidad de organizarse, ya que el acceso a redes de apoyo formal e informal es un factor determinante en el desarrollo de las capacidades.	• ¿Se encuentran organizadas las personas titulares de derechos? • ¿Pueden acceder a los recursos económicos necesarios las personas titulares de derechos, para llevar a cabo las actividades previstas y lograr sus objetivos? • ¿Identifican las brechas las personas titulares de derechos que, en términos de género, etnia o alguna condición particular, existe y les afecta para llevar a cabo las actividades previstas y lograr sus objetivos? • Porcentaje del presupuesto del Estado destinado a las distintas instituciones públicas.

Variable	Definición	Algunas preguntas/variables/ indicadores orientadores
Toma de decisiones	Para tomar decisiones es necesario realizar un análisis lógico de las causas de un problema y basarnos en datos y pruebas objetivas, de forma que las acciones estén basadas en decisiones informadas por el análisis. Posteriormente, se deberá evaluar los resultados y el impacto obtenidos con la acción con el fin de mejorar el análisis y las acciones siguientes. Todo este proceso depende en gran medida de la buena comunicación.	• ¿Cuentan las personas titulares de derechos, con los datos y las pruebas verificables en los que puedan basar su análisis sobre las causas de la vulneración de sus derechos? • Percepción de los funcionarios públicos sobre su grado de autonomía para tomar decisiones para el cumplimiento de sus obligaciones. • Nivel de incidencia en las decisiones tomadas por parte de los grupos poblacionales sujetos de la aplicación del enfoque diferencial.
Comunicación	La capacidad de comunicarse y acceder a los sistemas de información y comunicación, es de especial importancia para los individuos y los grupos, tanto en sus esfuerzos por reclamar sus derechos como en el cumplimiento de sus responsabilidades. La comunicación también es importante para poner en contacto a personas de especial relevancia de la estructura social en redes funcionales, capaces de tratar temas críticos del desarrollo.	• Existencia de oficinas de información ciudadana. • ¿Las personas titulares de derechos, conocen los sistemas de información existentes? • ¿La información que se genera, se desagrega por sexo y grupo étnico? • ¿El acceso a la información para todas las personas es gratuito? • ¿Cuentan las personas titulares de derechos con las habilidades necesarias para interpretar y comprender la información recibida? • ¿Son sexistas o sensibles al género, los contenidos de comunicación generados?

Fuente: tomada y adaptada de ISI Argonauta, 2011 y ISI Argonauta y IUDC-UCM, 2010.

Tabla 4.

Formato guía del análisis de capacidades de los actores institucionales y de la sociedad civil

Capacidades de los actores	Actor 1	Actor 2	Actor 3	Actor 4
Responsabilidad/ motivación / compromiso				
Autoridad				
Implementación de enfoques diferenciales				
Acceso a recursos y control				
Toma de decisiones				
Comunicación				

Fuente: tomado y adaptado de (Instituto de Estudios del Hambre, 2012)

5.3. Fase de implementación del plan de acompañamiento técnico y fortalecimiento de capacidades para la gestión en SAN para la garantía del DHAA

La fase de implementación debe centrarse en la puesta en marcha del plan de acompañamiento y fortalecimiento de capacidades, construido conjuntamente durante la fase de planeación. Es muy importante tener en cuenta el momento en el que el territorio se encuentra.

Es posible que algunos territorios estén formulando o reformulando su política/plan de SAN/DHAA, otros podrían estar en el momento de implementación y otros en el momento de seguimiento y evaluación de las acciones implementadas. La Gráfica 2 sintetiza los elementos principales del plan de acompañamiento.

Por otra parte, es importante que el fortalecimiento de capacidades de todos los actores previamente identificados, tome como punto de partida algunos aspectos trazadores que les permitirá contar con herramientas conceptuales para su participación activa en la gestión territorial de la SAN, para la garantía progresiva del DHAA y que, como en las fases anteriores, cuente con participación social permanente.

5.3.1. Aspectos trazadores

I. ¿Qué son las políticas públicas?

Existen muchas definiciones para el concepto de políticas públicas; André-Noël Roth (1999) las define como, *"un conjunto conformado por uno o varios objetivos colectivos considerados necesarios o deseables y por medios y acciones que son tratados, por lo menos parcialmente, por una institución u organización gubernamental con la finalidad de orientar el comportamiento de actores individuales o colectivos para modificar una situación percibida como insatisfactoria o problemática"* (p. 14).

El mismo autor señala que para que esta definición sea operativa, se hace necesario relacionarla con un ámbito de aplicación, es decir, la política pública debe especificar su campo de acción para poder existir y debe ser concreto y enunciado con claridad; por ejemplo: política económica, política social, política exterior. Además, cada política pública puede estar dirigida a varios "subterritorios y subdivisiones", tal es el caso de la política educativa que cuenta con política de educación superior, política de educación media, etc. (Roth, 2009, p. 28).

Por otra parte, cuando se habla de *transversalización del enfoque de género en políticas públicas,* se hace alusión a las políticas en tres dimensiones: 1. Ser eficaces frente a los intereses prácticos de las mujeres; 2. Fortalecer y hacer crecer a las mujeres en responsabilidad e iniciativa personal y 3. Los proyectos deben develar la unidad entre intereses prácticos y estratégicos (Amelunge, 2006, p. 24).

Las políticas públicas relacionadas con el DHAA buscan soluciones a la desigualdad entre hombres y mujeres en las actividades y procesos que definen el acceso, control y consumo de los alimentos en una amplia perspectiva. Apuntan a reducir las brechas que históricamente han ocasionado que las mujeres sean las principales afectadas por problemáticas de hambre, malnutrición, pobreza, poco o ningún acceso a activos rurales y escasa incidencia en las decisiones sobre la provisión de alimentos en la familia y la comunidad.

II. ¿Qué se conoce como el ciclo de las políticas públicas?

Para facilitar la definición, actividades y actores, a lo largo del proceso de las políticas públicas se ha utilizado la concepción del ciclo de las políticas públicas que comúnmente cuenta con cinco fases:

1. Identificación del problema.
2. Formulación de soluciones.
3. Toma de decisiones.
4. Implementación.
5. Evaluación.

Cada una de estas fases tiene unas demandas metodológicas y de participación de los diferentes actores. La situación problemática identificada debe estar posicionada en la agenda pública para poder avanzar hacia la identificación participativa de las diferentes alternativas de solución. Durante la fase de implementación deben construirse planes, programas y proyectos con viabilidad institucional, financiera y humana. La fase de evaluación no puede descuidarse porque es la que permite realizar ajustes, reiniciar el proceso o el fortalecimiento de nuevas fases (OBSSAN-UNAL, Gobernación de Cundinamarca, 2016).

III. ¿Cuáles son los aspectos centrales de la organización y el funcionamiento del Estado?

En un país democrático es necesario que los actores institucionales y sociales conozcan los procesos y estructuras de la gestión pública, entre ellos, las formas como el Estado está organizado y su funcionamiento. Esto no solo fortalecerá la relación de la ciudadanía con lo público, sino que facilitará los procesos de incidencia y construcción colectiva. Entre los aspectos más destacados por abordar están: los objetivos, funciones y la organización de las ramas del poder público; las funciones y organización de los organismos de control; la organización electoral; los tiempos de la planificación y los instrumentos; las bases para la construcción e implementación de los planes de desarrollo como el principal instrumento de la gestión de la política pública, entre otros (DNP, ESAP, 2011).

Como material de consulta se sugieren las siguientes fuentes:

• **Introducción a las políticas públicas: conceptos y herramientas desde la relación entre estado y ciudadanía.**
Torres, J. Santander, J. 2013. *Introducción a las políticas públicas: conceptos y herramientas desde la relación entre Estado y ciudadanía*. Bogotá. IEMP Ediciones. (disponible en https://www.funcionpublica.gov.co/eva/admon/files/empresas/ZW1wcmVzYV83Ng==/imgproductos/1450056996_ce38e6d218235ac89d6c8a14907a5a9c.pdf).

• **Kit de planes de desarrollo territoriales.** (disponible en https://portalterritorial.dnp.gov.co/AdmKITTerritorial/MenuKITPlaDes).

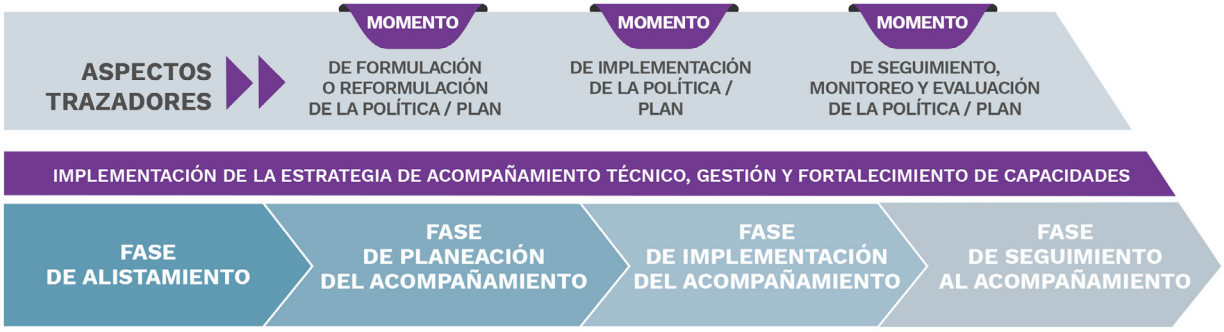
• **Guías para la gestión pública territorial. Elementos básicos del Estado colombiano. Guía para autoridades territoriales y ciudadanía.**
DNP y ESAP. 2011. *Guías para la gestión pública territorial. Elementos básicos del Estado colombiano. Guía para autoridades territoriales y ciudadanía.* Bogotá. (disponible en https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Desarrollo%20Territorial/Guia%20Elementos%20Basicos%20Estado.pdf).

Amelunge Rojas, M. 2006. *¿Cómo medimos género? Indicadores de sustentabilidad y género para el desarrollo local y municipal.* La Paz. Fundación PIEB y Centro Nacional de Investigaciones para el Desarrollo.

Astelarra, J. 2005. *Veinte años de políticas de igualdad.* Madrid. Ediciones Cátedra Universidad de Valencia. Instituto de la Mujer.

Gráfica 2.

Implementación del plan de acompañamiento técnico



Fuente: elaboración propia

5.3.2. Momento de formulación/reformulación de la política/plan/programa

Es posible que durante la fase de planeación se haya identificado que el territorio no ha construido su política/plan de SAN/DHAA , o en su defecto, lo que está vigente ya fue evaluado y debe reformularse o sencillamente ya perdió su vigencia. En este caso, el acompañamiento debe empezar por el momento de formulación, que a su vez inicia con el posicionamiento y la inclusión de la problemática en la agenda pública territorial, y debe avanzar hacia la identificación de la problemática, la construcción de alternativas de solución, y el desarrollo de los componentes estratégicos y de seguimiento y evaluación. Para la identificación de la problemática es posible acudir a fuentes secundarias (documentos, informes) y a fuentes primarias en las que los actores locales puedan contribuir con su conocimiento del territorio (cartografía social, matrices DOFA). Este momento debe caracterizarse, como en cada caso, por la participación de todos los actores locales, de manera informada y activa, y con capacidad de decisión.

5.3.2.1. Orientaciones técnicas

a) Gestión para la inclusión de la problemática en la agenda pública: según Roth, no toda problemática que sea considerada pública, debe necesariamente estar incluida en la agenda de los gobiernos. Es importante señalar que esta inclusión en la agenda depende de varios factores, entre ellos, la posición social (mayores o menores recursos económicos, políticos, sociales), de los sectores o grupos sociales que promueven el asunto o el abordaje de dicha problemática; y la disposición institucional que está relacionada con los regímenes políticos y las reglas y procedimientos de las instituciones (Roth Deubel, 2002, p. 57).

b) Análisis situacional e identificación de problemas: Se refiere a la necesidad de hacer un análisis del contexto (político, económico, social, cultural y ambiental, con enfoque diferencial), del marco político, de la situación de SAN y del nivel de vulneración del DHAA, este último como origen de los problemas. Este proceso debe realizarse de manera participativa con todos los actores interesados (titulares de derechos, obligaciones y responsabilidades). En

la identificación y análisis de problemas deben ser analizadas las causas estructurales, subyacentes e inmediatas (Instituto de Estudios del Hambre, 2012). En este momento debe también incluirse el análisis de actores y sus capacidades (Ver ítem 5.2.).

c) Alternativas de solución: de nuevo, de forma participativa, es importante identificar lo que se espera lograr con la política/plan de SAN/DHAA. Los problemas deben convertirse en objetivos y medios para abordarlos. Cuando se han concertado los cambios que son necesarios para alcanzar la situación deseada, debe seleccionarse la mejor estrategia para lograrlos (Instituto de Estudios del Hambre, 2012, pp. 72-73). En este punto es importante contemplar todos los factores que viabilizan la intervención (estrategia): aspectos socioeconómicos, políticos, medioambientales y culturales. No puede perderse de vista que la intervención necesita incorporar los principios de los derechos humanos, promover cambios sobre las causas de su vulneración e incorporar a los titulares de derechos, obligaciones y responsabilidades (ISI Argonauta y IUDC-UCM, 2010, p. 15).

d) Algunos instrumentos de planificación local y regional relacionados: durante el momento de formulación/reformulación, debe tenerse en cuenta la importancia de que la política/plan de SAN/DHAA se armonice, no solo con el plan de desarrollo territorial sino, además, con otros instrumentos de planificación territorial como los Planes de Ordenamiento Territorial (POT), los Planes Territoriales de Salud Pública, los Planes Territoriales de Educación, las políticas departamentales y municipales de mujer y género, los Planes Integrales Únicos de Víctimas, los Planes de Vida y Etnodesarrollo de las comunidades étnicas y todos aquellos que pueden facilitar la financiación y complementariedad de acciones en torno a los atributos del DHAA.

e) Presupuestos participativos: uno de los aspectos más desatendidos durante la planificación en SAN/DHAA es la elaboración de presupuestos. En este punto es importante señalar que según la Ley Estatutaria 1757 de 2015, el artículo 90 establece que "El proceso del presupuesto participativo (PP) es un mecanismo de asignación equitativa, racional, eficiente, eficaz y transparente de los recursos públicos, que fortalece las relaciones Estado-Sociedad Civil". Instaura, además, que los gobiernos locales deben promover mecanismos y estrategias de participación para programas sus presupuestos, y para vigilar y fiscalizar el uso de los recursos públicos. Esta apuesta, que está sintonizada con la garantía progresiva del DHAA, tiene como finalidad recoger "las aspiraciones y necesidades de la sociedad" para que sean incorporadas en la ejecución de los presupuestos públicos (MINTIC, 2017). Para mayor información puede consultarse los siguientes documentos:

• Herreño, A. 2015. *Presupuestos participativos para la paz*. Bogotá. ILSA. (disponible en http://ilsa.org.co/images/articulos_pdf_images/PRESUPUESTOS-PARTICIPATIVOS-PARA-LA-PAZ--mayo-3-de-2017.pdf).

• MINTIC. 2017. *Lineamientos para la realización de presupuestos participativos haciendo uso de medios electrónicos.* Bogotá. (disponible en: https://estrategia.gobiernoenlinea.gov.co/623/articles-8240_recurso_2.pdf).

5.3.2.2. Orientaciones metodológicas

Existen diversas metodologías y herramientas que permiten construir de manera participativa los requerimientos del momento de formulación de la política/plan de SAN/DHAA. Se proponen aquí algunas sencillas, pero, como ya se ha dicho, podrían adaptarse las que más convengan a cada territorio.

Tabla 5.

Herramientas metodológicas para la formulación/reformulación de políticas/planes

ETAPA	HERRAMIENTA	FUENTES DE CONSULTA Y AMPLIACIÓN DE INFORMACIÓN
Análisis situacional	Revisión de fuentes secundarias y documentales. Entrevistas semiestructuradas. Encuestas. Grupos focales. Observación participativa.	Terridata https://terridata.dnp.gov.co/ Sistema Estadístico Nacional https://www.dane.gov.co/index.php/sistema-estadistico-nacional-sen ENSIN, 2010/2015 https://www.icbf.gov.co/bienestar/nutricion/encuesta-nacional-situacion-nutricional www.ensin.gov.co Guía para la incorporación del enfoque basado en derechos humanos en las intervenciones de cooperación para el desarrollo http://www.aecid.es/Centro-Documentacion/Documentos/Informes%20y%20gu%C3%ADas/GUIA%20ENFOQUE%20DDHH%20%20+%20NIPO%20+%20logo%20AECID.pdf Guía de aplicación práctica. Enfoque de derecho a la alimentación en proyectos de cooperación https://derechoalimentacion.org/sites/default/files/pdf-noticias/guia_aplicacion_practica_del_derecho_a_la_alimentacion_en_proyectos.pdf 80 herramientas para el desarrollo participativo http://abacoenred.mayfirst.org/wp-content/uploads/2015/10/80_herramientas_para_el_desarrollo_participativo.pdf Técnicas participativas para la educación popular https://docenteslibresmdq.files.wordpress.com/2014/04/cide-tecnicas-participativas-para-la-educacion-popular-ilustradas.pdf
Identificación de problemas	Árbol de problemas. Cartografía social. Lluvia de ideas.	
Alternativas de solución	Árbol de objetivos. Identificación de soluciones locales. Análisis DOFA. Matrices de objetivos. Matrices de indicadores.	

Fuente: elaboración propia a partir de fuentes secundarias.

Las etapas de la Tabla 5, muestran el orden en el que se sugiere realizar el acompañamiento técnico y el fortalecimiento de capacidades, de manera participativa, de tal manera que se apoye al territorio en la formulación o reformulación de su política/plan de SAN para la garantía progresiva del DHAA:

- **El análisis situacional** dará cuenta de las realidades productivas, sociales, económicas, alimentarias y nutricionales que configuran las condiciones de SAN del territorio y el nivel de vulneración o garantía del DHAA. Debe basarse en la triangulación de múltiples fuentes de información: estadísticas, documentos, entrevistas, grupos focales, entre otros, con el fin de incorporar, además de datos oficiales, la mirada de los actores locales y el conocimiento que los mismos tienen de su territorio. Además, es conveniente incorporar información de los órdenes cuantitativo y cualitativo.

- **La identificación de problemas**, como en todos los casos, se debe realizar con una participación plural y permanente, debe permitir la priorización de las problemáticas que la política/plan resolverá y tomará como referencia la información construida durante el análisis situacional.

- A partir de lo anterior, se dará lugar a la construcción conjunta de **alternativas de solución**, para lo cual se toma siempre como punto de partida las soluciones que existen a nivel local y aquellas que puedan gestionarse y potenciarse a partir de las capacidades de los actores locales. Además, este momento debe definir responsabilidades, plazos de cumplimiento, financiación y las bases para el monitoreo de la futura implementación de acciones.

- **Formulación del plan de acción estratégico,** a partir de la materialización de las alternativas de solución en programas estratégicos o estrategias, planes y programas. Estos deben incorporar objetivos, actividades y responsables (sectoriales e intersectoriales) que luego permitirán su inclusión por parte de cada sector en sus planes operativos y de inversión anuales y plurianuales.

5.3.3. Momento de implementación de la política/plan/programa

Si el departamento se encuentra en la fase de implementación de los planes de SAN/DHAA o de las acciones establecidas en otros instrumentos de planeación existentes, es importante concentrar los esfuerzos en definir cuáles son los enfoques de implementación de la política/plan de SAN/DHAA, apoyar la definición de responsabilidades de los diferentes actores, construir los escenarios para hacer revisión y ajuste a lo programático, y la elaboración conjunta de un plan de acción que materialice lo formulado. En esta fase deben elaborarse los programas y proyectos que llevarán la política a la realidad, es decir, es el momento de "aterrizar la política". En este proceso es donde los actores involucrados pueden enfrentar las mayores dificultades e imprevistos, pues son ellos quienes deben tener las herramientas para tomar decisiones y establecer ajustes cuando se requiera (OBSSAN-UNAL, Gobernación de Cundinamarca, 2016).

5.3.3.1. Orientaciones técnicas

a) Enfoques de implementación: la implementación es la fase de la política pública en la que se generan acciones a partir de un marco de intenciones, textos o discursos; el vínculo entre la decisión de una política y su ejecución puede entenderse como su enfoque. La categorización clásica de los enfoques, basada en la concepción sobre la que fue construida los divide en: top-down y bottom-up.

- **Top-down o de arriba hacia abajo** es el que se plantea desde el nivel estatal y hacia la población, generalmente caracterizado por la centralización, las jerarquías y el protagonismo principal en el Estado con mecanismos claros de autoridad y control.

• **Bottom-up o de abajo hacia arriba** determinado por la interacción entre la población y el Estado, y caracterizado por negociaciones constantes, descentralización, reciprocidad y reconocimiento del encuentro de saberes (OBSSAN-UNAL, Gobernación de Cundinamarca, 2016).

b) Igualdad y no discriminación: durante la implementación es fundamental priorizar a los grupos excluidos y vulnerables como adultos mayores, mujeres, grupos étnicos, víctimas del conflicto, personas con discapacidad, etc. Así mismo, se debe garantizar la igualdad en la toma de decisiones y en la participación de todas las acciones de la política/plan. La igualdad de género debe ser un elemento transversal y trazador de la implementación.

c) Fortalecimiento de capacidades para la incidencia: la política/plan de SAN/DHAA debe procurar la reducción de brechas en materia de capacidades para que los titulares de obligaciones cumplan con sus obligaciones y, sobre todo, los titulares de derechos puedan reclamarlos. Deben fomentarse espacios de concertación y para la generación de propuestas, plataformas de debate, y mesas intersectoriales para la construcción de proyectos.

5.3.3.2. Orientaciones metodológicas

Es importante tener en cuenta que, si bien el territorio puede encontrarse en el momento de implementación de la política, el acompañamiento técnico y el fortalecimiento de capacidades permite realizar acciones estratégicas para la SAN/DHAA que redunden en una mejor implementación de estas y en una mejor planificación de la futura política. Para ello, se sugiere:

• Elaboración de un plan de acompañamiento al que se realice seguimiento periódicamente. Este permitirá planear las acciones en el tiempo, definir la necesidad de incluir otros actores, plantear el desarrollo o ajuste de actividades, identificar necesidades, incorporar acciones (incluso frente a imprevistos), entre otros.

• Inclusión de acciones tendientes al fortalecimiento de la SAN/DHAA dentro de los planes operativos anuales, presupuestos y planes de acción de las entidades que en el territorio hacen parte de la gestión de la SAN y la garantía progresiva del DHAA.

• Revisión, actualización y ajuste de los planes de acción de los comités territoriales de SAN/DHAA que incluyan acciones sectoriales, intersectoriales y en alianza con la sociedad civil del territorio.

• Si el acompañamiento técnico se hace desde el nivel departamental, es fundamental desplegar acciones al nivel municipal que incluyan el fortalecimiento de los comités, la gestión de conocimiento y la incidencia en la planificación de las entidades municipales vinculadas a la SAN/DHAA.

• Construir una ruta con responsables y tiempos definidos para la incidencia en el plan de desarrollo territorial más próximo. Esta ruta debe incluir acciones de gestión con los funcionarios de planta vinculados a las entidades con responsabilidades en SAN/DHAA y debe estar soportado en la participación permanente de la sociedad civil del territorio.

• Es posible que el territorio requiera un fortalecimiento de capacidades en formulación y gestión de proyectos. Es importante que este proceso de capacitación incluya a actores institucionales y de la sociedad civil. Además, debe estar soportado en las herramientas y metodologías existentes desde el sector público y debe orientar posibles mecanismos de financiación.

- Así mismo, durante este momento de implementación de la política, es estratégico que se desarrolle un plan de fortalecimiento de capacidades de la sociedad civil, que incluya aspectos como: bases conceptuales de la SAN/DHAA; participación social; gestión pública, control social, planificación participativa, entre otras.

En este momento es fundamental que el acompañamiento técnico sea lo más permanente posible. Previo a cada sesión/actividad se requiere un proceso de socialización de la misma, y se debe garantizar la asistencia de todos los actores involucrados en la medida de lo posible, además se deben elaborar las guías de trabajo para el desarrollo metodológico de la sesión. Las metodologías que se describen a continuación son opcionales pueden aplicarse a las diferentes recomendaciones descritas anteriormente Y ajustarse a los requerimientos del territorio:

• Acompañamiento presencial
Tiene mayor relevancia cuando se requiere el fortalecimiento de capacidades y/o construcción de insumos de forma participativa. Demanda un proceso de difusión y divulgación para asegurar la convocatoria. En lo posible, debe contar con un cronograma de fechas establecidas que permitan avanzar de manera organizada, y tener en cuenta que la participación de algunos actores requiere financiación para asegurarse.

• Acompañamiento virtual o mediante el uso de las TIC
Si se considera que no siempre es posible realizar acompañamiento presencial a los territorios, se pueden llevar a cabo procesos alternos a través de videoconferencias, correo electrónico o llamadas telefónicas, los cuales deben aplicarse a procesos puntuales como aclaración de dudas, enviar material de consulta, de apoyo a la gestión o planificación en SAN. Para este acompañamiento es necesario contar con una base de datos actualizada de los actores responsables de la SAN en los departamentos, con el fin de facilitar los canales de comunicación con cada uno.

• Encuentros regionales – talleres intersectoriales
Las visitas de acompañamiento en los diferentes departamentos, permiten identificar necesidades de fortalecimiento de capacidades comunes o experiencias territoriales que puedan ser compartidas como insumo para el mejoramiento de la planificación y gestión en SAN. Este espacio constituye una herramienta que facilita el logro de productos concretos en términos de desarrollo de capacidades e intercambio de experiencias. A este tipo de espacios pueden ser convocados expertos y/o delegados académicos que enriquezcan los debates y aporten ideas innovadoras.

• Formación de facilitadores y facilitadoras
A partir de la definición de conceptos de referencia y la unificación de criterios técnicos que se desarrollen como consenso de todos los actores locales, es posible elaborar un material de módulos o cartillas básicas que faciliten la socialización de información, contenidos y/o recolección de insumos a través de facilitadores, hombres y mujeres, previamente vinculados a los procesos de desarrollo de capacidades. Esta metodología es especialmente útil en contextos de difícil acceso o de alta dispersión, y amplia el alcance de la participación en algunos de sus niveles.

Algunas herramientas para el trabajo en grupos pueden consultarse en el siguiente documento:

- **Técnicas participativas para la educación popular**
  CIDE. 1990. *Técnicas participativas para la educación popular.* Santiago de Chile. Alforja. (disponible en: https://docentes-libresmdq.files.wordpress.com/2014/04/cide-tecnicas-participativas-para-la-educacion-popular-ilustradas.pdf).

Para que el acompañamiento técnico y el fortalecimiento de capacidades contribuyan en el momento de implementación de la política/plan, es fundamental que se tomen en cuenta algunas recomendaciones:

Las temáticas y requerimientos de acompañamiento deben ser ***concertadas*** con todos los actores involucrados.

El desarrollo de las sesiones, talleres o encuentros de carácter presencial, deben contar con ***financiación*** para que la participación de todos los actores sea viable.

Las ***herramientas metodológicas y los materiales de apoyo*** que se usen en cualquiera de las modalidades de acompañamiento deben responder al contexto y características de los actores con los que se van a implementar.

5.3.4. Momento de seguimiento, monitoreo y evaluación de la política/plan/programa

Si el territorio cuenta con una política/plan de SAN/DHAA formulada y en estado avanzado de implementación, es importante que el acompañamiento técnico se base en garantizar que dicha implementación esté soportada en procesos o esquemas de seguimiento y monitoreo. A la vez, debe promover la planificación de una evaluación al final de la implementación.

Es importante tener en cuenta que los mecanismos de seguimiento y evaluación deben ser construidos de forma participativa, desde el momento de la formulación de las políticas, planes, programas o proyectos, e incorporar la **perspectiva de seguimiento orientada a los derechos humanos,** la cual analiza los procesos, decisiones, actuaciones y comportamiento de la implementación de los programas, así como los resultados que permitan identificar si se ha aumentado o no el respeto y la protección de los derechos humanos (FAO, 2013, p. 34) de la población en general y de los grupos vulnerables en particular, que sirvan como base para la adopción de las medidas correctivas necesarias que incluyan, además, el análisis de las capacidades y funciones institucionales, entre otras.

De igual forma, es necesario realizar un **seguimiento basado en derechos,** cuyo énfasis sea el análisis del propio proceso de seguimiento, y busque que durante todo el ciclo de planificación-acción, se mantengan los principios de *participación, rendición de cuentas, transparencia y no discriminación,* es decir, garantizar la participación de los titulares de derechos, obligaciones y responsabilidades durante todo el proceso, y se incorporen aspectos como la elaboración de indicadores, y el acompañamiento en los procesos que conduzcan a una retroalimentación de los programas y al acceso de información clara sobre el mismo, y hacer uso de material de la divulgación o de las herramientas existentes en el territorio, como programas radiales, reuniones de seguimiento comunitarias, etc. (FAO, 2013, p. 34).

Estas herramientas constituyen un mecanismo para la transparencia y rendición de cuentas, que permiten a los titulares de derechos contar con información clara para la exigibilidad del derecho a los titulares de obligaciones y responsabilidades, así como para la incidencia en las diferentes respuestas generadas por el Estado relacionadas con el tema. Para ello existen herramientas como las directrices voluntarias, en apoyo a la realización progresiva del derecho a una adecuada alimentación, en el contexto de la seguridad alimentaria nacional e instrumentos que, con preguntas orientadoras o con metodologías para la construcción de indicadores, pueden apoyar este proceso (FIAN Colombia, 2015, p. 37) *y permitirían a los Estados aplicar medidas jurídicas, normativas y administrativas, detectar*

las prácticas y los resultados discriminatorios, así como determinar el grado de participación política y social en el proceso de realización de ese derecho y vigilar de manera permanente la situación de los grupos vulnerables, especialmente las mujeres, los niños y los ancianos, así como su situación nutricional, recopilando, realizando gestión, análisis, interpretación y difusión de información con un enfoque participativo (FAO, 2004, p. 33-34).

El seguimiento, monitoreo y una evaluación orientada y basada en derechos requiere indicadores que permitan:

1. Medición de los cambios en los marcos políticos, institucionales y legislativos que afectan el programa o acción institucional: implica puntos de referencia, metas verificables con plazos definidos que permitan identificar la relación del programa con las prioridades políticas, presupuesto asignado, mandatos legislativos para el desarrollo del programa, etc.

2. Logro de objetivos, resultados e impacto: seguimiento del impacto de los programas, con la identificación de a qué problemas responde, cómo contribuye a disminuir el o los problemas, si se implementa con las poblaciones más afectadas por el problema, cuál es la eficacia de la intervención, cuáles los criterios para la priorización de la población, y si el programa tiene efectos negativos, entre otros.

3. Impacto del programa en las capacidades de los titulares de derechos para reclamar sus derechos y en los titulares de obligaciones y responsabilidades para cumplirlas: Se busca evaluar y realizar seguimiento frente a cambios en las actuaciones de los titulares de derechos y obligaciones, existencia de mecanismos para la explicación de las decisiones de los tomadores de decisiones a los titulares de derechos y de responsabilidades, y su participación en los procesos de planificación-acción en temas relacionados con el derecho a la alimentación.

Se deben identificar indicadores que permitan verificar qué mecanismos existen, si son funcionales, si existe comunicación entre los titulares de derechos y obligaciones, si se dan procesos de rendición de cuentas, y se revisa la satisfacción de los titulares de derechos, y si los diferentes titulares conocen sus obligaciones y responsabilidades, etc.

Los indicadores construidos deben:

• Ser elaborados participativamente.

• Involucrar a los grupos más afectados.

• Permitir la rendición de cuentas.

• Ser consultados con los titulares de derechos y actualizados periódicamente.

• Estar desagregados para identificar desigualdades, discriminaciones, por etnia, raza, nivel socioeconómico, por sexo, edad, nivel educativo, etc.

• Permitir identificar formas y calidad de la participación, como regularidad, tasas de asistencia, composición de la participación, etc.

• Permitir evidenciar el nivel de satisfacción de los titulares de derechos con la atención recibida: percepciones, etc.

• Ser de fácil comprensión de todos los titulares: padres, madres, comunidad en general.

• Definir la periodicidad de reporte y actualización de los indicadores, de acuerdo con los sistemas de información establecidos para la recolección de las variables asociadas.

5.3.4.1. Orientaciones técnicas

Algunos de los conceptos clave para este momento de la estrategia son:

a) Seguimiento: el seguimiento es definido *"como un proceso continuo en el tiempo que genera información sobre el progreso de una política, programa o proyecto"* (DNP, 2009, p. 6). El seguimiento de un proceso con enfoque de derechos no solo valora los resultados sino los procesos. Este, junto con la evaluación, contribuyen a la rendición de cuentas y a la transparencia. Tanto los titulares de derechos, como los de obligaciones y responsabilidades deben tener una participación activa en las actividades del seguimiento (Instituto de Estudios del Hambre, 2012).

b) Evaluación: es *"una valoración puntual de una intervención y sus efectos (positivos o negativos, esperados o no) que busca determinar una relación de causalidad entre estos"* (DNP, 2009, p. 6). La evaluación con enfoque de derechos humanos no puede limitarse a la recolección y análisis de datos, debe constituirse en un diálogo de aprendizaje mutuo que fortalezca la rendición de cuentas y permita el cambio en las relaciones de poder (Instituto de Estudios del Hambre, 2012).

c) Transparencia, rendición de cuentas y control social: es indispensable diseñar e implementar un plan o sistema de rendición de cuentas que fortalezca la transparencia y sea accesible a todos los actores involucrados. Debe a su vez, describir sus correspondientes roles y responsabilidades para facilitar la toma de decisiones. Lo anterior promueve el control por parte de organizaciones sociales, en términos de ejecución de las políticas/planes/proyectos de sus territorios, lo que además debe cursar con un proceso de desarrollo de capacidades de negociación e incidencia por parte de la sociedad civil.

d) Meta: una meta es *"una expresión cuantitativa y cualitativa de los logros que se pretenden obtener con la ejecución de una acción en el proyecto. Su medición debe hacerse en términos de tiempo, cantidad y si es posible calidad"* (DNP, 2019).

e) Indicadores cuantitativos y cualitativos: para llevar a cabo el seguimiento y monitoreo de políticas/planes pueden usarse indicadores de tipo cuantitativo o cualitativo. Los primeros, son aquellos que se expresan en cifras, porcentajes o índices. Los segundos, van más allá de las estadísticas y usan información descriptiva.

Para ampliar la información sobre estos tópicos, pueden consultarse las siguientes fuentes:

- **Guía para el seguimiento de políticas públicas**
  DNP. 2018. *Guía para el seguimiento de políticas públicas.* Bogotá. (disponible en: https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Sinergia/Documentos/Guia_para_seguimiento_Politicas_Publicas.PDF).

- **Guía metodológica para la formulación de indicadores**
  DNP. 2009. *Guía metodológica para la formulación de indicadores.* Bogotá. (disponible en: https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Inversiones%20y%20finanzas%20pblicas/Guia%20Metodologica%20Formulacion%20-%202010.pdf).

5.3.4.2. Orientaciones metodológicas

El seguimiento y monitoreo implica necesariamente la recopilación permanente de información de manera participativa. Algunos de los siguientes métodos pueden usarse combinados entre sí o escoger alguno de ellos, o bien, proponer algunos nuevos.

• **Revisión documental:** es importante acudir a todos los insumos y reportes escritos que se generen en el marco de la implementación de la política o plan y en torno a otros instrumentos de planificación territorial. Para ello, debe contarse con todos los sectores involucrados y dar cabida a información que se produzca al interior de los espacios propios de la sociedad civil. Es fundamental que durante la fase de formulación se defina con claridad el tipo de información que se recogerá durante la implementación, su periodicidad y el o los lugares de reporte.

• **Métodos interactivos:** incluyen grupos focales para recopilar información de primera mano, entrevistas semiestructuradas, encuestas (aplicadas a muestras representativas de la población), observaciones directas que se acompañen de cartografía social y otras herramientas de diagnóstico rápido participativo (FAO, 2013).

Para ampliar información consulte:

• Instituto de Estudios del Hambre. 2012. *Guía de aplicación práctica. Enfoque de derecho a la alimentación en proyectos de cooperación* (pp. 69-72). Madrid. IEH. (disponible en: https://derechoalimentacion.org/sites/default/files/pdf-noticias/guia_aplicacion_practica_del_derecho_a_la_alimentacion_en_proyectos.pdf).

• FAO. 2013. *Cuadernos de trabajo sobre el derecho a la alimentación (cuadernos 5, 6, 7 y 8).* Roma. (disponible en: http://www.fao.org/right-to-food/resources/rtf-handbooks/es/).

• Geilfus, F. 1997. 80 *herramientas para el diagnóstico participativo: diagnóstico, planificación, monitoreo, evaluación* (pp. 3-9). San Salvador. IICA. (disponible en http://virtual.funlam.edu.co/repositorio/sites/default/files/repositorioarchivos/2010/03/80 HerramientasParticipativas.359.pdf).

En esta fase es recomendable que el territorio, al final del acompañamiento técnico y el fortalecimiento de capacidades, cuente con un esquema o proceso de seguimiento, monitoreo y evaluación definido, para lo cual se recomiendan los siguientes mínimos que pueden ajustarse y adaptarse:

a. Identificar actores y establecer responsabilidades claras de acuerdo con las responsabilidades, las acciones definidas, los productos y resultados esperados entre las entidades que hacen parte de las acciones del plan de SAN.

b. Construir indicadores, productos y resultados (formulación estratégica) y metas para todas las acciones incluidas en la política o plan departamental de seguridad alimentaria y nutricional para la garantía progresiva del derecho humano a la alimentación. Estas metas deben estar basadas en la disponibilidad de recursos del territorio, en la línea de base de las problemáticas que fueron analizadas para construir la política y en las demandas de todos los actores locales frente a cada uno de los atributos del DHAA, teniendo en cuenta la evidencia, garantizando un mayor resultado e impacto.

Los indicadores deben contemplar una línea base, metas y acumulados de los indicadores, teniendo en cuenta que los planes de SAN son planes de Estado que pueden trascender varios periodos de gobierno y, por ende, son fundamentales en la etapa de seguimiento. Las metas por su parte, deben ser alcanzables y tener en cuenta los históricos, en caso de que existan, para poder determinar el alcance del indicador. Cuando no existe la línea base a nivel territorial, se tienen en cuenta la nacional, o en su defecto, se establece la posibilidad de levantarla en el primer año.

c. Definir las plataformas o sistemas a los que se reportarán la información, los responsables de recoger la información para alimentar el seguimiento, así como los responsables de analizar y documentar periódicamente la información.

d. Establecer el mecanismo para divulgar y hacer uso eficiente de la información recogida durante el seguimiento. Este debe incluir la ruta clara para que la información recopilada favorezca la toma de decisiones a nivel territorial y en caso de ser necesario, a nivel nacional.

e. Planificar la evaluación que se realizará a la implementación de la política/plan, los tiempos, los recursos y las decisiones que serán tomadas a partir de los resultados que dicha evaluación genere.

5.4. Fase de seguimiento al plan de acompañamiento

Con el fin de facilitar el seguimiento y monitoreo al plan de acompañamiento elaborado para el territorio, se recomienda redactar un informe de cada sesión de acompañamiento o actividad realizada. En la Tabla 6 se describe una propuesta de formato para reportar actividades/sesiones. Así mismo, es importante construir indicadores de gestión y resultados que permitan valorar los avances, aprendizajes y retos a futuro en la implementación de futuros planes de acompañamiento. Tanto la construcción de indicadores como la implementación de las acciones de seguimiento, deben realizarse con participación permanente de la sociedad civil.

5.4.1. Orientaciones técnicas

a) Indicador: es una expresión observable que se puede verificar y permite describir características, comportamientos o fenómenos de una realidad. Esta descripción se logra a través de la medición de una o varias variables (Departamento Nacional de Planeación, 2018, p. 6).

b) Indicadores de gestión: estos indicadores están centrados en la medición de los insumos (factores productivos, bienes y/o servicios con los que se cuenta en un proceso/proyecto) y las actividades (conjunto de acciones que contribuyen a la transformación de los insumos en productos concretos). Con este tipo de indicadores se pueden medir tareas, actividades, recursos físicos, financieros o humanos programados al inicio de un proceso/proyecto (Departamento Nacional de Planeación, 2018, p. 9).

c) Indicadores de producto: son los que miden los bienes (productos de carácter físico y tangible) y servicios (productos intangibles) que son generados y entregados en el marco de un proceso/proyecto (Departamento Nacional de Planeación, 2018, p. 10).

d) Indicadores de resultado: son los que cuantifican los efectos de la intervención. Miden cambios en la percepción, el conocimiento, las condiciones de bienestar, entre otras (Departamento Nacional de Planeación, 2018, p. 10).

e) Indicadores de enfoque diferencial: son todos los indicadores que permiten cuantificar, medir y constatar que las diferentes categorías del enfoque diferencial (ver marco conceptual), que sean aplicables con contexto territorial, son incorporadas en las diferentes acciones y fases de la estrategia.

5.4.2. Orientaciones metodológicas

Para desarrollar esta fase de seguimiento, se sugiere realizar un proceso participativo que le permita a los actores involucrados contribuir con el seguimiento y la retroalimentación de la implementación del plan de acompañamiento técnico y fortalecimiento de capaci-

dades para la gestión en SAN para la garantía del DHAA. Podrían seguirse los siguientes pasos:

• **Construir indicadores** para verificar el cumplimiento del objetivo principal del plan de acompañamiento y de cada una de las actividades planificadas durante su construcción.

• **Aplicar entrevistas, realizar encuestas o grupos focales** en donde se evalúe de manera conjunta el indicador y su cumplimiento. Es importante verificar la pertinencia de estos métodos, incluso si valdría la pena que la herramienta utilizada para valorar cada indicador facilite el anonimato de la información.

• **Consolidar los resultados** de la medición de los diferentes indicadores, socializarlos con los actores involucrados e identificar lecciones aprendidas para futuros acompañamientos o procesos de fortalecimiento de capacidades.

• **Sistematizar el proceso** de acompañamiento técnico y fortalecimiento de capacidades para la gestión en SAN para la garantía del DHAA, de tal forma que constituya un insumo para el territorio.

La Tabla 7 propone una batería de indicadores que podrían usarse y adaptarse en cada territorio para facilitar el seguimiento al plan de acompañamiento. Para ampliar información sobre esta fase pueden consultarse las siguientes fuentes:

Departamento Nacional de Planeación. 2018. *Guía para la construcción y análisis de indicadores*. Bogotá. DNP. (disponible en https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Sinergia/Documentos/Guia_para_elaborar_Indicadores.pdf).

Departamento Nacional de Planeación. 2014. *Guía metodológica para el seguimiento y la evaluación a políticas públicas.* Bogotá: DNP. (disponible en https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Sinergia/Documentos/Cartilla%20Guia%20para%20Seguimiento%20y%20Evaluaci%C3%B3n%20Ago%2013.pdf).

Comisión Intersectorial Poblacional del Distrito Capital. 2013. *Lineamientos distritales para la aplicación del enfoque diferencial.* Bogotá. (disponible en http://www.sdp.gov.co/sites/default/files/lineamientos_distritales_para_la_aplicacion_de_enfoques_.pdf).

Tabla 6.

Formato guía para el informe de actividades/sesiones

SESIÓN / ACTIVIDAD No.		TERRITORIO:	FECHA:
ESTRATEGIA DE ACOMPAÑAMIENTO	Presencial ☐	Virtual ☐	Encuentro ☐
	Otra		

ASISTENTES: 1. 2.
Objetivo de la sesión:
Temas tratados:
Metodología:
Resultados:
Dificultades:
Compromisos y responsables:
Próxima sesión/actividad:
Seguimiento a compromisos:

Fuente: elaboración propia.

Tabla 7.

Propuesta de indicadores para seguimiento al plan de acompañamiento

TIPO DE INDICADOR	NOMBRE DEL INDICADOR	DESCRIPCIÓN DEL INDICADOR
Gestión	Cumplimiento de las visitas/actividades/sesiones de acompañamiento.	No. de visitas actividades/Total de actividades programadas*100.
	Cumplimiento de formulación de los planes de acompañamiento.	No. de planes de acompañamiento formulados/ Total de territorios *100.
	Cumplimiento en las demandas de necesidades territoriales.	No demandas resueltas en el territorio/Total de demandas solicitadas por el territorio*100.
	Desarrollo de talleres y encuentros.	No. de talleres realizados/total de talleres y encuentros programados*100.
	Desarrollo de módulos de autoformación.	No. de módulos de autoformación desarrollados/ Total de módulos de autoformación planeados*100.
Resultado	Reformulación y ajuste de planes de acompañamien-to territorial que incluyen el enfoque de género.	No. de planes de acompañamiento ajustados y reformulados/Total de planes formulados*100.
	Cumplimiento en la imple-mentación de los planes de acompañamiento.	No. de planes de acompañamiento implementados/Total de planes formulados *100.
	Inclusión de acciones y proyectos en SAN/DHAA en los planes de desarrollo departamentales.	No. de acciones y proyectos del plan de San/ DHAA incluidos en el plan de desarrollo departamental/Total de proyectos de SAN/DHAA potenciales de incluir en el plan de desarrollo*100.
	Inclusión de acciones afirmativas de género en los planes de desarrollo departamentales.	No. de acciones afirmativas de género incluidas en el plan de desarrollo departamental/Total de acciones del plan de desarrollo*100. Al menos el 30% de acciones afirmativas.

TIPO DE INDICADOR	NOMBRE DEL INDICADOR	DESCRIPCIÓN DEL INDICADOR
Resultado	Nivel de intersectorialidad logrado.	No. de nuevas instituciones y sectores nuevos vinculados en todo el proceso de acompañamiento.
	Participación Social en SAN/ DHAA.	No. de nuevas organizaciones sociales participantes activamente (con voz y voto) en el proceso de planificación y gestión en SAN/DHAA del territorio.
	Nivel de integralidad logrado.	No. de nuevos proyectos, intervenciones o acciones generadas que aborden de manera integral la SAN/DHAA.
	Enfoque diferencial incorporado en la estrategia.	No. de acciones medibles, desarrolladas en el marco de la estrategia, que aportan al enfoque diferencial.
Producto	Planes de acompañamiento técnico construidos.	No. de planes de acompañamiento técnico construidos.
	Participación de actores locales en las actividades de acompañamiento técnico y fortalecimiento de capacidades.	No. de actores locales que han participado en las actividades de acompañamiento técnico y fortalecimiento de capacidades. No. de actores locales identificados durante la planeación del acompañamiento*100. Al menos el 70% de actores.
	Planes territoriales de SAN para la garantía progresiva del DHAA asesorados.	No. de planes territoriales de SAN para la garantía progresiva del DHAA asesorados.
	Participación de mujeres en las actividades de formulación e implementación del plan de acompañamiento.	Porcentaje de mujeres que han participado activamente de las actividades de formulación e implementación de los planes de acompañamiento (entre el 30% y el 50%).

TIPO DE INDICADOR	NOMBRE DEL INDICADOR	DESCRIPCIÓN DEL INDICADOR
Indicadores de enfoque diferencial[1]	Espacios de construcción colectiva que incluyen a las poblaciones o grupos que hacen parte de las categorías del enfoque diferencial realizados en el marco de la estrategia.	No. de espacios de construcción colectiva que incluyen a las poblaciones o grupos que hacen parte de las categorías del enfoque diferencial realizados en el marco de la estrategia.
	Actores locales pertenecientes a las poblaciones o grupos incluidos en las categorías del enfoque diferencial vinculados a la implementación de la estrategia.	No. de actores locales pertenecientes a las poblaciones o grupos incluidos en las categorías del enfoque diferencial vinculados a la implementación de la estrategia.
Indicadores de enfoque diferencial[1]	Acciones diferenciales desarrolladas de la estrategia que favorecen la reducción de brechas.	No. de acciones diferenciales de la estrategia que favorecen la reducción de brechas desarrolladas.
	Existencia de metodologías diferenciadas de acuerdo con las realidades reconocidas de cada población o grupo en el marco de la estrategia.	No. y tipo de metodologías diferenciadas de acuerdo con las realidades reconocidas de cada población o grupo usadas en el marco de la estrategia.

Fuente: elaboración propia.

[1] Adaptados de: Comisión Intersectorial Poblacional del Distrito Capital (2013). Lineamientos distritales para la aplicación del enfoque diferencial. Bogotá.

6.

BIBLIOGRAFÍA

Asociación de Trabajo Interdisciplinario (ATI). s.f. *Página de inicio.* (disponible en https://www.ati.org.co/index.php/2-uncategorised/41-seguridad-soberania-autonomia-alimentaria-y-derecho-a-la-alimentacion).

Auestad, N. y Fulgoni, V. 2015. What current literature tells us about sustainable diets: emerging research linking dietary patterns, environmental sustainability, and economics. *Advances in Nutrition, 6(1), 19-36.* (disponible en https://www.ncbi.nlm.nih.gov/pubmed/25593141).

Comisión Económica para América Latina (CEPAL). 2015. *La planeación participativa para lograr un cambio estructural con igualdad. Las estrategias de participación ciudadana en los procesos de planificación multiescalar.* (Vol. 1). Santiago de Chile. Manuales de la Cepal. (disponible en http://repositorio.cepal.org.).

Comisión Intersectorial de Seguridad Alimentaria y Nutricional (CISAN). 2013. *Plan Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (PNSAN 2012-2019).* Bogotá.

Comisión Intersectorial de Seguridad Alimentaria y Nutricional (CISAN). 2015. *Compilado nacional del estado actual de los planes departamentales de seguridad alimentaria y nutricional.* Bogotá.

Comisión Intersectorial Poblacional del Distrito Capital. 2013. *Lineamientos distritales para la aplicación del enfoque diferencial.* Bogotá.

Consejo Nacional de Política Económica y Social. (CONPES). 2008. *CONPES 113: Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional.* Bogotá.

Comité de Seguridad Alimentaria Mundial (CSA). 2017. *Marco estratégico mundial para la seguridad alimentaria y la nutrición.* (disponible en http://www.fao.org/cfs/cfs-home/about-cfs/es/.)

Del Castillo, S. 2010. *Derecho a la Seguridad Alimentaria y Nutricional. Bogotá.* OBSAN- UN.

Departamento Nacional de Planeación (DNP), G|Exponencial y Comisión Intersectorial de Seguridad Alimentaria y Nutricional (CISAN). 2015a. I*nforme resultados de evaluación -Evaluación institucional y de resultados de la PSAN-CONPES 113/2008.* Bogotá.

_____. 2015b. *Plan de transferencia e implementación de recomendaciones (PTIR -Evaluación institucional y de resultados de la PSAN)-CONPES 113/2008.* Bogotá.

Departamento Nacional de Planeación (DNP) y Escuela Superior de Administración Pública (ESAP). 2011. *Guías para la gestión pública territorial -Planeación para el desarrollo integral en las entidades territoriales -el plan de desarrollo 2012-2015.* Bogotá.

Departamento Nacional de Planeación (DNP). 2009. *Guía metodológica para la formulación de indicadores.* Bogotá.

_____. 2012. *Guía para la incorporación de la variable étnica y el enfoque diferencial en la formulación e implementación de planes y políticas a nivel nacional y territorial.*

_____. 2016. *Lineamientos para la implementación del enfoque de derechos y la atención diferencial a grupos étnicos en la gestión de las entidades territoriales.* (Étnicos, Ed.). Bogotá.

_____. *2018. Guía para la construcción y análisis de indicadores.* Bogotá. (disponible en https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Sinergia/Documentos/Guia_para_elaborar_Indicadores.pdf).

_____. 2019. *Departamento Nacional de Planeación. Atención al ciudadano.* Glosario. (disponible en https://www.dnp.gov.co/atencion-al-ciudadano/glosario/Paginas/M.aspx).

Food Climate Research Network (FCRN). 2014. *¿What is a sustainable healthy diet? A discussion paper.* (disponible en http://bit.ly/1fQ0vm2). Acceso: diciembre de 2015.

Food First Information and Action Network (FIAN). 2013. *Colombia con hambre: Estado indolente y comunidades resistentes. Tercer informe sobre la situación del derecho a la alimentación en Colombia.* Bogotá.

_____. 2015. *La exigibilidad del derecho humano a la alimentación. ¿Qué es y cómo hacerla?* Bogotá. Gente Nueva.

_____. 2018. Derecho a la alimentación y acuerdo de paz en Colombia: correspondencia directa y desafíos. *Perspectivas sobre derecho a la alimentación y nutrición adecuadas. 1(1), 59-78.* (disponible en http://www.fiancolombia.org/wp-content/uploads/2018/08/FIAN12sec-2.pdf). Acceso: 27 de 08 de 2019.

García Cebolla, J. C. 2017. *Derecho a la alimentación adecuada.* Bogotá.

Gobierno Nacional y FARC-EP. 2014. *Borrador conjunto: Hacia un nuevo campo colombiano: reforma rural integral. La* Habana, Cuba.

Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF). 2010. *Encuesta Nacional de Situación Nutricional (ENSIN).* Bogotá.

Instituto de Estudios del Hambre. 2012. *Guía de aplicación práctica. Enfoque de derecho a la alimentación en proyectos de cooperación.* Madrid.

ISI Argoanuta. 2011. *El enfoque basado en derechos humanos: evaluación e indicadores.* Madrid. (disponible en https://www.aecid.es/Centro-Documentacion/Documentos/Evaluaci%C3%B3n/EvaluacionEBDH%20+%20NIPO+%20logo.pdf).

ISI Argonauta, Desarrollo y Cooperación (IUDC), Universidad Complutense de Madrid (UCCM). 2010. *Guía para la incorporación del enfoque basado en derechos humanos en las intervenciones de cooperación para el desarrollo.* Madrid.

Ministerio de la Protección Social y Programa Mundial de Alimentos (PMA). 2010. *Guía para la gestión integral de planes territoriales de seguridad alimentaria y nutricional.*

Ministerio de la Protección Social, Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional (Acción Social) y Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO). 2010. *Guía para la detección y remisión de niños y niñas desnutridos en Colombia.* Bogotá.

Ministerio de Protección Social. 2009. *Decreto 2055 de 2009. Por el cual se crea la Comisión Intersectorial de Seguridad Alimentaria y Nutricional, CISAN.* Bogotá.

_____. 2014. Decreto 1115 de 2014. *Por el cual se integran disposiciones en cuanto a la Comisión Intersectorial de Seguridad Alimentaria y Nutricional.* Bogotá.

Ministerio de Tecnologías de la Información y Comunicaciones (MINTIC). 2017. Lineamientos para la realización de presupuestos participativos haciendo uso de medios electrónicos. Bogotá.

Morales González, J. C. 2010. *Hambre y vulneración del derecho a la Alimentación en Colombia. Segundo informe sobre la situación del Derecho a Alimentación en Colombia.* Bogotá. Plataforma Colombiana de Derechos Humanos, Democracia y Desarrollo (PCDHDD).

Naciones Unidas, Asamblea General. 2015. *Proyecto de documento final de la cumbre de las Naciones Unidas para la aprobación de la agenda para el desarrollo después de 2015.*

_____. 2016. *Progresos en los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Informe del Secretario General.*

Observatorio de Seguridad Alimentaria y Nutricional (OSAN). 2013. *Documento técnico de la situación de seguridad alimentaria y nutricional - SAN.* (M. d.-M. FAO, Ed.) Bogotá.

Observatorio de Seguridad Alimentaria y Nutricional (OSAN), Universidad Nacional de Colombia (UNAL) y Gobernación de Cundinamarca. 2016. *Diplomado para la transferencia de capacidades como herramienta para fortalecer los procesos de implementación en seguridad alimentaria y nutricional municipales.* Documento sin publicar. Bogotá.

Ochoa, F. A. 2014. *Investigando y actuando en territorios rurales.* Bogotá. Universidad Nacional de Colombia.

Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos. 2016. *Derechos humanos. Manual para parlamentarios No 26. Ginebra.* (disponible en https://www.ohchr.org/Documents/Publications/HandbookParliamentarians_SP.pdf) Acceso: 26 de 08 de 2019.

Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) y Banco Interamericano de Desarrollo (BID). 2007. *Políticas para la agricultura familiar en América Latina y el Caribe. Resumen ejecutivo.* (disponible en http://www.fao.org/3/a-a1244s.pdf).

Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) y *Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (UNEP). s.f. Programa FAO-PNUMA sobre sistemas alimentarios sostenibles. Boletín.* (disponible en http://www.fao.org/: http://www.fao.org/fileadmin/templates/ags/docs/SFCP/Spainish_SustainableFoodSystem.pdf). Acceso junio de 2016.

Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO). 1996. *Cumbre Mundial sobre la Alimentación.* (disponible en http://www.fao.org/wfs/index_es.htm).

_____. 2008. *Ingeniería de alimentos, calidad y competitividad en sistemas de la pequeña industria alimentaria con énfasis en América Latina y el Caribe.* Roma, Italia. (disponible en http://bit.ly/23K0ygP). Acceso: diciembre de 2015,

_____. 2010. *El derecho a la alimentación adecuada* (Folleto informativo No 4). Geneva, Italia. (disponible en https://www.ohchr.org/Documents/Publications/FactSheet34sp.pdf).

_____. 2010. *Sustainable diets and biodiversity. Directions and solutions for policy, research and action.* (disponible en http://bit.ly/1SkQ8JP). Acceso: noviembre de 2015,

_____. 2010. *Technical workshop. Biodiversity in sustainable diets.* (disponible en http://www.fao.org/ag/humannutrition/24994-064a7cf9328fbe-211363424ba7796919a.pdf).

_____. 2011. Ahorrar para crecer: *Guía para los responsables de las políticas de intensificación sostenible de la producción agrícola.* (disponible en http://bit.ly/1OvvgMS). Acceso: 20 de abril de 2016.

_____. 2013. *Cuadernos de trabajo sobre el derecho a la alimentación. Evaluación del derecho a la alimentación.* Roma. (disponible en http://www.fao.org/3/a-i3454s.pdf). Acceso: 27 de agosto de 2019,

_____. 2013. *Guía orientativa: integración del derecho a una alimentación adecuada en los programas de seguridad alimentaria y nutricional.* Roma.

_____. 2016. *Biodiversidad para la seguridad alimentaria y la nutrición. Comisión de Recursos Genéticos para la Alimentación y la Agricultura.* (disponible en http://www.fao.org/nr/cgrfa/cgrfa-home/es/). Acceso: 11 de julio de 2016.

_____. s.f. *La biodiversidad para la alimentación y la agricultura. Comisión de Recursos Genéticos para la Alimentación y la Agricultura.*

_____. 2018. *Sistemas territoriales de abastecimiento alimentario: propuesta metodológica. Santiago de Chile.* (disponible en http://www.fao.org/3/i9224es/I9224ES.pdf).

_____. 2018. *Derecho a la alimentación. Una construcción social, incluyente y participativa.* Bogotá.

Organización de las Naciones Unidas (ONU). 1948. *La Declaración Universal de los Derechos Humanos.* (disponible en https://www.ohchr.org/EN/UDHR/Documents/UDHR_Translations/spn.pdf)

_____. 1976. *Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.* (disponible en https://www.ohchr.org/Documents/ProfessionalInterest/cescr_SP.pdf).

_____. 1999. *El derecho a una alimentación adecuada (art 11).* CESCR *Observación General 12.* (disponible en https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2001/1450.pdf).

Ortún, V. 1995. *Gestión pública: conceptos y métodos.* Oviedo. Centro de Estudios sobre Economía del Sector Público de la Fundación BBV. (disponible en http://www.econ.upf.edu/~ortun/publicacions/RAE95.pdf).

Oxford Committee for Famine Relief (OXFAM) y Observatorio de Seguridad Alimentaria y Nutricional (OSAN), Universidad Nacional de Colombia (UNAL). 2017. *Derecho a la alimentación. Aproximaciones al concepto y herramientas necesarias para el logro de la equidad.* Documento sin publicar. Bogotá.

Pozo Solis, A. 2007. *Mapeo de actores sociales.* (disponible en https://dpp2012.files.wordpress.com/2012/08/05-pozo-solc3ads.pdf).

Prince, E. G. 2003. *Hacia la institucionalización del enfoque de género en políticas públicas.* Caracas: Documento elaborado para Fundación Friedrich Ebert.

Procuraduría General de la Nación. 2008. *Guía de la participación ciudadana*. La mejor aliada de su libertad y sus derechos. Bogotá.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). 2009. *Informe sobre Desarrollo Humano Jalisco 2009. Capacidades institucionales para el desarrollo humano local.* México.

_____. 2013. *Programa de Formación Integral de Capacidades para la Gestión Local de la Seguridad Alimentaria. Guía de Implementación, serie compartir conocimiento.* (Vol. XIV). Cuba.

_____. 2015. *Objetivos de Desarrollo Sostenible.* (disponible en https://www.undp.org/content/undp/es/home/sustainable-development-goals.html).

Prosperidad Social y Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO). 2016. *Estrategia de Ambientes Alimentarios Saludables (Documento sin publicar)*. Bogotá: FAO.

República de Colombia. 2009. Ley 1355 de 2009. *Por medio de la cual se define la obesidad y las enfermedades crónicas no transmisibles asociadas a esta como una prioridad de salud pública y se adoptan medidas para su control, atención y prevención.* Bogotá.

Roth Deubel, A. 2002. Políticas públicas. *Formulación, implementación y evaluación.* Bogotá. Ediciones Aurora.

Roth, A. 2010. Las políticas públicas y sus principales enfoques analíticos. En A. Roth, *Enfoques. Para el análisis de Políticas Públicas. Universidad Nacional de Colombia* (pp. 17-56).

Secretaría Distrital de Ambiente. 2016. *Secretaría Distrital de Ambiente.* (disponible en http://ambientebogota.gov.co/pomca).

Sepúlveda, S. 2003. *Desarrollo Rural Sostenible - Enfoque Territorial.* (disponible en http://www.gobernabilidad.cl/modules.php?name=News&file=print&sid=457).

Tapia-Álvarez, M. 2010. *Organizaciones de la Sociedad Civil y Políticas Públicas.* Colegio de México.

Ubilla, J. E. 2012. *Experiencias prácticas de fortalecimiento institucional.* Madrid. Fundación Humanismo y Democracia.

Vía Campesina. 2007. Declaración Nyéléni. Malí.

7.

ANEXOS

A continuación, en el marco del acompañamiento técnico a la gestión territorial en SAN, se sugieren algunas temáticas clave a incorporar para la garantía progresiva del DHAA. Para lograrlo deben ser incluidas en los instrumentos locales de planificación, posicionarlas en la agenda pública y asegurar su corresponsabilidad, complementariedad y subsidiaridad por parte de todos los actores institucionales y sociales, públicos y privados. Seguramente en cada territorio se pueden identificar otras temáticas estratégicas, lo cual dependerá de sus propias realidades.

Integración de aspectos jurídicos en las políticas, planes y programas de SAN para la garantía progresiva del derecho a la alimentación

Según la Guía orientativa para la integración del derecho a una alimentación adecuada en los programas de SAN (FAO, 2013), uno de los puntos de partida para adoptar un enfoque basado en el derecho a la alimentación, es la integración de los aspectos jurídicos a los programas de SAN (p.16). La eficacia de estos dependerá del marco jurídico que existe y ellos a su vez pueden influir en los marcos jurídicos nacionales y territoriales.

En términos de acciones concretas, la guía sugiere:

- Evaluación de los marcos jurídicos (los tratados internacionales, la Constitución, las leyes) para verificar si dichos marcos influyen de manera positiva o negativa en la situación del DHAA, o si existen o no recursos judiciales para cuando haya violaciones al derecho. Estas evaluaciones deben motivar cambios legislativos y reformas instituciones siempre que haya lugar.

- Análisis de las obligaciones internacionales y su incorporación a nivel nacional a través de los diferentes pactos y tratados ratificados por el Estado colombiano, que protegen de manera explícita o implícita el DHAA. Así mismo, este análisis debe orientar la forma en que las personas pueden reclamar sus derechos.

- Análisis de la legislación nacional, es decir de leyes sectoriales que garanticen o no la protección específica del DHAA. Es muy importante que estas leyes y normas existan en función de las metas del país en materia de SAN/DHAA. Es posible encontrarse incluso con la no existencia de leyes, o con leyes que lo abordan de manera parcial, o que lo abordan pero no se aplican plenamente. En el peor escenario, podrían identificarse leyes que obstaculizan la realización del DHAA. Por otra parte, es importante analizar si en el proceso de construcción de dicha legislación se incorporan los principios de los derechos humanos.

- Vincular los programas SAN/DHAA a los marcos jurídicos, con el fin de avanzar hacia una planificación en SAN/DHAA a cargo del Estado más que de los gobiernos, así se facilita la planificación democrática y un seguimiento más eficaz. Además, la participación de la sociedad civil en la redacción de leyes y políticas mejora la eficacia y legitimidad (FAO, 2013).

En Colombia es muy importante tener en cuenta la necesidad de avanzar en marcos jurídicos que respondan a las problemáticas estructurales que vulneran la realización del DHAA. Algunos ejemplos son: la regulación de los conflictos de uso del suelo, el agua como derecho, la regulación de la publicidad de alimentos, el etiquetado de alimentos procesados, la aplicación del código de sucedáneos de la leche materna, compras públicas a la agricultura familiar, el rescate y uso de semillas nativas, entre otros.

Uso de la biodiversidad para la SAN/DHAA

Avanzar en la gestión de la SAN para la garantía progresiva del DHAA exige trabajar de manera integral en el eje disponibilidad de alimentos, lo que depende de varios factores. Uno de los más importantes es contar con dietas diversas y que los sistemas productivos tengan capacidad de resiliencia ante factores bióticos y abióticos en la biodiversidad, la cual está compuesta por "cultivos, ganado, organismos acuáticos, árboles forestales, microorganismos e invertebrados: miles de especies y su variabilidad genética", de los que depende la producción alimentaria mundial (FAO, 2016).

Para conservar y gestionar de manera sostenible la biodiversidad, se requiere un amplio conocimiento de su estado y del buen uso de todos sus componentes. En la alimentación y la agricultura la biodiversidad está presente en los sistemas de producción agrícola, de pastoreo, forestal y acuática, por ejemplo, las especies silvestres emparentadas, así como los ecosistemas que sostienen la estructura, las funciones y los procesos de los sistemas de producción (FAO, s.f.).

A nivel territorial, para hacer o implementar sistemas de gestión de la biodiversidad con fines alimentarios se recomienda, entre otras, las siguientes acciones.

Gestión del conocimiento de la biodiversidad:

- Realizar inventarios de agrobiodiversidad con las comunidades campesinas.

- Realizar inventario de biodiversidad con potencial uso en la alimentación.

- Realizar estudios del uso actual de la biodiversidad con fines alimentarios con las personas del territorio.

- Analizar puntos críticos que identifiquen los peligros de degradación de la biodiversidad con fines alimentarios en los territorios, con el propósito de proponer planes de acción para contrarrestarlos.

- Identificar actores y procesos territoriales claves para la conservación de la biodiversidad en los territorios

- Crear enlaces para utilizar los diferentes sistemas de información de la biodiversidad del país y retroalimentarlos a través de los hallazgos a nivel territorial.

Para la conservación de la biodiversidad con fines alimentarios:

- Conformar redes de productores para la conservación de la biodiversidad.

- Realizar ferias agroalimentarias para el intercambio de semillas.

- Realizar proyectos conjuntos de investigación con las entidades del sistema nacional de competitividad ciencia tecnología e innovación (Universidades, Corpoica, SENA, etc.), en torno a temas de uso sostenible y conservación de la biodiversidad con fines alimentarios.

- Crear áreas estratégicas para la conservación de la biodiversidad como, por ejemplo, iniciativas SIPAM (Sistemas Importantes del Patrimonio Agrícola Mundial).

- Formular proyectos para la generación de ingresos a través de los usos sostenibles de la biodiversidad.

- Formular programas de capacitación con los productores agropecuarios para la conservación de la biodiversidad.

- Conformar y financiar bancos de germoplasma in situ con los productores locales y entidades de investigación.

- Trabajar programas para la prevención de la malnutrición desde la incorporación de dietas variadas locales.

Actualmente, persiste una gran preocupación ambiental a nivel mundial debido a la presión que el sistema agroalimentario (SA) ha venido ejerciendo sobre los ecosistemas y sus recursos naturales, que con el paso del tiempo se ha incrementado debido al crecimiento poblacional acelerado (FCRN, 2014). Es indiscutible que el desarrollo socioeconómico favorece el crecimiento demográfico, lo cual se traduce en el aumento en la demanda de alimentos, agua potable, fibras y energía, por ende, es fundamental que el SA se adapte y esté en capacidad de satisfacer los requerimientos nutricionales, no solo de generaciones presentes sino de futuras de manera sostenible (Auestad y Fulgoni, 2015).

Una de las estrategias para afrontar los efectos adversos de un sistema agroalimentario desbordado, es la promoción e implementación de las dietas sostenibles (DS). Dichas dietas demandan, entre otras, estrategias de comunicación que logren posicionarlas y el reconocimiento de sus beneficios e impactos positivos sobre la salud y el medioambiente.

Es de resaltar que las DS son promotoras de estabilidad económica y ambiental, propenden por la salud pública y por la reducción de inequidades sociales (FAO, 2010, p. 6).

De esta manera, se recomienda a las entidades territoriales adoptar los principios orientadores que enmarcan los componentes clave de las DS. Estos principios son: 1) producción agropecuaria y acuícola local, baja en insumos y procesamiento mínimo de alimentos; 2) redes de producción-comercialización de corta distancia y circuitos cortos de comercialización; 3) calidad nutricional, tradiciones culinarias ancestrales, patrones alimentarios y educación nutricional (FAO, 2010).

De la mano del trabajo en dietas sostenibles está el desarrollo de acciones para la promoción en la reducción de las Pérdidas y Desperdicios de Alimentos (PDA), lo que es posible inicialmente con la reducción de los desperdicios evitables, es decir, alimentos y bebidas que han sido cocinados, preparados o servidos en los hogares y después desechados. Por otro lado, se debe avanzar en el fortalecimiento de los primeros eslabones de la cadena alimentaria y en el aumento de la asistencia técnica, para identificar puntos críticos de pérdidas en la poscosecha y así implementar acciones para su reducción.

Agricultura familiar para la sostenibilidad de los sistemas agroalimentarios

Avanzar hacia la sostenibilidad de los sistemas agroalimentarios es garantizar la SAN y el derecho a la alimentación del presente y el futuro. En este sentido, el abastecimiento de los alimentos constituye un elemento clave, ya que su objetivo es proveer una oferta estable y facilitar que la población más vulnerable pueda acceder a ellos, además de generar los incentivos necesarios para una producción y comercialización inclusiva, eficiente y equitativa, y que el Estado asuma un rol principal (FAO, 2015).

Una de las estrategias para el apoyo y fortalecimiento de la agricultura familiar y de los sistemas agroalimentarios sostenibles son mercados y negocios inclusivos, iniciativas que deben ser económicamente rentables, y ambiental/socialmente responsables, y utilizar los mecanismos del mercado para mejorar la calidad de vida de personas de bajos ingresos, al permitir: 1) su participación en la cadena de valor como proveedores de materia prima, agentes que agregan valor a bienes o servicios, o vendedores/dis-

tribuidores de bienes o servicios; 2) su acceso a servicios básicos esenciales de mejor calidad o a menor precio; y 3) su acceso a productos o servicios que les permita entrar en un "círculo virtuoso" de oportunidades para hacer negocios o mejorar su situación socioeconómica (FAO, 2016).

La organización espacial del sistema alimentario refleja una división del trabajo y del capital entre espacios a lo largo de los procesos productivos y de intercambio, en los que intervienen diferentes actores. En el caso específico de los alimentos, los circuitos de proximidad se tornan de vital importancia, especialmente para los productos generados en la economía familiar campesina, pues permiten la apropiación directa de la plusvalía generada, ya sea por la disminución de los costos, el aumento de los precios, o la reducción de los agentes que intervienen en el proceso (FAO, 2018).

Por consiguiente, es conveniente concebir los circuitos de proximidad referenciados a los mercados locales y regionales como una fuente de oportunidades, pero también como posibilidad de integración en las etapas de la cadena en el seno de un territorio que permite apropiación más directa de la renta producida, y por lo tanto dinamiza las economías territoriales, estimula los actores locales como eslabones directos en la construcción social del proceso del desarrollo, y potencia los saberes y las relaciones locales.

Las entidades territoriales deben incorporar en su planeación la formulación e implementación de una estrategia de SAN/DHAA y desarrollo rural territorial, que privilegie la inclusión social y económica de la Agricultura Familiar Campesina (AFC). Por lo que se proponen como iniciativas las siguientes:

- Implementar proyectos integrales de desarrollo rural territorial y construcción de paz que potencien a la agricultura familiar de subsistencia hacia proyectos de desarrollo, con procesos de asociatividad basados en las ventajas territoriales en términos de vocación y oportunidades comerciales locales y regionales.

- Promover organizaciones de productores de segundo nivel, que lideren procesos de comercialización de alimentos (centros de acopio, logística, contratación) en apoyo a los pequeños agricultores y la oferta de sus productos.

- Promover el desarrollo de marcas de origen de los alimentos producidos por la agricultura familiar con valor social y ambiental.

- Desarrollar programas de asistencia técnica integral que contribuyan a la apropiación de nuevos modelos tecnológicos más amigables con el medioambiente y con el fortalecimiento de las prácticas de consumo sostenible y a la innovación de los sistemas productivos.
- Implementar y fortalecer mercados campesinos locales.

- Desarrollar estudios de abastecimiento de alimentos de rubros de canasta básica en los municipios rurales y sobre la relación de estos con los principales centros de consumo, para la generación de información de mercado territorial y promover los mercados de proximidad.

- Implementar programas de compras públicas como instrumento para el desarrollo local e inclusión de la agricultura familiar.

- Promocionar el consumo local de los productos provenientes de la agricultura familiar de la zona, con especial énfasis en la promoción de frutas y hortalizas.

- Promover sistemas alternativos de potabilización, cosecha, ahorro, recuperación de agua, mejorar la gestión del recurso hídrico y dotar de infraestructura moderna en sistemas y distritos de riego que respondan a las necesidades territoriales de la agricultura familiar.

• Fomentar estrategias de medidas de protección, ahorro y huella hídrica.

• Formular estrategias para la creación y el fortalecimiento de los espacios de gestión intersectorial a nivel territorial en temas de calidad de agua para uso y consumo humano, así como para sistemas y distritos de riego.

• Fortalecer capacidades técnicas en el desarrollo e implementación de medidas para la mitigación y adaptación al cambio climático, manejo sostenible de la biodiversidad y los recursos naturales, así como el ordenamiento de cuencas hidrográficas.

Guía técnica de transversalización del enfoque diferencial (étnico y de género) en políticas, programas y proyectos de SAN en lo local

La guía para la incorporación de los enfoques diferenciales: género y étnico, en la dimensión de SAN del Plan Decenal de Salud Pública del Ministerio de Salud y Protección Social, realizada en convenio con la FAO, es una herramienta práctica que puede ser útil al proceso, toda vez que orienta sobre una ruta sencilla para incorporar los enfoques en actores institucionales y en organizaciones sociales relacionadas con los temas de SAN y el DHAA.

A través de una serie ordenada de pasos, el documento proporciona a las instituciones públicas, un método para implementar, hacer seguimiento y evaluar las acciones y procesos de SAN dirigidos a las mujeres (en el marco de análisis de las relaciones de género) y las comunidades étnicas en los territorios, y contemplar sus impactos de manera diferenciada, en el contexto de los lineamientos del Plan Decenal de Salud Pública 2012-2021.

Así mismo, permite contextualizar la implementación de las acciones en SAN, de acuerdo con las características propias de las mujeres en sus relaciones de género, las comunidades afrodescendientes, indígenas o Rrom, e identificar las prioridades territoriales sin perder de vista la conexión con la nación. Desde el análisis de determinantes sociales en salud, se puede observar la estrecha relación de los factores económicos, sociales, culturales y políticos con las problemáticas que estas comunidades experimentan en su dimensión SAN.

La Guía consta de ocho pasos detallados técnicamente para la incorporación del enfoque de género y cuatro para el étnico, además de ofrecer formatos de recolección y análisis de la información desagregada por sexo y las variables de género.

Género:

- Identifique el contexto de intervención en SAN.

- Realice un mapa de actores estratégicos en SAN en el que se identifique plenamente a las mujeres y organizaciones sociales (de mujeres) que intervienen en los procesos de SAN del territorio.

- Elabore un diagnóstico sobre la situación de las mujeres en SAN en el territorio, con participación de las mujeres u organizaciones identificadas.

- Realice un análisis con perspectiva de género del diagnóstico de la situación de las mujeres en SAN en el territorio, con participación de las mujeres u organizaciones identificadas en el Paso 2.

- Construya alternativas de solución “transformadoras” de los roles de género con participación de las mujeres.

- Diseñe indicadores de género para evaluar las alternativas de solución.

- Mantenga espacios de consulta, participación y consenso con las mujeres y sus organizaciones

- Establezca una relación y trabajo articulado con las dependencias nacionales y territoriales encargadas de mujer y género.

Étnico:

- Identifique el contexto de intervención en SAN.

- Realice un mapa de actores en SAN, en el que se identifique plenamente a las comunidades étnicas (indígenas, afro colombianos y Rrom) que intervienen en los procesos de SAN del territorio.

- Elabore un diagnóstico sobre la situación de las comunidades étnicas en SAN en el territorio, con participación de sus autoridades y organizaciones.

- Lidere la construcción de alternativas transformadoras para las comunidades étnicas.

Ambientes alimentarios saludables

La promoción de estilos de vida saludables debe abordarse de manera articulada y amplia en los territorios, para lo cual es importante trascender los enfoques tradicionales de Educación Alimentaria y Nutricional, donde el individuo es un sujeto pasivo que recibe conocimientos, ya que la toma de decisiones respecto a los cambios de hábitos (práctica de actividad física, selección y consumo de alimentos sanos) no dependen solo del intercambio de conocimientos sino de condiciones ambientales, políticas y culturales que permitan y faciliten dichos hábitos. Es importante proponer estrategias que motiven el cambio, generen conciencia y apropiación de los procesos, y partan de la realidad y necesidades territoriales (Prosperidad Social y FAO, 2016).

Los ambientes alimentarios saludables comprenden los lugares donde los individuos se desenvuelven (hogar, colegio, sitios de ocio, culturales, laborales, comunitarios) y, en general, todos los espacios donde se desarrolla la cotidianidad. Intervenir en diferentes ambientes puede garantizar el mejoramiento de la calidad de vida las comunidades y territorios (Prosperidad Social y FAO, 2016). Algunos ambientes (entornos) sobre los que se debe incidir y con los cuales deben construirse acciones son:

Institucional: comprendido por diferentes instituciones que confluyen en el territorio, no necesariamente que habitan el territorio, pero sí que tienen incidencia en él. La característica de este “ambiente” es que sus actores influyen en la toma de decisiones y realizan acciones que pueden fortalecer el desarrollo de las comunidades.

Medios de comunicación: su identificación permite focalizar todas las herramientas e instrumentos que promueven la difusión de acciones, mensajes en torno a la alimentación y los hábitos saludables, como pueden ser emisoras y periódicos locales, canales de televisión, buzoneo, perifoneo, boletines, murales, entre otros.

Educativo: conformado por escuelas, colegios, guarderías, universidades, centros de capacitación, entre otros. Son decisivos para una estrategia de ambientes alimentarios saludables, porque están conformados por una población cautiva y diversa de diferentes edades, por profesores, padres de familia y comunidad, aspecto que permite realizar intervenciones con mayor impacto y sostenibilidad.

Servicios de Salud: un ambiente importante en la estrategia de ambientes alimentarios saludables son los servicios de salud en las

diferentes modalidades que se encuentren en los territorios. Algunos ejemplos son: Instituciones Prestadoras de Salud (IPS), Entidades Promotoras de Salud (EPS), Centros de Atención Médica de Urgencia (CAMU), Centros de Salud, entre otros. En este tipo de ambiente las acciones pueden variar de acuerdo con las capacidades, la cobertura y los programas de atención.

Productivo: el ambiente productivo incluye aquellos escenarios en los cuales las personas generan ingresos o bienes en su comunidad, depende de las actividades económicas, sociales y culturales, por ejemplo, las huertas comunitarias, las parcelas, tiendas de barrio, empresas, oficinas, pequeños comercios, restaurantes, entre otras.

Comunitario: existen diferentes espacios que pertenecen al ambiente comunitario, las organizaciones de madres comunitarias y sus hogares, las juntas de acción comunal, los escenarios de ocio como las casas de cultura, los espacios deportivos, iglesias, entre otros.

Prosperidad Social
Carrera 7 Nº 27 – 18
PBX: + (57) (1) 514 2060
Código postal: 110311 Bogotá D.C.
Línea gratuita nacional: 01 8000 95 1100
Atención al ciudadano, Bogotá: 595 44 10
www.prosperidadsocial.gov.co

Organización de las Naciones Unidas
para la Alimentación y la Agricultura (FAO)
Calle 72 Nº 7-82 Oficina 702 Edificio Acciones y Valores. Bogotá D. C.
Tel: + (57) (1) 3465101
www.fao.org/colombia
fao-co@fao.org