



**FLACSO**  
ARGENTINA

PROGRAMA DE DESARROLLO HUMANO

MAESTRÍA EN DESARROLLO HUMANO

**Las narrativas de Desarrollo Humano desde las capacidades que subyacen en las Políticas Públicas Alimentarias y Nutricionales en Colombia: el caso del Plan Decenal de Seguridad Alimentaria y Nutricional de Antioquia 2020-2031**

**Cristina Carreño Aguirre**

**Director: Jhony Alexander Tamayo Castro**

**Tesis para optar por el grado académico de Magister en Desarrollo Humano**

7/Julio/2021

*¿Qué tipo de mundo queremos dejar a quienes nos sucedan,  
a los niños que están creciendo?...*

*Si esta pregunta se plantea con valentía nos lleva  
inexorablemente a otros cuestionamientos muy directos:*

*¿Para que pasamos por este mundo?*

*¿Para qué vinimos a esta vida?*

*¿Para que trabajamos y luchamos?*

*¿Para qué nos necesita esta tierra?*

*Por eso, ya no basta decir que debemos  
preocuparnos por las futuras generaciones.  
Se requiere advertir que lo que está en juego  
es nuestra propia dignidad*

*Laudato Si'*

*Papa Francisco*

## **Agradecimientos**

A Dios, por hacerlo todo bien y en el tiempo perfecto.

A mi esposo por su paciencia y amor, por creer en mí siempre y alentarme a perseguir mis sueños y metas, incluso en los momentos más difíciles, no hubiera podido finalizar mi tesis sin su motivación constante.

A mis hijos, por ser un motor en mi vida, por llevarme con su llegada, inesperadamente a encontrar esta maravillosa maestría y por vigilar de lejos mi formación preguntando de vez en vez ¿mamá ya casi acabas tu tesis?

A mi familia, mis padres, hermanos, suegros, todos ellos siempre expectantes y atentos, gracias por su apoyo, por reconocerme cada logro y manifestar su orgullo.

A mi director de Tesis, por conducirme serenamente y corregirme en este proceso, sin duda este trabajo no hubiese sido posible sin su guía y su excelente acompañamiento.

A todas las personas partícipes del proceso de formulación del Plan Decenal de Seguridad Alimentaria y Nutricional 2020-2031 que accedieron a brindar su experiencia e ideas para mi investigación.

A mis maestros de FLACSO Argentina y de la Escuela de Nutrición y Dietética de la Universidad de Antioquia por tantos aprendizajes recibidos, por abrirme las puertas al conocimiento, por sembrar en mí el interés y la pasión por mi profesión.

¡Mil Gracias!

## Tabla de contenido

Introducción .....	7
1. Contexto y Antecedentes.....	9
1.1 <i>Las Trayectorias para enfrentar los problemas alimentarios y nutricionales en Colombia y Antioquia</i> .....	11
1.2 <i>La importancia de reflexionar acerca de las Políticas Públicas Alimentarias y Nutricionales en Antioquia</i> .....	16
2. Marco Teórico Metodológico para el análisis de las políticas públicas .....	18
2.1 <i>Definiendo las políticas públicas</i> .....	18
2.2 <i>¿Qué son las políticas públicas alimentarias y nutricionales?</i> .....	23
2.3 <i>El Análisis narrativo de las Políticas Públicas Alimentarias y Nutricionales</i> .....	33
2.4 <i>El Desarrollo Humano para reconstruir las narrativas de las PPAYN</i> .....	35
2.5 <i>Metodología de análisis</i> .....	44
3. Construcción del caso: El Plan Alimentario y Nutricional de Antioquia – PDSAN 2020-2030.....	52
4. Narrativas y Contranarrativas del Desarrollo Humano desde las capacidades en el PDSAN 2020-2031 .....	61
4.1 <i>El agotamiento del desarrollo como crecimiento económico para direccionar las Políticas Públicas Alimentarias y Nutricionales y superar la malnutrición</i> .....	61
4.2 <i>Los Principios del Desarrollo Humano narrados desde el PDSAN 2020-2031</i> .....	67
<i>Equidad</i> .....	67
<i>Eficiencia</i> .....	70
<i>Sustentabilidad</i> .....	72
<i>Empoderamiento</i> .....	76
4.3 <i>Otros factores que afectan el Desarrollo Humano, los funcionamientos y la capacidad alimentaria y nutricional</i> .....	80
5. Metanarrativa desde el Desarrollo Humano .....	82
6. Conclusiones .....	85
Referencias .....	87
Anexos.....	95

## Índice de Tablas

<b>Tabla 1.</b> Retraso en talla y exceso de peso para diferentes grupos de edad en Colombia y Antioquia 2005-2015. ....	10
<b>Tabla 2.</b> Etapas de estructuración, configuración de la agenda y la definición del problema alimentario y nutricional en Colombia.....	11
<b>Tabla 3.</b> Reglamentación de la SAN en el Departamento de Antioquia .....	15
<b>Tabla 4.</b> Enfoques utilizados en las Políticas Públicas Alimentarias y Nutricionales.....	27
<b>Tabla 5.</b> Matriz Categorial para el análisis de las narrativas del Desarrollo Humano en el PDSAN 2020-2031 .....	46
<b>Tabla 6.</b> Apuestas definidas por el PDSAN 2020-2031 .....	60

## Índice de Figuras

<b>Figura 1.</b> Representación de la coordinación entre diversos elementos conceptuales del enfoque de capacidades de Amartya Sen en el campo alimentario y nutricional .....	41
<b>Figura 2.</b> Principios y enfoques establecidos en el PDSAN de Antioquia 2020-2031 .....	57
<b>Figura 3.</b> Diseño estratégico del PDSAN 2020-2031 .....	59
<b>Figura 4.</b> Etapas para la formulación de planes locales en SAN.....	59

## Introducción

Esta investigación es una iniciativa que intenta aportar conocimiento en aras de afrontar una de las mayores problemáticas que ha condicionado el desarrollo humano en todo el mundo: la malnutrición en todas sus formas, cuyos indicadores muestran un comportamiento ascendente y preocupante especialmente desde el 2014 convirtiéndose en una situación vigente aún en la actualidad pese a tantos desarrollos científicos y tecnológicos, más aún en épocas de acontecimientos como el cambio climático, la pandemia por el COVID-19, la plaga de langostas, el recrudecimiento de los conflictos sociales, entre otros.

Es un estudio de análisis de políticas públicas que reconstruye las narrativas del desarrollo humano desde las capacidades que subyacen en las políticas públicas alimentarias y nutricionales en Colombia, tomando como caso el Plan Decenal de Seguridad Alimentaria y Nutricional 2020-2031 (PDSAN) del departamento de Antioquia, formulado en el período de 2018-2019. Mediante un análisis del proceso de las políticas, desde una postura post empirista, constructivista y de enfoque interpretativista, aplicó la perspectiva narrativa propuesta por Emery Roe. Esta perspectiva tuvo como unidades de análisis el texto de formulación del PDSAN y entrevistas semiestructuradas a diversos tipos de actores participantes en el proceso de formulación de dicha política, a las cuales se les aplicó un análisis crítico de contenido desde tres fases, la teórica, descriptiva-analítica y de interpretación.

Como resultado se encontraron tres hilos narrativos que desentrañan en el proceso de formulación de esta política pública, las diferentes situaciones de controversia, agrupadas alrededor de tres temas: el modelo de desarrollo, los principios del Desarrollo Humano y algunos factores que lo afectan. En dichos hallazgos se encuentra que el PDSAN es una política pública que define una visión de desarrollo que se aleja de las tradicionalmente usadas en el país evocadas del modelo neoliberal y de mercado y, por el contrario, se acerca a una postura afín al desarrollo humano que toma como “medio” y “fin” a las personas y su bienestar leído en términos de sus capacidades. Así mismo, el alcance de su propósito, desde el enfoque de las capacidades de Amartya Sen, implica el logro de lo que en esta investigación se denomina, la capacidad alimentaria y nutricional. Este trabajo demuestra también que, aunque en las narrativas del PDSAN se incorporan diversos elementos del desarrollo humano como los principios de equidad, sustentabilidad, empoderamiento y eficiencia, no se asume dicho paradigma como un marco teórico para evaluar la situación alimentaria y nutricional desconociendo su potencial para afrontar las problemáticas. Adicionalmente, existen fenómenos contrarios a la seguridad alimentaria y nutricional y la garantía del derecho humano a la alimentación descritos por el PDSAN que tienen injerencia con el desarrollo humano y la capacidad alimentaria y nutricional. El reconocimiento de estas narrativas y contranarrativas permitió presentar una metanarrativa como aporte al entendimiento sobre las dimensiones de las políticas públicas alimentarias y nutricionales, su formulación y la manera en que se tramitan los problemas en este campo

disciplinar, así como también la forma en que estas políticas incorporan y entienden el enfoque de desarrollo humano desde las capacidades.

De esta manera, se resalta el valor de la dimensión simbólica de las políticas públicas alimentarias y nutricionales, como un elemento potente para moldear el marco deliberativo, las opciones de política y definir asuntos como la visión de desarrollo en relación con la dimensión empírica y material de la política. Además, se reconoce la necesidad de profundizar en el entendimiento del paradigma del desarrollo humano como marco evaluativo global de la situación alimentaria y nutricional del departamento y la teorización más robusta de la capacidad alimentaria y nutricional con el fin de aportar elementos e indicadores que permitan su aplicación empírica futura en el proceso de las políticas en el departamento y el país.

Finalmente se resalta la perspectiva narrativa para evaluar de forma no convencional las políticas públicas alimentarias y nutricional a partir de los textos y las historias de los actores, con la cual se encuentra que el PDSAN marca un punto diferencial en la forma en cómo se deben leer y tramitar las problemáticas alimentarias y nutricionales en los contextos actuales lo que favorece la apertura teórica, metodológica y de planeación de las futuras PPAYN.

## 1. Contexto y Antecedentes

Como revelan los principales informes sobre la situación alimentaria y nutricional, especialmente desde el 2014 el número de personas con hambre ha aumentado en el mundo. En 2019, cerca de 8,9% de la población adulta mundial (aproximadamente 690 millones de personas) tenían desnutrición, casi 750 millones (equivalente a una de cada diez personas), vivían con inseguridad alimentaria<sup>1</sup> (INSA) severa, cerca de 144 millones de niños y niñas menores de 5 años (21,3%) tenían retraso en el crecimiento y, en el mismo grupo de población, 47 millones (6,9%) emaciación y al menos 340 millones deficiencias de micronutrientes. En el lado opuesto, el exceso de peso (sobrepeso y obesidad) ha mantenido una tendencia ascendente (FAO et al., 2020) alcanzando en la población infantil, 38,3 millones de niños y niñas con sobrepeso (5,6%) (FAO, IFAD, UNICEF, WFP, WHO 2020).

Esta reversión en el progreso logrado en los últimos tres decenios ha sido consecuencia de varios fenómenos a nivel global, principalmente el cambio climático, el aumento de los conflictos, la violencia, el desplazamiento, la desaceleración económica, la recesión y la pobreza. Desde todo ámbito, este problema es preocupante y, posiblemente, podrá agravarse aún más, pues todavía no se contemplan con exactitud en las cifras los efectos en los mercados o en las economías, de eventos históricos del 2020 como la pandemia del COVID-19 o la plaga de langostas que inició en África Oriental y Asia Meridional y que se presentó también en varios países de Centro y Sur América<sup>2</sup>, entre otros (CEPAL, 2020; FAO et al., 2020).

En la región de América Latina y el Caribe, este panorama es similar y, de la misma manera, se evidencia en Colombia. Según los datos de la Encuesta Nacional de la Situación Nutricional (ENSIN)<sup>3</sup>, en 2015, a nivel nacional, el 54,2% de los hogares presentó INSA. Así mismo, desde 2005 pese al decrecimiento en los indicadores por déficit<sup>4</sup>, no ha sido posible erradicar el hambre. En la malnutrición por exceso de peso se sigue el mismo comportamiento mundial con un aumento en las prevalencias en todos los grupos de edad (MinSalud, Prosperidad Social, INS, ICBF UNAL, 2018). En Antioquia<sup>5</sup>, departamento situado al noroeste del país, aunque las ENSIN no contienen la totalidad de los datos por grupos poblacionales, se repite el mismo comportamiento en los indicadores por déficit y por exceso (Tabla 1) (MinSalud et al., 2018; MPS et al., 2011).

---

<sup>1</sup> Indicador de diferentes manifestaciones de malnutrición. Puede ser leve, moderada y severa y está determinado por las condiciones de vida y vivienda, trabajo, hábitos alimentarios y calidad e inocuidad de los alimentos, patrones culturales, de crianza, acceso a servicios públicos, composición familiar, contaminación ambiental, entre otros (MinSalud et al., 2018).

<sup>2</sup> Para 2020, según la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) se agregarán de 83 a 132 millones de personas a las cifras de subnutridos en el planeta (FAO et al., 2020).

<sup>3</sup> Herramienta de política pública y un instrumento básico para proponer acciones nacionales o territoriales, de intervención, seguimiento y evaluación en seguridad alimentaria y nutricional.

<sup>4</sup> Retaso en el crecimiento, retraso en la talla o talla baja para la edad, considerados efectos no reversibles de una nutrición insuficiente e inadecuada y enfermedades infecciosas en los primeros mil días de vida.

<sup>5</sup> Este ente departamental se subdivide en 9 subregiones, conformadas en su totalidad por 125 municipios.

**Tabla 1.** Retraso en talla y exceso de peso para diferentes grupos de edad en Colombia y Antioquia 2005-2015.

Grupo de edad	Retraso en talla (%)						Exceso de peso (%)					
	Colombia			Antioquia			Colombia			Antioquia		
	2005	2010	2015	2005	2010	2015	2005	2010	2015	2005	2010	2015
Primera infancia 0 a 4 años	16,0	13,2	10,8	17,2	11,8	14,7	4,9	5,2	6,3	SD*	4,4	7,9
Edad escolar 5 a 12	13,9	9,1	7,4	14,4	11,1	6,7	14,4	18,8	24,4	SD*	20,0	27,9
Adolescentes 13 a 17 años	13,8	11,4	9,7	**	**	7,9	12,5	15,5	17,9	12,3	15,7	21,0
Jóvenes y Adultos 18 a 64 años	Delgadez						45,9	51,2	56,5	45,9	51,2	55,8
	3,8	2,8	2,4	2,6	2,7	2,4						

\*SD Sin dato

\*\* Grupo de 5-17 años

Fuente: Elaborado a partir de ENSIN 2005-2015

Sumado a este diagnóstico, los resultados del Perfil Alimentario y Nutricional de Antioquia (PANA) realizado en 2019, demuestran que particularmente en este departamento se experimenta una alarmante y generalizada condición de hambre, pues siete de cada diez hogares, es decir el 67% presentó ese año INSA (rural 75,8%; urbano 61,7%) convirtiéndose en una cifra que supera en más de diez puntos porcentuales la reportada a nivel nacional por la última ENSIN en 2015. Además, en los menores de cinco años, el retraso en talla alcanzó el 10,0% (29,1% en riesgo de retraso en talla), el riesgo de sobrepeso fue de 17,4% y se evidenció la doble carga de la malnutrición<sup>6</sup> con cifras de anemia de 25,1%. En los niños, niñas y adolescentes de 5 a 17 años el riesgo de retraso en talla fue de 21,6% y exceso de peso 24,0%; y, en los adultos de 18 a 59 años, el exceso de peso fue de 58,7% (sobrepeso 36,6%; obesidad 22,1%) (Gobernación de Antioquia & Universidad de Antioquia, 2019).

Estos los problemas alimentarios y nutricionales son de alto interés para el desarrollo y la salud pública, ya que se pueden reflejar en un círculo vicioso de trastornos en la vida de las personas e incluso en las generaciones futuras, impactando no solo el aspecto fisiológico o biológico sino también otras dimensiones, como lo menciona por ejemplo la hipótesis de Barker, que demuestra que lo ocurrido desde la gestación y la primera infancia tiene efectos a largo plazo y se transmite intergeneracionalmente, con afectación en la salud, la calidad de vida, el desempeño social, el aspecto económico, el bienestar y el desarrollo del potencial humano (Barker & Osmond, 1986; INCAP, 2004).

Este último aspecto que habla del potencial humano ligado a tema alimentario y nutricional, de gran interés para esta tesis como se verá más adelante, se refiere a que la situación alimentaria y nutricional de las personas es central para el logro del desarrollo humano de los individuos e

<sup>6</sup> Corresponde al fenómeno en donde en un hogar (o población) coexisten en una o varias personas: la desnutrición u otras carencias nutricionales junto con alguna alteración del estado nutricional relacionada con la dieta como el exceso de peso o enfermedades crónicas no transmisibles (OMS, 2017).

incluso toda una sociedad y se relaciona directamente con su bienestar y libertad. Así, la situación alimentaria y nutricional en una persona o población, les puede ampliar o limitar sus opciones valiosas de vida, tanto en el presente como en el futuro, sobre todo si se tiene en cuenta que estas situaciones están relacionadas con aspectos que, en la mayoría de las ocasiones, escapan de la discrecionalidad individual, y más bien son producto de dinámicas complejas como las políticas públicas adoptadas por los Estados (Sen, 2000).

Por esta razón, el reconocer y contextualizar como se han desarrollado las Políticas Públicas Alimentarias y Nutricionales (PPAYN) en un lugar determinado, se convierte en un componente fundamental para entender con mayor profundidad el camino que éstas han tomado para tramitar las problemáticas alimentarias y nutricionales. También, es un excelente punto de partida que reúne múltiples elementos para ahondar en el análisis de estas PPAYN, su evaluación e incluso su reformulación.

### *1.1 Las Trayectorias para enfrentar los problemas alimentarios y nutricionales en Colombia y Antioquia*

Desde el campo de las políticas públicas, en todo el mundo se han dado diversas respuestas a las problemáticas alimentarias y nutricionales. En América Latina, aunque con diferencias entre países, las primeras estrategias se desencadenaron en las décadas de 1930-1940, posterior a la II Guerra Mundial, con visiones en su mayoría positivistas y biologicistas, concebidas desde una visión denominada nutricionismo<sup>7</sup>, bajo la cual el significado de las intervenciones alimentarias y nutricionales se centran en los nutrientes, por tanto tienen el objetivo de aminorar algunas carencias vitamínicas esporádicas en la región (Bourges, H; Bengoa, J; O’Donell, 2000; Rodrigues, 2016) y surgen como respuesta a diversos elementos: los avances científicos en torno a cuadros clínicos como el Kwashiorkor (Williams, 1935), la preocupación por establecer una dieta normal y la “alimentación popular”, especialmente la de los trabajadores (Bourges, H; Bengoa, J; O’Donell, 2000; Eliot & Heseltine, 1937).

En Colombia, las intervenciones relativas a la situación alimentaria y nutricional datan del siglo XIX y en los últimos dos siglos, especialmente desde el período 1920-1930 se empiezan a enmarcar en los sistemas de protección social o políticas sociales creadas para proteger a las personas de algunos riesgos y mejorar su calidad de vida. Recopilando su desarrollo histórico, realizado en gran parte por Mancilla López y colaboradores, éste se puede clasificar en tres grandes períodos como se resume en la Tabla 2.

**Tabla 2.** Etapas de estructuración, configuración de la agenda y la definición del problema alimentario y nutricional en Colombia

<b>Etapa</b>	<b>Principales Características</b>
<b>Colonial</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Las intervenciones sociales fueron administradas por la Iglesia Católica y algunas organizaciones de la sociedad civil en forma de ayuda y caridad a los pobres con escasa o nula intervención del Estado.</li> </ul>

<sup>7</sup> Paradigma que asocia la salud entendida como presencia o ausencia de enfermedad con la deficiencia o exceso de nutrientes aislados.

<b>1920-1990</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• En esta época se da la emergencia de enfermedades infecciosas (como la viruela) y la implementación del modelo desarrollista o industrialización por sustitución de importaciones (ISI), en donde las políticas se concibieron como forma de inversión para fortalecer una clase media asalariada que jalonara el desarrollo industrial y la economía del país.</li> <li>• El Estado tuvo un rol más activo implementando políticas sociales a gran escala, bajo un modelo de seguridad social fragmentada (aseguramiento de riesgos a nivel individual, financiado por el empleador, el empleado y el Estado, sin cobertura universal o modelo bismarckiano). Una de las primeras políticas apoyadas fue la iniciativa civil <i>Gota de Leche</i> creada con recursos caritativos, impulsada bajo la ley 43 de 1928.</li> <li>• En 1968 con la Ley 74 el país ratifica compromisos para la garantía del Derecho a la Alimentación del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC) y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP), con énfasis en la mejora de los métodos de producción, conservación y distribución de alimentos.</li> <li>• En 1975 se emite el Conpes 1260 que establece un Plan Nacional de Alimentación y Nutrición que impulsa cinco medidas: a) políticas para la producción de alimentos b) políticas para racionar y mejorar la comercialización de alimentos, c) el programa nacional de educación nutricional, d) programas para favorecer el aprovechamiento biológico de los alimentos y e) programas de distribución subsidiada de alimentos.</li> <li>• Otras estrategias implementadas fueron políticas para el mejoramiento del estado nutricional, la reforma agraria y medidas para el control de precios de los alimentos.</li> </ul>
<b>Posterior a 1990</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Se da tras el Consenso de Washington y la consecuente implantación de modelo de apertura económica o modelo neoliberal. También en medio de la nueva Constituyente de 1991 que se refiere a la alimentación como un Derecho que debe ser garantizado por el Estado mediante políticas públicas sociales multisectoriales e interdependientes tanto a nivel social como el institucional, con énfasis en grupos específicos como niños y niñas, gestantes y lactantes y el adulto mayor (artículos 43, 44 y 46) y especial protección de la producción de alimentos (artículo 65).</li> <li>• Las políticas sociales se enmarcan en el enfoque de manejo social del riesgo (MSR) y pasan a tener diferentes características como: la descentralización de obligaciones hacia los municipios, la privatización, la compensación social con menor inversión, la focalización, una concepción individual, la desintegración, mayor predominancia de los intereses del mercado y de la mayoría y, la admisión de la pobreza y desigualdad como situaciones naturales e inevitables en la sociedad.</li> <li>• Estas políticas se dan también como estrategia de lucha contra la pobreza para el logro del desarrollo económico.</li> <li>• Algunas de las estrategias implementadas son los Programas de Alimentación Materno Infantil, los Programas de Alimentación Escolar (PAE), los programas de alimentación a grupos vulnerables, tickets y cupones de alimentos, subsidio a los precios de los alimentos, los programas de apoyo a la oferta de alimentos y los programas de transferencias condicionadas</li> </ul>

Fuente: Elaboración propia a partir de (DNP, 1975; Mancilla López et al., 2016; M. . Martínez, 1981; Ramírez et al., 2019)

En 2008, el Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES) elabora el documento N° 113, por el cual se adopta la Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional en Colombia y se define a la Seguridad Alimentaria y Nutricional (SAN), enfoque propuesto por organismos multilaterales, 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” (ICBF, 2020). Sobre esta vale destacar que, aunque a primera vista se contemplan elementos esenciales para una adecuada alimentación y nutrición y se corresponde a uno de los enfoques más implementados en aquella época en todo el mundo en relación a las PPAYN<sup>8</sup>, los análisis de esta política develan su acento en el enfoque de MSR, por su alusión a “la corresponsabilidad de las personas y familias en garantizarse su seguridad alimentaria y de la función del Estado en atender sólo a los vulnerables” (Mancilla López et al., 2016, p. 48).

Más recientemente, en el 2013, atendiendo al llamado hecho por el Conpes 113, la Comisión Intersectorial de Seguridad Alimentaria y Nutricional (CISAN)<sup>9</sup> lanza en el país el Plan Nacional de SAN 2012 – 2019 con el objetivo de garantizar la SAN a toda la población Colombiana, en especial la más vulnerable (ICBF, 2020). Sobre este plan, debe mencionarse que, un aspecto observado por Mancilla López y colaboradores es que se desarrolla en la misma línea del Conpes 113 pero con un mayor énfasis en el enfoque de MSR, pues aunque demuestra un esfuerzo de articulación y coordinación entre las diversas estrategias para la intervención e hincapié en la necesidad de fortalecer la institucionalidad, presenta evidentes limitaciones en el establecimiento de metas concretas para ejes fundamentales de la SAN (como la disponibilidad) y también deficiencias en su marco teórico, en especial, en aspectos como inequidad, justicia social, problemas ambientales y otros, que son fenómenos estrechamente relacionados con la situación alimentaria y nutricional del país (Mancilla López et al., 2016).

En el caso de Antioquia, dentro de las primeras estrategias alimentarias y nutricionales que se encuentran documentadas está la asistencia social que brindó el programa Gota de Leche (Ley 43 de 1928) en las capitales de los departamentos, para este caso en Medellín. También a finales de los 90 se gestan algunas provenientes de sectores no gubernamentales como la Fundación Saciar (Fundación Saciar, 2015) y el Banco Arquidiocesano de Alimentos de Medellín (FUBAM, 2019) quienes se organizan en la capital del departamento para enfrentar el hambre y la pobreza.

En cuanto a las iniciativas gubernamentales, contrario a lo nacional, estas estrategias de alimentación y nutrición inician varios años antes y se pueden considerar como hitos históricos para el surgimiento de las políticas alimentarias y nutricionales del país. En 2001, se crea el Plan MANA (Mejoramiento Alimentario y Nutricional de Antioquia), implementado como un proyecto estratégico adscrito a la dirección seccional de Salud de Antioquia para frenar las elevadas tasas de mortalidad por desnutrición en menores de 5 años entre 1996-1999 en el departamento, demostradas por el *Plan de Desarrollo: Antioquia Nueva 2001-2003* del entonces Gobernador Guillermo Gaviria Correa (Gobernación de Antioquia, 2019).

---

<sup>8</sup> Entre el 2000-2013 este tipo de políticas también se han orientado principalmente por el enfoque de organismos multilaterales conocido como Seguridad Alimentaria y Nutricional y la visión crítica emanada de la sociedad civil denominada Soberanía Alimentaria (López & Franco, 2015).

<sup>9</sup> Creado en 2008 como ente encargado de coordinar y direccional la política de SAN, integrada por varios ministerios, el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF) y el Departamento para la Prosperidad Social.

Este Plan MANA fue el paso inicial para la formulación del Plan Departamental de SAN<sup>10</sup> que en ese momento llegó a 96 municipios y, posteriormente, se convirtió en política pública, institucionalizada mediante la Ordenanza<sup>11</sup> 017 del 2003, esta fue considerada como la primera política de SAN de orden territorial en Colombia. Adicionalmente, se crea la Gerencia de SAN-MANÁ, direccionada por tres secretarías: Salud, Educación y Agricultura (Gobernación de Antioquia, 2019). A partir de este momento, se empieza a reglamentar el tema alimentario y nutricional en el Departamento (Tabla 3).

Entre el período 2004-2007, el Plan Departamental alcanzó los 125 municipios y se realiza el primer Perfil Alimentario de Antioquia en 2004, que fue referente para la primera ENSIN de Colombia realizada en el año 2005. Así mismo, se gesta el programa “Familia a tu lado aprendo”, que fue un modelo de atención integral a la primera infancia desarrollado por la Gerencia MANA en conjunto con la Secretaría de Educación y de Salud. Esta estrategia se ha convertido actualmente en el programa Buen Comienzo<sup>12</sup>, que inspiró la construcción de la primera política pública en Colombia para el Desarrollo Integral de la Primera Infancia conocida como “De Cero a Siempre” (Ley 1804 de 2016). En esta misma época se realizan otras estrategias de alimentación y nutrición como la creación de centros de recuperación nutricional, alianzas con varias agencias de cooperación internacional, evaluaciones de impacto de los programas, proyectos productivos, entre otros (Gobernación de Antioquia, 2019).

En el 2008, en el marco del *Plan de Desarrollo: Manos a la obra 2008-2011*, la Gerencia de SAN MANA se transforma en una instancia de carácter autónomo adscrita al despacho del Gobernador, la cual, alcanza grandes logros en sus gestiones como fue lograr que Antioquia se convirtiera en el primer territorio a nivel nacional en descentralizar el programa de alimentación escolar-PAE (Gobernación de Antioquia, 2019).

Durante 2012-2015, se potencializan varios programas alimentarios y nutricionales que ya venían en marcha, como el PAE que se descentralizó a 59 municipios; pero también se impulsan otros proyectos nuevos como el Plan de Abastecimiento de Alimentos para el Departamento o el diseño e implementación del Sistema de Información en Seguridad Alimentaria y Nutricional (SISAN), y estudios como la valoración del estado nutricional de niños, niñas y adolescentes hasta los 17 años en los municipios de Antioquia y evaluaciones de impacto para algunos programas (Gobernación de Antioquia, 2019).

---

<sup>10</sup> Elaborado mediante la metodología PES (Planificación Estratégica Situacional) con participación subregional, construido bajo seis líneas de acción. El plan identificó dos problemas grandes: la inseguridad alimentaria y la desnutrición (Gobernación de Antioquia, 2019).

<sup>11</sup> Ordenanza departamental de Antioquia.

<sup>12</sup> Es un programa de la alcaldía de Medellín dirigido a niños y niñas menores de cinco años con el objetivo de promover el desarrollo integral, diverso, incluyente y autónomo de éstos y sus familias y se ejecuta en diferentes modalidades como el Entorno Institucional (8 horas y 5 horas ludoteca), jardines infantiles, entorno familiar, modalidad institucional complementaria para presupuesto participativo 6 horas y modalidad jardín infantil y transición integral. El programa es regulado actualmente mediante resolución número 202050034623 de 08/07/2020.

Los acontecimientos más recientes se dan en 2016-2019, previo a la pandemia del COVID-19 desatada en Colombia en el mes de marzo de 2020, en donde la Gerencia MANA realiza acciones de prioridad a los instrumentos de planificación. En 2016 se actualiza la política de SAN del departamento, en 2018 pone en marcha la construcción del Plan Decenal de SAN 2020-2031, realiza un nuevo Perfil Alimentario en el 2019 y se emiten otras reglamentaciones (Tabla 3). Otro de los proyectos importantes llevados a cabo fue el novedoso sistema digital para el seguimiento del PAE llamado SIMON, entre otros (Gobernación de Antioquia, 2019).

**Tabla 3.** Reglamentación de la SAN en el Departamento de Antioquia, 2003-2020

<b>Año</b>	<b>Tipo</b>	<b>No.</b>	<b>Características</b>
2003	Ordenanza	17	Política pública de SAN para los menores de 14 años y sus familias
2004	Ordenanza	32	Política Pública para garantizar el ejercicio de los derechos de los pueblos indígenas del Departamento de Antioquia, que incluye la protección y apoyo a las economías de subsistencia y la garantía de servicios básicos, entre otros.
2007	Ordenanza	10	Política pública para reconocer y garantizar los derechos de las comunidades negras o afrodescendientes del departamento de Antioquia.
2015	Ordenanza	26	Crea la política pública Departamental Buen Comienzo Antioquia, para el pleno desarrollo de las capacidades de los niños y niñas desde la gestación y durante su primera infancia, que incluye como fundamental el componente alimentario y nutricional
2016	Ordenanza	11	Establece el Plan Desarrollo Departamental Antioquia Piensa en Grande, el cual abre paso para la priorización de los instrumentos de planificación como uno de los mayores activos para el futuro de la SAN en Antioquia.
	Ordenanza	22	Por medio de la cual se crea el Plan de Ordenamiento Territorial Agropecuario (POTA).
	Ordenanza	46	Establece el sistema Departamental de SAN y se fija la política pública de SAN departamental, deroga la ordenanza 17 de 2003
2018	Ordenanza	38	Por medio de la cual se crea " el sistema de información en seguridad alimentaria y nutricional para el departamento de Antioquia -sisan"
2019	Ordenanza	17	Por medio de la cual se crea la política antienvjecimiento en Antioquia: vivir más y mejor, que entre sus objetivos contempla construir ambientes alimentarios saludables, seguros, sustentables y culturalmente aceptados
	Ordenanza	19	Por medio de la cual se adopta la Política Pública de Agricultura Campesina, Familiar y Comunitaria en el Departamento de Antioquia
	Ordenanza	16	Por medio de la cual se adopta la política pública de agricultura campesina, familiar y comunitaria en el departamento de Antioquia para fortalecer estrategias de seguridad y soberanía alimentaria y nutricional, entre otros.
	Ordenanza	31	Aprueba y adopta el plan de ordenamiento departamental de Antioquia – POD – “Construyendo nuestra casa común”.
	Decreto	2019070001705	Por medio del cual se reglamenta el funcionamiento de SISAN y sus módulos

2020	Ordenanza	05	Por medio del cual se adopta el plan decenal de seguridad alimentaria de Antioquia 2020-2031 y se dictan otras disposiciones
	Decreto	2020070001056	Por medio del cual se crea la Mesa Departamental de Coordinación para el Abastecimiento y la Seguridad Alimentaria y se dictan otras disposiciones
	Decreto	2020070001541	Por medio del cual se reglamenta la ordenanza 05 de 2020 plan decenal de seguridad alimentaria y nutricional del 2020 al 2031
	Plan		Plan decenal de seguridad alimentaria de Antioquia 2020-2031

Fuente: Elaboración propia a partir de información de la Gobernación de Antioquia y PDSAN 2020-2031

### *1.2 La importancia de reflexionar acerca de las Políticas Públicas Alimentarias y Nutricionales en Antioquia*

Si bien el asunto alimentario y nutricional se ha posicionado en el debate público en Colombia y especialmente, en Antioquia, el hambre y los problemas de malnutrición persisten e incluso se han agudizado con el tiempo y más a consecuencia de la pandemia del 2020, situación que ha llevado a reflexiones y cuestionamientos sobre la forma en que se realizan las PPAYN.

Sobre este punto, en Antioquia, aunque en la actualidad se han llevado adelante diversas acciones de política<sup>13</sup> y el departamento tiene un Plan de SAN reglamentado, el 86,4% de los municipios aún no cuentan con una PPSAN (108 municipios) que oriente las acciones para tramitar los problemas del hambre y la desnutrición en los territorios. Esta realidad incide en dos coyunturas adicionales como lo es la insuficiencia en la reglamentación y déficit de territorialización de las PPSAN y, una segunda caracterizada por una obstaculización en la agenda, pues “no permite avanzar en el camino de las soluciones como toda política pública sugiere” (Gobernación de Antioquia & Universidad de Antioquia, 2019, p. 48) y con la velocidad que se desearía.

Sumado a ello, como bien mencionan análisis de las PPAYN, frecuentemente denominadas como políticas públicas de seguridad alimentaria y nutricional -PPSAN, en su andamiaje propio y en la agenda existen “vacíos epistemológicos, teóricos y metodológicos” (Gobernación de Antioquia & Universidad de Antioquia, 2019, p. 48). Estas insuficiencias se manifiestan en una colisión de problemas públicos, más específicamente entre aquellos que definen la agenda gubernamental de las PPSAN y los que conforman la agenda pública —o comunitaria— sobre alimentación y nutrición vigentes en las diferentes subregiones y municipios del departamento (Gobernación de Antioquia & Universidad de Antioquia, 2019)

Como explica Aguilar (1996), este asunto de posicionar una cuestión en la agenda gubernamental es sumamente importante, pues “significa implícita o explícitamente ir dando

<sup>13</sup> Con centralización de los recursos económicos y una relativa autonomía relativa para su operatividad, como por ejemplo, el Programa de Alimentación Escolar (PAE), los proyectos de fortalecimiento de la familia la mujer y la infancia (FAMI), proyectos de lactancia materna, programas de fortalecimiento de la seguridad alimentaria en general y en la ruralidad (Gobernación de Antioquia & Universidad de Antioquia, 2019) y, más recientemente, con la pandemia del COVID-19, iniciativas comunitarias, sociales y gubernamentales más solidarias que reclaman un cambio radical en las PPAYN y todo el sistema alimentario (Del Castillo, 2020).

forma a una definición del problema aceptable para el público, y, sobre todo, tratable para el gobierno”<sup>14</sup> (p. 51), aunque precisamente por este último punto muchos asuntos problemáticos no lleguen fácilmente a discutirse. En este proceso, que será abordado en mayor profundidad en el siguiente capítulo, se revela que las políticas son “resultado del encuentro de historias, narrativas y discursos que dan significado a la realidad” (Cano, 2014, p. 440), pues ponen en juego diversas ideas, argumentos, narrativas o interpretaciones, los cuales, desde el enfoque narrativo, pueden estructurar el marco deliberativo y moldear las opciones de política. Esta dinámica puede ser un aporte para subsanar los vacíos epistemológicos mencionados anteriormente.

No debe perderse de vista que es necesario seguir reflexionando sobre la total estructura de las PPAYN pues a nivel internacional se discute que, para superar todas las formas de malnutrición “no será suficiente hacer las cosas como de costumbre. Lo que se necesita es cambiar la forma de hacerlas, adoptar un enfoque más ingenioso, innovador, rentable y mejor encauzado” (Fan, 2010, p. 14). Ciertamente aquí, el paradigma de Desarrollo Humano es una óptica de gran valor y aporte sobre el cuál poco se ha estudiado en el campo alimentario y nutricional en Colombia y Antioquia<sup>15</sup>.

Para esta investigación, el Plan Decenal de SAN 2020-2031 (PDSAN 2020-2031) resulta de gran interés debido a que un *Plan departamental de Seguridad Alimentaria* es un instrumento que operativiza la política pública de orden departamental (Ordenanza No. 46 de 2016). Esta operativización se da mediante acciones para fortalecer la SAN en Antioquia a partir de un enfoque intersectorial integrado (Parágrafo 2, Artículo 9) y debe ser formulado y adoptado obligatoriamente por el Gobernador según un plazo estipulado. Otro asunto interesante del PDSAN 2020-2031, desde el punto de vista del Desarrollo Humano, es su propósito de garantizar de manera estable, progresiva, segura, sostenible y sustentable la Seguridad Alimentaria y Nutricional de la población del departamento de Antioquia durante los próximos doce años (Ordenanza No. 5, 2020). Ello significa que, directa o indirectamente direccionará las estrategias que se desplieguen con el potencial de generar cambios en el futuro cercano.

Es así como la presente investigación se planteó dos preguntas: a) ¿Cuál ha sido la narrativa del desarrollo humano desde las capacidades subyacente en las políticas Alimentarias y nutricionales del departamento de Antioquia?; b) ¿Cómo asumen la alimentación y nutrición dichas políticas desde el enfoque de las capacidades de Amartya Sen?

Frente a las mismas, se plantea la hipótesis de que, en estas PPAYN, aunque pueden tratar el aspecto alimentario - nutricional y el desarrollo humano, las narrativas y debates que se construyen alrededor del paradigma de desarrollo humano desde las capacidades presentan

---

<sup>14</sup> Ello significa también una negociación entre la agenda pública y la gubernamental. La agenda pública contiene los problemas públicos definidos por los diversos actores de la comunidad política y, la gubernamental los problemas públicos aceptados según los decisores de política (Cobb & Elder, 1986).

<sup>15</sup> Algunos trabajos son los de Suarez Briceño (2005) sobre los problemas de seguridad alimentaria en Colombia durante 1990-2000; y el de Pinzón (2017) sobre la asociación entre variables de satisfacción y características propias del individuo, que incluye la capacidad de alimentarse adecuadamente, y su entorno con la percepción de pobreza a partir de la Encuesta Nacional de Calidad de Vida (ENCV) del 2011.

algunas dificultades como: la incompleta comprensión sobre su significado, una vaga conexión con lo alimentario - nutricional, y una inexistente complementariedad con otros enfoques tradicionalmente utilizados en las PPAYN. No obstante, se cree que dentro de las PPAYN se ha abordado este paradigma, implícita o explícitamente.

De este modo, para responder a estos planteamientos se pretende reconstruir las narrativas del Desarrollo Humano desde las capacidades que subyacen en las políticas públicas Alimentarias y nutricionales en Colombia, tomando como caso el Plan Decenal de Seguridad Alimentaria y Nutricional 2020-2031 (PDSAN) del departamento de Antioquia.

Para su alcance se propone además los siguientes objetivos específicos:

- Profundizar en el marco referencial del PDSAN 2020-2031 del departamento de Antioquia.
- Describir la forma en que se refiere al Desarrollo Humano desde las capacidades en el PDSAN 2020-2031 del departamento de Antioquia.
- Identificar los relatos, no-relatos y contrarelatos (historias o narrativas y contranarrativas) que hay alrededor del Desarrollo humano desde las capacidades en el PDSAN 2020-2031 del departamento de Antioquia, que visibilice los nexos entre las diferentes narrativas que lo componen para la construcción de la meta-narrativa sobre la situación problemática y la controversia alrededor del Desarrollo humano desde las capacidades.

## **2. Marco Teórico Metodológico para el análisis de las políticas públicas**

### *2.1 Definiendo las políticas públicas*

En la actualidad, conceptualizar las políticas públicas puede resultar una tarea bastante compleja. Un buen punto de partida para esta investigación, no necesariamente breve pero si muy esclarecedor, es comprender que “las *políticas* se ocupan de aquellas esferas consideradas como *públicas*” (Parsons, 2007, p. 37). Esto significa sucintamente que un Estado a través de las políticas interviene o regula un ámbito más allá del privado o individual, dirigiendo su interés hacia la vida colectiva o compartida, para la cual necesita de la aplicación de medidas comunes (Parsons, 2007), y en este camino es importante aproximarse a los debates sobre lo que se considera como público y privado, pues este devenir histórico es una herramienta útil en la comprensión holística de las políticas contemporáneas<sup>16</sup>.

Dichas discusiones no se presentarán aquí de forma prolija, pero se hará una breve recapitulación. En principio éstos se remontan a la antigua Grecia y Roma en el marco del

---

<sup>16</sup> Adicionalmente, sin el ánimo de reducir el debate conceptual de las políticas públicas a la polisemia del concepto en inglés *polity*, *politics* y *policy*, es importante aclarar que la política pública de este trabajo se discutió desde la acepción *policy*, que es la que “se vincula con las acciones o decisiones que un gobierno adopta (políticas públicas) y que están orientadas a la resolución de aquellos problemas que una sociedad y un gobierno definen como públicos (esto es, que merecen atención por parte del gobierno)” (Martín Jaime et al., 2013, p. 57).

surgimiento de nociones como la de *Polis* de Aristóteles<sup>17</sup>, seguida de deliberaciones de fines de siglo XVIII (y también parte del siglo XIX) por parte de influyentes británicos como Adam Smith, James Mill, Robert Torrens y John R McCulloch, cuyas posturas económico-políticas liberales defendieron la idea de que el interés público se maximizaba mediante el interés individual (esfera privada), y que éste a su vez, era muy favorecido por el libre funcionamiento del mercado<sup>18</sup> sin intervención del Estado. A mediados del siglo XIX, se instaló en el debate el utilitarismo de J.S. Mill y J. Bentham en el cual, la esfera privada comprendía todo aquello que no perjudicara a otros, razón por la que las políticas públicas se definieron bajo un criterio de garantizar “la mayor felicidad del mayor número de individuos” (Parsons, 2007, p. 39).

Iniciando el siglo XX y con el surgimiento del “nuevo liberalismo”<sup>19</sup>, fuerte opositor de la idea del libre mercado, John Dewey, William James, Charles Merriam, John Maynard Keynes, Max Weber, Karl Popper, entre otros, impulsaron un nuevo marco de análisis filosófico sobre las políticas y los problemas públicos que introducen el valor de la ciencia y el conocimiento, y en particular las ciencias sociales, como mediador de las disputas entre lo público y lo privado y en los esfuerzos para construir mejores sociedades y gobiernos. Esto fue posible gracias a sus propuestas teóricas que cuestionaron asuntos como nuevas formas de gobernar, la democracia, la burocracia, la administración, los valores, la ética, entre otros, y que además se constituyen en un antecedente para la propuesta de *Policy Science* hecha por Harold Laswell en 1950 (Aguilar, 2013; Parsons, 2007). En este escenario con unas características políticas y académicas propias de las décadas de 1930 a 1950 y “gracias a los trabajos de Harold Lasswell en los Estados Unidos (...) sucede que la idea de las políticas cobró su sentido contemporáneo” (Olaya, 2017, p. 46). De esta manera surge la ciencia disciplinar de las políticas públicas, que incipientemente se reconocen como aquellas medidas implementadas por el Estado para resolver los problemas sociales de la época<sup>20</sup>.

---

<sup>17</sup> *Polis* significaba una forma de organización superior, noción que se instala hasta nuestros días intentando liberar tensiones entre el aspecto público y el privado.

<sup>18</sup> Estas posturas liberales que se derrumbaron hacia finales del siglo XIX

<sup>19</sup> Friedrich Hayek y Milton Friedman se contraponen a estas ideas sosteniendo que las políticas públicas para defender el interés público son infructuosas, pues el mismo solo se promovería si se prioriza el interés privado.

<sup>20</sup> El conocimiento alrededor de las ciencias políticas y las políticas públicas se origina en los Estados Unidos después de la Segunda Guerra Mundial en el marco de la Guerra Fría, a partir del proyecto de investigación “el conocimiento del proceso de la política y en el proceso de la política” desarrollado en 1951 por H. Laswell. El mismo se dio con el fin de articular la ciencia (interdisciplinaria) a la decisión del gobierno (democracia) (Aguilar, 2013) y como bien sintetiza Olaya (2017) tuvo un detonante político y uno académico. Desde el ámbito político, fue impulsada por hechos como una “politización de la cuestión social”, en el que el Estado asume un nuevo rol para afrontar los problemas sociales derivados de las fallas de los modelos de libre mercado. Este contexto, refuerza la importancia del conocimiento científico para la toma de decisiones políticas, y transforma las intervenciones del Estado que pasan de actos de beneficencia a políticas institucionalizadas del bienestar. Esta nueva configuración del Estado dio paso a su vez a otras formas de Estados sociales en el resto del mundo. Desde el punto de vista académico, confluyeron desarrollos del conductismo de los años 50 y 60 de autores como Easton, Merriam, Dahl, Almond, Truman y Laswell en contraposición a las visiones normativas, institucionalistas y estado-céntricas del siglo XIX y principios del siglo XX. Este pensamiento consideraba imperante poder articular útilmente la ciencia al diseño y formulación de políticas públicas. Cabe resaltar que todo ese desarrollo académico estuvo atravesado por diversas contiendas y debates alrededor de temas como fueron la toma de decisiones durante

Más adelante, hacia 1980 y 1990 con la evidencia de que “las buenas decisiones tomadas en los centros de decisión política no se traducen automáticamente en buenas implementaciones de política pública” (Olaya, 2017, p. 48), y con el posicionamiento de la “nueva derecha” con aportes hechos por la escuela austriaca de Friedrich Hayek, el monetarismo de Milton Friedman o el *public choice* de James Buchanan; la noción de las políticas públicas dan un viraje nuevamente hacia las ideas de Adam Smith en donde las estructuras de bienestar se reemplazan por las estructuras del mercado (Olaya, 2017; Parsons, 2007).

Según este pensamiento, la construcción del bienestar de la sociedad era resultado de una ley natural o se daba de forma espontánea. Este comportamiento a su vez era fruto de la interacción entre los individuos libres y el libre mercado. En esta visión, el conocimiento humano y científico era un instrumento para la democracia y el gobierno era limitado y fragmentado, y por consiguiente, el rol de las políticas tenía esa misma limitación y fragmentación, por lo que los diseñadores de política y las políticas en sí mismas no podían resolver ni mejorar los problemas o consecuencias resultantes de la “dinámica espontánea” que implicaba la consecución del bienestar de la sociedad (Parsons, 2007). Estas transformaciones trajeron como consecuencia varios cambios como lo fue un inevitable “adelgazamiento del Estado en los 90, las políticas con pretensiones universales pasaron a ser políticas focalizadas, se recortó la inversión social, se contrajo la política fiscal y se privatizaron todo tipo de empresas públicas” (Olaya, 2017, p. 49).

Sin duda, ligado a estos acontecimientos en la historia de las políticas y en particular a la aparición de la noción de políticas públicas, desde diversos ámbitos y disciplinas se ha planteado definiciones a este concepto, tarea en la cual, se puede evidenciar su carácter problemático por ser un término con múltiples aproximaciones en un mundo cambiante; pero que lejos de ser un aspecto negativo es característico de un concepto inmerso en un campo de conocimiento en “constante construcción y que, al igual que cualquier otra disciplina, no debería dejar de hacerlo” (Olaya, 2017, p. 58).

Según Aguilar (1992) se pueden encontrar dos clases de nociones de políticas públicas, una descriptiva<sup>21</sup> y una teórica. Las nociones descriptivas<sup>22</sup> consideran que una política pública es una decisión o elección planeada, intencionada y propositiva frente a una problemática o necesidad específica, que se toma con base a aspectos como el plazo (largo o corto), los fines y los medios. Así mismo, involucran un curso de acciones o inacciones en el que participan un amplio y complejo conjunto de individuos (operadores y decisores) y, que estos cursos de acción (o inacción) se comportan como causa-efecto, es decir, su producto tiene efectos a diferentes niveles, como el político o el social. En resumen, política pública de forma descriptiva es “a) el diseño de una acción colectiva intencional, b) el curso que efectivamente toma la acción como resultado de

---

los 50 y 60, luego la etapa de implementación en la década de los 70 y la etapa de establecimiento de agenda durante los 80 y 90 (Olaya, 2017).

<sup>21</sup> incluye aproximaciones de varios autores del siglo XX como James Anderson, Carl Friedrich, Hug Hecló o Giandomenico Majone (este último considerado un autor que da el énfasis en el carácter público de las políticas), entre otros.

<sup>22</sup> Son nociones en cierto modo centradas en los “pasos” que siguen las políticas públicas.

las muchas decisiones e interacciones que comporta y, en consecuencia, c) los hechos reales que la acción colectiva produce” (Aguilar, 1992, p. 26).

En las nociones teóricas, el concepto de política pública se construye a partir de la teoría politológica empleada o los supuestos elegidos para explicar su ocurrencia. Esto incluye preguntas y explicaciones para responder por qué se elige una u otra cuestión como pública, se elige o diseñar determinada acción colectiva, se califica la política como prioritaria o estratégica, etcétera. Un ejemplo es la teoría de Theodore J. Lowi (1964) para quien las políticas públicas son el resultado de un juego de poderes (Aguilar, 1992, p. 29).

Otros autores como Arellano y Blanco (2013) agrupan las definiciones más actuales de políticas públicas en tres vertientes: la proveniente de la tradición académica anglosajona, la conceptualización francesa y los postulados latinoamericanos. En la primera vertiente se destaca el concepto de Wayne Parsons quien las asocia con “la forma en que se definen y construyen cuestiones y problemas, y a la forma en que llegan a la agenda política y a la agenda de las políticas públicas. Asimismo, estudian cómo, porqué y para qué los gobiernos adoptan determinadas medidas y actúan o no actúan”(Parsons, 2007, p. 31).

En la segunda, se encuentran posturas como las de Ives Mény y Jean-Claude Thoenig para quienes una política pública “es el resultado de la actividad de una autoridad investida de poder público y de legitimidad [...] que se presenta como un programa de acción gubernamental en un sector de la sociedad o en un espacio geográfico” (Meny & Thoenig, 1992, p. 89). Estos autores les atribuyen además tener un contenido frente al cual se movilizan recursos para obtener resultados; un marco o programa que orienta y articula las diferentes acciones o actividades; un marco normativo que expresa de forma consciente o inconsciente las preferencias, objetivos, valores o intenciones de los decisores; un factor de coerción propio de la autoridad legal que la impone en una colectividad y, también porque se definen para una competencia social, es decir “los actos y disposiciones que afectan la situación, los intereses y los comportamientos” de los individuos hacia quienes van dirigidas (Meny & Thoenig, 1992, p. 91).

En cuanto a la vertiente latinoamericana, se destaca el filósofo mexicano Luis Aguilar quien las define como “decisiones de gobierno que incorporan la opinión, la participación, la corresponsabilidad y el dinero de los privados, en su calidad de ciudadanos, electores y contribuyentes” (Aguilar, 2013, p. 36). Aquí el autor sustancia ciudadanamente al gobierno, pues rescata el rol de los individuos y sus organizaciones en las políticas públicas. Así mismo, recomienda no aceptarlas per se como correctas o infalibles, pues son decisiones con un carácter de tiempo futuro de intervención sobre las problemáticas, por lo que conllevan una inevitable incertidumbre, riesgo y probabilidad de error (Aguilar, 2013).

Otra definición latinoamericana es aportada por la argentina y politóloga, Cristina Díaz, para quien la política pública es un “proceso social complejo, a lo largo del cual es posible ver desagregados en su accionar a los sectores de los aparatos estatales y también a sectores de la sociedad, que bajo formas institucionalizadas y en torno a una cuestión, configuran campos de

relaciones sociales (relaciones de poder, que implican relaciones de fuerza en la producción instrumental y simbólica) al adoptar sucesivas tomas de posición y actuar en consecuencia, transformando la realidad” (Díaz, 1998, p. 8).

Así mismo, para la construcción conceptual propia de esta tesis se tuvo en cuenta la afirmación propuesta por Roth (2003) que las entiende como “el lazo entre el Estado y la sociedad”, que se forma en un contexto determinado y que actúa como instrumento de concretización de los objetivos de ese binomio para cambiar (o no) ese entorno (Roth, 2003, p. 115). Al respecto, los autores Camacho-Celis (2011) coinciden con esta idea considerándolas vías para el fortalecimiento de la relación entre Estado y sociedad, pero sumando algunos asuntos útiles para este trabajo que amplían el horizonte detrás de las políticas públicas

La participación real de la sociedad civil, una problemática que solucionada promueve la garantía de derechos fundamentales y derechos económicos, sociales y culturales, y permite una transparente y eficiente gestión del Estado en el cumplimiento de sus fines y, de esta forma, en la materialización de los derechos humanos. (Camacho-Celis, 2011, p. 4)

Además de los puntos particulares resaltados de Roth (2003) y Camacho-Celis (2011), para este trabajo se entendió a las políticas públicas y sus dimensiones siguiendo la síntesis hecha por Manosalvas (2015) que recopila varios de los aspectos más importantes expuestos por diversos autores ya mencionados, definiéndolas como

Marcos orientadores y conjuntos de decisiones que se expresan en cursos de acción, estos cursos de acción son regulados por una autoridad pública y llevados a cabo por diversos actores –dentro y fuera del estado– con la intención de solucionar problemas públicos o de realizar objetivos considerados socialmente deseables (...) las políticas implican perspectivas y valoraciones sobre el mundo social y sobre el orden político. La decisión de actuar (o de no hacerlo) sobre una situación considerada socialmente problemática, conlleva distintos tipos de análisis, evaluación de opciones; cálculo de consecuencias; elección entre alternativas; elección de los medios para alcanzar ciertos objetivos, etcétera. (Manosalvas, 2015, p. 25)

Sobre las dimensiones que las componen, la autora menciona dos, una simbólica y otra empírica. La simbólica se sitúa en el núcleo duro de la política, es decir, comprende todos aquellos marcos normativos y valores que se utilizan para afrontar una percepción o imagen de la realidad. Esta imagen es construida, caracterizada y fundamentada en alguna proposición o teoría sobre lo que debe cambiar o adoptarse para alcanzar el resultado o el estado de orden en la sociedad. En otras palabras

De la confrontación entre aquello que percibimos de la realidad con la visión que tenemos del deber ser de la realidad, surge la concepción de un problema público, es decir, de aquello que impide avanzar en dirección a un estado de cosas deseado. Los problemas

públicos se construyen en base a relaciones de causalidad que contienen tanto juicios normativos como técnicos. (Manosalvas, 2015, p. 26)

La dimensión empírica, por su parte, abarca todos los elementos heterogéneos de concretización de las políticas como la movilización de recursos, la producción de bienes o servicios, los cambios en la realidad, los determinantes del entorno (tecnología, ambiente, etcétera), las estrategias o conductas de los actores para la implementación de las políticas, entre otros (Manosalvas, 2015).

Estos elementos que definen las políticas públicas si bien reflejan su conceptualización en general, constituyen una base que permite profundizar hacia un ámbito específico de políticas como lo es el campo alimentario y nutricional, el cual ha tenido su propio desarrollo tanto conceptual como empírico.

## 2.2 ¿Qué son las políticas públicas alimentarias y nutricionales?

En el amplio campo de las políticas públicas, éstas se pueden clasificar según algunos criterios o parámetros como la autoridad institucional que la emite, el sector de intervención, los destinatarios, la forma de elaboración, el tipo de previsión o planificación, su innovación, sus beneficios, el contenido y su nivel de coerción (Pastor, 2014). En esta línea, el parámetro útil para comprender desde el objeto de estudio de esta investigación es el sector de intervención y, específicamente para Colombia, el sector de la protección social<sup>23</sup>, al cual se han circunscrito las políticas públicas alimentarias y nutricionales, pues se ha considerado a la alimentación y nutrición como un conjunto de medidas de provisión de servicios sociales que debe garantizar el Estado.

Sobre la definición de Políticas Públicas Alimentarias y Nutricionales (PPAYN), la literatura muestra diversas aproximaciones. Una de las primeras surge en 1970 que las determina como “el complejo de medidas que promueven cambios en el consumo de alimentos que conducen a niveles adecuados de nutrición” (Johnston, B.F. & Greave J.P. citados en Cook & Yang, 1974, p. 135). Una década más tarde, en 1981, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) las entendió dentro de un campo que denominó la economía alimentaria, que es el conjunto de actividades y relaciones que interactúan para determinar qué, cuánto, con qué método y para quién se producen los alimentos. Según la OCDE era en este campo donde se debían ubicar y definir las PPAYN pues actuaban como una estrategia gubernamental que contemplaba varias interrelaciones: las internas propias del sector alimentario y, las relaciones externas, o sea las del sector alimentario y el resto de la economía internacional (OCDE, 1981 citado en Lang, Robertson, Nishida, Caraher & Clutterbuck, 2001).

Hacia 1983, en una publicación del Banco Mundial los autores Timmer y colaboradores afirmaron que las PPAYN eran aquellos esfuerzos colectivos de los gobiernos para influir en el

---

<sup>23</sup> Este ha sido definido por la CEPAL como un sector que “abarca una variedad de políticas y acciones en diversos ámbitos que deben promover el ejercicio de los derechos económicos, sociales y culturales (DESC) en el mercado laboral, la alimentación, la salud, las pensiones y el cuidado; también debe buscarse el logro de ciertos niveles dignos de ingreso” (CEPAL, n.d.)

marco de toma de decisiones de tres actores principales con relación a los alimentos: los productores, los consumidores y los agentes de comercialización. Esta mediación del gobierno tiene el fin de promover los objetivos sociales, que incluyen casi siempre una mejor nutrición y alimentación para los ciudadanos con un crecimiento más rápido en la producción nacional de alimentos. Algunos países también buscan “oportunidades de generación de ingresos más equitativas y seguridad contra hambrunas y otras escaseces de alimentos”(Timmer et al., 1983, p. 9).

A principios de los 90 con la Declaración Mundial sobre Nutrición y el Plan de Acción sobre Nutrición de la Organización Mundial de la Salud (OMS) y la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO por sus siglas en inglés) de 1992 se hace hincapié en que “la mejora del bienestar humano, inclusive el nutricional, debe ser el punto de mira de todos los esfuerzos de desarrollo económico y social” (OMS & FAO, 1992, p. 4). Para este logro se diseña un Plan de Acción que provee lineamientos técnicos para que los Estados desarrollen sus PPAYN entendidas como herramientas para alcanzar el objetivo del “bienestar nutricional<sup>24</sup>, el desarrollo sostenible y ecológicamente idóneo, el desarrollo económico equitativo y la atención prioritaria a los grupos más vulnerables.” (OMS & FAO, 1992, p. 4). Adicionalmente los lineamientos hacen hincapié en que las PPAYN requieren una acción intersectorial y deben encaminarse bajo seis sectores prioritarios: el de eliminación de la malnutrición de micronutrientes; emergencias nutricionales; promoción de la nutrición de las madres, los lactantes y los niños pequeños; vigilancia del estado de nutrición; prevención de enfermedades crónicas relacionadas con la alimentación; y la promoción de investigaciones y enseñanzas sobre nutrición (OMS & FAO, 1992).

Luego, en 1997 otros autores como Lang, plantearon a las PPAYN como “el proceso de toma de decisiones que afecta a quién come qué, cuándo, dónde y en qué condiciones” (Lang et al., 2001, p. 51), agregando un nuevo elemento para su comprensión y es la distribución del poder sobre los alimentos y la reconstrucción de los diferentes puntos o actividades que, de forma particular, puedan afectar la totalidad de la producción, distribución o consumo de los alimentos. En el 2001, esta definición, fue retomada por la OMS con la adición de que para lograr un enfoque integral de la PPAYN se debe comprender mejor el funcionamiento de los sistemas alimentarios actuales y elaborar las políticas de forma interdisciplinaria (Lang et al., 2001).

---

<sup>24</sup> Este se define a partir de tres elementos: alimentos, salud y asistencia. El primero se entiende desde el concepto de seguridad alimentaria y nutricional como el “acceso material y en condiciones económicamente viables a alimentos inocuos de calidad apropiada y en cantidad suficiente”. El segundo se refiere a la relación entre un estado de salud deteriorado a causa de enfermedades infecciosas (parasitosis intestinales, enfermedad diarreica aguda y respiratoria, paludismo, entre otras) que a su vez afectan el estado nutricional. La asistencia incluye “la prestación, a domicilio y en el seno de la comunidad, de cuidados, tiempo y apoyo para hacer frente a las necesidades físicas, mentales y sociales de los niños en vías de crecimiento y de otras personas de la familia, así como de los miembros vulnerables de la comunidad. La asistencia permite aprovechar al máximo los recursos humanos, económicos y sociales” (OMS & FAO, 1992, p. 6).

También están algunas propuestas conceptuales de autores latinoamericanos con la suma de algunos aspectos teóricos que describen a las PPAYN como

El conjunto de medidas y programas desarrollado por los Estados con la finalidad de garantizar el derecho a la alimentación a través de la suficiencia, accesibilidad física y económica y calidad de los alimentos que permita prevenir y controlar los estados de malnutrición por déficit y por exceso, garantizando el buen estado de salud a individuos y grupos poblacionales, con énfasis en los más vulnerables y atendiendo a todos los niveles de la sociedad. (Polanco & Candela, 2014, p. 145)

Además, las definiciones que involucran a actores adicionales al gubernamental, describiéndolas como “el conjunto de estrategias o intervenciones que el Estado y la sociedad realizan para garantizar, por una parte, la producción y disponibilidad de los alimentos necesarios para la población y, por otra, su consumo” (Mancilla López et al., 2016, p. XV).

Más recientemente se encuentran las posturas de académicos como Dwyer (2016) que distingue entre políticas de nutrición<sup>25</sup>, política alimentaria<sup>26</sup> y PPAYN, definiendo ésta última como aquella que “incorpora tanto las preocupaciones de salud pública como la acción intersectorial con la política alimentaria. La política alimentaria y la nutricional debe discutirse conjuntamente porque los efectos de la política nutricional dependen en gran medida del consumo de alimentos” (Dwyer, 2016, p. 2). Por su parte, Ortiz-Andrellucchi & Serra-Majem (2019), las refieren como “directivas y programas relacionados con la disponibilidad, acceso, distribución y utilización de alimentos. Una definición simple de política alimentaria y nutricional sería la política que toma en consideración explícitamente la promoción de la salud” (p.2).

De forma general, aunque estos postulados tienen puntos disímiles, para la comprensión de PPAYN que adopta este trabajo se retomarán tres aspectos importantes. En primer lugar, que las PPAYN son acciones o actuaciones que involucran a diferentes actores, como el Estado o autoridad gubernamental, pero también otros relacionados con el funcionamiento del sistema alimentario, como los productores, distribuidores, consumidores e incluso actores del sector privado y de la sociedad civil, que hacen frente a una problemática de este campo.

El segundo aspecto es la necesidad de entender que las PPAYN requieren de una ampliación en los objetivos que persiguen, contemplando acciones más allá del logro del objetivo social relacionado con el bienestar y el estado nutricional o de salud de la población. Antes bien, su horizonte debe guiarlas a garantizar el funcionamiento sustentable y sostenible de los diferentes eslabones del sistema alimentario, como la producción, la distribución, comercialización y consumo de los alimentos, e incluso contemplar también acciones para mejorar de forma positiva la influencia de los elementos externos que afectan o modificar a todo el sistema alimentario. Estos dos primeros puntos constituyen para esta investigación la dimensión empírica de las

---

<sup>25</sup> Definida como “declaración de un organismo autorizado (generalmente el gobierno) de su intención de actuar para mantener o alterar el suministro de alimentos, el estado nutricional o algún otro indicador en la sociedad” (Dwyer, 2016, p. 2).

<sup>26</sup> Estas no incorporan explícitamente las preocupaciones de salud pública (Dwyer, 2016).

PPAYN, la cual se realiza en un tiempo establecido y con unos recursos y elementos de gestión determinados.

Como tercer punto, se consideró que las PPAYN, si bien pertenecen al sector de las políticas sociales siguiendo la clasificación de las políticas públicas por sector de intervención propuesta por Pastor Albaladejo (2014), éstas no surgen en el vacío; es decir, tienen sus propios o enfoques orientadores que ayudan a comprender las problemáticas alimentarias y nutricionales. Cada una de estas perspectivas aporta una metodología particular para formular las estrategias de intervención, e inclusive puede ahormar a su visión otros momentos propios de las políticas públicas. Este aspecto se definió aquí como la dimensión simbólica de las PPAYN.

Sobre este punto, la revisión de Franco & Lozada (2015) encontró que entre 2000-2013 los principales enfoques teóricos y metodológicos de las PPAYN fueron, por un lado, el proveniente de organismos multilaterales conocido como Seguridad Alimentaria y nutricional (SAN) y el propuesto por organizaciones de la sociedad civil llamado Soberanía Alimentaria (SbA) (López & Franco, 2015). En los hallazgos, afirmaron que el uso de la SAN se centró en “en perspectivas económicas y administrativas, encaminadas a mejorar la producción y el comercio de alimentos”, mientras que el de SbA se encaminó desde “perspectivas críticas y contrahegemónicas” (López & Franco, 2015, p. 1357). Igualmente, en algunas regiones se utilizaron otras teorías y marcos de política alimentaria como el manejo social del riesgo (MSR), la teoría sistémica, el marco teórico de doble enfoque de la FAO, el marco socio-técnico de análisis de políticas, el modelo económico, el bioeconómico y el enfoque del derecho humano a la alimentación, entre otros (López & Franco, 2015). Un resumen de los enfoques o marcos valorativos más utilizados en las PPAYN y sus postulados más importantes se presenta (no necesariamente en orden cronológico) en la Tabla 4.

Sobre estos enfoques, es importante recalcar que no existe una clara diferenciación entre ellos y en algunos casos se da ambigüedad en su uso. Ello se evidencia en las diferentes definiciones de PPAYN, pues muchas se construyen mediante la utilización de términos propios –o similares– del enfoque propuesto de SAN como lo son el acceso, la disponibilidad, la calidad e inocuidad de los alimentos para una adecuada utilización biológica; pero otros, incluyen enfoques diferentes como por ejemplo el derecho a la alimentación.

Por lo tanto, se puede afirmar que estos enfoques o marcos valorativos, además de aportar a la construcción conceptual de las PPAYN, también interfieren o modulan todo el proceso relativo a las mismas, desde la de definición de las problemáticas alimentarias y nutricionales, el establecimiento de la agenda, las acciones de intervención hasta la evaluación. Para el caso colombiano, parte de la influencia de algunos de estos enfoques se pueden observar en varias de las características de las PPAYN mencionadas en la Tabla 2, especialmente a partir de la segunda etapa.

**Tabla 4.** Enfoques utilizados en las Políticas Públicas Alimentarias y Nutricionales

Enfoque	Puntos importantes	Exponente
<b>Seguridad Alimentaria y Nutricional (SAN)</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li data-bbox="472 336 1794 571">• Inicia su desarrollo en 1948, con la Declaración Universal de los Derechos Humanos (DUDH), que alude, por primera vez, al derecho a la alimentación (Naciones Unidas, 1948, Art 25), pero su concepto se formaliza en la Conferencia Mundial sobre la Alimentación (CMA, 1974) de la FAO convocada ante la crisis mundial de alimentos causada por una baja producción y disponibilidad alimentaria junto con la inestabilidad en los precios a nivel mundial (CAESPA &amp; IICA, 2012; Shaw, 2007).</li> <li data-bbox="472 576 1794 699">• La CMA de 1974 sentó las bases de una política alimentaria mundial a 12 años construida a partir de la combinación de dos políticas, una sobre producción de alimentos y otra sobre seguridad alimentaria (SA), ambas viables si beneficiaban a los países en desarrollo y eran negociables para los países desarrollados (Shaw, 2007).</li> <li data-bbox="472 703 1794 975">• Esta política de SA tenía como máxima prioridad: medidas para aumentar la producción de alimentos; garantía adecuada de disponibilidad alimentaria mediante políticas y programas que mejoraran los patrones de consumo en todos los países y, mediante el fortalecimiento de alertas tempranas y ayuda alimentaria (Shaw, 2007). El aumento de la producción requería cuatro elementos aceleradores: insumos agrícolas (incluidos los fertilizantes y el agua); investigación agrícola y tecnología centrada en las regiones tropicales y subtropicales donde vivía la mayoría de las personas desnutridas; desarrollo rural en general; e inversión (Shaw, 2007).</li> <li data-bbox="472 979 1794 1102">• En el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC-1976), se incorpora la característica de “adecuada” al derecho universal de la alimentación, lo que añade al concepto de SA la idea del acceso, tanto económico como físico (PESA, 2011).</li> <li data-bbox="472 1107 1794 1313">• En la CMA de 1996 se llega a la definición vigente de SA que “se consigue cuando todas las personas, en todo momento, tienen acceso físico y económico a suficiente alimento, seguro y nutritivo, para satisfacer sus necesidades alimenticias y sus preferencias, con el objeto de llevar una vida activa y sana” (PESA, 2011, p. 2), y en la que la disponibilidad, el acceso, la estabilidad en el suministro y acceso, y el uso y aprovechamiento biológico de los alimentos, se convierten</li> </ul>	<p data-bbox="1800 336 2092 459">Organismos Multilaterales, en cabeza de la FAO</p>

en sus cuatro dimensiones fundamentales, pero también se da importancia a la institucionalidad dada la necesidad de garantizar efectividad y eficiencia de las políticas (Salcedo Baca et al., 2005).

- En la CMA de 2009, y resultado de debates de finales de los 90’s sobre diferencias entre seguridad alimentaria y seguridad nutricional (Gross & Shoeneberger, 2003), la FAO reconoce la dimensión nutricional como parte integral de la definición y elabora un concepto de Seguridad Alimentaria y Nutricional (SAN) (Quiroga et al., 2012), trabajado en Latinoamérica especialmente por el Instituto de Nutrición de Centro América y Panamá (INCAP) (INCAP, 2003).
- En términos empíricos algunos autores como Burchi & De Muro (2016) subrayan que este enfoque se ha reducido en su aplicación dentro de las políticas por tres razones principalmente:
  - a) Los análisis de las políticas alimentarias internacionales se centran en aspectos relacionados con la disponibilidad (suministro agrícola, la productividad y la tecnología) con unidades de análisis que incluyen el país (a partir de la hoja de balance de alimentos) o el mundo y el sector agrícola (midiendo su producción y productividad).
  - b) Hay una excesiva atención al acceso desde un enfoque de ingresos. Aquí la unidad de análisis es el ingreso estimado potencialmente por individuo o el hogar. Frente a ello es problemático en el caso de la población infantil, cuya seguridad alimentaria también depende de los ingresos de los adultos.
  - c) El consumo de alimentos se analiza desde una perspectiva de necesidades básicas, pues la alimentación es la “necesidad más básica de todas”. Así se evalúan los hogares desde la frecuencia de consumo de alimentos, la observación directa del consumo de alimentos y más recientemente indicadores basados en la calidad y la diversificación de la dieta. Al respecto, evaluar desde la unidad de análisis hogar, puede ocasionar sesgos de género. Desde este aspecto se puede analizar la seguridad alimentaria a corto plazo, pero no proporciona mucha información sobre posibles privaciones de alimentos en el futuro.

**Soberanía  
alimentaria**

- Su definición es expuesta por primera vez de forma simultánea a la CMA de 1996.
- Es una visión alternativa al modelo industrial de producción de alimentos y una forma de preservar, recuperar y desarrollar el conocimiento y capacidad de producción de alimentos de los pueblos (Rivero Santos, 2017).
- Se soporta en seis pilares fundamentales:

Movimientos Sociales,  
en cabeza de Vía  
Campesina (compuesta  
por millones de

	<p><i>Pilar 1</i> Priorizar los alimentos para los pueblos: Los alimentos son más que una mercancía, por lo que el centro de las políticas debe ser la necesidad de una alimentación suficiente, nutritiva y culturalmente apropiada para todas las personas.</p> <p><i>Pilar 2</i> Valorar a quienes proveen alimentos: Respeta el trabajo y los derechos de todas aquellas personas (como los agricultores, campesinos o pescadores) que intervienen en el cultivo, siembra, cosecha y procesamiento de alimentos y apoya sus modos de vida sostenibles.</p> <p><i>Pilar 3</i> Localizar los sistemas de alimentación: Las distancias entre los proveedores y consumidores de alimentos deben ser reducidas y los consumidores deben estar protegidos frente a alimentos nocivos y de mala calidad. Se rechaza el dumping, es decir, el comercio internacional con discriminación de precios (Anderson, 2018), y la ayuda alimentaria en los mercados locales, especialmente si contiene alimentos genéticamente modificados o favorece políticas desiguales de comercio internacional.</p> <p><i>Pilar 4</i> Promueve el control local: Los productores locales de alimentos tienen derecho al control sobre sus tierras, semillas, agua, o peces y a su uso compartido y sostenible social y medioambientalmente.</p> <p><i>Pilar 5</i> Desarrolla conocimiento y habilidades: Este desarrollo es basado en los conocimientos tradicionales y locales con apoyo de sistemas de investigación apropiados que permitan la transmisión de conocimientos de forma intergeneracional.</p> <p><i>Pilar 6</i> Trabaja con la Naturaleza: Utiliza diversos métodos de producción con bajas repercusiones externas que maximizan la contribución de los ecosistemas. Rechaza los métodos de alto consumo energético, dependientes de monocultivos y demás prácticas de producción industrializadas (Anderson, 2018).</p>	<p>campesinos que conforman 164 organizaciones en 73 países)</p>
<p><b>Derecho a la alimentación</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Se da posterior a la II Guerra Mundial en la DUDH en su artículo 25 “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”(ONU, 1948).</li> <li>• En 1976 con el PIDESC de 1976, se amplía como derecho a una alimentación adecuada.</li> <li>• Por ser un derecho humano está íntimamente ligado a otros derechos como la vida como norma absoluta.</li> <li>• Su realización requiere la constitución de un entorno político, económico y social que conlleve a las personas a su alcance y disfrute (Bojic Bultrini, 2010), pues “no es simplemente un derecho a una ración mínima de calorías, proteínas</li> </ul>	<p>Naciones Unidas. Su concepto se ha enriquecido con aportes de otras organizaciones</p>

---

y otros elementos nutritivos concretos. Es un derecho a todos los elementos nutritivos que una persona necesita para vivir una vida sana y activa, y a los medios para tener acceso a ellos” (ONU, 2010, p. 3).

- Recientemente se refiere a él como el Derecho a una alimentación y nutrición adecuada y se puede definir como “el derecho, solo o en comunidad, a no padecer hambre ni malnutrición, a tener acceso, física y económicamente en todo momento a una alimentación adecuada (en calidad y en cantidad), nutritiva y culturalmente aceptable o a medios para obtenerla, de manera sostenible y con dignidad, garantizando el mayor nivel posible de desarrollo físico, emocional e intelectual. Además, todas estas dimensiones son inseparables del bienestar nutricional y de la salud, y deben ser interpretadas en el marco de la soberanía alimentaria, la igualdad de género y los derechos de las mujeres. Aplicada a los y las campesinas y las personas que trabajan en las zonas rurales, esta definición debería incluir el derecho a producir alimentos preservando un acceso sostenible a la alimentación para las generaciones futuras” (FIAN, 2015)

---

**Manejo Social del  
Riesgo**

- Se formula a principios del siglo XXI cuya premisa fundamental es que todas las personas, hogares y comunidades son vulnerables a múltiples riesgos impredecibles e inevitables de origen multicausal, bien sea de origen natural (como inundaciones o sequías, terremotos, y enfermedades) o riesgos producidos por el hombre (como deterioro ambiental, desempleo y guerra) (Holzmann & Jorgensen, 2003).
- Orienta las políticas sociales hacia tres aspectos: 1) asistir a personas, hogares y comunidades para que mejoren su manejo del riesgo (reducir su vulnerabilidad); 2) proporcionar apoyo a los individuos en condición de extrema pobreza para que los mismos puedan salir de esta condición y 3) que contribuyan de forma dinámica al crecimiento y desarrollo económico (Holzmann & Jorgensen, 2003).
- Bajo este nuevo esquema de políticas sociales se incluyen las intervenciones en el mercado laboral, los programas de seguro social y las redes de la protección social (Holzmann & Jorgensen, 2003).
- Sus tres principales resultados en términos de bienestar son: menor vulnerabilidad (mayor resistencia y mejores capacidades de manejo de los riesgos), mayor uniformidad del consumo y mayor equidad.
- Las estrategias de manejo del riesgo son la prevención, mitigación y superación

Robert Holzmann y  
Steen Jørgensen del  
Departamento de la  
Protección Social, Red  
de Desarrollo Humano  
del Banco  
Mundial

	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Combina las políticas sociales tradicionalmente implementadas por el Estado como salud y educación (medidas públicas), con nuevas medidas de aseguramiento mediante una estructura denominada las redes de protección social (basadas en estructuras de mercado) delegando a los sujetos la responsabilidad de enfrentar los riesgos (Mancilla López et al., 2016).</li> </ul>	
<b>Marco de doble vía o doble componente</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Presentado en 2002 en la Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo como herramienta para el logro de la meta de la CMA y acelerar los progresos hacia el logro de los Objetivos del Milenio (FAO, 2005).</li> <li>• Planteado como enfoque para erradicar el hambre, en el cual las políticas del Estado se deben articular bajo un doble componente.</li> <li>• El primer componente es la vía de asistencia alimentaria y nutricional, para el aumento de la productividad y los ingresos de las personas en condición de pobreza y hambre, especialmente en las zonas rurales y al sector agrícola. El segundo es el de desarrollo económico, para proveer acceso directo a los alimentos y crear redes de seguridad social para quienes padecen hambre (Almeida &amp; Ortega, 2008; FAO, 2005).</li> <li>• Ambos componentes incluyen diferentes medidas así: <ul style="list-style-type: none"> <li>○ Primer componente: implementación de tecnologías sencillas y baratas (ordenación del agua, uso de abonos verdes, rotación de cultivos, agrosilvicultura), mejora de la infraestructura rural (carreteras, agua, etc.), del riego y aumento de la fertilidad de los suelos; ordenación de los recursos naturales (incluidos los bosques y la pesca), desarrollo del mercado y el sector privado, inocuidad y calidad de los alimentos, escuelas de campo de agricultores y capacitación participativa (FAO, 2005, p. 28)</li> <li>○ Segundo componente: programas de alimentación materno infantil (incluidos complementos nutritivos), las comidas en las escuelas y huertos escolares, los subsidios de desempleo y pensiones, alimentos por trabajo y alimentos por educación, las transferencias de efectivo condicionales, los programas de alimentación para enfermos de VIH/SIDA, sus familias y los huérfanos y raciones alimentarias en situaciones de emergencia (FAO, 2005, p. 28)</li> </ul> </li> </ul>	FAO, Programa Mundial de Alimentos (PMA) y el Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA)

<b>Medios de vida sostenibles</b> <i>(Sustainable Livelihoods)</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Surge en la década de 1980 por Chambers (1983) centrado en el desarrollo rural y la pobreza.</li> <li>• Su marco de análisis se refiere principalmente a los activos, tangibles e intangibles, de los que dispone un hogar y se clasifican en cinco categorías: capital natural, capital físico, capital humano, capital financiero y capital social (denominados en conjunto como el pentágono de activos)(Burchi &amp; De Muro, 2016)</li> <li>• Este enfoque se presenta como centrado en las personas, pero en realidad su centro es el “pentágono de activos”</li> <li>• Este enfoque amplía los análisis porque incorpora dos características: una perspectiva a largo plazo y una atención especial en el contexto (político, económico, físico, social, cultural, etc.), “aunque este último a menudo se limita a actividades agrícolas y áreas rurales, y rara vez considera cuestiones macroeconómicas o económicas” (Burchi &amp; De Muro, 2016, p. 14).</li> <li>• Sus conceptos se han usado para implementar estrategias alimentarias especialmente en emergencias humanitarias, hambrunas y crisis alimentarias.</li> <li>• Como afirma Burchi &amp; De Muro (2016) estas dos características permiten nuevos análisis en las políticas públicas alimentarias y nutricionales, <ul style="list-style-type: none"> <li>a) considera explícitamente los riesgos y las perturbaciones, las tendencias adversas y la estacionalidad conduciendo al concepto de vulnerabilidad.</li> <li>b) Aporta un principio llamado sostenibilidad, muy relacionada con la vulnerabilidad y la resiliencia “un medio de vida es sostenible cuando puede hacer frente y recuperarse de tensiones y choques y mantener o mejorar sus capacidades y activos tanto ahora como en el futuro” (DFID, 1999 citado en Burchi &amp; De Muro, 2016).</li> <li>c) Estrategias de afrontamiento, que pueden entenderse como un conjunto de actividades secuenciales en respuesta frente a una situación inesperada de un hogar que lo conduce a una disminución de la disponibilidad de alimentos.</li> </ul> </li> <li>• Su unidad de análisis es el hogar, por lo que una dificultad es que no captura las desigualdades dentro del hogar en la distribución y el acceso a los alimentos</li> </ul>	<p>Algunas organizaciones internacionales no gubernamentales como CARE, Oxfam y otras agencias gubernamentales (SDC, DFID, IISD, entre otras) y agencias de la ONU (FIDA, PMA, FAO), dentro de las cuales algunas han adoptado sus propias versiones de este enfoque.</p>
---	--	---

Fuente: Elaboración propia a partir de las fuentes citadas en la tabla

### 2.3 El Análisis narrativo de las políticas públicas alimentarias y nutricionales

Definido el objeto de estudio (las políticas públicas, específicamente las políticas públicas alimentarias y nutricionales) fue conveniente precisar la aproximación epistemológica y los enfoques o marcos que guiarían el análisis. Para el desarrollo de este proyecto cualitativo el campo de investigación fue el análisis de políticas (*policy analysis*). En cuanto al sub-campo de análisis se realizó una investigación del proceso de las políticas, que se puede entender como el “estudio del desarrollo de las políticas públicas en tiempos y contextos determinados, sus eventos y los individuos que están alrededor de este desarrollo” y no necesariamente debe interpretarse como un análisis del ciclo de políticas (Weible et al., 2012, p. 2).

Así mismo, se siguió la visión del post empirismo y en relación al paradigma acogido, en las ciencias sociales, área en donde se circunscribe el análisis de políticas, se plantean cuatro: el positivismo (y neopositivismo), el post positivismo, la teoría crítica y el constructivismo (Guba 1990 citado en Roth, 2008). Esta investigación se registró bajo el paradigma constructivista, según el cual, “la realidad es una construcción social”<sup>27</sup> (Roth, 2008, p. 74) en la que los sujetos intervienen en la configuración “de los hechos que se investigan a partir de ciertas concepciones, conceptos y determinaciones” (Retamozo, 2012, p. 377) que se manifiestan en diferentes formas como las narraciones, las historias de vida, los relatos, la retórica, y la hermenéutica (Roth, 2008).

Este paradigma se enriqueció además con los valores y principios respecto de la acción pública, provenientes del macromolde hermenéutico, el cual reconoce que ésta es explicada por factores racionales u objetivos, pero también admite que la acción pública es tan compleja que, difícilmente se puede reducir únicamente a un conjunto de datos cuantitativos medidos de forma objetiva para considerarlos universales (evidencia científica). Por tanto, también esta moldeada por “factores cognitivos (ideas, valores) en los procesos de construcción e implementación de las políticas públicas, y más generalmente, en la política” (Roth, 2010, p. 30)

En cuanto a los enfoques propios del campo del análisis de políticas, como los presenta Roth (2010), de forma muy esquemática se puede hablar de tres grandes grupos: tradicional<sup>28</sup>, integracionista o mixto<sup>29</sup> y el interpretativista. En esta investigación se siguió el enfoque interpretativista. Este enfoque “apunta a desarrollar un marco de interpretación (más que de explicación) de las políticas públicas, basado principalmente en la importancia de la argumentación (el “giro argumentativo”), de la retórica, de la subjetividad y de los discursos” (Roth, 2010, p. 31).

---

<sup>27</sup> Este planteamiento es desde la teoría política, que es diferente desde la epistemología y la gnoseología

<sup>28</sup> Estos enfoques hacen énfasis en el análisis desde una mirada racional y objetiva (objetivos medibles), como los neopositivistas y teorías de elección racional y secuencial (Roth, 2010)

<sup>29</sup> Son enfoques que en sus análisis no consideran únicamente objetivos medibles, aunque mantienen un esquema general explicativo de las políticas públicas, lo complementan con variables subjetivas o valorativas. Algunos son, por ejemplo, enfoques neoinstitucionales neopositivistas (que se acercan a los enfoques tradicionales) y enfoques de epistemologías pospositivistas y de la teoría crítica (Roth, 2010)

En este “giro argumentativo” a su vez se encuentran varias perspectivas que superan la visión positivista y tecnocrática<sup>30</sup> de los enfoques tradicionales empiricistas en el análisis de las políticas públicas como el enfoque de Frank Fisher, el de Giandomenico Majone o el de Deborah Stone, entre otros, y que se centran en “el papel crucial del lenguaje, la argumentación, la retórica y las historias en la elaboración del debate, así como en la estructuración del marco deliberativo en el que se formula la política” (Cano, 2014, p. 440). Así, se parte de la premisa de que los “conceptos involucrados en la política son conceptos en lucha” (Pirazán & Ríos, 2014, p. 54), esto quiere decir que, en todo el proceso de andamiaje de las políticas públicas los conceptos pueden tener diferentes significados según la ideología o contexto en que se apoyen, lo que a su vez enmarca “los argumentos que delinear los marcos dentro de los cuales se construyen los problemas y las agendas” (Parsons, 2007, p. 182) resultando en que en la política pública se manifieste un lenguaje compartido (Pirazán & Ríos, 2014).

Dentro de este enfoque se sitúa la guía metodológica que orientó el análisis del objeto de estudio conocida como la perspectiva narrativa, propuesta por Emery Roe en 1994. Esta se puede aplicar a asuntos complejos de política pública, como en este caso, la persistencia de diferentes formas de malnutrición. En el análisis narrativo propuesto por Roe se toma como inicio una controversia, es decir, una “incertidumbre<sup>31</sup> y complejidad indiscutidas y altamente valoradas” (Roe, 1994, p. 2) para posteriormente aplicar una variedad de consideraciones a un texto para que pueda ser analizado con mayor facilidad y extraer sus implicaciones o formular recomendaciones de política pública. Según Roe, este análisis “representa información que los analistas profesionales de políticas, críticos literarios, tomadores de decisiones y el público no tienen, pero deberían tener” (Roe, 1994, p. 2).

Este análisis narrativo se centra en que los relatos o historias (denominadas narrativas) que usualmente se utilizan para describir y analizar las cuestiones o controversias de políticas públicas, las cuales son una “fuerza” en sí mismas por lo que deben ser consideradas explícitamente cuando se evalúan las opciones de política. Estas narrativas, por lo general, se resisten al cambio o a modificarse, incluso en presencia de datos empíricos que las objetan, pues como “fuerza” persisten y subyacen en las creencias e ideas de los actores y tomadores de decisión, sobre todo en asuntos extremadamente difíciles de resolver, complejos, de gran incertidumbre y polarización (Roe, 1994).

Metodológicamente el análisis narrativo procede en cuatro etapas. Primero comienza con la definición convencional de relatos o historias e identifica las narrativas con relación a la controversia de política, es decir, a temas de alta incertidumbre, complejidad o polarización. “Si son historias, tienen principios, medios y finales, como en los escenarios; si las historias tienen

---

<sup>30</sup> Que se centran en el análisis de tipo costo/ beneficio de una política pública

<sup>31</sup> Que es definida por Roe como “la falta de conocimiento del analista sobre lo que importa. Lo que importa, además, es a menudo la complejidad o polarización del tema”. La complejidad es del tema que se aborda o de su interdependencia con otros temas de políticas y, la polarización, se refiere a un estado en el cual se da la concentración de grupos en torno a extremos en el tema (Roe, 1994, p. 2). Así invierte el análisis posestructuralista de la teoría literaria contemporánea.

forma de argumentos, tienen premisas y conclusiones. Las narrativas de política de interés son las que dominan el tema en cuestión” (Roe, 1994, p. 3). Aquí, se pueden definir las narrativas como las historias o relatos que adoptan o a las que se circunscriben una o más partes participantes en la controversia, estableciendo y estabilizando los supuestos para la formulación de políticas en medio de la incertidumbre, la complejidad o la polarización del tema (Roe, 1994)

La segunda etapa consiste en identificar los otros tipos de narrativas que van en contra de las narrativas dominantes en la controversia. A estas se les denomina las no historias, contrahistorias contra relatos o contranarrativas. En el tercer paso, el analista debe realizar una comparación entre los dos productos de las etapas anteriores: las narrativas y las contranarrativas. En este ejercicio se genera una metanarrativa o metarelato, que se convierte en un intertexto "contado" de la comparación y explica como dos narrativas políticas se contraponen una de la otra, pero existen simultáneamente frente a una cuestión determinada (Roe, 1994). Seguidamente, en la última etapa, el analista determina si (y cómo) ese metarelato tiene la propiedad de reformular el tema en cuestión haciéndolo más accesible para la toma de decisiones, la formulación de políticas y posteriores análisis convencionales de política (Roe, 1994).

Esta metanarrativa podrá ser amplia o específica. Con amplia se alude a su relevancia por aportar información sobre estos siete aspectos

Definir el problema de política de interés; identificar los datos y la información necesaria para analizar ese problema; selección de criterios para evaluar diferentes alternativas para abordar el problema; formulaciones de alternativas; proyectar las consecuencias asociadas a cada alternativa; evaluar las compensaciones entre esas alternativas; y decidir entre las alternativas. (Roe, 1994, p. 156)

Una metanarrativa específica proporciona información en dos o tres de los elementos anteriores. Independiente de si es amplia o específica, su objetivo es sumar elementos para suscitar entre los oponentes acciones sobre un tema en deliberación (Roe, 1994).

#### *2.4 El Desarrollo Humano para reconstruir las narrativas de las PPAYN*

A partir del enfoque de capacidades y agencia propuesto por Amartya Sen se reconstruirán las narrativas del Desarrollo Humano en las PPAYN de Colombia, específicamente en el PDSAN 2020-2031 de Antioquia.

Es importante aclarar, que el enfoque de capacidades y agencia como lo enuncia Robeyns, es un marco filosófico que acoge los diferentes idearios y convicciones que pueden tener las personas sobre lo que es o significa una buena vida (Robeyns, 2005); por tanto, no es una teoría explicativa sobre los orígenes de la pobreza o la desigualdad, sino que proporciona algunas herramientas y un marco teórico dentro del cual es posible conceptualizar y evaluar estos fenómenos (Téllez Cabrera, 2019).

Este amplio alcance del enfoque de capacidades es muy importante porque “provee la base filosófica para el desarrollo humano” (Deneulin, Clausen & Valencia, 2018, p. 45), el cual, es un

nuevo paradigma de las ciencias sociales y la economía, conformado alrededor de asuntos como bienestar, la igualdad o el desarrollo y difundido a través de los Informes del Desarrollo Humano<sup>32</sup> que elabora el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. Esta nueva perspectiva evalúa el bienestar poniendo como centro y “fin” del desarrollo a las personas (como una forma de individualismo ético y normativo pero no ontológico ni metodológico<sup>33</sup>), por lo que su objetivo es “crear un ambiente propicio para que las personas disfruten de vidas largas, saludables y creativas”(Deneulin et al., 2018, p. 50) y logren así su florecimiento humano.

Este fin de florecer en la vida, va más allá de solo alcanzar la felicidad, pues, aunque es una forma de tener bienestar o estar-bien, muchas veces es interpretada desde una visión reducida y estrictamente hedonista, es decir, orientada a lograr el placer, satisfacer deseos o evitar cualquier forma de sufrimiento. Esta visión reducida de la felicidad es asociada al utilitarismo desarrollado por Bentham, postura que se detalla más adelante. Por el contrario, desde el paradigma del Desarrollo Humano la felicidad se entiende solo en un sentido de hedonismo amplio que se relaciona con la eudamonia de Aristóteles<sup>34</sup>. De forma muy sintética, esto significa que “el logro de la felicidad debe considerarse desde una perspectiva de vida completa, y debe entenderse como una actividad y no solo como una posesión” (Téllez, 2019, p. 24).

Por esta razón el Desarrollo Humano promueve y se preocupa por permitir la expansión de la libertad positiva (*capacidades*) de los individuos y la oportunidad de actuar según la disposición y valores propios (*funcionamientos*) ampliando sus opciones de vida (Deneulin et al., 2018). Esto conlleva “una amplia gama de aspectos vinculados con la vida” de los individuos, no solo desde el ámbito económico (Deneulin et al., 2018), sino otros aspectos, dentro de los cuales, por supuesto, están las políticas públicas, y en este caso particular las PPAYN.

De lo anterior se entiende que el Desarrollo Humano, basado en planteamientos de capacidades de Amartya Sen<sup>35</sup>, es una posición diferente a las visiones de desarrollo clásicas, que han sido señaladas por Sen como “perjudiciales” en la determinación de las políticas públicas en el futuro. Esto porque son posturas que vislumbran el desarrollo desde una óptica netamente económica

---

<sup>32</sup> Propuestos por economista paquistaní Mahbub ul Haq para evaluar el desarrollo de una forma diferente a la que predominaba en los informes de Desarrollo presentados por el Banco Mundial, basados en el ingreso y el crecimiento económico.

<sup>33</sup> Es decir, los individuos se consideran como “la principal unidad de preocupación moral y [...] cualquier ejercicio evaluativo sobre el bienestar humano debería enfocarse en el bienestar del individuo. Así, las estructuras sociales son importantes solo en tanto afectan al bienestar del individuo. Esto contrasta con el individualismo metodológico que se enfoca solo en los individuos y en sus propiedades” (Robeyns 2005 citado por Deneulin et al., 2018, p.78)

<sup>34</sup> Desde el desarrollo Humano como bien explica Telles Cabrera (2019) a partir de la eudamonia Aristotélica, la felicidad tiene una doble connotación “de actividad y la de fin último de esa actividad” pero no cualquier actividad per se, sino que “conlleva un proceso de deliberación usando la razón o de razonamiento práctico, el cual se piensa, ha de conducir hacia el camino correcto” (Téllez Cabrera, 2019, p. 24).

<sup>35</sup> Que inician a finales de los 70 como demuestra su artículo de 1976 titulado "Poverty: An Ordinal Approach to Measurement" ("Pobreza: un enfoque de medición ordinal") donde presenta el Índice de Sen. Estos aportes de Sen se realizan posterior a los argumentos presentados por Kenneth Arrow en 1951 en su trabajo Elección social y valores individuales en donde se expuso por primera vez su teorema de la imposibilidad (Manosalvas, 2015).

basada en el crecimiento e ingreso económico, pues provienen del utilitarismo y sus características (como la racionalidad, las nociones de las preferencias, la maximización de la utilidad, felicidad, etcétera) (Sen, 1981). En ellas evidentemente el centro y fin no son las personas y su florecimiento humano o felicidad en un sentido amplio. (García, 2016)<sup>36</sup>.

Entonces conviene entender que significa una postura utilitarista. Esta noción se basa en un principio fundamental llamado el óptimo de Pareto, que significa el equilibrio perfecto de utilidad generada o máxima eficiencia. Bajo este principio se considera que toda política, incluida las políticas sociales, es mejor siempre y cuando se beneficie un individuo sin perjudicar a otro y en donde el bienestar colectivo (o utilidad colectiva) es el resultado de las preferencias individuales agregadas (o la voluntad popular) orientadas a la maximización de la utilidad o satisfacción (Sen, 1979).

Valga decir que en Latinoamérica, la hechura de las políticas sociales se ha caracterizado no precisamente por responder a las “demandas sociales por arreglos basados en nociones de libertad, equidad o justicia social” (Manosalvas, 2015, p. 82)<sup>37</sup>; antes bien, como anota Manosalvas (2015), han sido políticas en las que la mayoría de decisiones sobre asuntos públicos e incluso el análisis para la decisión de políticas<sup>38</sup>, en este caso las políticas sociales que incluyen las PPAYN, se han tomado y sustentado a partir de unas posturas ortodoxas y neoclásicas, que surgen desde la Economía del Bienestar, y más concretamente, ideas utilitaristas plasmadas en la Teoría de la Elección Social (TES)<sup>39</sup> (Manosalvas, 2015).

En contraposición a esta óptica predominante, Sen desarrolla su enfoque de capacidades y agencia, cuyos antecedentes surgen de unas construcciones conceptuales previas a las que denominó titularidades, las cuales se explicarán brevemente a continuación pues como se verá es de gran interés para este trabajo pues representó un cambio decisivo en la comprensión de las causas de las hambrunas y la pobreza.

En 1981, luego del análisis sobre las hambrunas ocurridas en varias regiones del planeta como fueron Etiopía, Bengala o Bangladesh, como bien recopila la publicación *Poverty and famines*, Sen refutó la idea tradicional que promulgaba que las hambrunas eran producidas por la escasez de alimentos<sup>40</sup>. En su libro, Sen evidenció que la situación de hambre no ocurrió por la oferta de

---

<sup>36</sup> Sen observó que los análisis económicos (macro y micro sobre Keynes y Pigou) y de bienestar tradicionales se cimentaban en supuestos sobre el nivel de utilidad de los sujetos. Estos aplicaban incluso a los «funcionales de bienestar social», que consideró derivaciones axiomáticas del utilitarismo, pues también hacen omisión ética de las personas (Sen, 1989).

<sup>37</sup> Aunque en la última década ha surgido el interés por reorientar los estudios y análisis hacia las conexiones entre la política social y la construcción de inclusión social y ciudadanía (Manosalvas, 2015).

<sup>38</sup> En el marco de las políticas sociales los análisis se han desarrollado a partir de dos vertientes: “las reflexiones sobre el surgimiento de la cuestión social y el desarrollo de la ciudadanía social en el mundo moderno; y en segundo lugar (...) el cuerpo teórico y analítico sobre los estados y regímenes de bienestar” (Manosalvas, 2015, p. 75).

<sup>39</sup> Influenciado por la filosofía utilitarista de Jeremy Bentham y su método de decisión.

<sup>40</sup> Sen se inspiró también en las ideas de Smith quien “también discutió la posibilidad de que el hambre fuera el resultado de un proceso económico en el que intervinieran los mecanismos de mercado, y que no procediera de «una escasez real» generada por una disminución de la producción de alimentos como tal” (Sen, 1989, p. 43).

alimentos, sino que se dio más por un problema en su distribución, pues observó que las personas morían de hambre porque no tenían suficiente alimento para comer a causa de factores externos como las desigualdades (no solo de ingreso<sup>41</sup>), oportunidades laborales, pérdidas de ingresos, precios de los bienes, inundaciones, entre otros (Sen, 1981).

De esta manera presentó un enfoque previo de “titularidades” (en inglés *entitlements*), que hacen referencia a “la habilidad de las personas para conseguir alimentos [y otros bienes] a través de los medios legales disponibles en una sociedad” (Boltvinik, 1998, p. 115). Estas titularidades, bajo el funcionamiento normal y vigente de la sociedad, se alcanzan mediante las “relaciones de titularidad”. Estas relaciones de titularidad consideran que una persona es titular legítima de un bien porque está conectado, a través de reglas legítimas, a un historial de otros bienes. Por ejemplo, una persona es titular de un alimento porque accedió a éste pagando un dinero que obtuvo por la venta de otro bien que tenía, y ese bien que vendió era suyo porque lo había comprado con dinero pagado por su fuerza de trabajo (Boltvinik, 1998).

Adicionalmente, bajo este enfoque de titularidades profundiza en la dinámica mediante la cual las personas pueden acceder a otros bienes y poseer su titularidad. Este proceso lo describe como *titularidades de intercambio*, que determinan la “dotación” de todos los posibles bienes y servicios que puede adquirir cada individuo en una economía de mercado. Entonces, un individuo a partir de lo que posee (como por ejemplo su dinero, su fuerza de trabajo, su casa, etc.) podrá realizar intercambios que le permitan acceder otras opciones o paquetes de bienes y servicios. Bajo este funcionamiento de economía y sociedad, “una persona estará expuesta al hambre si, para la propiedad que posee, el conjunto de las titularidades de intercambio correspondiente [...] no contiene ningún paquete viable que incluya suficiente alimento” (Sen 1981 citado en Boltvinik, 1998, p. 116).

Cabe mencionar que este enfoque de las titularidades se ha utilizado en combinación con el de seguridad alimentaria, ampliando la base informativa tradicional usada por el enfoque de la SAN, pues permite análisis desde variables relacionadas con las dotaciones de las personas (por ejemplo, los activos productivos y no productivos, como en el empleo) y los recursos no tangibles (la educación o la pertenencia a una asociación) y otro tipo de información sobre salarios, precios de alimentos y artículos no alimentarios. Este enfoque a diferencia de la SAN, permite predecir futuras privaciones de alimentos, por ejemplo, si un individuo posee una cantidad menor de activos, significa que podrá tener más problemas para acceder a suficientes alimentos en el futuro (Burchi & De Muro, 2016).

Estas reflexiones permitieron que Sen conceptualizara la pobreza, que describió como una circunstancia que va más allá de la falta de ingresos, pues se relaciona estrechamente con la “dotación” de los individuos que a su vez es la que les acarrea destinos de pobreza. Esta situación se ejemplifica perfectamente en el devenir de un niño con una historia particular caracterizada

---

<sup>41</sup> Esta diferenciación que habla de las desigualdades más allá del ingreso Sen la introduce con su artículo “From Income Inequality to Economic Inequality” publicado en *Southern Economic Journal* en 1997.

por su origen campesino, huérfano, analfabeta, sin tierra, desnutrido y con problemas de salud (Sen, 1981).

Así, esta postura Seniana que dista de forma contundente del utilitarismo, es un inicio en el camino por demostrar que el progreso y la superación de la pobreza requieren enfocarse en otras variables más allá de las utilidades como son la mortalidad, la esperanza de vida, la salud o la nutrición, dando preámbulo a una nueva perspectiva que fija su atención en las virtudes y las capacidades (García, 2016).

Respecto a este último concepto de capacidades o capacidad, es introducido por primera vez por el economista bengalí a finales de 1970 en la conferencia ¿Igualdad de qué? bajo una línea teórica alternativa a la concepción de utilidad y la noción de bienes primarios sociales de Rawls<sup>42</sup>, con el fin de medir la igualdad y subsanar algunos vacíos criticados a ambas teorías. Lo anterior pues, mientras que los bienes primarios no suponen lo que estos bienes significan para las personas y el utilitarismo aunque si considera este significado no valora lo que cada persona hace con ellos, las capacidades logran enmendar esta insuficiencia pues, contrario a la postura Rawlsiana, se refieren a la capacidad de las personas para realizar cosas básicas (como la capacidad de satisfacer sus necesidades alimentarias) y a diferencia del utilitarismo si consideran el valor que esto tiene para las personas (Sen, 1980).

Así Sen se introduce el enfoque de capacidades y agencia, que se centra en lo que las personas realmente son capaces de ser y hacer (sus capacidades), deponiendo toda rémora para darles paso real a la libertad de vivir el tipo de vida que en su razón y reflexión valoran y constituye el camino que les permite ser quienes realmente quieren ser (Téllez, 2019). Así como como bien anota Robeyns este enfoque de capacidades

Es un marco normativo amplio para la evaluación y valoración del bienestar individual y los arreglos sociales, el diseño de políticas y propuestas sobre el cambio social en la sociedad. Se utiliza en una amplia gama de campos, sobre todo en estudios de desarrollo, economía del bienestar, política social y filosofía política. Puede usarse para evaluar varios aspectos del bienestar de las personas [...] o como un marco dentro del cual diseñar y evaluar políticas (Robeyns, 2005, p. 94).

En términos teóricos este enfoque introduce tres conceptos fundamentales que conviene identificar y diferenciar. Uno de ellos son los *funcionamientos* (en inglés *functionings*) que reflejan “las diversas cosas que una persona puede valorar hacer o ser” (Sen, 2000, p. 99) y por tanto, conforman su bienestar. Estos saberes y haceres de los sujetos pueden ir desde lo más esencial como alimentarse adecuadamente o tener una buena salud, hasta dimensiones más complejas como participar de la vida colectiva o comunitaria (Sen, 2000), los cuales además

---

<sup>42</sup> Son un paquete “estándar” de bienes que incluyen derechos, oportunidades, riqueza, libertades, ingresos y fundamentos sociales de estima individual que toda persona racional desea. Esta noción valora la igualdad en función de las ventajas frente a estos bienes o principio de la diferencia. Según Sen esta postura no tiene en cuenta la diversidad de la especie humana, como por ejemplo aquellos individuos minusválidos o con alguna discapacidad (Sen, 1980).

dependen entre otras cosas de los recursos, los ingresos y los bienes en general, y dan cuenta de “lo que una persona es capaz de hacer o ser con ellos, por ejemplo, cuando se cubren las necesidades básicas de la gente de disponer de alimentos (bienes) se alcanza el funcionamiento de estar bien alimentado” (Deneulin et al., 2018, p. 57).

Al respecto existen tres factores de conversión que pueden demostrar las relaciones alcanzables entre un bien y los funcionamientos. El primero es propio de las características de los individuos y se denomina factor de conversión personal, como por ejemplo el metabolismo, el coeficiente intelectual, la condición física o el sexo. En un segundo grupo están los factores de conversión social, dentro de los cuales se encuentran las políticas públicas, las clases sociales, relaciones de poder, las prácticas discriminatorias, las colectividades, estructuras y normas sociales o los roles de género; y un tercer factor relacionado con el medio ambiente como la condición geográfica, el clima y los recursos naturales (Téllez, 2019).

Particularmente frente al funcionamiento de alimentarse adecuadamente o estar bien nutrido, Sen advierte que puede estar condicionado más que solo por un factor de conversión personal, pues se asocia a fallas y complejas interdependencias de varios componentes en el mundo moderno que influyen de forma directa o indirecta en la capacidad de los individuos para adquirir alimentos, alimentarse y consecuentemente gozar de buena salud (Dréze & Sen, 1989). En la sociedad actual, la gente no obtiene su alimento solo porque se lo merece o tiene derecho, por el contrario, “la capacidad para adquirir alimentos hay que *ganársela*” (Sen, 2000, p. 201). Dichos condicionantes van desde la producción de los alimentos y las políticas de expansión agrícola, hasta la provisión de algunos insumos no alimentarios esenciales, como, por ejemplo, la atención de la salud, la educación, el agua potable, las instalaciones sanitarias e incluso el funcionamiento de la economía, las instituciones políticas y en general toda la sociedad (Dréze & Sen, 1989; Sen, 2000).

En este contexto, en el marco de los problemas alimentarios y nutricionales, el factor de conversión relacionado con las colectividades y las estructuras sociales resulta ser importante, pues refuerzan el hecho de que el Desarrollo Humano no se refiere a ampliar las elecciones u opciones de los individuos, ambos conceptos problemáticos y equivocaciones comunes cuando se hace referencia al enfoque de capacidades, pues cuando se habla de “ampliar las oportunidades de las personas o las libertades reales, no se está pensando en que las personas tengan que tomar sus decisiones de manera individual. De hecho, muchas capacidades solo pueden ser generadas y sostenidas a partir del trabajo conjunto de varias personas” (Deneulin et al., 2018, p. 60).

Así las estructuras sociales y las colectividades, como su nombre lo indica, expanden el espacio de análisis de las capacidades del individuo a las colectividades, las cuales se relacionan con otras posturas como la de los bienes sociales irreductibles que son “objetos valiosos para los individuos pero que son propiedad de las sociedades antes que de los individuos” o las formas de vivir juntos, que pertenecen a una comunidad histórica particular, que provee las condiciones para que las vidas de los individuos florezcan [...] formando estructuras pueden tener un rol positivo al afectar

el bienestar individual y el florecimiento humano, pero que también pueden tener un efecto negativo sobre las capacidades humanas cuando refuerzan las desigualdades, las relaciones de poder desiguales y la opresión (Deneulin et al., 2018, p. 81).

Por lo anterior, las PPAYN podrían estar relacionadas con una forma de estructura social que debería evaluarse no solo por ser buena en sí misma, sino incluir un escrutinio sobre “si promueven las condiciones estructurales que ayudan a los individuos a florecer”, si habilitan o restringen las libertades de los individuos (Deneulin et al., 2018, p. 81).

El segundo concepto es el de las *capacidades* o *capacidad* el cual se refiere a “un tipo de libertad: la libertad fundamental para conseguir distintas combinaciones” de funcionamientos (Sen, 2000, p. 100), es decir, “la combinación de los distintos saberes y haceres que una persona puede lograr para llevar un tipo de vida u otro” (Téllez, 2019, p. 26). Este alcance de diferentes niveles o conjunto de vectores de funcionamientos, según las características de cada individuo “reflejan las libertades de las personas para poder elegir entre posibles formas de vida [...] que él o ella tiene razones para valorar (Sen, 1992; 1999 citado en Deneulin et al., 2018, p. 57). Por tanto, la conceptualización de capacidades tiene dos elementos: los funcionamientos y la libertad de lograr distintos saberes y haceres, razón por la cual, “las capacidades representan el espacio más adecuado y preciso para analizar y mejorar las diversas formas del bienestar de las personas” (Deneulin et al., 2018, p. 70).

Como tercer concepto está la *agencia* que es la capacidad que tienen los individuos para actuar en vía de conseguir o alcanzar los objetivos que valoran y tienen razones para valorar. Cuando los agentes actúan, se producen cambios (Deneulin et al., 2018).

En la Figura 1 se presenta una construcción propia de articulación de estos conceptos en el campo alimentario y nutricional.

**Figura 1.** Representación de la coordinación entre diversos elementos conceptuales del enfoque de capacidades de Amartya Sen en el campo alimentario y nutricional



Fuente: Elaboración propia a partir de Deneulin et al., 2018

Como el enfoque de capacidades se estructura filosóficamente el paradigma de Desarrollo Humano, éste último en su aplicación se sustenta en cuatro pilares o principios básicos: la equidad, la eficiencia, la participación y la sustentabilidad, que son los “medios” para el Desarrollo. Estos

principios son importantes en la medida en que su consideración permite dar cuenta si los objetivos que persigue una política pública se alinean hacia el desarrollo humano, pues de cierta manera, contribuyen a la creación de diversas capacidades en la sociedad y, lo más importante, reconocen que el fin del desarrollo son las personas y no el crecimiento económico.

La equidad es sinónimo de justicia distributiva, es decir, condiciones de igualdad entre todas las personas en un contexto determinado, incluso para aquellos grupos con capacidades diferentes como los niños o las minorías étnicas, para las cuales deben existir medidas especiales (Deneulin et al., 2018).

La eficiencia es la utilización de los recursos existentes, bien sea humanos, medioambientales, materiales e institucionales, de forma óptima y dinámica tanto a corto como largo plazo y en la vía de ampliar las capacidades de los individuos, es decir “se necesita demostrar que la intervención elegida ofrece el mayor impacto en términos de las oportunidades de las que disponen las personas” (Deneulin et al., 2018, p. 55)

El empoderamiento y la participación es la libertad que tienen las personas para tomar decisiones respecto de los asuntos que consideran afectan sus vidas, intervenir en el proceso de desarrollo de sus comunidades o de reclamar cumplimiento de responsabilidades. Todos estos son “procesos en los cuales las personas actúan como agentes, ya sea individualmente o en grupo” (Deneulin et al., 2018, p. 55).

La sustentabilidad equivale a “poder avanzar en el desarrollo humano de manera tal que los resultados del progreso, considerado en todos sus ámbitos –social, político y financiero–, puedan perdurar en el tiempo” (Deneulin et al., 2018, p. 56), lo anterior supera la acepción común de sustentabilidad solo desde un ámbito medioambiental. Esta sustentabilidad se podría decir que es multidimensional e involucra planteamientos sobre el presente y el futuro

La sustentabilidad ambiental implica alcanzar los resultados del desarrollo de una región sin poner en peligro la base de sus recursos naturales o su biodiversidad, es decir, sin afectar la base de recursos para las generaciones futuras. La sustentabilidad financiera, por su parte, se refiere a la forma como se financia el desarrollo sin perjudicar a las generaciones futuras o la estabilidad económica. Por ejemplo, el desarrollo no debe conducir a los países a verse atrapados en deudas públicas difíciles de pagar. Por otro lado, la sustentabilidad social se refiere a la forma en la que los grupos sociales y otras instituciones están involucrados y apoyan las iniciativas del desarrollo en el tiempo, evitando elementos perturbadores y destructivos. La libertad cultural y el respeto por la diversidad también son valores importantes que pueden contribuir al desarrollo socialmente sostenible (Deneulin et al., 2018, p. 56)

Dentro de este camino hacia el Desarrollo Humano, desde el enfoque de las capacidades también hay algunas precisiones sobre la acción pública que es preciso describir dada su relación con el favorecimiento de la capacidad de los individuos para acceder, disponer y consumir

alimentos que les permitan estar bien nutridos, alimentados adecuadamente, sanos y por lo tanto gozar de bienestar.

En su publicación *Hunger and Public Action* de 1989, Sen afirma que, para superar el hambre y la pobreza debe existir indispensablemente en toda sociedad un sistema democrático, en el cual, el ingrediente principal debe ser la preocupación por la vida de los demás; interés que no debe ser solamente del Estado, sino de la sociedad en conjunto por medio de la “acción pública”. Luego, esta acción pública debe trascender el objetivo reducido de suplir los alimentos como forma asistencial de combatir los problemas alimentarios y nutricionales pues sería un abordaje superficial, por el contrario debe “considerar otros insumos que no sean solo los alimentos como determinantes del funcionamiento y la capacidad nutricional” (Dréze & Sen, 1989, p. 44)

De hecho, la relación entre la ingesta de alimentos y el logro nutricional puede variar mucho dependiendo no solo de características como la edad, el sexo, el embarazo, las tasas metabólicas, las condiciones climáticas y las actividades, sino también dependiendo del acceso a insumos complementarios como la atención médica, el agua potable y así sucesivamente. Un objetivo más razonado sería hacer posible que todos tengan la capacidad de evitar la desnutrición y escapar de las privaciones asociadas con el hambre. El enfoque aquí está en la vida humana (...).El dominio sobre las mercancías debe considerarse solo como instrumentalmente importante, y la concentración debe centrarse, en última instancia, en las capacidades humanas básicas (Dréze & Sen, 1989, p. 13).

Adicionalmente Sen enfatiza en que esta extensión del significado de la acción pública no significa que el rol del Estado deba ser menor o reducirse, más bien pretende dotarle de una mayor interacción y control en la sociedad acerca de los problemas públicos y también de las instituciones y su nivel de desempeño.

Al respecto, un análisis de las políticas alimentarias y nutricionales desde la perspectiva del Desarrollo Humano entiende que las problemáticas alimentarias y nutricionales son a su vez un problema de acción pública, lo cual incluye bajo la propuesta de Sen, establecer una coordinación entre los “análisis iniciales para las decisiones de políticas con un análisis más amplio sobre el proceso de las políticas” (Manosalvas, 2015, p. 97), subcampo de análisis sobre el cual se centra este trabajo. Esto intentar resolver el conflicto que hay entre la ética de los derechos humanos en general y las perspectivas que fundamentan los programas de protección social, pues aquí los distintos tipos de “derechos no son reglas absolutas *a priori*, son objetivos para la acción pública” y aunque la factibilidad económica puede restringir ineludiblemente a las políticas de protección y promoción de los derechos sociales, dicha restricción “no implica que estas garantías no deban otorgarse, lo que esta restricción hace, desde la acción pública para el Desarrollo Humano, es “determinar cómo y qué forma van a tomar esas garantías” (Manosalvas, 2015, p. 98).

En un entorno democrático, estas definiciones son el resultado de una interacción entre estado y sociedad, interacción que se articula mediante algún método de elección pública que permita decidir sobre cuáles serán las prioridades y qué instrumentos de política

resultan más adecuados. Cuando el marco normativo de las políticas son los derechos, en este caso los derechos sociales, el conflicto entre universalidad y focalización deja de tener sentido. La universalidad nos señala el punto de llegada y la focalización nos señala el punto de partida. El principio de progresividad (junto al de no regresividad) nos muestran el camino que deben seguir las políticas cuando el objetivo de la acción pública son los derechos (Manosalvas, 2015).

## 2.5 Metodología de análisis

Según Roe el análisis narrativo de políticas públicas se aplica de mejor forma usando un enfoque de estudio de caso (Roe, 1994), que ha sido el elegido en esta investigación, específicamente se trata del Departamento de Antioquia y su política pública de alimentación y nutrición en el marco del PDSAN 2020-2031. Aquí el objetivo de la investigación y el tipo de conclusiones a las que el investigador quiere llegar puede guiar y por tanto variar las posibles unidades de análisis y los métodos (Van Eeten, 2007), pero puede decirse que la unidad de análisis más elemental y a la vez sencilla es un texto existente de un autor específico, dentro de los cuales están por excelencia los *policy papers* o documentos de políticas, pero también otros como noticias, informes burocráticos, etc (Van Eeten, 2007).

No obstante, como el trabajo de los analistas de las narrativas consiste en construir una narrativa atribuida a una postura social o de un conjunto de actores en un tema de política, a menudo “necesitan una unidad de análisis más agregada que los textos individuales” (Van Eeten, 2007, p. 253). Obviamente estas unidades agregadas deben permitir esa labor del analista, por lo que se relacionan con unidades de tipo de

historias individuales donde lo retórico, cognitivo y subjetivo son los fenómenos por los que hay que dar cuenta, porque éstos son los que permiten llegar al nodo de su propuesta analítica: las controversias, dado que es con su identificación que se pueden hacer visibles los nexos entre las diferentes narrativas que componen la política pública (Ardila Pinto, 2016, p. 21).

En este sentido, Van Eeten (2007) precisa que es decisión del analista el cómo analizará esas unidades agregadas, para lo cual “el análisis narrativo de políticas no prescribe ningún método para esta parte de la investigación” (p. 253). Por esta razón, en la literatura se encuentran variedad de métodos que se pueden implementar entre los que se encuentran, por mencionar algunos, el análisis de contenido, el análisis de redes, análisis de actores, semiótica, entre otros. Pero independiente del método elegido, es importante resaltar que “el análisis narrativo en sí comienza sólo después de que las narrativas han sido (re) construidas o, en el caso de los textos de autor, identificadas” (Van Eeten, 2007, p. 253).

En la presente investigación como estrategias de recolección y análisis de la información para el desarrollo de las cuatro etapas del análisis narrativo se utilizaron principalmente dos inscritas en la investigación cualitativa que fueron: el análisis crítico de contenido y las entrevistas semiestructuradas. En el análisis crítico de contenido, definido como “un conjunto de técnicas

sistemáticas interpretativas del sentido oculto de los textos” (Andréu, 2000, p. 22) el muestreo fue intencional e incluyó un análisis global del texto del PDSAN 2020-2030 de Antioquia. Allí se contemplaron “otros factores de naturaleza eminentemente funcional, en consonancia con la concepción del texto como medio por excelencia de los intereses comunicativos” (Pinto & Gálvez, 1999, p. 15), con el ánimo de superar un análisis acrítico limitado solamente a aspectos sintácticos, enfocado en los aspectos relacionados con su significado o cargado “exclusivamente de teorías y paradigmas, de modas pasajeras dentro de la disciplina” (Van Dijk, 1999, p. 24), para poder identificar aquellos elementos narrativos que dieran cuenta de problemas sociales y de asuntos políticos y su relación con del desarrollo humano, incluso tratando de indagar el lenguaje de elementos como “estructuras, procesos y constreñimientos sociales, políticos, culturales e históricos” (Van Dijk, 1999, p. 24).

En el análisis se siguieron tres fases. En la primera fase, denominada teórica se hizo la lectura del medio por excelencia para la producción de los datos, es decir el “texto existente” del PDSAN 2020-2030, dividiendo el material en unidades hermenéuticas de análisis más interpretables. Para este análisis deductivo se construyeron categorías apriorísticas basadas en el marco del Desarrollo Humano a partir de los elementos que son considerados como la columna vertebral del paradigma desde el enfoque de capacidades de Sen, aplicados al campo alimentario y nutricional como lo son: las nociones de los funcionamientos (de alimentarse bien y nutrirse bien), la capacidad alimentaria y nutricional (Tabla 5) y la agencia. Así mismo se consideraron los cuatro pilares principales del desarrollo humano, porque dan cuenta de hacia donde se orientan los objetivos de una política pública en alimentación y nutrición y también el significado de acción pública, así como otras categorías relacionadas con los enfoques utilizados en las PPAYN, aunque en el proceso de estudio también se identificaron algunas categorías emergentes como se muestra en la Tabla 5. En algunos casos se realizó un ejercicio de reagrupación en categorías más generales que facilitaron el estudio de la información.

Posteriormente, en la fase descriptiva – analítica, se realizó el proceso de codificación y sistematización a partir de los criterios establecidos en la matriz categorial construida previamente (Tabla 6). De forma adicional, posterior a la codificación se ejecutó un análisis de co-ocurrencias que refleja la existencia de dos códigos en una cita y el cálculo de su correspondiente coeficiente C el cual indica la intensidad de esa relación de co-ocurrencia entre los dos códigos. Este coeficiente varía entre 0 y 1, donde un valor más alto significa una intensidad mayor en la relación. Estos resultados a su vez fueron graficados en diagramas Sankey (Anexo 1). Finalmente, se dio paso a la fase de interpretación, en la cual a partir de las categorías centrales se construyeron las ideas fundamentales en la investigación (Andréu, 2000; Claudio Díaz, 2018).

**Tabla 5.** Matriz Categorical para el análisis de las narrativas del Desarrollo Humano en el PDSAN 2020-2031

Categoría	Definición	Observable
<b>Categorías Apriorísticas</b>		
<b>Concepto de desarrollo</b>	El desarrollo puede entenderse desde diversas ópticas y se diferencian según sean sus fines y medios, pero en general se podría decir que esperan lograr una concepción de bienestar en un ámbito específico. Las posturas más tradicionales han expresado entre sus fines más importantes el crecimiento económico, pero han surgido posturas diferentes cuyo fin principal de desarrollo apuntan a asuntos como el bienestar, la sostenibilidad ambiental, el territorio, la preservación de la cultura, entre otros.	Nociones de desarrollo expresadas en el PDSAN en términos de: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Desarrollo económico: crecimiento económico</li> <li>• Desarrollo humano: Bienestar a partir del florecimiento humano desde las capacidades</li> <li>• Desarrollo sostenible: Conexiones entre pobreza multidimensional, desigualdad y exclusión, y sostenibilidad</li> <li>• Desarrollo Rural: Referido al territorio y zonas rurales</li> <li>• Etnodesarrollo: Referido al desarrollo de grupos étnicos</li> </ul>
<b>Funcionamiento alimentario y nutricional</b>	Comprende las diversas cosas que una persona puede valorar hacer o ser que se encaminan a que logren sus objetivos de desarrollo a lo largo del tiempo, es decir al desarrollo de capacidades, trascendiendo la realización de tareas, refiriéndose más bien, a una modificación de las mentalidades y las actitudes. Incluyen todas las actividades que contribuyan al bienestar alimentario y nutricional de la población. Por ejemplo, estar saludables, estar bien nutridos, tener una adecuada salud física, etcétera	Bienestar alimentario y nutricional manifestado en: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Estado nutricional adecuado</li> <li>• Estilos de vida saludables</li> <li>• Ambientes alimentarios saludables</li> <li>• Estado de salud adecuado</li> </ul>
<b>Capacidad alimentaria y nutricional</b>	Libertad de disfrutar de varios funcionamientos diferentes que permitan que una persona o familia pueda tener una adecuada alimentación y nutrición, es decir, comprenden las diversas combinaciones de funcionamientos (ser y hacer) que las personas pueden lograr para tener una alimentación y nutrición adecuadas  Este acceso a recursos y experiencias que permitan desarrollar la capacidad alimentaria y nutricional individual es moldeado en gran parte por los factores organizacionales y sistémicos (en especial relacionados con el sistema alimentario), los cuales son influenciados a la vez por el grado de desarrollo de capacidades de cada individuo.	Acceso a adecuados y suficientes recursos o experiencias que promueven que los individuos puedan evitar cualquier forma de malnutrición: <ul style="list-style-type: none"> <li>• disponibilidad de alimentos saludables (producción, distribución y almacenamiento), incluyendo el autoabastecimiento</li> <li>• acceso a alimentos saludables</li> <li>• calidad e inocuidad de los alimentos</li> <li>• Aprovechamiento biológico de los alimentos</li> <li>• Consumo de alimentos nutritivos, adecuados, saludables y culturalmente aceptados</li> <li>• Conocimientos e información sobre alimentación y nutrición</li> </ul>

<b>Agencia en alimentación y nutrición</b>	Es la capacidad para perseguir los objetivos que uno valora y tiene razones para valorar en el campo alimentario y nutricional	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Elementos, tanto de iniciativa autónoma de la ciudadanía como provenientes de una entidad o autoridad pública, que favorezcan que los individuos puedan tomar acción y liderazgo sobre su situación alimentaria y nutricional y producir cambios en esta, como, por ejemplo:</li> <li>• Participación en relación con lo alimentario y nutricional y las políticas públicas: mecanismos de voz como procesos e instrumentos participativos para el monitoreo, instancias de participación ciudadana como comités, asambleas, mesas se SAN, juntas de acción comunal, etc.</li> <li>• Rendición de cuentas en el campo alimentario y nutricional, que refleje la buena disposición y aptitud de las instituciones públicas para llevar a la práctica sistemas y mecanismos que logren la participación de grupos de ciudadanos (como por ejemplo instancias de participación ciudadana) en los asuntos alimentarios y nutricionales, captando y haciendo uso de sus opiniones y comentarios, así como sus capacidades, para hacer uso de tales plataformas.</li> </ul>
<b>Equidad</b>	<p>Es sinónimo de justicia distributiva, es decir, condiciones de igualdad entre todas las personas en un contexto determinado. Comprende acciones desde el campo alimentario y nutricional que promuevan que los alimentos existentes se repartan entre los individuos en condiciones de igualdad.</p> <p>El desarrollo humano busca la equidad en el contexto de la libertad de las personas de vivir vidas valiosas.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Medidas especiales que consideren igualar las oportunidades de disfrutar del derecho a la alimentación adecuada de comunidades con diversas desventajas (por su condición socioeconómica, lugar de residencia, conocimientos, entre otros) o sectores desfavorecidos (como las personas discapacitadas, o grupos étnicos excluidos, poblaciones marginadas).</li> <li>• Mecanismos que evidencien una planificación participativa que incluya a los sectores de población excluidos y con desventajas</li> </ul>
<b>Eficiencia</b>	Regla de menor costo para alcanzar el objetivo de ampliar la capacidad de los individuos y las comunidades, es decir, que genera el mayor impacto en términos de las oportunidades de las que disponen las personas. Incluye elementos que promuevan el uso óptimo de los recursos humanos, materiales, medioambientales e institucionales en el campo alimentario y nutricional.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Uso adecuado de recursos (humanos, económicos, físicos, etcétera)</li> <li>• Definición clara de roles</li> <li>• y responsabilidades</li> <li>• Posturas institucionales para implementar programas de desarrollo de capacidades alimentarias y nutricionales</li> <li>• Posturas amigables con el medioambiente</li> </ul>

<b>Sustentabilidad</b>	se refiere a poder avanzar en el desarrollo humano de manera tal que los resultados del progreso, considerado en todos sus ámbitos, puedan perdurar en el tiempo	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Facilitación de los procesos</li> <li>• Elementos planeados en el presente para prevenir situaciones adversas futuras en alimentación y nutrición desde: <ul style="list-style-type: none"> <li>○ disponibilidad de alimentos</li> <li>○ acceso a alimentos</li> <li>○ calidad e inocuidad de los alimentos</li> <li>○ aprovechamiento biológico de los alimentos</li> <li>○ consumo de alimentos</li> </ul> </li> <li>• Mecanismos de monitoreo y evaluación</li> <li>• Mecanismos jurídicos que pretendan dar continuidad a la política pública</li> <li>• Mecanismos de participación que legitimen la política pública</li> <li>• Consideraciones sobre el progreso o mejora de las problemáticas alimentarias y nutricionales sin que se ponga en peligro los recursos naturales y afectar a las generaciones futuras</li> </ul>
<b>Empoderamiento</b>	Libertad que tienen las personas para tomar decisiones respecto de los asuntos que consideran afectan sus vidas, intervenir en el proceso de desarrollo de sus comunidades o de reclamar cumplimiento de responsabilidades. Procesos que favorezcan que las personas puedan actuar como agentes, ya sea individualmente o en grupo, respecto de su situación alimentaria y nutricional.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Instancias tanto de iniciativa autónoma de la ciudadanía como provenientes de una entidad o autoridad pública, que favorezcan el encuentro de los diferentes actores para deliberar, discutir, confrontar sus ideas, llegar a acuerdos, realizar veeduría a la gestión pública, como comités, asambleas, mesas de SAN, juntas de acción comunal, etc.</li> <li>• Métodos de consulta y toma de decisiones en alimentación y nutrición locales que permitan a los individuos contribuir al diseño y contenido del proceso de políticas públicas alimentarias y nutricionales</li> </ul>
<b>Derecho Humano a una alimentación adecuada</b>	Es el derecho, solo o en comunidad, a no padecer hambre ni malnutrición, a tener acceso, física y económicamente en todo momento a una alimentación adecuada (en calidad y en cantidad), nutritiva y culturalmente aceptable o a medios para obtenerla, de manera sostenible y con dignidad, garantizando el mayor nivel posible de desarrollo físico, emocional e intelectual. Además, todas estas dimensiones son inseparables del bienestar nutricional y de la salud, y deben ser interpretadas en el marco de la soberanía alimentaria, la igualdad de género y los derechos de las mujeres. Aplicada a los y las campesinas y las personas que trabajan en las zonas	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Reconocimiento de la responsabilidad primaria del Estado en la garantía del derecho</li> <li>• Mecanismos, decisiones, acciones o elementos que propendan a una alimentación y nutrición adecuadas, desde la SAN, soberanía alimentaria y autonomías alimentarias.</li> <li>• Mecanismos, decisiones, acciones o elementos que involucren a los sectores desaventajados o excluidos para favorecer su alimentación adecuada.</li> </ul>

	<p>rurales, esta definición debería incluir el derecho a producir alimentos preservando un acceso sostenible a la alimentación para las generaciones futuras.</p> <p>Concibe a la SAN y la soberanía alimentaria como escalas de realización social del derecho a la alimentación, incluso sumando las Autonomías Alimentarias</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Reconocimiento explícito de los actores involucrados de sus obligaciones para con las personas marginadas económicamente y desempoderadas políticamente</li> <li>• Mecanismos de participación claros para los titulares del derecho para que puedan tener incidencia sobre las decisiones basados en información veraz</li> <li>• Mecanismos de rendición de cuentas que monitoreen si el Estado cumple sus responsabilidades en este ámbito.</li> <li>• Elementos que trasciendan la visión asistencialista</li> <li>• Discusiones sobre los efectos de los acuerdos comerciales, la liberalización del comercio y las nociones de incremento de la producción, pequeño productor y agricultura familiar como base de la política agraria y de tierras.</li> </ul>
<p><b>Acción Pública en alimentación y nutrición</b></p>	<p>Es el interés tanto del Estado como de la sociedad civil en la vía de solucionar las problemáticas alimentarias y nutricionales en un contexto específico. La acción pública es tan compleja que, difícilmente se puede reducir únicamente a un conjunto de datos cuantitativos medidos de forma objetiva para considerarlos universales (evidencia científica).</p> <p>Implica la coordinación entre los “análisis iniciales para las decisiones de políticas con un análisis más amplio sobre el proceso de las políticas”. Esto significa que está moldeada por “factores cognitivos (ideas, valores)” que se producen en esos procesos de construcción e implementación de las políticas públicas.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Elementos cognitivos (ideas, valores) del Estado y la sociedad civil que se relacionan con los procesos de construcción e implementación de las políticas públicas alimentarias y nutricionales</li> <li>• Mecanismos que evidencien una planificación participativa: interacción y cercanía entre Estado y sociedad civil mediante algún método de elección pública que permita decidir sobre cuáles serán las prioridades en alimentación y nutrición y qué instrumentos de política resultan más adecuados.</li> <li>• Elementos que trasciendan el objetivo reducido de suplir los alimentos como forma asistencial de combatir los problemas alimentarios y nutricionales</li> </ul>
<p><b>Soberanía Alimentaria</b></p>	<p>Visión alternativa al modelo industrial de producción de alimentos y una forma de preservar, recuperar y desarrollar el conocimiento y capacidad de producción de alimentos de los pueblos</p>	<p>Elementos o estrategias que se dirijan a:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Priorizar acciones que garanticen el alimento para las poblaciones</li> <li>• Valorar a los productores de alimentos</li> <li>• Promover la localización o nacionalización de los sistemas de alimentación y el acercamiento entre productores y consumidores</li> <li>• Promover el control local de los recursos naturales a los productores de alimentos</li> </ul>

		<ul style="list-style-type: none"> <li>• Promover métodos de producción con bajas repercusiones ambientales</li> <li>• Desarrollar habilidades en el campo alimentario y nutricional recuperando los conocimientos tradicionales</li> </ul>
<b>Seguridad Alimentaria y Nutricional</b>	la garantía de que los individuos, las familias y la comunidad en su conjunto, accedan en todo momento a suficientes alimentos inocuos y nutritivos, principalmente producidos en el país en condiciones de competitividad, sostenibilidad y equidad, para que su consumo y utilización biológica les procure óptima nutrición, una vida sana y socialmente productiva, con respeto de la diversidad cultural y preferencias de los consumidores	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Disponibilidad de alimentos: en cantidad y calidad suficientes, obtenidos a través de la producción de un país o de importaciones (incluye la ayuda alimentaria)</li> <li>• Accesibilidad: El acceso de toda persona a los recursos adecuados (recursos a los que se tiene derecho), para adquirir alimentos apropiados y una alimentación nutritiva. Estos derechos se definen como el conjunto de todos los grupos de productos sobre los cuales una persona puede tener dominio en virtud de acuerdos jurídicos, políticos, económicos y sociales de la comunidad en que vive (comprendidos los derechos tradicionales, como el acceso a los recursos colectivos).</li> <li>• Utilización: La utilización biológica de los alimentos a través de una alimentación adecuada, agua potable, sanidad y atención médica, para lograr un estado de bienestar nutricional en el que se satisfagan todas las necesidades fisiológicas.</li> <li>• Estabilidad: disponibilidad y acceso a la alimentación en todo momento (Ley marco SAN, 2012)</li> </ul>
<b>Manejo social del Riesgo</b>	Presupone que todas las personas, hogares y comunidades son vulnerables a múltiples riesgos impredecibles e inevitables de origen multicausal, bien sea de origen natural (como inundaciones o sequías, terremotos, y enfermedades) o riesgos producidos por el hombre (como deterioro ambiental, desempleo y guerra)	Elementos, posturas o intervenciones que: <ul style="list-style-type: none"> <li>• consideren a las personas expuestas a riesgos o vulnerabilidades en lo alimentario y nutricional</li> <li>• Responsabilicen a las personas de riesgos o vulnerabilidades en lo alimentario y nutricional, pues la capacidad alimentaria y nutricional hay que ganársela</li> <li>• Enfatizan en que las intervenciones alimentarias y nutricionales deben aplicarse o focalizarse solo a grupos específicos (como grupos en situación de pobreza)</li> <li>• Considere a la alimentación y nutrición como una vía de salida de la pobreza</li> <li>• Promuevan que la distribución de los alimentos en la economía se debe hacer mediante vías asistenciales</li> </ul>

### Categorías emergentes

<b>Capacidades Estatales</b>	<p>La capacidad estatal, es un concepto multidimensional, que permite acercarse a el análisis y evaluación para la mejora de los instrumentos, recursos y relaciones que posibilitan que el Estado pueda cumplir con los objetivos y demandas de la sociedad democrática en un contexto histórico determinado. Estas capacidades de materializan en el andamiaje propio de las políticas públicas, especialmente en la formulación e implementación y condicionan la eficacia y la efectividad de estas. El sujeto estatal puede estar definido en distintos niveles dependiendo del interés analítico</p> <p>Estas capacidades pueden influir directa o indirectamente en el alcance de la capacidad alimentaria y nutricional, pero no debe atribuirse la capacidad estatal como el directo responsable de los resultados. El Estado debe conjugar una serie de condiciones propias (sus capacidades), con las de otras instituciones económicas y sociales para favorecer la capacidad alimentaria y nutricional en su población. Estas otras instituciones incluyen el comercio y el mercado, pero también el funcionamiento de los partidos políticos las organizaciones no gubernamentales y las instituciones que sostienen y facilitan el debate público documentado (medios de comunicación eficaces) (Sen, 2000, p. 200-202)</p>	<p>Menciones sobre la responsabilidad del ente territorial (departamento, gobernación, gerencia MANA) frente a la alimentación y nutrición y su relación con otros actores como</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>-comercio</li> <li>-mercado,</li> <li>-los partidos políticos</li> <li>- las organizaciones no gubernamentales</li> <li>- medios de comunicación</li> <li>-la sociedad civil</li> </ul>
<b>Redes de actores</b>	<p>Se compone de un conglomerado de múltiples actores de diversa tipología, trayectorias, perspectivas, intereses y expectativas, los cuales son los encargados de que las decisiones tomadas se conviertan en acciones realizadas que afecten positiva o negativamente un contexto, comunidad o situación específica (Klijn, 2008).</p> <p>Entender los actores desde esta perspectiva de red que es sin duda una perspectiva de carácter más estructural, puede ayudar a ahondar en la configuración de las relaciones entre los actores y a "entender el proceso político, más allá de las características puramente individuales de cada uno de los participantes" (Jordana, 2009).</p>	<p>-Elementos que hacen alusión a la agrupación de múltiples actores para tramitar un problema alimentario y nutricional</p>
<b>Factores que afectan el Desarrollo Humano</b>	<p>Se consideran aquí todas aquellas situaciones que limiten o restrinjan la libertad "para que las personas disfruten de vidas largas, saludables y creativas".</p>	<p>Fenómenos que aumenten los obstáculos para poder disfrutar de:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>-los funcionamientos y capacidades alimentarias y nutricionales el bienestar</li> <li>-El derecho a una alimentación saludable</li> <li>-seguridad alimentaria y nutricional</li> </ul>
<b>Concepto de capacidad</b>	<p>Hace alusión a todas las concepciones semánticas alrededor de la palabra capacidad</p>	<p>Conceptos que hagan alusión a la palabra capacidad</p>

Fuente: Elaboración propia

Como segunda estrategia de recolección además del “texto existente” del PDSAN, se aplicaron cinco entrevistas semiestructuradas a actores participantes en la formulación y elaboración del PDSAN 2020-2031 (Anexo 2) con el fin de identificar algunos elementos que aporten a la construcción de las narrativas y las contranarrativas. Los actores participantes fueron en su mayoría individuos que estuvieron involucrados con el proceso de formulación del PDSAN 2020-2031 entre los cuales se incluyeron un representante institucional gubernamental, dos actores académicos investigadores y un actor del sector solidario. El quinto actor entrevistado fue un experto en las políticas públicas alimentarias y nutricionales de la región.

Estas entrevistas constituyen un enfoque muy importante en la recogida de datos en la investigación cualitativa, pues son una técnica mediante la cual “se intenta entender una situación o problema determinado desde el punto de vista del sujeto, permitiendo así revelar el significado de las experiencias personales previo a las explicaciones científicas” (Kvale, 2011, p. 19), aportando elementos importantes no solo desde la identificación de las narrativas sino también de las contra-narrativas. Posterior a su aplicación se realizó su transcripción, análisis, validación y generalización e informe (Kvale, 2011).

Todo el proceso de análisis de la información, tanto del texto del PDSAN como de las transcripciones de las entrevistas se llevó a cabo mediante el software científico ATLAS.ti versión 9.1.

### **3. Construcción del caso: El Plan Alimentario y Nutricional de Antioquia – PDSAN 2020-2030**

Las políticas públicas, como construcciones complejas, desde lo técnico pueden entenderse como sistemas de decisión y control que empíricamente se pueden manifestar a través de cuatro formas que se complementan entre sí. Según Gómez (2012), éstas incluyen diversos tipos de dispositivos como los jurídicos, los administrativos, los de control ideológico y de carácter contractual.

Los mecanismos jurídicos proporcionan sostenibilidad y legitimidad a las políticas y se expresan por medio de normas, leyes, decretos, acuerdos y demás disposiciones legales, pero por sí mismos, no pueden garantizar el alcance de los resultados. Los administrativos hacen alusión a los diversos procesos técnicos que se ejecutan para llevar a cabo la directriz de política asegurando que los esfuerzos se realizan hacia el logro de los objetivos y reduciendo la incertidumbre de los resultados. Los dispositivos ideológicos son todas las acciones que se orientan hacia los actores sociales con el fin de que la política sea reconocida, aceptada y adoptada, que incluye, entre otras, algunas de tipo educativo o propagandístico. Por último, los contractuales son todos aquellos acuerdos, tratados y contratos sobre asuntos públicos que deberían elaborarse para cumplir los fines sociales del Estado, pero conjuntamente asegurando y garantizando los intereses públicos por encima de los intereses privados (Gómez, 2012).

Aunque los mecanismos jurídicos son un componente formal de una política pública, no son la política pública en sí, pero cumplen un papel importante al interior de un arreglo institucional

y sellan un pacto alrededor de un asunto o tema de política, como el caso de la Ordenanza 05 de 2020 que adopta el plan decenal de seguridad alimentaria de Antioquia 2020-2031. Así, estos asuntos normativos y legales sirven como garantía para “que la decisión de política que se tomó se mantenga y guíe el curso de acción de la política pública” (Torres-Melo & Santander, 2013, p. 54), dando los elementos esenciales que dará forma a una idea de política pública, la cual, requiere a su vez de los dispositivos administrativos y estrategias de gestión que permitan una adecuada implementación (Torres-Melo & Santander, 2013).

Además de los anteriores mecanismos, en la literatura se encuentra que las políticas públicas tienen unos componentes fundamentales que son: el estratégico, de planeación, de programación y de acciones de política. En el componente estratégico se fija la atención en la política pública y el problema social y sus múltiples escenarios para definir una ruta de acción sobre lo que se debe hacer para lograr su solución. La planeación implica aterrizar la ruta de acción dando respuesta concreta sobre el cómo y lo que se debe hacer (en tiempo, instrumentos, lugares y acciones específicas), es un nivel en donde se reflexiona “el marco de gobernanza que va a regir la implementación de la política y la forma como va a ser coordinado”. Los niveles de programación y acción de política materializarán las decisiones al plano de la acción (Torres-Melo & Santander, 2013, p. 63).

Con respecto al proceso de planeación, debe entenderse que corresponde a un espacio central en este trabajo, pues desde allí surgen las primeras narrativas relacionadas con el PDSAN 2020-2031, considerado un instrumento de suma importancia en la planificación relacionada con la política pública departamental de SAN. Como bien lo enuncia la Ordenanza departamental No. 46 de 2016, un Plan departamental de Seguridad Alimentaria y Nutricional, es “un instrumento que operativiza la política pública, implementando acciones que dan lugar al fortalecimiento de la seguridad alimentaria en el departamento mediante un enfoque intersectorial integrado” (Parágrafo 2, Artículo 9), que debe ser formulado y adoptado obligatoriamente por el Gobernador, como máximo orientador de la planeación, según un plazo estipulado (18 meses como consta en el Artículo 17) (Asamblea de Antioquia, 2016).

En términos conceptuales este proceso de planeación o planificación alimentaria y nutricional<sup>43</sup> se lleva a cabo con ayuda de dispositivos administrativos y se puede realizar desde diversos modelos o enfoques y como se señaló, es importante en la medida en que define aspectos vitales ligados al núcleo de la directriz de política como: “los objetivos o resultados esperados; las estrategias para lograrlos; los recursos humanos, técnicos y financieros necesarios; los criterios de seguimiento y evaluación”, los tiempos, entre otros (Gómez, 2012, p. 224).

---

<sup>43</sup> Sobre la planificación es importante resaltar que, aunque se materializa a través de la programación, es decir formulación de planes, programas y proyectos, no puede pensarse que esta se reduce solo a una “ejecución repetitiva de ciclos de diseño de planes, ejecución de políticas, programas y proyectos, evaluación y retroalimentación, sino que permite la coexistencia de un conjunto muy amplio de este tipo de ciclos promovidos desde una gran variedad de instituciones, niveles gubernamentales y marcos temporales” (Mattar & Cuervo, 2017, p. 9).

Para empezar a adentrarse en la reconstrucción de las narrativas del desarrollo humano desde las capacidades alrededor del PDSAN de Antioquia debe anotarse que este análisis se enmarca entre los años 2018-2019 bajo la administración “Pensando en grande 2016-2019” en cabeza del entonces gobernador de Antioquia, Luis Pérez Gutiérrez, quien inicia la formulación del Plan Decenal de Seguridad Alimentaria y Nutricional (PDSAN). Aunque el documento completo del PDSAN 2020-2031 es publicado a finales del 2019, es hacia el mes de mayo del 2020 en donde se presenta la historia formal de la formulación de esta política, visible en algunos documentos señalados en la Tabla 3, como la ordenanza 05 de 2020 y el decreto reglamentario 2020070001541.

Como se señaló en el primer capítulo, esta temporalidad de la formulación no parte de cero; por el contrario, se entrecruza y enriquece de una trayectoria de experiencias en temas de SAN en el departamento desde hace aproximadamente dos décadas. No obstante, atendiendo a la ordenanza 46 y considerando otros asuntos y retos adicionales no mencionados por la misma, tuvo varias características que se describirán a continuación.

En primer lugar, el PDSAN se planteó como una apuesta territorial cuyo propósito fue “garantizar de manera progresiva, estable, segura, sostenible y sustentable la SAN de la población de Antioquia” (Gerencia SAN-MANA & Universidad de Antioquia, 2019), para lo cual adoptó una visión más integral de la tradicionalmente acogida en temas relacionados con la SAN.

Esta visión pone de primer plano considerar el momento coyuntural en el que surge la formulación del PDSAN, en el cual confluyen aspectos críticos como la situación ambiental planetaria y elevados niveles de desigualdad en medio de tanta riqueza, enfatizando que “las raíces de esta crisis se encuentran en maneras erradas de producir nuestros bienes y servicios, de interpretar nuestra condición como parte de la naturaleza y en últimas de definir nuestras formas de vivir” (Gerencia SAN-MANA & Universidad de Antioquia, 2019, p. 40).

Así el PDSAN en su lectura crítica y seria del contexto, entiende que los antioqueños, como todas las sociedades del mundo, para su alimentación y nutrición disponen de unos recursos naturales finitos y están inmersos en un complejo sistema alimentario que, por un lado, es responsable de algunos de los mayores problemas medioambientales de la actualidad, pero otro, sufre gravemente las consecuencias de ese daño al planeta. Es por esto que el PDSAN plantea la necesidad de ampliar la lectura de la SAN, considerando temas coyunturales como las transformaciones en las formas de producción, distribución y consumo de alimentos, así como la disposición y manejo de los residuos alimentarios, lo que a su vez lleva a entender que la SAN solo podrá alcanzarse “teniendo la justicia social como horizonte, asumiendo que la alimentación adecuada y suficiente es un derecho” que deben gozar todos los habitantes del territorio antioqueño para su buen vivir individual y colectivo (Gerencia SAN-MANA & Universidad de Antioquia, 2019, p. 40).

En este sentido, aunque acoge el concepto de SAN propuesto por la ordenanza 46, que en su artículo 4 la define como “la disponibilidad suficiente y estable de alimentos sanos y nutritivos

en todo momento para los habitantes del departamento de Antioquia, garantizando el acceso físico, social y económico, el consumo oportuno y permanente de los mismos en cantidad, calidad e inocuidad con pertinencia cultural, así como su adecuado aprovechamiento biológico, para lograr satisfacer sus diferentes necesidades, de acuerdo a sus requerimientos nutricionales y costumbres alimentarias, buscando con ello lograr un estado de bienestar que permita mejorar las condiciones de salud y nutrición de la población” (Asamblea de Antioquia, 2016), si aclara que esta SAN se trata de “alimentarnos de una manera sostenible y sustentable, como resultado de las relaciones y vínculos vitales entre los agentes del sistema alimentario” (Gerencia SAN-MANA & Universidad de Antioquia, 2019, p. 40). Además, añade que la SAN es multidimensional y se ve afectada por factores determinantes de tipo social, económico, demográfico y cultural y su alcance requiere de la participación de los actores involucrados (Gerencia SAN-MANA & Universidad de Antioquia, 2019)

El PDSAN en su lectura integral del contexto, reconoce particularmente que se inscribe en un período crítico para la SAN en Antioquia, pues como se mencionó, a pesar de los importantes avances en temas alimentarios y nutricionales, alrededor de la SAN y de los sistemas alimentarios del departamento se desenvuelven situaciones complejas, incertidumbres y riesgos derivados de otras dinámicas y zozobras internacionales, nacionales y locales. Estas se relacionan con procesos muy amplios, algunos ya mencionados, abarcan la globalización, el cambio climático, el desarrollo tecnológico, procesos de urbanización, marcos institucionales, la gobernanza, la desigualdad y la pobreza (Gerencia SAN-MANA & Universidad de Antioquia, 2019). Lo anterior, si bien puede parecer una gran barrera pues muchos problemas se escapan de la discrecionalidad de Antioquia, simultáneamente se convierte en un campo de oportunidad y de desafío para la implementación del PDSAN en el que se pone “a prueba los acumulados que tiene el departamento para manejar y proyectar una seguridad alimentaria y nutricional que valore los derechos de los ciudadanos a tener una alimentación suficiente, sana y saludable” (Gerencia SAN-MANA & Universidad de Antioquia, 2019, p. 53)

No obstante, esta amplia concepción de la SAN fue motivo para definir unos principios y enfoque orientadores específicos del PDSAN, de los cuales se presentarán a continuación los asuntos más relevantes (figura 2). El primer principio es la justicia social que significa “el compromiso para trabajar por la igualdad, en el logro de las mejores condiciones alimentarias y nutricionales posibles”, el cual está ligado con la garantía del derecho a la alimentación, por lo que se convierte en el principio rector de la SAN en el plan decenal (Gerencia SAN-MANA & Universidad de Antioquia, 2019, pp. 40, 58).

En segundo lugar, se encuentra el derecho a una alimentación saludable. Este principio se concibió desde los diferentes acuerdos internacionales que pactan compromisos entre el Estado y la sociedad colombiana, como el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de 1966 (PIDESC), entre otros. Para su implementación se consideró el enfoque de doble vía, es decir, la vía de la estructura (políticas para el bienestar social y mejor calidad de

vida) por su carácter integrador y movilizador y, la vía de la emergencia, que incluye medidas imperativas frente al hambre y la vulneración del derecho (Gerencia SAN-MANA & Universidad de Antioquia, 2019).

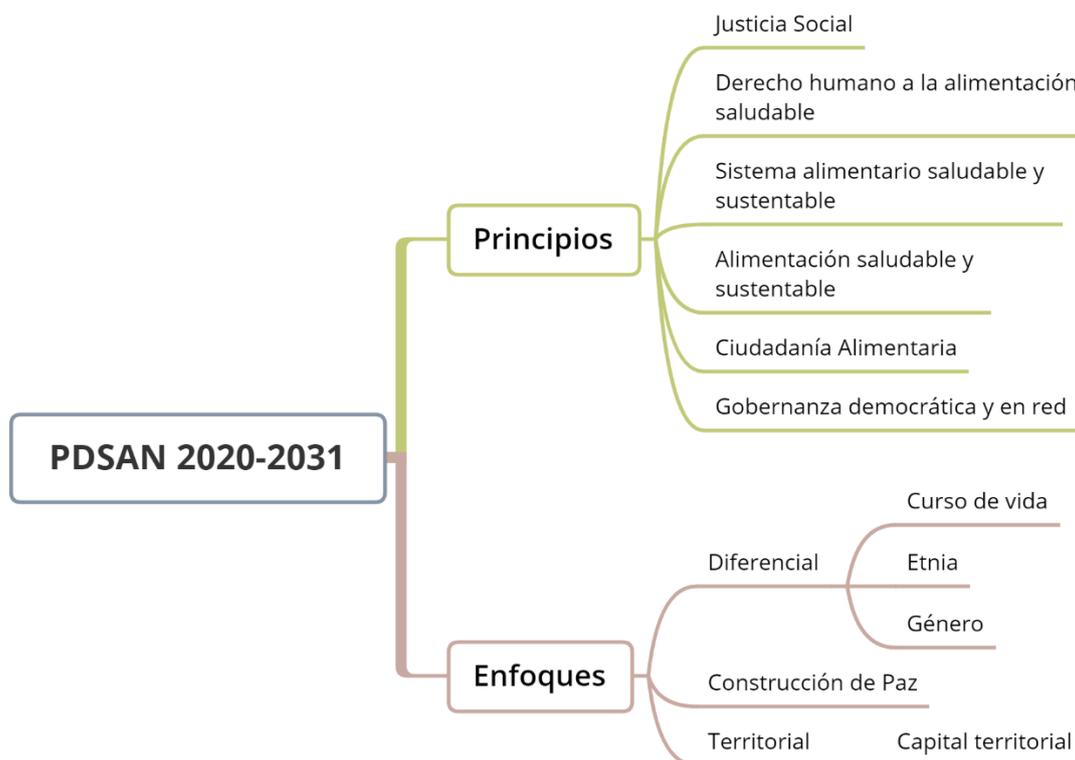
En cuanto al sistema alimentario saludable y sustentable, hace parte de pensar los asuntos de alimentación y nutrición de forma sistémica y holística propendiendo porque las interacciones y relaciones entre los actores que participan en dicho sistema sean “próximas, solidarias, transparentes, democráticas, equitativas y justas, y en los que los procesos de producción, transformación, distribución, consumo y manejo de residuos de alimentos se realicen respetando el medio ambiente y la diversidad biológica y cultural” (Gerencia SAN-MANA & Universidad de Antioquia, 2019, p. 58)

La alimentación saludable y sustentable, fue un principio que buscó un viraje en la forma de comprender la alimentación más allá de nutrientes aislados, enfatizando en su relación estrecha con los patrones alimentarios, a su vez determinados por un contexto cultural, social, ambiental, de prácticas alimentarias y, más ampliamente, vinculados a las dinámicas del sistema alimentario con todos sus agentes (Gerencia SAN-MANA & Universidad de Antioquia, 2019).

El PDSAN también consideró la Ciudadanía Alimentaria, que retoma el papel protagónico de los individuos como ciudadanos, con derechos y deberes en relación con lo alimentario y nutricional, y bajo un contexto mundial, nacional y local. Esta ciudadanía se da tanto a nivel individual como social y las generaciones futuras y para su materialización requiere la movilización y participación de “consumidores, productores de distintos niveles y distribuidores, comprometidos con un modelo alimentario sostenible en todos los sentidos: económico, social y ambiental”, lo que se relaciona con la gobernanza y las políticas públicas en alimentación y nutrición (Gerencia SAN-MANA & Universidad de Antioquia, 2019, p. 59).

El último principio definido fue la gobernanza democrática y en red, el cual se consideró importante porque bajo su perspectiva democrática se podrán redefinir y transformar las relaciones entre los diversos actores del sistema alimentario y nutricional, asignando un papel específico a cada actor. Esto significa que “los órganos gubernamentales tienen un rol de coordinador, direccionador y facilitador de los procesos, y la sociedad tiene un papel de corresponsabilidad, donde se prioriza la participación de los ciudadanos, partiendo de sus experiencias, conocimientos y capacidades”(Gerencia SAN-MANA & Universidad de Antioquia, 2019, p. 60). Además, posibilita el fortalecimiento de las capacidades institucionales y la cultura política de la ciudadanía. Todo ello bajo una “lógica de horizontalidad en la toma de decisiones, en la producción de bienes y en la prestación de servicios”(Gerencia SAN-MANA & Universidad de Antioquia, 2019, p. 61).

**Figura 2.** Principios y enfoques establecidos en el PDSAN de Antioquia 2020-2031



Fuente: Elaboración propia a partir del PDSAN de Antioquia 2020-2031.

Todos estos principios se complementaron con otros enfoques como el diferencial, el de construcción de paz y el territorial. En el primero, el análisis se realiza según el Enfoque diferencial de Derechos (MEDD) del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF) aplicando las categorías de curso de vida, etnia y género; en segundo lugar, la construcción de paz transversalizó la Reforma Rural Integral esbozada por los planes establecidos en el Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera firmados en 2016 entre el gobierno colombiano y las FARC-EP. En cuanto al enfoque territorial, a partir de lo denominado “capital territorial”, aportó en el análisis de las disparidades en las regiones y al interior de estas y fue importante pues permitió involucrar a más de 1200 actores de la SAN de todas las subregiones del departamento, incluyendo comunidades indígenas y afrodescendientes (Gerencia SAN-MANA & Universidad de Antioquia, 2019).

Bajo estas premisas, en el PDSAN se favoreció un ejercicio de planificación menos vertical, o sea participativa e incluyente, respondiendo a las necesidades de la sociedad y trazando el sendero propicio hacia la gobernanza democrática y en red (Gerencia SAN-MANA & Universidad de Antioquia, 2019)

Igualmente, al ser una apuesta proyectada a doce años, es decir hasta 2031, se valió de la planificación prospectiva para el análisis futuro de la SAN en Antioquia, sin perder de vista el marco regional, nacional y global. Esta metodología de planificación fue clave para identificar y profundizar sobre todos los cambios (positivos y negativos) que ha tenido la SAN, los cuales han

sido consecuencia de decisiones o inacciones del pasado y el presente que impactarán el futuro. Sobre este último aspecto, esta visión prospectiva permite anticipar que en ese futuro de la SAN en Antioquia, se presentarán problemáticas que requieren tomar decisiones en el presente, sobre las cuales los actores tienen poder y un papel fundamental en la construcción social (Gerencia SAN-MANA & Universidad de Antioquia, 2019).

Adicionalmente se usó el método hermenéutico para comprender la realidad social y una ruta que abordó tres temporalidades (pasado, presente y futuro) y tres fases o momentos de planificación, a saber: el análisis situacional, formulación y diseño estratégico. Para el abordaje de la SAN partió de una perspectiva sistémica, es decir, de entender que sus diferentes componentes no son simplemente partes conceptuales, sino que componen un conjunto de relaciones de mutua dependencia y motricidad (Gerencia SAN-MANA & Universidad de Antioquia, 2019, p. 72).

En el análisis situacional, realizó un proceso retrospectivo que determinó unos “factores de cambio” que significan aquellos “fenómenos de carácter variable que se expresan a través del tiempo y que, a futuro, podrán tener una incidencia positiva o negativa” en la SAN. Estos sirvieron para explicar cómo estructuralmente la SAN en Antioquia ha evolucionado o involucionado dando paso a su situación actual, previendo posibilidades futuras (Gerencia SAN-MANA & Universidad de Antioquia, 2019, p. 71), los cuales fueron posteriormente expresados en un diagnóstico a profundidad desde cada uno de los componentes de la SAN.

En la fase de formulación estratégica ahondó, desde una perspectiva analítica y conceptual, sobre los factores de cambio que han moldeado la SAN de Antioquia y que tendrán inferencia en el futuro. Este proceso fue realizado de forma participativa con diferentes actores de a nivel subregional quienes priorizaron los factores que consideraron capaces de influir de forma estructural en la SAN y también aquellos con alta injerencia en el logro del objetivo del PDSAN. En esta etapa también realizó un mapeo para “identificar los actores que jugarán el papel principal en la construcción de dicho futuro” y un diseño de escenarios, es decir una proyección futura, tanto positiva como negativa de la SAN en Antioquia, para proponer el escenario ideal o apuesta (Gerencia SAN-MANA & Universidad de Antioquia, 2019, p. 81).

En la etapa final se dio el diseño estratégico, el cual planteó “el propósito general del plan; las líneas estratégicas; iniciativas de programas, proyectos y programas transversales” (Gerencia SAN-MANA & Universidad de Antioquia, 2019, p. 83). A partir de este trabajo definió seis líneas estratégicas conectadas sistémicamente entre sí, en cada una de las cuales se presentaron las diferentes acciones en términos de posibles programas e iniciativas de proyectos (Figura 3). En el componente étnico se presentaron tres programas y ocho proyectos anclados a todas las líneas estratégicas (Gerencia SAN-MANA & Universidad de Antioquia, 2019)

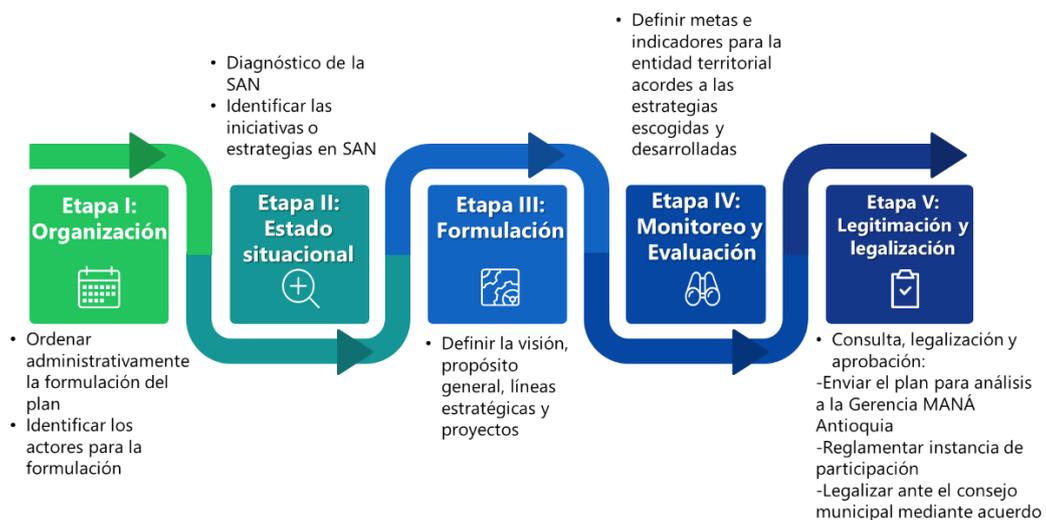
**Figura 3.** Diseño estratégico del PDSAN 2020-2031



Fuente: Elaboración propia a partir del PDSAN 2020-2031.

Un producto adicional del PDSAN para su futura implementación fue una guía o ruta de implementación construida con el fin de delinear el mejor camino para el logro del propósito a 2031 en los niveles territoriales menores (municipios) y presentó un sistema de redes organizacionales y de actores por línea estratégica pues consideró que eran herramientas necesarias a futuro para lograr una efectiva implementación del Plan. En esta guía se insta a los municipios a realizar un proceso de formulación de sus propios planes municipales siguiendo cinco etapas como se muestra en la figura 4 (Gerencia SAN-MANA & Universidad de Antioquia, 2019).

**Figura 4.** Etapas para la formulación de planes locales en SAN



Fuente: Elaboración propia a partir de PDSAN 2020-2031.

Es importante destacar que, además de los principios, enfoques y las etapas de formulación y diseño estratégico propias de un proceso de planificación alimentaria y nutricional, el PDSAN como se observa en la tabla 6, establecieron catorce apuestas claras, cada una con sus metas<sup>44</sup>, con relación a lo que deberían ser las acciones futuras más importantes para Antioquia en el propósito de mejorar la SAN, es decir, las posturas frente a las cuestiones de política pública de SAN en Antioquia. Todas estas necesariamente enmarcadas en una gestión integral de la acción pública que articule los procesos de planificación, ejecución y evaluación, así como también soportadas en una definición profunda y consciente de un sistema de monitoreo y evaluación con indicadores pertinentes para los diversos aspectos de la SAN tratados por el Plan decenal (Gerencia SAN-MANA & Universidad de Antioquia, 2019)

**Tabla 6.** Apuestas definidas por el PDSAN 2020-2031

<b>Apuestas</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Autonomía alimentaria y soberanía territorial para los grupos étnicos de Antioquia</li> <li>• Reactivación y creación de espacios públicos para el abastecimiento y distribución de alimentos (plazas de mercado, centros de abastecimiento, mercados campesinos, casas campesinas)</li> <li>• Ambientes alimentarios saludables</li> <li>• Publicidad de alimentos y bebidas a favor de la salud y nutrición</li> <li>• Atención alimentaria y nutricional en casos de vulnerabilidad y emergencia</li> <li>• Protección de los territorios para la producción de alimentos</li> <li>• Acceso al agua para la seguridad alimentaria y nutricional</li> <li>• Agricultura campesina, familiar y comunitaria más productiva y sostenible</li> <li>• Promover y fortalecer circuitos alimentarios cortos</li> <li>• Mas conectividad e infraestructura para el sistema alimentario</li> <li>• Mas alimentos, menos perdidas y desperdicios</li> <li>• Población de Antioquia con un estado nutricional adecuado y saludable.</li> <li>• Gobernanza democrática para la seguridad alimentaria y nutricional</li> <li>• Asociatividad para la coordinación y la colaboración en el sistema alimentario</li> </ul>

Fuente: Elaboración propia a partir del PDSAN 2020-2031.

Todas las anteriores fueron resultado de un proceso de discusión y análisis de directrices como los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), las metas de implementación de los ODS en Colombia (Conpes 3918), el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022, el Plan de Desarrollo de Antioquia 2016-2019, el Plan Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (PNSAN) 2012 - 2019, Metas Globales 2025, entre otros. Así mismo, la definición de las metas de cada apuesta partió de las estadísticas base del departamento y se realizó conjuntamente entre los investigadores y asesores de la Universidad de Antioquia que participaron en la formulación del plan y la Gerencia MANA (Gerencia SAN-MANA & Universidad de Antioquia, 2019).

<sup>44</sup> Las metas específicas según apuesta se pueden consultar en el documento del PDSAN 2020-2031 (Gerencia SAN-MANA & Universidad de Antioquia, 2019)

#### **4. Narrativas y contranarrativas del Desarrollo Humano desde las capacidades en el PDSAN 2020-2031**

A continuación, se presentará el resultado de la fase de interpretación, en la cual, a partir del análisis crítico de contenido, tanto del PDSAN como de las entrevistas semiestructuradas de los actores, se pudieron reconstruir las principales narrativas, es decir los escenarios y argumentos, alrededor del Desarrollo Humano. Estas narrativas de política desentrañan en el proceso de formulación de esta PPAYN, las diferentes situaciones con alto grado de interdependencia y poco acuerdo, es decir controversia, que se agruparon alrededor de tres temas, el modelo de desarrollo, los principios del Desarrollo Humano y algunos factores que lo afectan, aportando con este estudio de caso al entendimiento más profundo de la formulación de las PPAYN.

##### *4.1 El agotamiento del desarrollo como crecimiento económico para direccionar las Políticas Públicas Alimentarias y Nutricionales y superar la malnutrición*

En la formulación del PDSAN se evidencia como las narrativas sobre el desarrollo consideran que el modelo de desarrollo actual es “desbalanceado”, pues la producción de riqueza está acompañada de alta desigualdad en la distribución de los beneficios. Este asunto de la riqueza es importante, pero no significa que, en las cuestiones del desarrollo la preocupación central deba ser la producción de riqueza, sino fundamentalmente, que ésta se distribuya de forma equitativa y con un principio de sustentabilidad en la producción de bienes y servicios y en la concepción que se tiene de la especie humana.

Además, se hace claro una conexión entre la sustentabilidad y el desarrollo, binomio que a su vez desde una perspectiva de desarrollo humano se relaciona con las PPAYN y los logros sociales frente a todas las formas de malnutrición. Esta afirmación se deduce desde las narrativas que afirman que el modelo de desarrollo como crecimiento económico o “modelo de economía” (como se llama en el PDSAN), sobrepasa el principio de sustentabilidad y, por tanto, transgrede el derecho humano a la alimentación y nutrición adecuada y suficiente (DHANA). Dicho de otro modo, significa que el DHANA solo puede ser real para cada persona en una sociedad cuya visión de desarrollo trascienda los fines y medios de crecimiento económico, como manifiesta el PDSAN “la garantía del derecho humano a la alimentación para las personas debe ser realizada considerando que el desarrollo social y económico tiene como fronteras de su expansión, la sustentabilidad del planeta porque de lo contrario se arriesga el futuro de todos y de todo (PDSAN, p. 40). Esto indica que el PDSAN en su visión, considera que el DHANA es compatible con un marco de desarrollo que tenga como principio la sustentabilidad y equidad, que incluye considerar el valor de la vida de todas las personas como iguales en el presente y el futuro.

Lo anterior es aún más claro cuando el PDSAN describe que ha sido este modelo predominante el responsable de configurar la estructura económica, social y política del país (incluyendo las PPAYN), los departamentos y sus territorios, en el cual, han confluído diversas problemáticas derivadas del mismo modelo que complejizan la situación alimentaria y nutricional de la

población, como la violencia, la pobreza, la urbanización acelerada, la ilegalidad, la importación de productos insalubres por la globalización y el libre comercio, entre otros. Todas ellas afectan directa o indirectamente los actores del sistema agroalimentario, incluyendo las instituciones políticas como el Estado y, de esta manera, impiden la superación del hambre y la malnutrición.

A partir de estos análisis se evidencia que en la formulación de políticas públicas existe un agotamiento del modelo de desarrollo como crecimiento económico para afrontar los problemas alimentarios y nutricionales en Antioquia: “qué bueno sería dar una mirada desde otra perspectiva, considerando la situación descrita como un desafío y una oportunidad para poner a prueba los acumulados que tiene el departamento para manejar y proyectar una seguridad alimentaria y nutricional que valore los derechos de los ciudadanos a tener una alimentación suficiente, sana y saludable” (PDSAN, p.53). Estas afirmaciones llevan a concluir que es inminente considerar un marco compatible con el derecho humano a la alimentación y nutrición adecuada y suficiente (DHANA), del que son titulares todas las personas, postura que a su vez es compartida por algunos expertos en PPAYN del Departamento

*“Sin duda yo creo que la visión tiene que ser un estado realmente de derechos, un estado que ponga al servicio a la mayoría de la población, un poco más universalista, que se vea una intención de hacer extensivo estos derechos de manera progresiva” (AEI)*

Como se mencionó en el apartado 2.2, el hecho de que se incluyan ciertos enfoques y principios en la formulación de una PPAYN ahorma la visión de dicha política y, para este caso, aquellos fundamentos relacionados con su postura de desarrollo. El análisis del PDSAN revela, en primer lugar, que los fines del desarrollo son el DHANA, la sustentabilidad y la equidad<sup>45</sup>, lo que significa primero, que los logros más importantes del Desarrollo están dados en términos de derechos, específicamente el DHANA (los cuales además se enmarcan en unos acuerdos internacionales vinculantes ampliamente difundidos, como es el caso del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales-PIDESC de 1996, entre otros). Segundo, que el DHANA debe ser garantizado universalmente para todos y cada uno de los habitantes del territorio Antioqueño, es decir un DHANA con equidad, adquiriendo como PPAYN una postura que da valor a las personas por encima del crecimiento económico y permite leer el contexto de la SAN de una forma más igualitaria, como expresaron algunos entrevistados.

*“Retomaría sin duda el derecho humano de la alimentación, porque creo que eso está mostrando una línea clara de que quiere intervenir o en la que piensa intervenir el plan (...) esa visión de desarrollo del plan yo la vería muy orientada a la garantía de derechos, a la justicia social” (AA2).*

*“El principio más importante es el derecho humano de la alimentación saludable por lo que nosotros entendemos es que esa vía de la estructura debe solucionarse a largo plazo, básicamente esos conjuntos de políticas deben de promover ese bienestar social y la calidad de vida para*

---

<sup>45</sup> Tal como se observa en el análisis de co-ocurrencias alcanzando para el DHANA un coeficiente C, que indica la intensidad de la relación, de 0,12, la sustentabilidad 0,08 y la equidad 0,07 respectivamente (ver también Diagrama 1-Anexo 1)

*garantizar que la alimentación sea suficientemente adecuada para toda la población del departamento, por lo que este es el principio que ilumina todas las acciones que se plantean”*  
(AGI)

En tercer lugar, está la sustentabilidad, la cual se adopta como un fin del desarrollo porque incluye las generaciones presentes y futuras, pero se convierte simultáneamente en un medio del desarrollo pues plantea un tránsito ético detallado para el alcance de los propósitos, que asegura que las acciones emprendidas consideren aspectos amplios relacionados con el medio ambiente, los recursos naturales, los contextos sociales, culturales, entre otros, para la solución de las problemáticas alimentarias y nutricionales de los Antioqueños. En otras palabras, la sustentabilidad plantea las opciones adecuadas para alcanzar el Desarrollo.

*“Yo diría que nosotros nos propusimos que el plan tuviera una perspectiva de desarrollo sustentable esa fue muy importante, o sea poner como el zoom o el foco en que la producción de alimentos y todo lo que es el sistema alimentario contribuye de una manera muy fuerte a todo el deterioro ambiental, a todo el deterioro de los recursos, el agua, el aire, el deterioro de los suelos, pero también nosotros sabemos que el sistema agroalimentario es una víctima, digámoslo así de su propio invento porque cada vez sufren más los embates del deterioro ambiental, nuevas plagas, inundaciones, no hay agua para los cultivos”. (AA1)*

Aquí cabe anotar un asunto de importancia para este trabajo, pues las narrativas alrededor del concepto de Desarrollo del PDSAN co-ocurren también con el enfoque de capacidades, específicamente con la capacidad alimentaria y nutricional<sup>46</sup> descrita en el capítulo 2. Este hallazgo llama la atención pues para el campo alimentario y nutricional permite debatir la compatibilidad y pertinencia del enfoque de Desarrollo Humano desde las capacidades en las PPAYN, en tanto es un paradigma cuyos fines y medios del desarrollo son el bienestar de las personas y sus proyectos de vida y dentro de sus pilares están la sustentabilidad y la equidad, entre otros y puede aportar de forma positiva a la configuración de la dimensión simbólica de las PPAYN y por ende su dimensión empírica. Sobre el mismo llama la atención que, aunque no ha sido considerado de forma explícita en el PDSAN, se entrevé un vaivén hacia este paradigma tanto en sus propias historias como las de los actores entrevistados

*“Otro elemento del desarrollo es que el desarrollo es un proceso para el disfrute de la vida de toda persona (...) el desarrollo no es solo garantizar la producción de alimentos que se requieren, si no que esa manera de producir esos alimentos le sirva y que no solamente recupere el medio ambiente si no que le sirva a cada ser humano. Le sirva en el sentido de que produzcamos de una manera digamos humanizada, garanticemos que todo el mundo tiene derecho a la alimentación, pero también garanticemos los grupos étnicos tienen derecho a producir sus alimentos, a reproducir sus prácticas alimentarias (...) Nosotros siempre pensamos que el desarrollo tenía que ser sustentable pero también consideramos el desarrollo humano, y humano quiere decir con derechos para todos, que mejorara la calidad de vida de cada persona, que consultara las prácticas, el arraigo de la tierra”. (AA1)*

---

<sup>46</sup> Con un coeficiente de correlación de 0,08

*“Veo el plan con una visión ideal en lo que nosotros como equipo estábamos convencidos y en lo que hemos creído, es una visión desde el desarrollo humano” (AG1)*

Así mismo, esta compatibilidad está dada también desde la relación que tienen los derechos humanos y las capacidades. Al respecto, debe anotarse que bajo la lógica del Desarrollo Humano, como bien invita Amartya Sen, aunque no sería correcto subsumir los derechos dentro del enfoque de capacidades de forma totalizante, si se debe reconocer que “la protección de derechos humanos es una variable clave de políticas públicas que puede tener una influencia crítica en el desarrollo de las capacidades de individuos y grupos” (Vizard et al., 2011 p.5 citado en Deneulin et al., 2018, p. 108). Así, el Desarrollo Humano y el enfoque de Derechos humanos se integran en tanto “comparten una visión humanista de sus objetivos de bienestar y justicia social” (Deneulin et al., 2018, p. 107) y el DHANA constituiría una vía para “crear un ambiente propicio para que las personas disfruten de vidas largas, saludables y creativas” (Deneulin et al., 2018, p. 50).

Sin embargo, pese a dicha integración, es pertinente considerar una contranarrativa desde la teoría del enfoque de capacidades, según la cual, si bien los derechos humanos son un marco de referencia y sustento de las PPAYN que ha tenido un desarrollo importante en los últimos años, el enfoque de las capacidades, aún poco explorado en dichas políticas, constituirían un norte mucho más amplio con implicaciones aún más potenciales cuando se piensa en la resolución de problemáticas alimentarias y nutricionales, por lo tanto, es necesario dirigirse hacia las capacidades nutricionales (Burchi & De Muro, 2016), denominadas en esta tesis como *capacidades alimentarias y nutricionales*. Este llamado a ver los dos enfoques complementarios pero centrarse en las capacidades ha sido retomado por el mismo Sen (Dréze & Sen, 1989) y otros autores como Martha Nussbaum y, Burchi y De Muro.

Nussbaum sostiene que el enfoque de capacidades y el de derechos humanos se complementan, pero añade que las capacidades<sup>47</sup> constituyen una visión crítica de los derechos humanos. Esto sin desconocer la importancia de los derechos humanos, que en los últimos años han ganado reconocimiento a nivel mundial y, a diferencia del enfoque de capacidades, tiene la ventaja de haber movilizó la acción política: “la tradición de los derechos humanos es una lucha heroica por la justicia básica. Sería temerario apartarse de esa tradición”, sobre todo reconociendo que “la palabra capacidad no sugiere por sí misma la idea de un derecho urgentemente importante basado en una idea básica de justicia” (Nussbaum, 2011a, p. 36). La autora elabora una lista de capacidades que aborda tanto los derechos de primera generación (libertades políticas y civiles) como los de segunda generación (derechos económicos y sociales) pues sugiere que esta división de los derechos implica que los derechos políticos y civiles no tienen precondiciones económicas y sociales. Cuando se pone el centro en las capacidades, es decir, “en lo que las personas son realmente capaces de hacer y ser, rápidamente vemos que no tienen la capacidad de participar en el debate político, votar, postularse para cargos públicos, etc., si se sienten inhibidos por pobreza

---

<sup>47</sup> Esta autora prefiere el uso del enfoque de capacidades al de “enfoque del desarrollo humano” pues en sus contribuciones teóricas toma en cuenta tanto “las capacidades de las personas” como las de los animales no humanos (Nussbaum, 2011b)

extrema, falta de educación y mala salud; al menos, no tienen estos derechos de manera segura o en condiciones de igualdad” (Nussbaum, 2011b, p. 33)

Además de esta contranarrativa se debe mencionar otra dirigida a la concepción misma del Desarrollo que hacen las políticas. Se trata de la controvertida postura del Postdesarrollo o Deconstrucción del Desarrollo<sup>48</sup>, proveniente de la crítica postestructuralista de los años 80 (Escobar, 2017). Su visión epistemológica interpretativa/constructivista, cuestiona la idea misma del desarrollo y abre el debate y la controversia sobre lo que denomina “el postdesarrollo” y las alternativas al desarrollo, pues asevera que se debe abrir un nuevo camino que describa las condiciones de Latinoamérica<sup>49</sup> (con respecto a los países en mejor situación) en términos diferentes al “desarrollo”, asegurando que en términos discursivos el concepto de desarrollo es problemático en sí mismo. La denominación y entendimiento de este nuevo sendero se da a partir de los conocimientos y prácticas obtenidos de los movimientos sociales y sus visiones del mundo y la naturaleza, como es el caso de la definición del desarrollo en términos de *Buen Vivir* o *Vivir Bien* (bienestar integral y colectivo). Se discute también como estas posturas abren el debate incluso a cuestiones ontológicas proponiendo nuevas formas de entender el mundo, como por ejemplo la idea del pluriverso<sup>50</sup> (Escobar, 2012).

Estos últimos contra discursos, si bien se oponen principalmente a la idea del desarrollo en sí mismo, comparten una postura que disputa la visión de desarrollo de las PPAYN en Colombia, perspectiva que a su vez también ha sido objeto de gran controversia. En el país, expertos en PPAYN afirman que el marco en el cuál estas se han formulado y posteriormente implementado, se fundamenta en un modelo tradicional que es dirigido por otros intereses diferentes al logro del bienestar alimentario y nutricional de las personas. Esta orientación de las PPAYN ha dificultado la resolución de los problemas y por el contrario ha perennizado situaciones de pobreza, desigualdad y malnutrición

*“Desde los 90 para acá con todo este enfoque neoliberal se ha dado la concepción de políticas sociales en este modelo(...) Un enfoque reduccionista, minimalista, que básicamente lo que dan son unas ayudas, muy puntuales, muy ultra focalizadas porque al hogar que está en situación de pobreza no lo aborda completamente sino a los miembros del hogar (casi siempre son los de 5 años) entonces tiene que ser sin duda un estado cuyo centro no sea el mercado, que es lo que*

---

<sup>48</sup> En respuestas a los modos para superar el subdesarrollo en la región como el modelo desarrollista en (años 50 y 60) y la dialéctica neoliberal (principios de los 90). Esta postura caracteriza el Desarrollo según tres momentos históricos a los que corresponden tres modelos teóricos del Desarrollo: teoría de la modernización, teoría de la dependencia y Postdesarrollo. La “teoría de la modernización” es una postura del modelo de desarrollo como crecimiento económico, capital, ciencia y tecnología (paradigma liberal de epistemología positivista). La “teoría de la dependencia” (paradigma Marxista de epistemología Realista/dialéctica) intenta explicar como el subdesarrollo no fue generado por una falla en este primer modelo de modernización sino por una condición desigual en el “poder adquisitivo y la relación entre exportaciones e importaciones” entre los países de la “periferia” o subdesarrollados, quienes además acaecían la desventaja de la “la colonización y el modelo extractivo de economía” (Escobar, 2012).

<sup>49</sup> también Asia y África, todos por ser considerados como los “países subdesarrollados”

<sup>50</sup> Hace referencia a que esta transición implica ontologías múltiples, que resulta en cambiar de la concepción moderna del mundo como universo. Un símil sería la trascendencia del paradigma de la globalización hacia la planetarización.

*sucede en este caso, favorecer el mercado, sino cuyo centro sea realmente el bienestar de la población. Eso obviamente no riñe con que haya un mercado (...) pero, donde las políticas sociales se antepongan ante los asuntos del mercado y no al revés que es lo que sucede en Colombia donde lo social ya entra en una lógica mercantil” (AE1)*

No obstante, recobra importancia como lo afirma el PDSAN, tener una visión clara de desarrollo, asunto que, lejos de ser solo una definición normativa sin trascendencia, puede hacer la diferencia en una PPAYN por ser un condicionante fundamental para que realmente se dirijan a la solución de las problemáticas alimentarias y nutricionales de las personas y no se desvíen en el camino hacia otros intereses.

*“La visión del desarrollo es importante porque es muy fácil perderse en lo técnico. En lo técnico es definamos que programas vamos a hacer, definamos unas metas y ese es un peligro muy enorme...definamos unas metas (...) Si usted no tiene como principio un desarrollo humano, un desarrollo equitativo, un desarrollo para todos, eso le va a parecer lo mismo que la producción alimentaria la haga una multinacional a que la haga un grupo étnico, o que desplacen a la gente porque no tiene los recursos para comprar la tecnología. Por eso creo que no es que sea importante, es que sin eso no se debe hacer”. (AA1)*

Por tanto, es un valor agregado que el PDSAN tenga una visión clara de desarrollo que trasciende los fines de crecimiento económico centrándose en las personas desde el DHANA, la equidad y la sustentabilidad.

*“Si la verdad yo creo que es un plan de avanzada porque, un ejemplo es que trascendió el enfoque, el marco teórico de la seguridad alimentaria. No estoy diciendo con ello que es obsoleto, no, pero sin duda lo trascendió porque hoy en día hay unos desafíos en la alimentación que ameritan otras perspectivas, porque los procesos alimentarios son muy complejos, multicausales y requieren otro tipo de abordaje, si se quiere resolver esta situación” (AE1).*

*“Lo que oriento la construcción de las líneas fue fundamentalmente el conocimiento y a la experticia del equipo pero además la apuesta que tenían ya una concepción muy clara en la visión de desarrollo (...), yo creo que este plan ya rompe con unos esquemas muy básicos de concepción de las políticas o de los instrumentos del campo alimentario nutricional” (AA2)*

Además, aunque puede haber muchas disputas alrededor del Desarrollo en las PPAYN, aquellas que van más allá del crecimiento económico, como el PDSAN, conectan el desarrollo con unas adecuadas condiciones alimentarias y nutricionales para todas las personas que les permita llevar mejores vidas, ser saludables y florecer como seres humanos. Esta consideración es muy importante máxime cuando, por un lado, como afirma Roe, en las narrativas de políticas sobre el desarrollo, las políticas se definen de manera amplia y están “directamente relacionadas con la experiencia ambigua de quienes toman las decisiones sobre ese desarrollo” (Roe, 1994, p. 35) y, en segundo lugar, en el contexto actual las PPAYN de Colombia “deben poner en el terreno de la comprensión de cuestiones como las desigualdades e inequidades sociales y la injusticia social” y además porque se señala que “el referente de las políticas públicas de alimentación y nutrición colombianas se debe reconstituir, con nuevas escuelas de pensamiento académico,

político y social que permitan redelimitar los problemas públicos para cargarlos de nuevos sentidos” (Ramírez, Castellanos, Aguirre & Pérez en Del Castillo, 2020, p. 106).

Esta redimensión en la comprensión y hechura de las PPAYN se debe dar por supuesto desde su estructura simbólica y por ende en la empírica, camino en el cual, el paradigma del Desarrollo Humano permite establecer nuevas lecturas de los fines y medios con que éstas deben construirse y formularse, así como el pensamiento sobre las cuestiones de la desigualdad, la justicia social o el bienestar de la población, entre otros. No obstante, como se plantea en la hipótesis de este trabajo, en el PDSAN aunque el paradigma de Desarrollo Humano se retoma en algunos puntos específicos (como en su propósito centrado en las personas) no se acoge ni referencia de forma directa, pues no se reconoce explícitamente que el Desarrollo Humano desde enfoque de capacidades puede ser un marco evaluativo global de la situación alimentaria y nutricional del departamento, o que sus principios (equidad, eficiencia, sustentabilidad, empoderamiento) pueden complementar los principios o enfoques asumidos por el PDSAN, pues como se verá solo en el principio de justicia social se hace alusión al enfoque de capacidades de forma ambigua asumido como teoría de justicia, reflejando un desconocimiento de su potencial para trascender en la formulación de las PPAYN.

#### *4.2 Los Principios del Desarrollo Humano narrados desde el PDSAN 2020-2031*

En el lenguaje complejo de una PPAYN para poder identificar empíricamente si ésta se orienta realmente a tramitar los problemas alimentarios y nutricionales desde una óptica del Desarrollo Humano desde las capacidades, es importante indagar entre sus discursos por los principios fundamentales de este paradigma, los cuales, dan cuenta si su fin es o no ampliar las libertades sustantivas de las personas, que incluye la libertad alimentaria y nutricional, “para ser y hacer aquello que valoran y de cuyo valor pueden dar razones” (Deneulin et al., 2018, p. 17). A continuación, se presenta el abordaje discursivo de los principios de equidad, eficiencia, sustentabilidad y empoderamiento en el PDSAN

##### *Equidad*

En Antioquia según el PDSAN se evidencia que, a pesar de los avances en la reducción de la pobreza, persiste la desigualdad en el departamento en general y entre sus subregiones. Esta desigualdad desde el Desarrollo Humano es un factor que afecta que las personas puedan llevar a cabo diferentes funcionamientos clave para el logro de su capacidad alimentaria y nutricional, como por ejemplo tener un buen estado de salud, entre otros. En este contexto, la equidad es un elemento estructurante para el funcionamiento de alcanzar un estado de bienestar individual —o buen vivir— como se denomina en el PDSAN, el cual lo incorpora como un principio de justicia social. Esta condición de equidad o justicia también se convierte en la única ruta para el pleno alcance de la seguridad alimentaria y nutricional a través de una alimentación adecuada y suficiente, es decir, es interdependiente de la garantía del DHANA.

El énfasis en el DHANA denota una especial postura de equidad frente a los grupos sociales con mayores desventajas en su capacidad alimentaria y nutricional, que se reafirma desde los enfoques acogidos por el PDSAN. Uno de ellos es el diferencial étnico, el cual apalancó la inclusión de actores como la Organización Indígena de Antioquia – OIA, los Resguardos Indígenas del departamento y los Consejos Comunitarios Afrodescendientes y sus planes de vida. Este enfoque, así como el de género y curso de vida, permiten igualar las condiciones de todas las personas, pero en especial la de grupos desaventajados, no solo por su etnia o raza sino también aquellos que han sufrido despojo de tierras, desplazamiento forzado o violencia: “El PDSAN 2020-2031 se formuló asumiendo que todas las personas son iguales y, por lo tanto, titulares de los derechos fundamentales” (PDSAN, p57).

Estos enfoques equiparan funcionamientos como adecuadas condiciones de vida, buen estado de salud, alimentación nutrición y, consecuentemente, favorecen la capacidad alimentaria y nutricional de las personas, siendo de suma importancia pues en Antioquia existen poblaciones con claras desventajas para gozar de la libertad para evitar cualquier forma de malnutrición, como el caso de las poblaciones rurales, las cuales como bien detalla el PDSAN, son quienes poseen peores condiciones de vida en múltiples aspectos como la pobreza, el empleo, la educación, acceso a servicios básicos como salud, agua potable, alcantarillado, entre otros, y son quienes padecen de forma más directa fenómenos que vulneran todas sus capacidades como la violencia y el desplazamiento.

*“El departamento de Antioquia es absolutamente diverso y tiene muchas particularidades que hace que se tengan que tener en cuenta la diferencia dentro de las acciones, por eso tuvimos en cuenta un enfoque diferencial incluso étnico” (AG1)*

La equidad también se evidencia desde el enfoque de la construcción de paz, con el cual el PDSAN impulsó procesos inclusivos de actores que han tenido un rol en el proceso del restablecimiento del tejido social del departamento y el país (por ejemplo, actores institucionales, la sociedad civil, población víctima del conflicto y organismo de cooperación internacional). Por su parte, desde el enfoque territorial, también se asume una postura equitativa que aborda las diferencias subregionales de Antioquia, y entre las zonas rurales y urbanas. Estas diferencias, como lo afirma el PDSAN, condicionan la superación de los problemas alimentarios y nutricionales de dichas poblaciones por lo que las PPAYN deben considerar mecanismos que igualen las condiciones de los territorios y sus actores para que puedan alcanzar resultados beneficiosos en su situación alimentaria y nutricional pero además su desarrollo productivo y social. Lo anterior implica que los propios territorios desarrollen las capacidades necesarias para gestionar su desarrollo “tanto en las administraciones locales, como en los ciudadanos, que faciliten su participación en la gestión del desarrollo territorial, así como facilitar que estos mecanismos de participación sean los más aptos de acuerdo con cada región y sus particularidades” (PDSAN, p. 64). Esto se relaciona con el empoderamiento, que será discutido más adelante.

*“Uno puede tener o pretender la visión más amplia posible de que pasa en su departamento, que problemas hay, inclusive que posibles soluciones (...) pero en ese plan cuando empezamos los talleres regionales y llegaban con esos insumos, de que pasaba en las regiones, de la gente como vivía del río, como el río era importante en su vida, que había pasado con la minería, cuál era el papel que estaba jugando la industria bananera, como eso había impactado el medio ambiente, eso no es posible, saberlo y tenerlo en cuenta e incorporarlo al proceso de planeación, si eso no se hace con los actores de cada uno de los territorios y los actores de cada uno de los territorios tampoco son homogéneos (...) esa diversidad en las maneras de ver el mundo, pero también de intereses, es imposible que se pase por alto eso porque si no... no se hace un plan que sirva, que este actualizado” (AA1).*

*“También tuvimos un enfoque territorial por la diversidad del departamento, ya que tenemos todos los climas y zonas de difícil acceso que hace que nuestras estrategias tengan que ser diferenciales en el territorio” (AG1)*

Sin embargo, es importante mencionar una contranarrativa del PDSAN en relación con la equidad desde el Desarrollo Humano y el enfoque de capacidades y es el planteamiento de su principio de justicia social de una forma un tanto ambigua, que puede relacionarse con el entendimiento superficial del Desarrollo Humano en esta PPAYN. Aunque en el PDSAN se incluye el principio de justicia social que entiende que todas las personas son iguales y por tanto titulares de derechos fundamentales como el de la alimentación y se alude al enfoque de capacidades de Sen junto con los aportes al enfoque de capacidades hechos por Martha Nussbaum (fundamentada en la dignidad de la vida humana), las narrativas evidencian que el enfoque de capacidades se asume como una teoría de la justicia.

*“Dentro de las diferentes perspectivas sobre la justicia social, acogimos la propuesta de Amartya Sen, quien postula que: el desarrollo humano debe entenderse como la libertad para desplegar capacidades (Sen y Nussbaum, 1996; Sen, 1997) (PDSAN, p. 57)*

Para algunos actores entrevistados las capacidades se relacionan con la visión de desarrollo del PDSAN, pero no las leen como una teoría de justicia coincidiendo con los teóricos de este enfoque que afirman que, contrario a lo que frecuentemente sucede, las capacidades no pueden entenderse como una teoría pues su óptica lo que permite es evaluar asuntos relacionados con la justicia y el desarrollo (Deneulin, 2019). Esto significa que el enfoque de las capacidades que fundamenta el paradigma de Desarrollo Humano, como bien lo explica Robeyns (2005), no es una teoría “que pueda explicar la pobreza, la desigualdad o el bienestar”. Antes bien “proporciona una herramienta y un marco dentro del cual conceptualizar y evaluar estos fenómenos” (p. 94). Por consiguiente, como afirma Sen citado por Robeyns (2005), “una teoría de la justicia debe incluir tanto consideraciones agregadas<sup>51</sup> como distributivas<sup>52</sup>, mientras que el enfoque de la capacidad no especifica un principio agregativo. Además, una teoría de la justicia también requiere componentes de procedimiento, como el principio de no discriminación, que el enfoque

---

<sup>51</sup> Maximizar los beneficios

<sup>52</sup> Minimizar la inequidad

de capacidades no está diseñado para cumplir” (p.96). Al respecto Téllez Cabrera (2019) adiciona que el enfoque de capacidades “se le cataloga como un enfoque y no como una teoría completa de justicia social, porque no resuelve todos los problemas distributivos, sino que trata de especificar, más bien, un mínimo social suficiente mediante umbrales” (p.25).

Según lo anterior, debe entenderse que si bien el enfoque de capacidades nos brinda información que ayuda a emitir juicios sobre el bienestar alimentario y nutricional o las PPAYN, en su “aplicación a las cuestiones de política y cambio social requerirá a menudo la adición de teorías explicativas” pues insistentemente su fin es el de evaluación y valoración del bienestar individual, los arreglos sociales, el diseño de políticas y propuestas sobre el cambio social (Robeyns, 2005, p. 94).

### *Eficiencia*

En el PDSAN, la eficiencia como principio puede evidenciarse en todo el proceso de formulación. En su punto de partida conceptual, se considera detalladamente el momento histórico en que se formula, y todos los elementos contextuales relacionados, con el fin de obtener un panorama completo de las problemáticas alimentarias y nutricionales del Departamento. Esta consideración, así como otros aspectos propios de la formulación se denominó en el plan como gestión integral que a su vez “le implica una visión a largo plazo en la que cobra especial relevancia la definición de prioridades o apuestas, entendidas como el principio ordenador a los procesos de toma de decisiones sociales y a la elaboración y aplicación de las políticas públicas” (PDSAN, p.726).

La gestión integral, no solo pasa por profundizar fenómenos que impactan lo alimentario y nutricional para definir acciones, sino también por la identificación o mapeo de los actores protagonistas para el logro de los propósitos del PDSAN y sus roles esperados para el intercambio eficiente de recursos, como lo especifica también el enfoque de gobernanza democrática y en red en el cual se resalta la importancia de comprender las capacidades y el relacionamiento de los actores, que puede tener un impacto positivo desde la eficiencia

*“La constitución de redes de actores de estar acompañada de un direccionamiento institucional que posibilite establecer relaciones no solo entre distintas instancias u órdenes territoriales de gobierno, sino, también, entre entidades gubernamentales del mismo nivel territorial (Méndez, 1997), pues la sociedad se ha convertido en un sistema de subsistemas altamente diferenciados (economía, política, ciencia y tecnología, derecho, familia, etc.) que implica avizorar acciones o estrategias desde múltiples enfoques, actores, recursos y escenarios” (PDSAN, p. 61).*

Así mismo, un aspecto que favoreció mucho la eficiencia como parte de la gestión del proceso de formulación del PDSAN fue el enfoque metodológico de planeación prospectiva, el cual, con la definición de elementos como los factores de cambio, su priorización, análisis estructural, construcción de escenarios futuros, talleres de consulta de expertos, talleres subregionales y departamentales, entre otros, favorecieron procesos cruciales como la priorización de las problemáticas y la proyección de las acciones y apuestas hacia el 2031. Esta metodología aportó a la gestión integral y refleja la eficiencia en elementos concretos como las 14 apuestas del Plan

a 2031 listadas en la tabla 6 (capítulo 3). Al analizar dichas apuestas se identifica como éstas se plantean considerando elementos que promueven el uso óptimo de diversos recursos, que desde el Desarrollo Humano se identifica que contribuyen a ampliar las oportunidades relacionadas con las capacidades alimentarias y nutricionales y el bienestar de la población. Entre los recursos que se contemplan están los humanos, materiales, medioambientales, institucionales, tecnológicos y de innovación, informativos, de comunicación, investigación y financieros. En especial, en la etapa de formulación, los recursos humanos y técnicos fueron destacados por los actores como contribuciones a la eficiencia

*“Lo fundamental fue la constitución del equipo, era un equipo muy bien pensado desde la coordinación porque fue un proceso que tuvo expertos y expertas en ciertas temáticas muy concretas que permitieron precisamente esa identificación de manera muy clara en términos alimentarios y nutricionales (...) Otro tema que es importante mencionar es la rigurosidad en términos de la orientación metodológica, de levantamiento de la información” (AA2)*

*“Nosotros constituimos un equipo de trabajo muy interesante con gente de la academia (...) pero también había otros profesionales de la universidad (...) de la Gerencia de seguridad alimentaria y nutricional que fue la que lideró y le apostó a hacer el plan, a elaborarlo, a discutirlo, a ponerlo en consideración en las instancias de decisión y también tuvimos una asesoría para la planeación, ya para los aspectos más técnico-políticos de la planeación” (AA1)*

Sobre este asunto de la eficiencia desde la gestión integral, se evidencia una contranarrativa desde los actores, que señalan que, en general, las PPAYN del país adolecen de estas características pues en muchos casos su formulación se circunscribe a asuntos solamente técnicos, direccionada por personal con bajo conocimiento y capacidades para el diseño de PPAYN

*“Las políticas se diseñan prácticamente por un grupo de técnicos y en el mejor de los casos a partir de fuentes secundarias confiables, pero creo que la principal dificultad es la falta de capacidades instaladas, de conocimiento, cualificación, de desarrollar también una línea incluso desde la academia para poder acompañar mejor estos procesos de formulación de políticas”.*  
(AE1)

Particularmente, para el PDSAN se refuerza esta contranarrativa desde la experiencia narrada por los actores pues a pesar de su gestión integral, se relata el peligro de perder esta eficiencia en la formulación del PDSAN en su fase posterior de implementación

*“Hay una debilidad grande que tiene la gerencia de seguridad alimentaria como líder de este proceso y es no tener personal vinculado y con capacidad técnica que perduren en el tiempo, por lo que hay muchos contratistas que vienen y van y por esto hay riesgo de que se pierda el hilo y no haya alguien que vele porque las acciones se mantengan (...), hay un riesgo muy grande de que no pase nada o de que se cambie el enfoque de algunas acciones”.* (AG1)

En síntesis, la eficiencia desde el Desarrollo Humano se abordan en el PDSAN desde la gestión integral y la planeación prospectiva, en tanto son elementos que demuestran que las rutas elegidas ofrecen el mayor impacto en términos de las oportunidades relacionadas con la alimentación y nutrición (capacidades alimentarias y nutricionales) que las personas y comunidades dispondrán

en un tiempo dinámico y a largo plazo comprendido entre el 2020 y el 2031, que implican un reconocimiento y uso óptimo de los diversos recursos (ambientales, humanos, materiales, institucionales, entre otros).

### *Sustentabilidad*

Desde el desarrollo humano, la sustentabilidad implica considerar que, resultados como el disfrute de los funcionamientos y capacidades alimentarias y nutricionales, puedan perdurar en el tiempo. Ello implica considerar factores de diversa índole, no solo los ambientales sino leer el progreso simultáneamente desde todas sus dimensiones, que abarcan asuntos sociales, políticos, financieros, entre otros (Deneulin et al., 2018).

En el PDSAN la sustentabilidad se construye discursivamente como el camino seguro y perdurable para avanzar hacia la consecución de los propósitos en el 2031, salvaguardando la esencia de cada una de sus líneas estratégicas, que involucran a los habitantes del Departamento como al territorio en sí mismo y diferentes dimensiones del contexto. En primer lugar, la sustentabilidad en el Plan parte de un análisis contextual que considera el momento crítico que vive Antioquia, Colombia y el mundo, no solo desde la degradación medioambiental sino desde las crisis sociales, económicas y políticas, que inspira la configuración de su postura y esencia como apuesta de futuro

*“Fundamentamos la propuesta en una visión integradora de la seguridad alimentaria y nutricional que reclama cambios en las formas de producir, distribuir, consumir y disponer de residuos alimentarios para garantizar el derecho a la alimentación de todos los habitantes del territorio (...) Se trata por lo tanto de alimentarnos de una manera sostenible y sustentable, como resultado de las relaciones y vínculos vitales entre los agentes del sistema alimentario”. (PDSAN, p.40)*

Esta lectura del PDSAN deja claro que el sistema alimentario es interdependiente del medio ambiente y los recursos naturales, por lo que también todos los actores que lo componen comparten esta interdependencia con el planeta. De lo anterior que en el campo alimentario y nutricional surjan en los últimos años discusiones alrededor del consumo consciente, consumo responsable, consumo ético o ciudadanía alimentaria, entre otros (Gómez-Benito & Lozano, 2014; S. Martínez, 2000; Moragues & Morgan, 2013). En este sentido es muy valioso que en la formulación del PDSAN que inicia en 2018, desde su visión de sustentabilidad se haya previsto algunos debates que, hoy en día como consecuencia de diversas situaciones mundiales (como la pandemia por la COVID-19 o las desigualdades y crisis preexistentes<sup>53</sup>), se retoman fuerte y decididamente alrededor del paradigma de Desarrollo Humano.

---

<sup>53</sup> La pandemia de COVID 19 recruce el contexto de seguridad alimentaria y nutricional más recientemente documentado en el país y en el departamento como bien se describe en el capítulo 1, lo cual no solo aumenta las brechas en la garantía del DHANA sino que revela entre otros el “el fracaso de los sistemas convencionales de producción y distribución de alimentos”, pero también la “debilidad de los problemas de asistencia alimentaria para responder a la crisis” y “el acaparamiento de alimentos, que genera pérdidas y es la principal causa del desperdicio a gran escala” (Del Castillo, 2020, p. 23)

Este tema constituye una gran controversia para el Desarrollo Humano, la cual es profundizada en el informe de Desarrollo Humano de 2020 en el cual, grosso modo se indica que vivimos el Antropoceno o era de los seres humanos, una nueva época geológica en la cual se ve condicionado el futuro del planeta a causa de las acciones humanas. Este Antropoceno tiene una relación bidireccional con el Desarrollo Humano, pues a la vez que lo condiciona, invita a replantear el paradigma como una gran oportunidad de mitigar las presiones planetarias. En el informe se reconoce y amplía algunos aspectos ya discutidos por el PDSAN, como que los sistemas sociales —dentro de los cuales cabría el sistema alimentario— y los sistemas naturales “no deberían verse solamente como sistemas interdependientes y que interactúan entre sí, sino como mutuamente integrados”(PNUD, 2020, p. 27). Ahora bien, se dice que genera controversia pues es una discusión que provoca un replanteamiento en el paradigma del Desarrollo Humano que desde sus inicios ha estudiado como abordar los desequilibrios sociales pero desatendido sistemáticamente los desequilibrios planetarios, razón por la cual reimaginar la trayectoria del Desarrollo Humano en el Antropoceno “exige que todos los países mejoren su bienestar de manera equitativa y alivien las presiones sobre el planeta” (PNUD, 2020, p. 31).

Este ha sido un llamado hecho años antes por Amartya Sen en afirmaciones como esta: “No es tanto que la humanidad esté intentando sostener el mundo natural, sino que se intenta sostener a sí misma. Somos nosotros quienes desapareceremos a menos que consigamos poner el mundo que nos rodea en un orden razonable. La precariedad de la naturaleza es nuestro riesgo, nuestra fragilidad” (Sen, 2013 citado en PNUD, 2020, p. 25).

Sobre ello es interesante que el PDSAN acoge entonces un concepto propio de sustentabilidad, el cual está ligado a sus principios como el de sistemas alimentarios saludables y sustentables y alimentación saludable y sustentable, así como a varias de sus líneas estratégicas. Bajo sus narrativas esta sustentabilidad está ligada a aspectos no solo de origen ecológico como el cuidado de los recursos naturales y el medio ambiente, sino que incluye otros aspectos de origen social y cultural con el fin de que sea un concepto dirigido a garantizar la salud, la soberanía alimentaria, el bienestar social, la diversidad cultural, la historia, entre otros. Sobre este concepto es de anotar que, fue fruto de controversia interna desde la fase de formulación, tal como afirma uno de los entrevistados

*“Ahí hubo varias discusiones incluso en términos de los conceptos que se iban a utilizar, por eso se discutió tanto el concepto de sostenible y sustentable, pero más allá de la denotación nominal de las categorías, (...) tiene que ver mucho con la orientación o el alcance que iba a tener el plan, este plan tiene un objetivo un poco más amplio que no tiene que ver solo con la seguridad alimentaria nutricional” (AA2)*

Ahora bien, Amartya Sen en su artículo *The Ends and Means of Sustainability* discute desde el enfoque de capacidades la sostenibilidad, un asunto que a su vez es una primera contranarrativa hacia la visión de sustentabilidad del PDSAN. En este artículo, Sen reconoce que el término desarrollo sostenible (*sustainable development*) acuñado por el informe de la Comisión Brundtland de 1987 “Nuestro futuro común” entendido como “el desarrollo que satisface las

necesidades de la generación presente sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras para satisfacer sus propias necesidades” es una postura incompleta, pues evalúa el desarrollo desde las “necesidades”. Sen afirma que desde el enfoque de las capacidades “si queremos mantener la libertad de las generaciones futuras para vivir de la manera que quieran y según lo que tengan razones para valorar (sin importar si esto corresponde a su propia concepción de sus 'necesidades', sin mencionar nuestra propia concepción de sus 'necesidades' o la de los expertos), entonces deberíamos elegir un visión de desarrollo sostenible basado en la libertad” (Sen, 2013, p. 9), pero mantiene la denominación de sostenible o sostenibilidad, a diferencia del PDSAN el cual acuña la noción de sustentable o sustentabilidad, entendida como un concepto superior y diferente a la sostenibilidad.

En segundo lugar, se debe mencionar una contranarrativa desde la literatura y movimientos sociales hacia lo sostenible que argumenta disyuntivas entre este término y el de sustentable, los cuales, aunque se asumen como sinónimos, no tienen el mismo significado ni origen. Lo sostenible se centra en un aspecto ambiental, pero trata de forma independiente otras dimensiones como la económica o política convirtiéndose en un concepto dual y confuso respecto a asuntos concretos como el crecimiento económico. Por el contrario, lo sustentable además de incorporar en su significado lo ambiental lo hace articuladamente con lo político y lo económico, frente a lo cual establece una postura ética y de principios ecológicos, morales y culturales (Rivera-Hernández et al., 2017; Zarta Ávila, 2018). Podría decirse que esta controversia es abordada en el PDSAN y constituye uno de los argumentos para que se asumiera dentro de sus conceptos fundamentales la sustentabilidad y no la sostenibilidad.

Un elemento para adicionar sobre la sustentabilidad identificada tanto en las narrativas del PDSAN y algunos de los actores, son los instrumentos legislativos formales, los cuales, a la vez que dan origen al PDSAN también le abonan el terreno hacia el futuro para su implementación, es decir para su sustentabilidad.

*“inicialmente parte de una tarea que dejó la política pública de seguridad alimentaria que es la ordenanza 046 al decir que para su operación debía de formularse un plan para la seguridad alimentaria. Porque en teoría los planes operacionalizan la política pública, entonces el PDSAN es claro que es un instrumento que va a favorecer las políticas alimentarias del departamento porque es una operación de la política en el territorio” (AG1)*

Hay que añadir, además que la sustentabilidad desde lo jurídico va de la mano de lo mencionado anteriormente sobre el principio de eficiencia y los aspectos metodológicos prospectivos propios del PDSAN, los cuales, le permitieron en la fase de formulación realizar una lectura muy aproximada a la realidad de las problemáticas alimentarias y nutricionales del departamento y proyectar las acciones a seguir durante los próximos doce años de una manera sustentable

*“Con la plena convicción de que estas apuestas son alcanzables y que Antioquia se encuentra en un momento decidido por transformar la realidad alimentaria de sus habitantes, el Plan se vale para su implementación en los próximos doce años no solo de los instrumentos de política que*

*instaron su formulación como la Ordenanza 046 de 2016, sino del ejercicio coherente de formulación prospectivo” (PDSAN, p.42)*

*“Por un lado, habían unas demandas legales específicas que también había una realidad social y política que ameritaba que hubiera un plan” (AA1).*

Este aspecto jurídico y metodológico no solo favorece la sustentabilidad propia del plan sino las de otras PPAYN del departamento y desde el Desarrollo Humano se relaciona con la sustentabilidad social porque involucra no solo a la institucionalidad sino a otros grupos sociales para que apoyen estas iniciativas en el tiempo, haciendo frente a elementos identificados en el análisis contextual y el diagnóstico del PDSAN que puedan ser nocivos para las capacidades alimentarias y nutricionales de la población.

*“Yo creo que es un instrumento que favorece significativamente las políticas públicas y nutricionales del departamento (...) es muy completo, integral, que tiene una visión a largo plazo sobre el sistema alimentario y nutricional (...) entendiendo pues que cuando estamos hablando de políticas no estamos hablando de las ordenanzas o los acuerdos que hayan en el departamento en relación con este tema sino todas las acciones y decisiones que se toman en relación con el campo alimentario y nutricional en el departamento” (AA2)*

Por último, como se mencionó en las narrativas de la eficiencia, desde lo jurídico y normativo si bien el PDSAN significó un avance, pues contó con el apoyo institucional, además de todas las líneas estratégicas con visión de sustentabilidad; desde los actores se percibe una contranarrativa referida a la implementación en la cual, desde programas como por ejemplo “Seguridad Alimentaria al Curso de Vida” que inicia la gobernación en el 2020, y que consiste en cinco ciclos de apoyos con paquetes alimentarios para la población Antioqueña en condición de vulnerabilidad, se percibe un retroceso hacia programas con enfoque solo de asistencia alimentaria y gestión del riesgo en población vulnerable focalizada (niños y niñas, entre 6 meses y 5 años; adultos mayores a partir de los 60 años; y de mujeres gestantes y madres lactantes).

*“Es un reto absolutamente gigante que tienen las administraciones y hacer que no se pierdan las acciones ni el enfoque porque la capacidad institucional al salir las personas y al tener tantos relevos en los equipos inevitablemente se pierde ese enfoque (...) La gerencia de seguridad alimentaria tomó decisiones sobre la ruta de implementación y priorizo algunas acciones que para mí consideración son consistentes con el plan y hay otras que no ya que se vuelven a reducir a un enfoque muy asistencialista”(AII).*

*“También hay algunas contradicciones (...), uno ve asuntos muy claros sobre la justicia social, la equidad, etc... Pero eso finalmente como se baja, como se concreta, como se materializa (que es donde uno quiere ver todo ese discurso) ya plasmado en unas líneas estratégicas, ahí existe una gran brecha o distanciamiento entre esos dos asuntos. Desde ese diseño y esa formulación, el PDSAN creería que da cumplimiento a esos desafíos, está a la altura de las circunstancias. Creo que el problema está en la implementación. Además que con la circunstancia de que se cambió de gobierno y no fue el gobierno que está actualmente el que la lideró, entonces percibo que no hay la misma decisión y voluntad política porque no fue gestado por los gobernantes que ahora*

*tenemos de turno. Eso también incide en la forma como se implementan las políticas, que tanto de esa implementación conserva el espíritu de lo que inicialmente se había planteado y lo otro son las circunstancias que estamos viviendo hoy con la pandemia, cualquier planeación que se halla hecho esta pandemia la cambió completamente” (AEI)*

Esta debilidad se percibe también a nivel municipal, pues ante la diversidad de los municipios que conforman el departamento, existen también condiciones particulares de algunos territorios que afectan la sustentabilidad del PDSAN a este nivel

*“Generalmente se le presta más atención a la infraestructura (...), también en este momento el tema de la seguridad (...) entonces si queda como en un segundo plano la seguridad y soberanía alimentaria (...) En este momento la debilidad que encuentro es en la ejecución (...) en algunos municipios, pueden haber dificultades en el desarrollo de esas políticas públicas y de esos planes, programas y proyectos de seguridad alimentaria” (ASI)*

Como se pudo observar, en la actualidad en el departamento existe una paradoja sobre la sustentabilidad del PDSAN en su implementación pues, pese a los asuntos de eficiencia, conceptuales, metodológicos, incluso normativos y jurídicos positivos resaltados en su formulación, en el plano empírico se percibe que se han ido diluyendo estas intenciones iniciales, sumado a los efectos de pandemia, los cambios de gobierno del departamento que se dieron en el año 2020 que significaron nuevos intereses sobre la arena política y las particularidades municipales. Todo lo anterior, abre muchas incógnitas sobre el futuro del PDSAN y los fines y medios de las demás PPAYN del departamento.

#### *Empoderamiento*

Este principio está estrechamente relacionado con la agencia, pues “la participación y el empoderamiento se refiere a los procesos en los cuales las personas actúan como agentes ya sea individualmente o en grupo” (Deneulin et al., 2018, p. 55). Desde el PDSAN se aclara que la SAN requiere de procesos de acción pública originadas desde el Estado y de la sociedad civil que promuevan la participación. Desde el Desarrollo Humano, esto está estrechamente relacionado con la agencia individual y colectiva que denota la capacidad de los individuos para perseguir sus objetivos de vida. Este es un proceso en el cual las personas requieren participación y que se les tome en cuenta como actores pertenecientes a un sistema alimentario y nutricional y que contribuyen potencialmente a las PPAYN. Estos procesos de participación también significan empoderamiento, es decir, la libertad que tienen las personas para tomar decisiones respecto de los asuntos que consideran afectan sus vidas. Desde la formulación del PDSAN se puede observar que los actores fueron fundamentales y se consideraron sus roles para el logro de los propósitos

*“Todos estos principios mencionados requieren de dos actores centrales para su materialización: el Estado y la ciudadanía (...) El Estado debe tener no solo un papel regulador sino también catalizador de iniciativas, porque sin ese rol no es posible reconducir algunos procesos que deben ser corregidos de manera perentoria dada la urgencia de los problemas planetarios. Pero además el ciudadano de manera individual y especialmente a través de sus organizaciones está llamado a tener un rol activo, responsable y consciente en la transformación de nuestros sistemas y patrones alimentarios” (PDSAN, p.41).*

Especialmente, desde el principio de ciudadanía alimentaria que acoge el PDSAN, se clarifica la importancia de la agencia, pues es claro que la ciudadanía se define a través de los derechos de las personas, pero también implica unos aspectos emanados del concepto propio de ciudadanía como lo son los deberes y responsabilidades positivas, o las acciones que deberían potenciarse, y negativas, o sea lo que no se debe hacer. Esto significa que, reconociendo el carácter actual de la alimentación que se desarrolla dentro de un sistema alimentario global, las decisiones alimentarias de los individuos se interconectan entre sí independientemente de su latitud, así como también guarda una estrecha relación con las generaciones futuras, el medio ambiente y demás recursos naturales (fauna y flora) y las equidad en las relaciones entre los actores del sistema alimentario desde el eslabón inicial (producción) hasta el final (consumo) (Gómez-Benito & Lozano, 2014). Por tanto, las personas “deben tomar en consideración los intereses de los demás, así como estar abierto al debate y a la deliberación”(Gómez-Benito & Lozano, 2014, p. 85).

Así mismo, el empoderamiento se relaciona con la acción pública en alimentación y nutrición<sup>54</sup> y en el PDSAN es impulsado desde el proceso de planificación participativa a través de los encuentros subregionales y departamentales, que involucraron más de 1200 ciudadanos, así como otras secretarías, corporaciones, organizaciones no gubernamentales y demás actores convocados. Este proceso no fue fortuito pues desde el PDSAN se plantea la participación de los individuos como un aspecto importante, no solo desde el aspecto consultivo sino porque los actores tienen un rol para el logro de la transformación alrededor de su propósito, el cual, para que realmente tramite las problemáticas alimentarias y nutricionales de la población se debe formular conjuntamente entre todos los involucrados, no solo como una postura de los planificadores. Esto refuerza el hecho de que la lectura del PDSAN de la situación problemática partió de estudiar el contexto, pero también de escuchar a los individuos, que es un asunto crucial en la formulación de PPAYN.

*“El rol que debe cumplir la población es ese, de participar, de tener voz de verdad activa, de decidir las políticas que quieren para mejorar su situación, para transformar su situación y su bienestar, y la academia debe ser ese garante de que esa voz sea realmente escuchada, transmitida de la manera más fiel, interpretar los intereses de la comunidad de la mejor manera”. (AEI)*

*“Para mí el proceso de construcción participativa cumple un papel importante porque es darle la voz y el voto al que tiene el conocimiento del territorio, no es lo mismo hacer un plan desde el escritorio de la gobernación de Antioquia a estar en el territorio (...), yo y mis compañeros del oriente antioqueño estamos convencidos de que si le trabajamos duro a ese tema contribuimos mucho a mejorar la calidad de vida de la población porque la seguridad y soberanía alimentaria son transversales al desarrollo humano” (ASI).*

---

<sup>54</sup> Tal como se observa en el análisis de co-ocurrencias. Entre empoderamiento y agencia en alimentación y nutrición se alcanza un coeficiente C, de 0,75; entre empoderamiento y acción pública en alimentación y nutrición 0,47 (ver también Diagrama 2-Anexo 1)

Además, se identificó por parte del actor gubernamental encargado de dirigir y coordinar el PDSAN, la gerencia de Seguridad Alimentaria-MANA, la confianza depositada en la población antioqueña, pues las narrativas e historias de los entrevistados manifiestan creer en el poder de cambio que tienen los agentes de forma individual y colectiva para transformar sus vidas frente a sus problemas alimentarios y nutricionales no solo desde la lectura en la formulación sino también en la implementación de la política

*“Desde que la gerencia decidió emprender un proceso de formulación de este plan de seguridad alimentaria se tuvo claro que era indispensable que fuera un proceso participativo para poder hablar de que fuera una política pública construida en el territorio y para el territorio, por eso siempre se consideró importante la participación de los actores, porque eran ellos quienes podían hacerle esta abogacía en la implementación” (AGI)*

Con este asunto del empoderamiento y la agencia se puede relacionar la gobernanza democrática y en red del PDSAN, que fue un elemento transversal. Esta relación se da en el sentido en que el empoderamiento y la agencia se constituyen nuevas formas de relacionamiento de las personas para intervenir en sus procesos de desarrollo y tomar decisiones respecto de los problemas alimentarios y nutricionales que afectan sus vidas y, como se anotó mas arriba, es una forma de acción pública<sup>53</sup>. En esta línea, la gobernanza del PDSAN, como marco analítico, también implica un nuevo relacionamiento entre la sociedad y el Estado y contribuye a la acción pública, según la cual el interés por resolver los problemas alimentarios y nutricionales no solo es del Estado sino de la sociedad en conjunto.

Lo anterior se identifica desde la gobernanza democrática como la describe el PDSAN, que prioriza la vida colectiva, es decir, pone a “la sociedad como corresponsable de las acciones, todo esto por medio de la participación ciudadana, así como de las experiencias, conocimientos y capacidades de las personas” (PDSAN, p.479). Estos últimos elementos de participación ciudadana y aquellos atributos propios de los individuos y colectivos humanos, son mecanismos para ejercer la agencia y el empoderamiento. Del mismo modo actúa la gobernanza en red, asumida también en el PDSAN, pues tanto en la formulación como en la implementación de esta PPAYN, fortalece el empoderamiento y la agencia entre los actores, especialmente aquellos que se relacionan fuertemente con los temas alimentarios y nutricionales, ya que permite su mutuo reconocimiento en cuanto a diversos asuntos como los recursos que poseen o “la disposición para la cooperación y constituir acciones en el marco de la intergubernamentalidad mediante redes interorganizativas e intersectoriales” (PDSAN, p. 479), favoreciendo los lazos de confianza. Este tipo de gobernanza es un elemento que favorece la acción pública especialmente en situaciones para afrontar los problemas alimentarios y nutricionales, pues tal cual como describe Sen y Dreeze (1989), en estos escenarios, la acción pública tiene el desafío de clarificar los diferentes cursos de acción.

Estas vías dependen en gran medida de la naturaleza, el poder y recursos de los actores involucrados. Así mismo, en la solución de los problemas alimentarios y nutricionales no solo se deben abordar temas relacionados con la producción de alimentos o su distribución, puede ser

necesario pensar otros asuntos relacionados con la atención médica y control de epidemias o incluso, formas de potenciar el aumento de los ingresos y otros medios de subsistencia de las personas como el empleo. En este punto, la acción pública requiere la complementariedad y la compensación entre las diferentes vías de acción en la que intervienen diversos actores (Dréze & Sen, 1989)

*“los actores son importantes, pero hay que tener en cuenta que esos actores se tienen que involucrar en un contexto, hay que articularlos y hay que conectarlos con unos objetivos específicos incluso en términos institucionales; y ahí precisamente con la gobernanza democrática y en red que fue la propuesta que se hizo para el plan, veíamos que efectivamente es una gobernanza en red, porque hay que priorizar el relacionamiento entre los actores, es decir, los actores de producción, distribución, ambiente, no pueden estar como ruedas sueltas, tiene que haber un eje articulador que permita tener procesos transversales” (AA2)*

Sin embargo, sobre esta noción de gobernanza hay una contranarrativa según la cual se señala que en América Latina hay escasos debates sobre su adopción, pues mayormente se han difundido los instrumentos de gobernanza propuestos por organizaciones multilaterales, principalmente el Banco Mundial y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (Zurbriggen, 2011). Sobre estas a su vez, se han planteado controversias pues se considera que en el marco latinoamericano se han implementado como una gobernanza liberal que ha ocasionado una “gestión técnica de los recursos públicos y en este sentido abre la puerta a una cierta privatización del campo público y de la decisión política, con lo que finalmente puede terminar justificando las reformas neoliberales en el ámbito político, económico y social” (Launay, 2005, p. 92). En relación a esto, como afirma Zurbriggen en algunos casos específicos de políticas sociales de la región se observa como lo teórico de la gobernanza no se aplica en el plano empírico, como en el caso de la descentralización del gobierno que se ha desarrollado bajo una perspectiva neoliberal que ha configurado un marco institucional que poco ayuda al fortalecimiento democrático y al desarrollo territorial, y no ha contribuido a consolidar la ciudadanía y los derechos sociales (Zurbriggen, 2011).

Retomando, tal como se ha descrito, en las narrativas del PDSAN se pueden identificar los principios del Desarrollo Humano en el proceso de formulación que inicia con la lectura y reconstrucción de los problemas alimentarios y nutricionales del Departamento de Antioquia, pero también en los procesos subsiguientes que plantean las futuras rutas estratégicas para su intervención. Así, la equidad se incorpora desde su principio de justicia social y los diversos enfoques como el diferencial étnico, el de género, curso de vida, territorial y construcción de paz; la eficiencia se acoge desde la gestión integral, la planeación prospectiva y el despliegue de diversos recursos humanos y técnicos; la sustentabilidad se incorpora desde una visión compleja de asuntos de orden ecológico pero también de orden social o cultural reflejado en los principios asumidos por el PDSAN (como el de sistemas alimentarios saludables y sustentables) que trazan una ruta clara para el logro de su propósito en un horizonte de tiempo futuro y que se apoya para su implementación en elementos jurídicos y legislativos; y, por último el empoderamiento se lee

desde los principios que asume el PDSAN como la ciudadanía alimentaria y la gobernanza democrática y en red, pero se refleja principalmente desde el proceso de construcción participativa, que a su vez constituye un proceso favorecedor de la agencia y la acción pública.

#### *4.3 Otros factores que afectan el Desarrollo Humano, los funcionamientos y la capacidad alimentaria y nutricional*

Al analizar las narrativas del PDSAN sobre algunos elementos estructurales derivados del desarrollo económico o “modelo de economía”, aunque muchos pueden afectar el Desarrollo Humano, las capacidades y los funcionamientos alimentarios y nutricionales en este apartado se tratarán dos, la globalización y las nuevas configuraciones de los colectivos humanos derivados de la urbanización y migraciones, de los que se percibe un efecto que vale la pena destacar.

La globalización como bien detalla el PDSAN tiene efectos sobre la situación alimentaria y nutricional, especialmente por ocasionar cambios en la alimentación de las personas y las comunidades, es decir, en sus patrones de consumo, caracterizados por ser cada vez más homogéneos en una especie de “dieta global insalubre”, la cual, es consumida por un mayor número de personas sin importar su ubicación geográfica. Este efecto limita claramente el funcionamiento de saber alimentarse y estar bien nutrido. Adicionalmente, la globalización afecta a las instituciones nacionales, departamentales y locales, debilitando su acción regulatoria, su capacidad institucional y, por tanto, la forma en cómo participan en los sistemas alimentarios y estructuran las PPAYN, incidiendo en la soberanía alimentaria, la SAN y consecuentemente estableciendo enormes límites para que los individuos desarrollen a plenitud su capacidad alimentaria y nutricional. Como retoma el PDSAN, este efecto de la globalización en el funcionamiento de los sistemas alimentarios y las PPAYN, resulta de una economía extractivista que favorece una estructura de dichos sistemas en contravía de la garantía del DHANA.

Desde el enfoque de las capacidades como base filosófica del paradigma del Desarrollo Humano, podría pensarse que la configuración actual de los sistemas alimentarios globales, responden por un lado a un modelo de desarrollo que se centra en el crecimiento económico, pero por encima de ello a unas dinámicas utilitaristas, pues es un sistema orientado a satisfacer a la mayoría y a intereses de los privados para la producción de riqueza, y el nivel de satisfacción o utilidad está medida por la elección de consumo de las personas y no por el bienestar.

Respecto a lo anterior, los análisis hechos por Sen y Elster, quienes identifican unas fallas del utilitarismo basado en la satisfacción de las preferencias a partir de las elecciones, un “sistema alimentario utilitarista” será siempre víctima de su propia trampa pues no podrá nunca propender por el bienestar de las personas. Esta imposibilidad está dada por un asunto que explican los autores relativo a su fundamentación económica denominada la “maleabilidad social de las preferencias y las satisfacciones”. Esta maleabilidad significa que, como bien retoma Nussbaum, debido a que “las preferencias no son innatas y perennes: responden a las condiciones sociales. Cuando la sociedad ha puesto ciertas cosas fuera del alcance de algunas personas estas

normalmente aprenden a no querer tales cosas” (preferencias adaptativas) (Elster & Sen, 1983 citado en Nussbaum, 2011b, p. 75).

En sentido positivo se podría decir que, cuando la sociedad favorece el alcance de ciertas cosas a las personas, éstas aprenden a preferirlas, pero no como algo natural y para su bienestar y calidad de vida, sino como una elección “infundada” que aplicado a lo alimentario y nutricional, redirecciona o “adapta” la elección de los individuos sobre su consumo de forma consiente e inconsciente hacia patrones alimentarios no saludables ni sustentables, que podrían denominarse como “patrones alimentarios adaptativos”, y es una situación aún más marcada en los grupos poblacionales más vulnerables (Nussbaum, 2011b).

Este es el caso de la maleabilidad sobre los productos ultraprocesados impuesta por el mercado, la promoción y publicidad de las empresas y las compañías multinacionales y escasamente regulada por las PPAYN, que tiene un efecto devastador sobre la elección alimentaria de las personas y por ende, sus funcionamientos y capacidades alimentarias y nutricionales<sup>55</sup>. Este es un elemento que reconoce el PDSAN en el país y el departamento y se identifica a través del concepto de ambiente alimentario, el cual, en el PDSAN se clarifica como el punto de conexión o “interfaz” entre los individuos o colectivos humanos con un sistema alimentario más amplio. Este ambiente alimentario puede contribuir o no a una alimentación saludable pues constituye todas aquellas oportunidades u opciones que brinda un contexto físico, económico, político y sociocultural determinado en el que los individuos o colectivos humanos eligen que alimentos adquirir, preparar y consumir, lo que finalmente puede determinar un estado nutricional saludable o una condición de malnutrición. El que un ambiente alimentario ofrezca alimentos saludables está relacionado con el sistema alimentario y sus subsistemas tales como el de producción de alimentos (puede afectar la disponibilidad de alimentos y los precios relativos), almacenamiento y transporte de alimentos (puede fomentar o restringir la disponibilidad nacional de alimentos asequibles y saludables por importación o exportación), transformación de alimentos y venta al por menor (puede ofrecer productos insalubres ultraprocesados)

*“En Colombia y Antioquia el ambiente alimentario tradicional está siendo transformado por un ambiente en el cual se brinda a la población mayor disponibilidad y acceso a productos alimentarios ultraprocesados que se caracterizan por presentar un alto contenido de nutrientes relacionados con las enfermedades crónicas, es decir, altos en calorías, azúcares libres, grasas saturadas y con bajo contenido de nutrientes protectores para estas enfermedades, como la fibra. Estos productos han desplazado el consumo de alimentos naturales y mínimamente procesados*

---

<sup>55</sup> Como ejemplo, vale citar una de las grandes conclusiones del informe del grupo de expertos de la Organización Panamericana de la Salud, en relación con la maleabilidad de las preferencias en este grupo poblacional, cuando afirma que “los niños de toda América están expuestos a una publicidad generalizada e implacable de alimentos que tienen poco o ningún valor nutricional y alto contenido de grasas, azúcares o sal. Los constantes anuncios publicitarios de alimentos poco nutritivos y ricos en calorías que se emiten en los diversos medios de comunicación influyen en las preferencias alimentarias y pautas de consumo de los niños, lo que socava la eficacia de los consejos de los padres y profesores sobre los buenos hábitos alimentarios y pone a los niños en riesgo de padecer obesidad y enfermedades relacionadas en el transcurso de sus vidas” (OPS, 2011)

*que presentan un perfil nutricional más saludable (Parra. D, 2019). Esta tendencia de transitar hacia ambientes alimentarios cada vez más insalubres preocupa en la medida que compromete el estado de salud de la población, por lo que se requiere de la aplicación de medidas urgentes y disruptivas con el fin de construir ambientes alimentarios saludables para la población antioqueña” (PDSAN, p. 298)*

Otro elemento estructural son los procesos de urbanización y las migraciones que afectan mayormente a las comunidades rurales y grupos étnicos, las cuales a partir de las narrativas del PDSAN, desde el Desarrollo Humano se pueden considerar como los grupos con menos ventajas en cuanto a su capacidad alimentaria y nutricional por situaciones de pobreza, exclusión, entre otros. La urbanización, por un lado, amenaza la capacidad alimentaria y nutricional puesto que eleva los precios de las tierras y desvía la vocación agrícola de los suelos como consecuencia de la conurbación, además desdibuja las fronteras entre lo rural y lo urbano y además fomenta los desplazamientos de los pobladores rurales que, por tradición son quienes se dedican al cultivo y producción de los alimentos. Por tanto, puede decirse que estos procesos migratorios son una especie de "condena" de la capacidad alimentaria y nutricional y por ende del Desarrollo Humano.

*“La migración no es consecuencia de un proceso dinámico de industrialización y modernización de la actividad productiva rural. Es más, el resultado de los conflictos violentos que han caracterizado la sociedad colombiana desde hace muchas décadas, del despojo violento de activos a los productores, y del desplazamiento forzado causado por acciones de diferentes actores, de la situación de pobreza, y de la falta de oportunidades para mejorar sus condiciones de vida e ingresos al interior de la ruralidad, al tiempo, es resultado de las visiones de la sociedad y el Estado sobre lo rural, considerado como subsidiario del desarrollo urbano-industrial” (PDSAN, p. 48)*

Esta situación en particular en Colombia y el territorio antioqueño, permite entender la importancia que tuvo para el PDSAN considerar que el desarrollo implica obligatoriamente alcanzar una paz sostenible y duradera, por ello la adopción del enfoque de construcción del paz “es transversal a la Reforma Rural Integral planteada en los acuerdos de paz” (PDSAN, p. 63), y además contempla que el logro del propósito del PDSAN, que a su vez conlleva a la capacidad alimentaria y nutricional, es un mecanismo fundamental para el desarrollo y el restablecimiento del tejido social de la población más vulnerable, es decir la población rural. Es importante destacar que dentro de los pobladores que habitan en zonas rurales se encuentran comunidades indígenas (78,4%) y comunidades étnicas: negra, afrocolombiana, raizal y palenquera-NARP (29,19%).

## **5. Metanarrativa desde el Desarrollo Humano**

El PDSAN inicia su arquitectura como política pública en alimentación y nutrición desde la construcción de su dimensión simbólica en su formulación a finales del 2018 hasta mitad del 2019. Esta investigación encuentra que este núcleo es una dimensión que determinó todos aquellos marcos normativos y los valores que usó el PDSAN para leer o percibir la situación alimentaria y nutricional del Departamento de Antioquia, que a su vez fue el punto de partida para el planteamiento estratégico de las acciones, es decir las líneas estratégicas, y las iniciativas de

programas y proyectos para tramitar los problemas durante los próximos doce años, así como las metas y apuestas.

Al analizar este núcleo duro de la política en conjunto con la experiencia de actores participantes en el proceso, bajo el paradigma de Desarrollo Humano desde las capacidades se encontró que en su lenguaje existieron elementos que permiten tejer un hilo narrativo según el cual, es una PPAYN afín con el paradigma en cuestión, pero, simultáneamente se aleja de él en el sentido en que no lo asume explícitamente como un marco normativo que ilumine la formulación y el diseño estratégico.

En primer lugar, retomando los asuntos que generan cercanía con el Desarrollo Humano desde las capacidades, se debe resaltar que el PDSAN genera una ruptura con las PPAYN tradicionalmente formuladas en la región y en el país, pues en contraposición a muchas de estas, plantea una visión de desarrollo en la cual, el fin más importante se distancia del crecimiento económico o el modelo neoliberal orientándose, desde lo alimentario y nutricional, al bienestar de las personas para vivir la vida que realmente desean, ya que la alimentación suficiente sana y saludable se sustenta en los derechos de las personas de forma equitativa (es decir todos los habitantes del departamento sin discriminación), en la sustentabilidad del sistema alimentario, y no como consecuencia del mercado. Este fin en sí mismo le apuesta a un verdadero cambio en la forma de afrontar y leer los problemas alimentarios y nutricionales con el objetivo de favorecer la habilidad de las personas de estar libres de toda forma de malnutrición, es decir, potenciar su capacidad alimentaria y nutricional, que se espera sea un propósito real en la dimensión empírica de la política. Esta capacidad, como se interpreta en el lenguaje del PDSAN, se alcanza a partir de unos funcionamientos, como alimentarse adecuadamente, el cual requiere de todo un conglomerado de logros relacionados con el contexto más cercano a las personas, como el ambiente alimentario o, con aquel escenario un poco más distante como, por ejemplo, el sistema alimentario.

Al profundizar sobre las narrativas de ese marco más lejano, se identifica que es una realidad que debe reconocerse y leerse necesariamente en toda PPAYN ya que configura un panorama mundial en el que se desenvuelven elementos estructurales derivados del modelo tradicional o de desarrollo como crecimiento económico que son obstáculos para estas políticas, incluyendo el propio PDSAN y, en consecuencia, para el Desarrollo Humano. Es así como estas vigas estructurales del contexto impiden las capacidades y los funcionamientos alimentarios y nutricionales de los individuos y los colectivos humanos, como el caso de los analizados en esta investigación: la globalización, la urbanización y las migraciones; fenómenos a los que sin duda se podrían sumar otros según la realidad propia a la que pertenezca la PPAYN. Por tanto, una PPAYN que se formule sin reconocer estos elementos contextuales que también son determinantes estructurales de los sistemas alimentarios, tanto los distales como los proximales, deja de manifiesto de por sí una lectura incompleta de la realidad y, por ende, una disfuncionalidad para abordar los problemas alimentarios y nutricionales.

Debe adicionarse que ese hilo narrativo también contempla las proposiciones, principios o enfoques usados en el PDSAN para entender lo que debería cambiarse en la situación problemática alimentaria y nutricional de Antioquia con visión de futuro, es decir el estado de orden alimentario y nutricional, los cuales, nuevamente se acercan a la esencia del Desarrollo Humano desde las capacidades pues se conectan con sus propios principios fundamentales como son: la equidad, sustentabilidad, eficiencia y empoderamiento.

En segundo lugar, sobre las narrativas del PDSAN que generan ambigüedades y disyuntivas hacia el Desarrollo Humano, se refieren principalmente al entendimiento erróneo del enfoque de capacidades como una teoría de justicia social<sup>56</sup> o el desconocimiento de la complementariedad de los derechos humanos y las capacidades, restándole gran potencial al paradigma para la valoración o evaluación del bienestar, la formulación y el diseño de políticas y el planteamiento de propuestas sobre el cambio social y el trámite de los problemas, en este caso los alimentarios y nutricionales.

Aunque sobre este aspecto se hace necesario mayor investigación, es claro que una visión desde el Desarrollo Humano permitiría ir más allá en la formulación de las PPAYN y su reconocimiento de los problemas alimentario y nutricionales, desde diversos elementos, para citar uno de ellos, trascender sobre el tradicional uso de variables económicas instrumentales en la valoración integral de la situación alimentaria y nutricional, potenciando el desarrollo o la implementación integrada y coordinada de indicadores multidimensionales suficientemente expresivos de la globalidad de la situación alimentaria y nutricional y la garantía del DHANA (estableciendo progresos o retrocesos), y que no se malentienda como solo como una estrategia de refinación cuantitativa para focalizar mejor la población objeto de las PPAYN.

Al respecto, si bien el PDSAN incorpora meritoriamente índices más complejos como el de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI), pobreza multidimensional o coeficiente de Gini, éstos no contienen directamente variables alimentarias y nutricionales (lo cual sería un campo investigativo por profundizar)<sup>57</sup> y se analizan independientemente en términos de bienestar social o desigualdad relacionados con factores sociales y económicos que determinan el acceso a los alimentos y, de esta misma manera, se analiza los índices de precios de algunos grupos de alimentos, y luego, separadamente la adquisición. Este tipo de análisis permite dar respuesta a preguntas como ¿cuáles son los recursos con los que cuentan las familias para acceder a los alimentos? o ¿Cuáles alimentos adquiere una persona u hogar? lo cual desde un análisis

---

<sup>56</sup> Sobre este punto es importante mencionar que si se desea desarrollar una teoría de la justicia basada en las capacidades es importante definir si esas injusticias serán evaluadas en términos de los funcionamientos alcanzados o en las capacidades o en ambas, es decir si será una teoría de resultados u oportunidades; así como también establecer cuales capacidades o funcionamientos serán los más importantes, hasta donde llega la responsabilidad individual y colectiva y apoyarse en otros marcos teóricos y enfoques normativos (Deneulin et al., 2018),

<sup>57</sup> El índice de Desarrollo Humano, por ejemplo, si bien tampoco tiene incorporado directamente variables alimentarias y nutricionales, si agrega a su base informativa las dimensiones del ingreso, salud y educación. Por su parte el Índice de desarrollo humano ajustado por desigualdad contempla los aspectos distributivos de este indicador

económico responde como evidencia suficiente a lo que tiene o posee una persona u hogar, como criterio de calidad de vida y seguridad alimentaria y nutricional. Sin embargo, desde el Desarrollo Humano es importante explorar no solo sobre lo que realmente es una persona sino también lo que hace (o sea sus capacidades para funcionar), para así evaluar sus logros de vida, que indica trascender las preguntas sobre la posesión, la asignación o el aumento de recursos o alimentos, y explorar las conexiones con otros elementos condicionantes de la situación alimentaria y nutricional como pueden ser los eslabones del sistema alimentario como la producción y distribución de alimentos o el ambiente alimentario, lo cual, podrá dar cuenta de cómo las personas aprovechan esas oportunidades del sistema y el ambiente para tener libertad de estar libre de malnutrición, especialmente aquellas personas con mayores desventajas. Cabe resaltar que lo anterior constituye un reto pues se requerirían mayor suficiencia de datos departamentales que permitieran construir nuevos indicadores o establecer conexiones más complejas entre las variables.

Adicionalmente se debe mencionar la contrariedad entre la dimensión simbólica del PDSAN formulado para favorecer la capacidad alimentaria y nutricional y lo que se pudo explorar desde los actores y su percepción sobre la dimensión empírica de esta política, en la cual, se observa un gran peligro de perder la esencia con la que se formuló el Plan, por la probabilidad de implementarse como una PPAYN tradicional, es decir, focalizada y asistencial, como consecuencia de situaciones como los cambios de gobierno, la emergencia sanitaria producto de la pandemia por la COVID-19 y las definiciones propias de las agendas de los municipios.

## **6. Conclusiones**

A partir de este trabajo se concluye que es necesario poder profundizar sobre el análisis de las PPAYN y sus dimensiones, pues tanto la simbólica como la empírica determinan que se pueda responder o no y de forma adecuada a los problemas alimentarios y nutricionales de una población determinada. Incluso podría decirse que especialmente la simbólica, influyen en la lectura que se haga de esos problemas, la cual puede ser aproximada a la realidad o completamente opuesta, y que si bien puede elaborarse de forma cuidadosa y rigurosa no garantiza que en la dimensión empírica conserve las mismas características, por lo que también debe ser estudiada.

Así mismo, al ser este trabajo el primero en esta línea se requiere más investigación sobre las formas concretas de incorporar el paradigma del Desarrollo Humano desde las capacidades en la arquitectura de las PPAYN y la evaluación de la situación alimentaria y nutricional de la región y el país pues se demuestra que en el caso estudiado si bien se incorporan elementos del paradigma no se hace de forma directa desconociendo su potencial para evaluar la situación alimentaria y nutricional del departamento. Por tanto no se considera el enfoque de las capacidades, base filosófica del paradigma del Desarrollo Humano, como un enfoque evaluativo con un gran potencial para pensar las cuestiones relativas al desarrollo, políticas públicas y cambio social que puede ser aplicado al campo alimentario y nutricional, o una herramienta para conceptualizar y evaluar asuntos con estrecha relación a las problemáticas de este campo como la pobreza y la

desigualdad, reflejado en su aplicación superficial y asumido confusamente como una teoría incompleta de justicia. Este tema constituye una posible línea de investigación derivada de este trabajo en la cual se puede profundizar en aspectos como la teorización de la capacidad alimentaria y nutricional y sus funcionamientos, la construcción de indicadores que puedan aportar información sobre las capacidades de las personas, en especial la capacidad alimentaria y nutricional o la incorporación de otros indicadores multidimensionales existentes en la arquitectura de las PPAYN como el índice de desarrollo humano. Esto, ayudaría a esclarecer si la capacidad alimentaria y nutricional realmente hace parte de la vida que valoran las personas, en este caso en el departamento de Antioquia. Adicionalmente, otra línea de investigación podría estudiar con mayor profundidad sobre cuáles deberían ser los criterios frente a las injusticias alimentarias y nutricionales, es decir, plantear una teoría de la justicia más robusta a partir del enfoque de las capacidades que pueda ser aplicable a las PPAYN, que implica varios asuntos como elegir si es una teoría de resultados u oportunidades, definir sus marcos teóricos y enfoques normativos complementarios.

Por su parte, se destaca la potencialidad del enfoque narrativo para el análisis de PPAYN pues es un enfoque que permite una relectura no convencional de asuntos en alta disputa como los problemas alimentarios y nutricionales, la cual abriga asuntos que, por lo general, no son tema de alto interés en los análisis de estas políticas, como las realidades construidas por los diversos actores participantes. Por ello es un enfoque que permite entender más holísticamente tanto los procesos de formulación como de implementación, desde lo simbólico y lo empírico y como estas políticas tramitan los problemas en un contexto determinado. Sin embargo, para el caso de las PPAYN, aunque metodológicamente es un enfoque amplio que permite hacer análisis a partir de unidades básicas como los textos, su verdadera riqueza surge cuando se incorporan unidades más agregadas, es decir las historias, las cuales, a partir de las subjetividades, retóricas y conocimientos de los diversos actores permiten construir las controversias alrededor de las PPAYN.

Finalmente, aunque desde el análisis de las narrativas del PDSAN se identifican algunas contrariedades respecto del paradigma del Desarrollo Humano desde las capacidades, debe resaltarse que el PDSAN es una política que marca un punto diferencial en la forma en cómo se deben leer y tramitar las problemáticas alimentarias y nutricionales en los contextos actuales lo que favorece la apertura teórica, metodológica y de planeación de las futuras PPAYN favoreciendo su sustentabilidad funcional y su legitimidad pero que sin duda está sujeta a los tomadores de decisión que pueden o no llevar a cabo las acciones conservando su esencia o alejándose de ella.

## Referencias

- Aguilar, L. F. (1992). *La Hechura de las Políticas*. Miguel Angel Porrua, Librero Editor.
- Aguilar, L. F. (1996). *Problemas públicos y agenda de gobierno (Antologías de Política Pública, 3)*. Porrua. <https://www.iberlibro.com/servlet/BookDetailsPL?bi=14691869067>
- Aguilar, L. F. (2013). *El estudio de las Políticas Públicas*. Porrua.
- Almeida, N., & Ortega, J. (2008). Políticas de seguridad alimentaria recientes en América Latina. *Sober XLV Congreso de La Sociedad Brasileira de Economía, Administración y Sociología Rural*.
- Anderson, F. (2018). *¡Soberanía Alimentaria Ya! Una Guía por la Soberanía Alimentaria*. <https://viacampesina.org/en/wp-content/uploads/sites/2/2018/02/Food-Sovereignty-a-guide-ES-version-low-res.pdf>
- Andréu, J. (2000). Las técnicas de Análisis de Contenido: Una revisión actualizada. *Fundación Centro Estudios Andaluces, 10(2)*, 1–34.
- Ardila Pinto, F. G. (2016). *Narrativas y Redes en la Formulación del Plan Alimentario y Nutricional Indígena y Afro del municipio de Tumaco (PANIAT)* [Universidad Nacional]. <https://repositorio.unal.edu.co/handle/unal/59729>
- Asamblea de Antioquia. (2016). *Ordenanza no. 46*. [http://www.asambleadeantioquia.gov.co/2016/index.php?option=com\\_jdownloads&view=summary&id=572:ordenanza-no-46-15-dici-2016-pp-seguridad-alimentaria-nutricional-ilovepdf-compressed-1&catid=11&Itemid=766](http://www.asambleadeantioquia.gov.co/2016/index.php?option=com_jdownloads&view=summary&id=572:ordenanza-no-46-15-dici-2016-pp-seguridad-alimentaria-nutricional-ilovepdf-compressed-1&catid=11&Itemid=766)
- Asamblea de Antioquia (2020) *Ordenanza no. 5*. [http://www.asambleadeantioquia.gov.co/2016/index.php?option=com\\_jdownloads&view=summary&id=2380:ordenanza-no-51-por-medio-de-la-cual-se-adopta-el-plan-docenal-de-seguridad-alimentaria-y-nutricional-de-antioquia-2020-2031-y-se-dictan-otras-disposiciones&ca](http://www.asambleadeantioquia.gov.co/2016/index.php?option=com_jdownloads&view=summary&id=2380:ordenanza-no-51-por-medio-de-la-cual-se-adopta-el-plan-docenal-de-seguridad-alimentaria-y-nutricional-de-antioquia-2020-2031-y-se-dictan-otras-disposiciones&ca)
- Barker, D. J., & Osmond, C. (1986). Infant mortality, childhood nutrition, and ischaemic heart disease in England and Wales. *Lancet (London, England), 1(8489)*, 1077–1081. <http://www.ncbi.nlm.nih.gov/pubmed/2871345>
- Bojic Bultrini, D. (2010). Primera parte – Antecedentes: El Derecho a la Alimentación en el Derecho Internacional. In *Guía para legislar sobre el derecho a la alimentación* (p. 362). FAO.
- Boltvinik, J. (1998). Sen y la pobreza. *Cuadernos de Economía, 17(29)*, 113–116. <https://revistas.unal.edu.co/index.php/ceconomia/article/view/19747>
- Bourges, H; Bengoa, J; O'Donell, A. (2000). *Historias de la Nutrición en América Latina*. Sociedad Latinoamericana de Nutrición (SLAN).
- Burchi, F., & De Muro, P. (2016). From food availability to nutritional capabilities: Advancing food security analysis. *Food Policy, 60*, 10–19. <https://doi.org/10.1016/j.foodpol.2015.03.008>

- CAESPA, & IICA. (2012). *Situación de la seguridad alimentaria en las Américas*.  
[http://www.oas.org/es/sre/dai/sociedad\\_civil/docs/oea\\_seguridad\\_alimentaria\\_april\\_17\\_2012.pdf](http://www.oas.org/es/sre/dai/sociedad_civil/docs/oea_seguridad_alimentaria_april_17_2012.pdf)
- Camacho-Celis, M. (2011). *El giro argumentativo en el análisis de políticas públicas. Una transición desde la tecnocracia a enfoques cualitativos. Aspectos generales sobre la política pública frente al desplazamiento forzado en Colombia*.  
<http://www.gigapp.org/index.php/comunidad-gigapp/publication/show/343>
- Cano, L. F. (2014). La narrativa de las políticas públicas en la jurisprudencia de la Corte Constitucional colombiana. *Papel Político*, 19(2), 435–458.  
<https://doi.org/10.11144/Javeriana.PAPO19-2.nppj>
- CEPAL. (n.d.). *Acerca de Protección social*. Retrieved November 16, 2020, from  
<https://www.cepal.org/es/temas/proteccion-social/acerca-proteccion-social>
- CEPAL. (2020). *El desafío social en tiempos del COVID-19*.  
<https://www.cepal.org/es/publicaciones/45527-desafio-social-tiempos-covid-19>
- Cobb, R. W., & Elder, C. D. (1986). *La participación en política americana : dinámica de la estructuración de la agenda*. Noema.
- Cook, R., & Yang, Y.-H. (1974). National Food and Nutrition Policy in the commonwealth Caribbean. *PHAO Bulletin*, 3(2), 133–142.
- Del Castillo, S. E. (2020). *Aprendizajes en tiempos de la COVID-19*. Alianza Universitaria por el Derecho Humano a la Alimentación Adecuada.
- Deneulin, S. (2019). Integral human development: A characterisation from the catholic social tradition and Amartya Sen's capability approach. *Revista de Estudios Sociales*, 2019(67), 74–86. <https://doi.org/10.7440/res67.2019.06>
- Deneulin, S., Clausen, J., & Valencia, A. (2018). *Introducción al enfoque de las capacidades: Aportes para el desarrollo humano en América Latina*. Ediciones Manantial SRL.
- Díaz, Claudio. (2018). Investigación cualitativa y análisis de contenido temático. Orientación intelectual de revista Universum. *Rev. Gen. Inf. Doc*, 28(1), 119–142.  
<https://doi.org/http://dx.doi.org/10.5209/RGID.60813>
- Díaz, Cristina. (1998). El ciclo de las políticas públicas locales: Notas para su abordaje y reconstrucción. In J. C. Venesia (Ed.), *Políticas públicas y desarrollo local*. FLACSO, Centro de Estudios Interdisciplinarios.  
<http://blogs.unlp.edu.ar/introdsocio3/files/2017/10/Cristina-Diaz-El-ciclo-de-las-politicas-publicas-locales.pdf>
- DNP. (1975). *Documento conpes 1260 de 1975. Plan Nacional de Alimentación y Nutrición*.
- Dréze, J., & Sen, A. (1989). *Hunger and Public action*. Oxford University Press Inc.
- Dwyer, J. (2016). Nutrition Policy. In *Reference Module in Food Science* (p. 9). Elsevier.  
<https://doi.org/https://doi.org/10.1016/B978-0-08-100596-5.03326-6>
- Eliot, M., & Heseltine, M. (1937). Review: Nutrition Studies of the League of Nations and the

- International Labour Office Geneva, 1936. In *Social Service Review* (Vol. 11, pp. 331–334). The University of Chicago Press. <https://doi.org/10.2307/30010876>
- Escobar, A. (2012). Más allá del desarrollo: postdesarrollo y transiciones hacia el pluriverso. *Revista de Antropología Social*, 21, 23–62.
- Escobar, J. (2012). *Aproximaciones a los conceptos de desarrollo y Desarrollo humano*.
- Fan, S. (2010). *Reducir el hambre a la mitad: Consecución del primer Objetivo de Desarrollo del Milenio mediante un enfoque inusual*. International Food Policy Research Institute. <https://doi.org/10.2499/0896295419>
- FAO. (2005). *El estado de la inseguridad alimentaria en el mundo*. FAO.
- FAO, IFAD, UNICEF, WFP, & WHO. (2020). *The State of Food Security and Nutrition in the World 2020. Transforming food systems for affordable healthy diets*. FAO, IFAD, UNICEF, WFP and WHO. <https://doi.org/10.4060/ca9692en>
- FIAN. (2015). *El derecho a la alimentación*. [https://www.fian.org/fileadmin/media/Publications/Peasants\\_Rights/PeasantsRights\\_Derecho\\_Alimentacion.pdf](https://www.fian.org/fileadmin/media/Publications/Peasants_Rights/PeasantsRights_Derecho_Alimentacion.pdf)
- FUBAM. (2019). *Fundación Banco Arquidiocesano de Alimentos de Medellín*. <https://bancodealimentos.co/site/index.php/about-us/>
- Fundación Saciar. (2015). *Fundación Saciar: Reseña Histórica*. <https://saciar.org/resena-historica/>
- García Díaz, R. (2016, June 16). *Seminario introductorio al pensamiento de Amartya Sen (1a sesión)*. Cátedra Alfonso Reyes. <https://www.youtube.com/watch?v=dcGaXMiEmZ4&t=1329s>
- Gerencia SAN-MANA, & Universidad de Antioquia. (2019). *Plan Decenal de Seguridad Alimentaria y Nutricional de Antioquia 2020-2031*. Gerencia de Seguridad Alimentaria y Nutricional MANA, Universidad de Antioquia. [http://portal.udea.edu.co/wps/portal/udea/web/generales/interna!/ut/p/z0/fZDBbsIwDIZfJRx6nBJSxOBYVRMS4jSkCXJBXmIVjzQpjTttb78EuHDZzZ\\_16\\_tISyMP0gT4pg6YYgCf-WiWp9W61fNmOXab922rmmXbvL3uP3Z6peVWmv8D2UBf16tpPLExMP6wPAXxZPC TQ6gUpGc6xx7v8xTIgcMkwIKb2XoG654spEqFiU](http://portal.udea.edu.co/wps/portal/udea/web/generales/interna!/ut/p/z0/fZDBbsIwDIZfJRx6nBJSxOBYVRMS4jSkCXJBXmIVjzQpjTttb78EuHDZzZ_16_tISyMP0gT4pg6YYgCf-WiWp9W61fNmOXab922rmmXbvL3uP3Z6peVWmv8D2UBf16tpPLExMP6wPAXxZPC TQ6gUpGc6xx7v8xTIgcMkwIKb2XoG654spEqFiU)
- Gobernación de Antioquia. (2019). *Gerencia de Seguridad Alimentaria y Nutricional-MANA*.
- Gobernación de Antioquia, & Universidad de Antioquia. (2019). *Perfil Alimentario y Nutricional de Antioquia 2019* (L. P. Mancilla López (ed.)). UdeA, Gobernación de Antioquia.
- Gómez-Benito, C., & Lozano, C. (2014). ¿Consumidores o ciudadanos? Reflexiones sobre el concepto de ciudadanía alimentaria. *Panorama Social*, 19, 77–90.
- Gómez, R. (2012). Gestión de políticas públicas: aspectos operativos. *Revista Facultad Nacional de Salud Pública*, 30(2), 223–236.
- Gross, R., & Shoeneberger, H. (2003). Las Cuatro Dimensiones de la Seguridad Alimentaria y

- Nutricional: Definiciones y Conceptos. In *Seguridad Alimentaria...un paradigma virtual?* (pp. 1–18). AB PRISMA. <http://bvssan.incap.org.gt/local/file/PubNut-Perú/texcom/nutricion/ops1055/ops1055.pdf>
- Holzmann, R., & Jorgensen, S. (2003). Manejo social del riesgo: un nuevo marco conceptual para la protección social y más allá. *Rev. Fac. Nac. Salud Pública*, 21(1), 73–106. <https://revistas.udea.edu.co/index.php/fnsp/article/view/816>
- ICBF. (2020). *Política de Seguridad Alimentaria y Nutricional | Portal ICBF - Instituto Colombiano de Bienestar Familiar ICBF*. <https://www.icbf.gov.co/bienestar/nutricion/politica-seguridad-alimentaria>
- INCAP. (2003). *La iniciativa de la seguridad alimentaria y nutricional en Centroamérica* (2da ed.). INCAP, OPS.
- INCAP. (2004). *Marco conceptual de la seguridad alimentaria y nutricional (SAN)* (No. 154).
- Jordana, J. (2009). Examinando las redes de actores en el análisis de las políticas públicas: debate teórico y técnicas cuantitativas. *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, 9–16. <https://doi.org/10.24965/gapp.v0i1.410>
- Klijin, E. (2008). Networks as perspective on policy and implementation . In S. Cropper, M. Ebers, C. Huxham, & P. Ring (Eds.), *Handbook of Inter-Organizational Relations* (pp. 118--146). Oxford University Press. [https://www.researchgate.net/publication/259000369\\_-\\_EH\\_Klijn\\_2008\\_Networks\\_as\\_perspective\\_on\\_policy\\_and\\_implementation\\_in\\_SCropper\\_M\\_Ebers\\_C\\_Huxham\\_P\\_Ring\\_2008\\_Handbook\\_of\\_Inter-Organizational\\_Relations\\_Oxford\\_Oxford\\_University\\_Press\\_pp\\_118-146](https://www.researchgate.net/publication/259000369_-_EH_Klijn_2008_Networks_as_perspective_on_policy_and_implementation_in_SCropper_M_Ebers_C_Huxham_P_Ring_2008_Handbook_of_Inter-Organizational_Relations_Oxford_Oxford_University_Press_pp_118-146)
- Kvale, S. (2011). *Las entrevistas en investigación cualitativa*. Ediciones Morata, S.L.
- Lang, T., Robertson, A., Nishida, C., Caraher, M., & Clutterbuck, C. (2001). *Intersectoral Food and Nutrition Policy Development A manual for decision-makers*. World Health Organization.
- Launay, C. (2005). La gobernanza: Estado, ciudadanía y renovación de lo político. *Revista Controversia*, 0(185 SE-Política y sociedad), 92–105.
- López, L. A., & Franco, Á. (2015). Revisión de enfoques de políticas alimentarias: entre la seguridad y la soberanía alimentaria (2000-2013). *Cadernos de Saúde Pública*, 31(7), 1355–1369. <https://doi.org/10.1590/0102-311X00124814>
- Mancilla López, L. P., Alvarez Castaño, L. S., & Pérez Isaza, E. J. (2016). *Las políticas alimentarias y nutricionales en Colombia y América Latina : historia, contexto y desafíos*. Editorial Universidad de Antioquia.
- Manosalvas, M. (2015). *El enfoque de las capacidades y las políticas públicas. Un Análisis de las Políticas del Buen Vivir en el Ecuador* [FLACSO Ecuador]. <http://repositorio.flacsoandes.edu.ec/bitstream/10469/7872/3/TFLACSO-2015MMMV.pdf>
- Martín Jaime, F., Duffour, G., Alessandro, M., & Amaya, P. (2013). *Introducción al Análisis de*

- Políticas públicas* (F. Varela (ed.)). Universidad Nacional Arturo Jauretche.
- Martínez, M. . (1981). *Historia del Trabajo Social en Colombia 1900-1975*. Tecnilibros LTDA.
- Martínez, S. (2000). *Comercio justo, consumo responsable* (2da ed.). Intermón.
- Meny, Y., & Thoenig, J. C. (1992). *Las políticas públicas*. Editorial Ariel S.A.
- MinSalud, Prosperidad Social, INS, ICBF, & UNAL. (2018). *Encuesta Nacional de la Situación Nutricional ENSIN 2015. Nota de Política* (M. de Salud, Prosperidad Social, Instituto Nacional de Salud, Instituto Colombiano de Bienestar familiar, & Universidad Nacional (eds.)).
- Moragues, A., & Morgan, K. (2013). El horizonte ético alimentario: la política del cuidado. *Papeles de Relaciones Ecosociales y Cambio Global*, 121, 113–127.
- MPS, Profamilia, INS, & ICBF. (2011). *Encuesta Nacional de la Situación Nutricional en Colombia 2010 ENSIN* (P. Ministerio de la Protección social, Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, Instituto Nacional de Salud (ed.)). SNC, Da Vinci Editores & CIA.
- Naciones Unidas (1948). Declaración Universal de Derechos Humanos, Pub. L. No. 217 A (III), 34 . [http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=A/RES/217\(III\)](http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=A/RES/217(III))
- Nussbaum, M. C. (2011a). Capabilities, Entitlements, Rights: Supplementation and Critique. *J. Hum. Dev. Capabil.*, 12(1), 23–37.
- Nussbaum, M. C. (2011b). *Creating Capabilities*. The Belknap Press of Harvard University Press.  
[https://books.google.com.co/books/about/Creating\\_Capabilities.html?id=Gg7Q2V8fi8gC&redir\\_esc=y](https://books.google.com.co/books/about/Creating_Capabilities.html?id=Gg7Q2V8fi8gC&redir_esc=y)
- Olaya, C. A. (2017). El análisis de políticas públicas: la evolución de una disciplina y su relevancia en Colombia. *Gobernar: The Journal of Latin American Public Policy and Governance*, 1(1), 6. <https://doi.org/10.22191/gobernar/vol1/iss1/3>
- OMS. (2017). *Double burden of malnutrition*. <https://www.who.int/nutrition/double-burden-malnutrition/en/>
- OMS, & FAO. (1992). *Conferencia Internacional sobre Nutrición. 46° Asamblea Mundial de la Salud*. OMS, FAO.
- ONU. (1948). *La Declaración Universal de Derechos Humanos*.  
<https://www.un.org/es/universal-declaration-human-rights/>
- ONU. (2010). *El derecho a la alimentación adecuada* (No. 34).  
<https://www.ohchr.org/Documents/Publications/FactSheet34sp.pdf>
- Ortiz-Andrellucchi, A., & Serra-Majem, L. (2019). Public Health Nutrition, Preventive Nutrition, Community Nutrition. In P. Ferranti, E. M. Berry, & J. R. B. T.-E. of F. S. and S. Anderson (Eds.), *Encyclopedia of Food Security and Sustainability* (pp. 214–222). Elsevier. <https://doi.org/https://doi.org/10.1016/B978-0-08-100596-5.22030-1>
- Parsons, W. (2007). *Políticas públicas: una introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas*. Traducción de Atenea Acevedo. FLACSO México.

- Pastor Albaladejo, G. (2014). Elementos conceptuales y analíticos de las políticas públicas. In *Teoría y práctica de las políticas públicas* (p. 455). Tirant Lo Blanch.
- PESA. (2011). *Seguridad Alimentaria y Nutricional: Conceptos básicos*.  
<http://www.fao.org/3/a-at772s.pdf>
- Pinto, M., & Gálvez, C. (1999). *Análisis documental de contenido: procesamiento de información*. Editorial Síntesis.
- Pinzón, L. F. (2017). Factores asociados a la pobreza subjetiva en Colombia: Un estudio desde el enfoque de las capacidades y la economía de la felicidad. *Desarrollo y Sociedad*, 1(78), 11–57. <https://doi.org/10.13043/DYS.78.1>
- Pirazán, J., & Ríos, S. Y. (2014). El enfoque argumentativo para el análisis de políticas públicas desde la perspectiva de Frank Fischer. *Forum Revista Departamento de Ciencia Política*, 2(6), 51–62. <https://revistas.unal.edu.co/index.php/forum/article/view/52966>
- PNUD. (2020). *Informe sobre el Desarrollo Humano 2020 La próxima frontera El desarrollo humano y el Antropoceno*. <https://report.hdr.undp.org/es/index.html>
- Polanco, J. D., & Candela, Y. (2014). Food and nutrition policies in national health systems. *An Venez Nutr*, 27(1), 143–152.
- Quiroga, F., López, H., & Gordillo, A. (2012). *Documento Técnico de la situación en Seguridad Alimentaria y Nutricional-SAN*.
- Ramírez, D., López, L. K., & Uribe, D. (2019). Más allá de la caridad y la filantropía: el surgimiento del trabajo social en Antioquia. *Revista Eleuthera*, 20, 157–178.
- Retamozo, M. (2012). Constructivismo: Epistemología y Metodología en las ciencias sociales. In *Tratado de metodología de las ciencias sociales: Perspectivas actuales*. Fondo de Cultura Económica.
- Rivera-Hernández, J. E., Blanco-Orozco, N. V., Alcántara-Salinas, G., Houbron, E. P., & Pérez-Sato, J. A. (2017). ¿Desarrollo sostenible o sustentable? La controversia de un concepto. *Posgrado y Sociedad. Revista Electrónica Del Sistema de Estudios de Posgrado*, 15(1), 57–67. <https://doi.org/10.22458/rpys.v15i1.1825>
- Rivero Santos, A. M. (2017). Hacia un estado del arte y un marco conceptual de la soberanía alimentaria. *Ciudad Paz-Ando*, 10(1), 20. <https://doi.org/10.14483/2422278x.10419>
- Robeyns, I. (2005). The Capability Approach: a theoretical survey. *Journal of Human Development*, 6(1), 93–117. <https://doi.org/10.1080/146498805200034266>
- Rodrigues, D. (2016). *Alimentação e técnica: reflexões sobre nutricionismo*.  
<https://ri.ufs.br/bitstream/riufs/12891/2/AlimentacaoTecnicaNutricionismo.pdf>
- Roe, E. (1994). *Narrative Policy Analysis: Theory and Practice*. Duke University Press.
- Roth, A.-N. (2003). Introducción para el análisis de las Políticas Públicas. *Cuadernos de Administración*, 30, 115–128.
- Roth, A.-N. (2008). Perspectivas teóricas para el análisis de las políticas públicas: ¿de la razón científica al arte retórico? *Estudios Políticos*, 67–91.

- Roth, A.-N. (2010). *Enfoques para el análisis de las políticas públicas*. Universidad Nacional.
- Salcedo Baca, S., Chu Yep, S., Gomez Gamarra, R., Jordan Bucheli, F., La Serna Studzinski, K., Lora Aguanca, A., Marrero Castro, J. F., Prudencio Boehrt, J., Sanchez Mena, R., & Villamarin Abril, O. (2005). *Políticas de seguridad alimentaria en los países de la comunidad andina* (Salcedo Baca Salomon (ed.)). FAO. <http://agris.fao.org/agris-search/search.do?recordID=XF2006426453>
- Sen, A. (1979). Utilitarianism and Welfarism. *The Journal of Philosophy*, 76(9), 463. <https://doi.org/10.2307/2025934>
- Sen, A. (1980). Equality of what? In S. McMurrin (Ed.), *Tanner lectures on human values*. Cambridge University Press.
- Sen, A. (1981). *Poverty and Famines: An Essay on Entitlement and Deprivation*. Oxford University Press. <https://www.britannica.com/topic/Poverty-and-Famines-An-Essay-on-Entitlement-and-Deprivation>
- Sen, A. (1989). *Sobre ética y economía*. Alianza Editorial. <https://www.alianzaeditorial.es/libro/ciencias-sociales/sobre-etica-y-economia-amartya-sen-9788491818366/>
- Sen, A. (2000). *Desarrollo y Libertad*. Editorial Planeta Argentina, S.A.I.C.
- Sen, A. (2013). The Ends and Means of Sustainability. *Journal of Human Development and Capabilities*, 14(1), 6–20. <https://doi.org/10.1080/19452829.2012.747492>
- Shaw, D. J. (2007). *World Food Security*. Palgrave Macmillan UK. <https://doi.org/10.1057/9780230589780>
- Suarez Briceño, A. (2005). *Desigualdad y exclusión en Colombia 1990-2000 : los problemas nutricionales desde una aproximación del enfoque de las capacidades humanas* [Universidad de Antioquia]. <http://bibliotecadigital.udea.edu.co/handle/10495/11546>
- Téllez Cabrera, M. R. (2019). Desarrollo humano y expansión de capacidades: elementos para su comprensión e implementación. *Revista CIFE: Lecturas de Economía Social*, 21(34), 21–45. <https://doi.org/10.15332/22484914/5197>
- Timmer, P., Falcon, W., & Pearson, S. (1983). *Food Policy Analysis*. The World Bank & The Johns Hopkins University Press.
- Torres-Melo, J., & Santander, J. (2013). *Introducción a las políticas públicas: Conceptos y herramientas desde la relación entre Estado y ciudadanía*. IEMP Ediciones. [https://www.funcionpublica.gov.co/eva/admon/files/empresas/ZW1wcmVzYV83Ng==/improductos/1450056996\\_ce38e6d218235ac89d6c8a14907a5a9c.pdf](https://www.funcionpublica.gov.co/eva/admon/files/empresas/ZW1wcmVzYV83Ng==/improductos/1450056996_ce38e6d218235ac89d6c8a14907a5a9c.pdf)
- Van Dijk, T. (1999). El análisis crítico del discurso. *Anthropos*, 186, 23–36.
- Van Eeten, M. (2007). Narrative Policy Analysis. In F. Fischer, G. J. Miller, & M. S. Sidney (Eds.), *Handbook of public policy analysis: theory, politics, and methods* (pp. 251–269). Taylor & Francis Group, LLC.
- Weible, C. M., Heikkila, T., deLeon, P., & Sabatier, P. A. (2012). Understanding and

influencing the policy process. *Policy Sciences*, 45(1), 1–21.

<https://doi.org/10.1007/s11077-011-9143-5>

Williams, D. (1935). Kwashiorkor. A nutritional disease of children associated with a maize diet. *Lancet*, 1151.

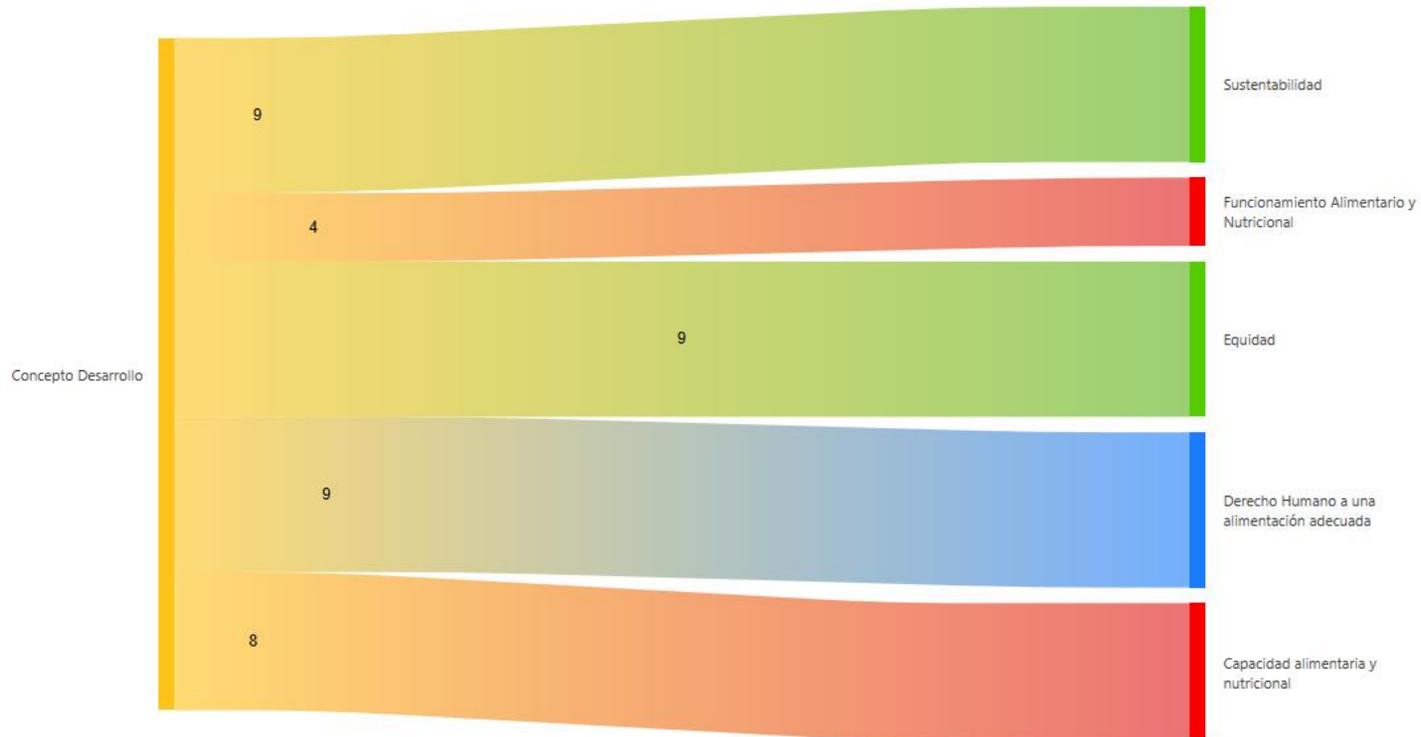
Zarta Ávila, P. (2018). La sustentabilidad o sostenibilidad: un concepto poderoso para la humanidad. *Tabula Rasa*, 28(28), 409–423. <https://doi.org/10.25058/20112742.n28.18>

Zurbriggen, C. (2011). Perfiles latinoamericanos : revista de la Sede Académica de México de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales. *Perfiles Latinoamericanos*, 19(38), 39–64. [http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0188-76532011000200002&lng=es&nrm=iso&tlng=](http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0188-76532011000200002&lng=es&nrm=iso&tlng=)

## Anexos

### Anexo 1. Diagramas Sankey

**Diagrama 1.** Conceptos asociados a las narrativas de la noción de Desarrollo del PDSAN 2020-2031



Concepto Desarrollo	Capacidad alimentaria y nutricional		Derecho Humano a una alimentación adecuada		Equidad		Funcionamiento Alimentario y Nutricional		Sustentabilidad	
	valor	coeficiente C	valor	coeficiente C	valor	coeficiente C	valor	coeficiente C	valor	coeficiente C
	8	0,08	9	0,12	9	0,07	4	0,05	9	0,08

Fuente: Elaboración propia

**Diagrama 2.** Co-ocurrencia del principio de empoderamiento con agencia y acción pública en alimentación y nutrición en el PDSAN 2020-2031



Empoderamiento	Agencia en alimentación y nutrición		Acción Pública en alimentación y nutrición	
	valor	coeficiente C	valor	coeficiente C
	50	0,47	71	0,77

Fuente: Elaboración propia

## **Anexo 2. Consentimiento informado y guía para las entrevistas semiestructuradas**

### **Consentimiento Informado**

Estimado participante, esta entrevista se enmarca en una investigación de la Maestría en Desarrollo Humano de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales FLACSO Argentina para profundizar sobre diferentes aspectos relacionados con el proceso de formulación del PDSAN 2020-2031 y las políticas públicas alimentarias y Nutricionales en el Departamento de Antioquia.

Es importante recordarle que de las preguntas que se realizarán no se valoran respuestas correctas o incorrectas, pues lo importante es conocer su opinión y experiencia sobre el tema. Una vez que usted haya comprendido el estudio si decide participar se le pedirá que acepte de forma verbal este consentimiento informado, una vez se inicie con la grabación de la entrevista

Si después de leído este consentimiento tiene alguna duda con gusto será respondida.

A continuación, se explicarán algunos detalles de estudio que usted debe conocer

**Investigador principal:** Cristina Carreño Aguirre

**Lugar donde se lleva a cabo la investigación:** Medellín, Antioquia

**Título de la Investigación:** Las narrativas de Desarrollo Humano desde las capacidades que subyacen en las Políticas Públicas Alimentarias y Nutricionales en Colombia: el caso de Antioquia

- 1. Objetivo:** Reconstruir las narrativas del Desarrollo Humano desde las capacidades que subyacen en las políticas Alimentarias y nutricionales en Colombia, tomando como caso el Plan Decenal de Seguridad Alimentaria y Nutricional 2020-2031 (PDSAN) del departamento de Antioquia
- 2. Participantes:** Actores que hicieron parte del proceso de formulación del PDSAN y expertos en políticas alimentarias y nutricionales del departamento de Antioquia
- 3. Beneficios del estudio:** Su participación en esta investigación tendrá como beneficio reconocer su experiencia como actor participante de la formulación del PDSAN o experto en políticas alimentarias y nutricionales de Antioquia
- 4. Procedimiento de la Investigación:** Se realizará una entrevista semiestructurada de forma virtual mediante la plataforma meet, la cual será grabada en audio o video según sea su preferencia. Posteriormente será codificada mediante el software ATLAS ti versión 9.0
- 5. Privacidad y confidencialidad:** Sus respuestas serán confidenciales y serán usadas únicamente con fines académicos
- 6. Participación y retiro voluntario:** Su participación en este estudio es voluntaria, puede decidir retirarse del mismo en cualquier momento.

¿Está de acuerdo en que iniciemos la entrevista?

### **Preguntas para actores académicos**

1. ¿Cómo se concibió el problema alimentario y nutricional de Antioquia?

2. ¿Porque el PDSAN se plantea el propósito de “garantizar de manera progresiva, estable, segura, sostenible y sustentable la SAN de la población de Antioquia”?
3. ¿cuáles fueron las razones que llevaron a adoptar los principios establecidos en el PDSAN?
4. Para usted ¿qué principio es más importante y por qué?
5. ¿cuáles fueron las razones que llevaron a adoptar los enfoques establecidos en el PDSAN?
6. ¿Cuál es la visión de Desarrollo que tiene el PDSAN?
7. ¿Por qué es importante tener una visión de Desarrollo en un Plan de SAN?

En el proceso de formulación del Plan

8. ¿Qué elementos jugaron un papel clave para definir las problemáticas alimentarias y nutricionales que debía abordar el plan?
9. ¿Cómo surgen las líneas del PDSAN y las ideas de programas y proyectos?
10. ¿Qué dificultades se presentaron en el planteamiento de estrategias para enfrentar los problemas alimentarios y nutricionales encontrados?
11. ¿Por qué se consideró importante la participación de diferentes actores?
12. Frente al proceso participativo ¿cuáles fueron las dificultades u obstáculos que se presentaron? ¿cómo se enfrentaron?
13. ¿Cómo surge la idea de gobernanza del PDSAN 2020-2031?
14. ¿Por qué desde esta línea es importante considerar las capacidades de los diferentes actores?
15. ¿Estas capacidades con que aspectos están relacionados y porque son importantes para afrontar a los problemas alimentarios y nutricionales?
16. ¿Considera que el PDSAN 2020-2031 puede ser un instrumento que favorezca las políticas públicas alimentarias y nutricionales departamentales? ¿por qué?
17. ¿Qué debilidades encuentra frente al PDSAN 2020-2031?
18. Luego de la reglamentación del PDSAN, ¿Cómo describiría las posturas de la gobernación frente a las problemáticas alimentarias y nutricionales de Antioquia?
19. ¿Cuáles cree que son los mayores obstáculos que enfrenta el PDSAN 2020-2031 para el logro del propósito de “garantizar de manera progresiva, estable, segura, sostenible y sustentable la SAN de la población de Antioquia”?

#### **Preguntas actor sector solidario**

1. ¿Qué es el PDSAN 2020-20231?
2. Para usted ¿Cuál es el aspecto más importante del PDSAN?
3. ¿Cómo se concibió el problema alimentario y nutricional de Antioquia en el PDSAN?
4. ¿Por qué el PDSAN se plantea el propósito de “garantizar de manera progresiva, estable, segura, sostenible y sustentable la SAN de la población de Antioquia”?
5. ¿Cuál cree que es la visión de desarrollo del PDSAN?

6. ¿Por qué y cómo participó usted del PDSAN?
7. Para usted ¿qué importancia tiene el proceso de construcción participativa que llevó a cabo el PDSAN?
8. ¿Cree que el PDSAN es coherente con los problemas alimentarios y nutricionales del departamento?
9. ¿Cuáles cree que son los mayores obstáculos que enfrenta el PDSAN 2020-2031 para el logro del propósito de “garantizar de manera progresiva, estable, segura, sostenible y sustentable la SAN de la población de Antioquia”?
10. ¿Considera que el PDSAN 2020-2031 puede ser un instrumento que favorezca las políticas públicas alimentarias y nutricionales departamentales? ¿por qué? ¿Qué debilidades encuentra frente al PDSAN 2020-2031?

### **Preguntas actor experto en Políticas Públicas Alimentarias y Nutricionales**

1. Para usted ¿cuál es el principal problema alimentario y nutricional de Antioquia?
2. ¿Cuál cree que debe ser la visión de desarrollo de las políticas alimentarias y nutricionales?
3. ¿Cuáles deben ser los principios que deben guiar las políticas públicas alimentarias y nutricionales? ¿Por qué?
4. ¿Cuáles deben ser los enfoques que deben guiar las políticas públicas alimentarias y nutricionales? ¿Por qué?
5. ¿Como describe la postura de la gobernación del departamento de Antioquia en la formulación de políticas públicas alimentarias y nutricionales?
6. ¿Cuáles cree que son las mayores dificultades que enfrenta la formulación de una política pública alimentaria y nutricional?
7. ¿Cuál cree que debe ser el rol que debe jugar la población en una política alimentaria y nutricional?
8. ¿Qué importancia tiene para usted las capacidades de los diferentes actores (gubernamentales, institucionales, comunitarios, etcétera) en la superación de los problemas alimentarios y nutricionales?
9. Para usted, ¿Cuál es el componente más importante de las políticas alimentarias y nutricionales para transformar los problemas actuales en este campo?
10. ¿Cuál es su opinión frente al proceso de formulación del PDSAN 2020-2031?
11. ¿Considera que el PDSAN 2020-2031 es un instrumento que favorezca las políticas públicas alimentarias y nutricionales departamentales? ¿por qué?
12. ¿Qué debilidades encuentra frente al PDSAN 2020-2031?
13. ¿Qué debilidades encuentra en las políticas alimentarias y nutricionales en general?
14. ¿Cuáles cree que son los mayores obstáculos que enfrenta el PDSAN 2020-2031 para el logro del propósito de “garantizar de manera progresiva, estable, segura, sostenible y sustentable la SAN de la población de Antioquia”?