

**PROCESO DE PARTICIPACIÓN DE LOS ACTORES EN LA
CONSTRUCCIÓN DEL CASO MANA ANTIOQUIA-COLOMBIA
2001 – 2003**

LILIANA ADELA ZULIANI ARANGO

**UNIVERSIDAD DE ANTIOQUIA
FACULTAD DE ENFERMERÍA
MAESTRÍA EN SALUD COLECTIVA
MEDELLÍN
2010**

**PROCESO DE PARTICIPACIÓN DE LOS ACTORES EN LA
CONSTRUCCIÓN DEL CASO MANA ANTIOQUIA-COLOMBIA
2001 – 2003**

LILIANA ADELA ZULIANI ARANGO

**Tesis para optar al título de Magíster en
Salud Colectiva**

Asesora

Gilma Stella Vargas Peña

Magister en Ciencias de la Administración

**UNIVERSIDAD DE ANTIOQUIA
FACULTAD DE ENFERMERÍA
MAESTRÍA EN SALUD COLECTIVA
MEDELLÍN
2010**

Nota de Aceptación

Presidente del Jurado

Jurado

Jurado

Medellín, 6 de Septiembre de 2010

A mi familia por creer en mí
y por su gran apoyo.

A Guillermo Gaviria Correa que quedará
en el recuerdo de los antioqueños
como aquel Gobernante capaz de
hacer que la sociedad enfrente los
verdaderos problemas y transite hacia
el valor que la visión nos ha trazado:
ser más Justos.

AGRADECIMIENTOS

A mi familia y a mis sobrinas, porque aunque les robe tiempo valioso para disfrutar con ellos me impulsaban a seguir y alcanzar mis sueños.

A los actores que participaron en forma alegre y desinteresada haciendo los aportes necesarios para esta investigación y por dar de su tiempo para contar su historia y experiencia en la construcción de la Política. Gracias por sus valiosos aportes en las entrevistas, en la validez del trabajo y por el deseo permanente de que éste se convierta en esa memoria que contará la verdad sobre MANA.

A la coordinación, profesores y compañeros de la Maestría en Salud Colectiva, de la Facultad de Enfermería de la Universidad de Antioquia, por su apoyo y confianza en el proceso de investigación, siempre aportando con ideas y preguntas para que este ejercicio fuera valioso y se convirtiera en una realidad.

A mis asesoras, Gilma Stella Vargas Peña, profesora de la Facultad de Enfermería de la Universidad de Antioquia, y a Yadira Borrero, que inicialmente me acompañó en el proceso, a ambas gracias por motivar y despertar en mi la pasión por la investigación cualitativa, por darme una orientación práctica y por guiarme en el ejercicio profesional.

A los colegas, Carlos Enrique Yepes, de la Facultad de Medicina, y Rubén Darío Gómez, de la Facultad Nacional de Salud Pública, de la Universidad de Antioquia quienes me acompañaron con ideas y propuestas y me incitaron a continuar con un tema tan difícil de realizar.

Al doctor Álvaro Posada Díaz que todos los días me motiva para aprender el buen uso del idioma.

Por último a la Universidad de Antioquia, por permitirme el logro de esta Maestría.

TABLA DE CONTENIDO

	Pág.
INTRODUCCIÓN	12
1. ANTECEDENTES DEL PROYECTO	14
1.1. PERSPECTIVAS DE LA INVESTIGADORA	14
1.2. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA	15
1.3. JUSTIFICACIÓN	19
1.4. PROPÓSITO DEL TRABAJO	25
1.5. OBJETIVOS	26
1.5.1. Objetivo General	26
1.5.2. Objetivos Específicos	26
1.6. LINEAMIENTOS CONCEPTUALES	26
1.6.1. MANA: Mejoramiento Alimentaria y Nutricional de Antioquia	26
1.6.2. Elementos teóricos de la promoción de la salud	28
1.6.3. Salud Colectiva	39
1.6.4. Soporte teórico de la perspectiva investigativa	40
2. METODOLOGÍA	44
2.1. PERSPECTIVA INVESTIGATIVA Y TIPO DE ESTUDIO	44
2.2. EL ESTUDIO INVESTIGATIVO	45
2.2.1. Estudio exploratorio	45
2.2.2. Elección de los participantes	47
2.2.3. Recolección de la información	48
2.2.4. Análisis de los datos	50
2.2.5. Validez del estudio	51
2.3. CONSIDERACIONES ÉTICAS	52
3. DESCRIPCIÓN Y ANÁLISIS DE LOS DATOS	54
3.1. NACE UNA IDEA: INTERESES QUE MOTIVAN A UN CAMBIO	56
3.1.1. Puntos de partida: Origen de la idea de MANA	58
3.1.2. Aplicación de la metodología Planeación Estratégica Situacional	63

3.1.3. Mesa Departamental de Seguridad Alimentaria y Nutricional	65
3.2. PROGRAMA MANA: ENFOQUE INTEGRAL QUE INVITA A LA PARTICIPACIÓN	69
3.2.1. Enfoque Integral: cultura de Seguridad Alimentaria y Nutricional	71
3.2.2. Participación: todos somos protagonistas	76
3.2.3. Pasos iniciales del Programa MANA	79
3.2.4. Implementación del Programa MANA: retroalimentación que es insumo para la política pública	90
3.3. POLÍTICA PÚBLICA: MANA ES UNA POLÍTICA DEL PUEBLO	98
3.3.1. Significado de la política pública	100
3.3.2. Instrumento legal con reconocimiento comunitario: de la legalidad a la legitimidad	103
3.3.3. Voluntad política y liderazgo	105
3.4. LECCIONES APRENDIDAS	107
3.4.1. Reconocimiento de quién es el otro y de los contextos	108
3.4.2. Reconocimiento de los errores y los riesgos	110
3.4.3. Responsabilidad social en las soluciones	113
4. DISCUSIÓN	116
5. CONCLUSIONES	131
6. RECOMENDACIONES	134
BIBLIOGRAFÍA	135
ANEXOS	145

LISTA DE ANEXOS

	Pág.
Anexo 1. Memoria Metodológica	145
Anexo 2. Indicadores Generales	149
Anexo 3. Consentimiento Informado Escrito	150
Anexo 4. Preguntas de la Entrevista Inicial	151
Anexo 5. Entrevista Final	152
Anexo 6. Guía para los Documentos	154
Anexo 7. Documentos revisados	155
Anexo 8. Mapa de relación orígenes de MANA	161
Anexo 9. Categorías y Subcategorías	162
Anexo 10. Esquema de la relación de categorías de la política pública de MANA	163
Anexo 11. Documento macroproblema, archivo de MANA	164
Anexo 12. Justicia con enfoque utilitarista	168
Anexo 13 Justicia distributiva	169

GLOSARIO

NIÑEZ: se define de acuerdo con la interpretación que tuvo el plan MANA y la normatividad colombiana, entendiéndose este como el período que va desde los 0 hasta los 18 años de edad. Donde al hablar de 0 se incluye la etapa gestacional. De acuerdo al Código de Infancia y Adolescencia: Se entiende por niño o niña las personas entre los 0 y los 12 años, incluyendo a quienes están por nacer y por adolescente los sujetos entre 14 y 18 años de edad.

FAMILIA: luego de varias lecturas este trabajo construye la definición de éste término como el espacio protector por excelencia, donde se garantizan la sobrevivencia biológica, social, emocional y cultural, y donde se potencian el desarrollo armónico de los seres, pero también donde se pueden presentar los factores de riesgo que obstaculizan el desarrollo.

DERECHOS GARANTES LEGALES: son todas aquellas tareas de asistencia, cuidado y protección con un enfoque de asegurar la Protección Integral a sujetos de derechos en este caso a los niños y las niñas. El Artículo 27 de la Convención Internacional sobre los Derechos del Niño de 1989 dice 1. Los Estados Partes reconocen el derecho de todo niño a un nivel de vida adecuado para su desarrollo físico, mental, espiritual, moral y social.

DESARROLLO HUMANO: este trabajo se apoyó de Max Neef para entender que el desarrollo humano se concentra en la satisfacción de las necesidades humanas, en generar oportunidades para que las personas logren el acceso a bienes y servicios, y a su vez puedan potenciar sus habilidades y capacidades, buscando siempre el desarrollo pleno y armónico, en este caso, de la niñez desde el punto de vista físico, emocional, cognitivo y social. Además que apunta hacia una práctica participativa donde se toma un rol estimulador en la búsqueda de soluciones creativas, desde abajo hacia arriba.

EQUIDAD: “Tratar a los iguales como iguales y a los desiguales como desiguales”. (Brian Barry), significa reconocer la diferencia de las personas en condiciones, en competencias y en capacidades para acceder a las oportunidades.

SEGURIDAD ALIMENTARIA Y NUTRICIONAL (SAN): se define como: “el estado en el cual todas las personas gozan, en forma oportuna y permanente, de acceso a los alimentos que necesitan en cantidad y calidad, para su adecuado consumo y utilización biológica, garantizándoles un estado de bienestar que contribuya al desarrollo humano”. (Cumbre de la Alimentación y la Nutrición, FAO 2004). Es cuando todas las personas tienen en todo momento acceso físico y económico a suficientes alimentos inocuos y nutritivos para satisfacer sus necesidades alimenticias y sus preferencias en cuanto a los alimentos a fin de llevar una vida activa y sana. (Cumbre Mundial de Alimentación Roma, FAO 1996)

PARTICIPACIÓN: para este trabajo supone el compromiso y la habilidad de las personas de informarse y de comunicar sus necesidades y realidades, con el fin de actuar y generar planteamientos para incorporarlos en las decisiones que les atañen. El derecho a la participación implica escuchar activamente la voz de toda la comunidad, de la niñez, de las Instituciones y de los sectores para que incidan en el espacio de la cultura, la educación, la salud, la planificación, la protección y en toda la problemática del entorno local, departamental y nacional.

POLÍTICAS PÚBLICAS: esta definición se da, luego de analizar los puntos de vista de los actores que participaron en la construcción del plan MANA, como ejercicios que se van dando mediante un proceso participativo, integral y coherente que dan lineamientos sobre acciones públicas y privadas, las cuales son el resultado del consenso colectivo entre lo público y lo privado, el Estado y la sociedad, las niñas y los niños; acorde con las convecciones internacionales y leyes nacionales.

RESUMEN

Esta investigación reconoce el proceso de participación de los actores en la construcción del Plan de Mejoramiento Alimentario y Nutricional – MANA – del Departamento de Antioquia 2001 a 2003, como una experiencia de aprendizaje que pudiera ser reproducida. Su objetivo es comprender el proceso de participación, los intereses, los discursos y la incidencia de los diferentes actores en la construcción de MANA. Se realiza mediante un enfoque cualitativo con una metodología de estudio de caso de tipo interpretativo instrumental, con una unidad de análisis de carácter heurístico, vista desde los actores y sus acciones. Los resultados muestran que el proceso fue una conjugación entre la participación “*sin alas*” y la *concertada*, donde los actores (políticos, técnico-metodológicos y sociales) hacen variados aportes en los diferentes momentos de la construcción del Plan MANA, inicialmente en el *nacimiento de la idea*, donde hay un interés por cambiar una situación social, luego en la *implementación del plan*, donde hay un enfoque integral que invita a la participación y finalmente en la *formulación de una política pública*, que nace de las necesidades del pueblo y los lleva a compromisos colectivos. Se concluye que el Plan MANA se convierte en un referente para la construcción de otros planes o programas similares, fue trascendental por su transformación comunitaria y legitimidad, y a pesar de las dificultades que tuvo en el proceso, demostró la importancia del trabajo intersectorial y de tener esa mirada integral frente a problemas sociales tan complejos.

Palabras clave: Experiencia de Participación, Intersectorialidad, Salud Colectiva, Enfoque integral, MANA/Antioquia, Programas y Políticas de Nutrición y Alimentación.

“La salud colectiva tiene una profunda vocación por ver más allá del horizonte y por transformar la acción en un quehacer humano profundamente comprometido con la vida y con el cuidado de las poblaciones.”

Edmundo Granda

INTRODUCCIÓN

Es frecuente escuchar y leer en diferentes medios de comunicación de reconocidos dirigentes y líderes que los niños son el presente y el futuro del país y merecen lo mejor que se les pueda dar, por sus grandes potencialidades biológicas, psicológicas y sociales, por sus derechos naturales, jurídicos y sociales, y muy especialmente porque son la mayor riqueza actual y futura con que cuenta el país para construir la paz, la democracia y el desarrollo.

Este trabajo de investigación parte de la idea de que para alcanzar una mejor calidad de vida y salud de la niñez es importante que las propuestas que realizan los diferentes actores trasciendan los períodos de gobierno y se comprometan los sectores públicos, privados y la comunidad en general de forma articulada para desarrollar políticas, programas y proyectos que se proyecten a futuro. Para ello, se identifica el caso del Plan de Mejoramiento Alimentario y Nutricional de Antioquia – MANA – del Departamento de Antioquia que fue construida entre el período de 2001 a 2003, como una experiencia reconocida no solo por gobernantes, sino también por la comunidad en general.

El Plan MANA se originó como un programa de gobierno que luego se convirtió en una Ordenanza departamental, logrando tener una sostenibilidad en el tiempo y la articulación de los diferentes sectores público, privado y comunidad, alrededor de un tema que es sensible para muchos, la desnutrición de una población vulnerable como son los niños y las niñas y es por esto que el análisis de su construcción puede dar lecciones aprendidas para futuros programas, planes o políticas.

Esta investigación se valida de la misma manera porque el Plan MANA tiene un reconocimiento a nivel Nacional e Internacional como proceso articulador y de compromiso de todos, además de sus logros en la disminución de la mortalidad y morbilidad por desnutrición infantil, el empoderamiento y reconocimiento comunitario, y la importancia de la promoción, la prevención, la detección temprana y la recuperación nutricional, como lo demuestra el Balance de Gestión MANA 2004 – 2007 (1).

En este trabajo se tuvieron en cuenta a los actores que fueron protagonistas en la construcción del Plan y se revisan los documentos que se crearon durante la misma. En éste se tiene como objetivo comprender el proceso de participación de los diferentes actores en el diseño de la Ordenanza No. 17 que fija la Política Pública de MANA, utilizando la metodología cualitativa y las estrategias de estudio de caso, lo que permite el reconocimiento de la participación como ese ejercicio ciudadano que le da la capacidad a las personas de sentarse a conversar, dialogar y a concertar sobre un tema de interés y pasar de la legalidad a la legitimidad, donde se da ese empoderamiento y apropiación que le va a permitir a un programa una sostenibilidad y una continuidad en el tiempo por ser una construcción colectiva.

El informe del presente estudio se desarrolla en capítulos. El primero aborda los Antecedentes del Proyecto: -la idea de la investigadora, -el planteamiento del problema, -la justificación, -el propósito, -los objetivos planteados y por último -los lineamientos conceptuales que ayudan al análisis final. El segundo plantea el abordaje metodológico: -la perspectiva investigativa y el tipo de estudio, -los detalles del mismo propiamente dicho, y -las consideraciones éticas. El tercero contiene los hallazgos los cuales abordan el tema desde 4 categorías, que significan los diferentes momentos secuenciales que tuvo el Programa MANA hasta la aprobación de la Ordenanza: 1. *Nace una Idea: intereses que motivan a un cambio.* 2. *El Programa MANA-Mejoramiento Alimentario y Nutricional de Antioquia: Enfoque integral que invita a la participación.* 3. *Política Pública: MANA es una Política del Pueblo.* 4. *Lecciones aprendidas.* En el cuarto se presenta la discusión de los resultados, en el quinto las conclusiones y en el sexto y último capítulo se presentan las recomendaciones del estudio.

1. ANTECEDENTES DEL PROYECTO

1.1. PERSPECTIVAS DE LA INVESTIGADORA: ORIGEN DE LA IDEA

El proceso salud enfermedad se ha abordado desde diferentes enfoques, el biológico-estadístico, el epidemiológico y el social, es desde este último que se inicia el interés de este trabajo de investigación, para demostrar que es posible fomentar el diseño, la construcción y el análisis de políticas, programas y proyectos que promuevan la salud y prevengan la enfermedad desde y con la comunidad para potenciar un desarrollo integral de la niñez y de ella misma.

Los problemas nutricionales son algunas de las preocupaciones más difíciles de abordar en la niñez, se caracterizan por ser de diferente etiología y saber cómo surgen y cómo afectan, es una parte importante para buscar la solución. Los programas que existen actualmente para atender la desnutrición, en su mayoría, están enfocados en el tratamiento, en trabajar en forma desarticulada entre las diferentes disciplinas y en tener falta de información que permita solucionar los problemas reales sentidos por la comunidad en la salud nutricional, es por esto que el problema de la desnutrición en muchas oportunidades pasa desapercibido.

Por diversos motivos, las personas a cargo de la toma de decisiones no van a las comunidades a escuchar las necesidades propias de ellas y éstas se toman muchas veces utilizando solamente la información estadística que no permite tomar medidas pertinentes, porque éstas no reflejan la problemática real por el subregistro o por aparecer otros diagnósticos como prioritarios. Puede que el problema sea la falta de información, o de recursos, o de compromiso ciudadano en la construcción de soluciones, pero lo que si se debe tratar de buscar es una articulación entre comunidad y gobierno para una solución conjunta de esta problemática, como es el caso de MANA tema de estudio.

La Maestría en Salud Colectiva permite que los profesionales se interesen en esa mirada integral, donde lo colectivo prima sobre lo individual, y la comunidad se convierte en el escenario donde se construye el conocimiento y se da la praxis social, pues es desde ella misma que se buscan las soluciones para mejorar la

calidad de vida y el bienestar de todos. Así que la promoción de la salud, se convierte en el eje a seguir poniendo en práctica la estrategia de la participación en la construcción de políticas públicas saludables, para identificar los actores de la transformación con una mirada desde la ética, los valores y la cultura.

El ser humano individual y colectivamente, durante toda su vida, ha buscado la forma de evitar enfermedades, apoyado en políticas, planes, programas, proyectos y prácticas validadas desde su cultura, su educación, su historia y su contexto, para conservar su propia salud y la de los demás. Sin embargo, cada gobierno o administración local y departamental crea programas o proyectos que inicialmente funcionan, pero al producirse el cambio político se pierden o no los incluyen en el presupuesto. Se sabe que muchos de los programas de salud que han funcionado en las diferentes administraciones en Antioquia y en Colombia son propuestas bien elaboradas y estructuradas, pero no logran hacer cambios importantes en los indicadores de salud, ya que muchos de ellos están vistos para largo plazo, y por su falta de continuidad, se pierden sus resultados. La experiencia con el Programa MANA -Mejoramiento Alimentario y Nutricional de Antioquia- es que ha tenido continuidad durante 8 años con actuaciones de diferentes gobiernos.

La investigadora se plantea lo siguiente ¿Cómo fue el proceso de participación en la construcción del Plan de Mejoramiento Alimentario y Nutricional de Antioquia – MANA– creado en el 2002 y luego convertido en política en el 2003, que sí logra la continuidad a través del tiempo? ¿Será que MANA podría ser considerada una experiencia de aprendizaje para la construcción de futuras políticas, planes o programas?

1.2. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

“La salud es una producción individual y colectiva que se gesta en todos los espacios de la vida cotidiana: económico, político y social” (2), para que esta base se dé, todas las personas deben trabajar para dar solución a sus problemas e intervenir, y es aquí donde el tema de la participación se hace importante en la construcción de políticas, planes, programas y proyectos.

La participación, como acción y advocacy individual y colectiva para enfrentar una situación, ha sido una estrategia propuesta en las diferentes políticas mundiales y nacionales relacionadas con la promoción de la salud. Por ejemplo, Maceira reconoce que en Argentina los planes alimentarios estatales han fracasado por la poca articulación del gobierno con las organizaciones comunitarias y porque actúan en las necesidades puntuales para el gobierno y no en las sentidas por la comunidad (3).

No obstante el discurso de los organismos internacionales tales como: UNICEF, la OMS, la OPS, entre otros, quienes en sus planteamientos priorizan la participación ciudadana, ésta no ha encontrado condiciones propicias para su ejercicio en los espacios gubernamentales. Para poder abordar el tema de la relación del Estado con la sociedad por medio de la construcción de políticas y gestión pública, es necesario considerar a los sujetos de la participación social, desde sus intereses particulares y las modalidades de concurrencia, ya sea como favorecedores de la política y sujetos activos constructores, así como de los ámbitos donde se ejerce, desde lo local o departamental (4).

Participar es un ejercicio de una ciudadanía activa que posibilita diferentes perspectivas: a) como medio para lograr algo o como un fin en sí mismo, b) la forma puede ser individual o colectiva, y c) involucra diferentes momentos dependiendo de la acción (diseño, ejecución, monitoreo o evaluación) (3).

Puede haber participación ciudadana, comunitaria e individual, que es una actividad de diferentes características, como ir a votar, la asistencia a asambleas, manifestaciones, recoger firmas, dar sugerencias, hacer huelgas, organizaciones civiles, entre otras, de los ciudadanos individuales o colectivos dirigida a influir directa o indirectamente en las políticas públicas (5,6).

La participación implica distintos grados de involucramiento en la toma de decisiones, desde la consulta hasta compartir la toma de las mismas. Esto dependerá de varios factores: a) la voluntad política encargada de abrir canales de colaboración y promoverlos activamente; b) del poder de negociación de las organizaciones de la sociedad civil, ya que si estas no tienen las bases necesarias no estarán preparadas para una asistencia real y eficiente; c) de la necesidad sentida y d) del nivel de cohesión social (3).

Es claro que la participación se debe convertir en un mecanismo democrático que abra el diálogo entre las administraciones gubernamentales con la comunidad favoreciendo un papel protagónico de todos en la construcción de procesos de planeación que mejoren la calidad de vida de la sociedad.

Como MANA es un programa que busca solucionar el problema de la desnutrición infantil se evidencia que en él existe la influencia de la década de los 80's cuando el tema de la niñez pasa a ocupar un lugar predominante en la agenda internacional, lo que se ratifica a través de acuerdos suscritos por un gran número de países, como son: La Convención Internacional sobre los Derechos del Niño en el 89 (7), la Conferencia Mundial sobre Educación para Todos, Satisfacción de las Necesidades Básicas de Aprendizaje, en 1990 (8); la declaración Mundial de Supervivencia, Protección y Desarrollo Infantil en 1990 (9); la Cumbre Mundial de la Infancia, en 1990 (10); la Conferencia Internacional sobre Nutrición, en la sede de la FAO en Roma en 1992 que aprobó el plan de acción para la nutrición y que fue la base para la declaración de Roma sobre la Seguridad Alimentaria Mundial en 1996 (11); entre otros.

Colombia confirmó y se comprometió a desarrollar la Convención sobre los derechos del niño de 1989, en la cumbre del milenio en el 2000 (12) y en la cumbre por la infancia en el 2002 (13), entre otros tratados y convenios internacionales. Estos derechos están igualmente consagrados en la Constitución Nacional en sus artículos: - Art.27 "derecho de todo niño a un nivel de vida adecuado para su desarrollo físico, mental, espiritual, moral y social". - Art. 44: "Son derechos de los niños, la vida, la integridad física, la salud y la seguridad social, la alimentación equilibrada... la familia, la sociedad y el estado, tienen la obligación de asistir y proteger al niño para garantizar su desarrollo armónico e integral y el ejercicio pleno de sus derechos... Los derechos de los niños prevalecen sobre los derechos de los demás" (14). Además los artículos del 42 al 53 consagran derechos de contenido social, económico y cultural, cuya aplicación necesita de un Estado solidario y participativo, con acciones ejecutadas conjuntamente entre el Estado- la sociedad - los sindicatos - las empresas - las familias - los maestros y - los individuos, con proyectos de interés y utilidad colectiva en los que se distribuyan funciones y responsabilidades, en los que se fortalezca el tejido social en los Departamentos y en el País (14).

Si bien es visible a nivel internacional y nacional el defender el derecho a la salud y la vida de la niñez, también lo es la necesidad de participar de los diferentes actores, entidades públicas, privadas y comunitarias en la formulación de proyectos, programas o políticas en pos de la vida de los niños, sin embargo pasar de la teoría a la praxis es más difícil.

Todo el esfuerzo del Estado colombiano no se ha podido compactar en una política que verdaderamente llegue a lograr los objetivos internacionales y nacionales en pos de la vida y la salud de los niños, pues todos esos convenios, políticas, planes y programas están muy bien escritos y estructurados, para mejorar la calidad de vida de los niños y sus familias, pero a la hora de llegar a la práctica no se logran los impactos esperados.

El Departamento de Antioquia desde sus políticas, planes y programas valora y abre el espacio para la participación ciudadana en la construcción de políticas públicas haciendo que en el 2003 se aprobaran la ordenanza No. 16 de noviembre de 2003, que fija la Política Pública para la juventud, la No. 17 de noviembre de 2003 que ordenó la Política de Mejoramiento Alimentario y Nutricional de Antioquia MANA y la No. 27 del 16 de diciembre de 2003, en la cual se fijaba la Política Pública para el desarrollo integral, sostenible y equitativo de la niñez (15,16) y es desde aquí que se resalta la propuesta de MANA para conocer como fue el proceso de construcción y específicamente de participación de los diferentes actores.

Aún no se ha encontrado un consenso claro sobre la definición de políticas, pero según Walt “estas son una serie de actividades más o menos relacionadas con una consecuencias sobre aquellos a quienes concierne y que se dirige al cumplimiento de algún propósito o meta. Y dice que para otros, son el rótulo para un campo de actividad, o la expresión de un propósito general, o inclusive un programa” (17). Se puede decir que las políticas públicas son el producto de la interacción de actores, en consensos o disensos, que perciben las situaciones cotidianas de acuerdo con sus propios intereses y valores, por lo tanto es importante descubrir en MANA cómo fue ese proceso de participación de los diferentes actores y cuáles fueron los aportes de cada uno de ellos, para poder demostrar la importancia de una práctica colectiva que influye directamente sobre un asunto de interés público.

Si MANA es una política, que según el Balance de Gestión 2004 – 2007 del Departamento de Antioquia y el DANE* (1), ha tenido diferentes logros, como es el cambio de los indicadores de desnutrición, los cuales para el 2000 mostraban que la desnutrición crónica total se había elevado al 15.6% y la global total en 7.6%, mientras que estos índices para el país fueron de 13.5% y 6.7%, respectivamente, pero que posteriormente empieza a mostrar una disminución especialmente en la muerte por desnutrición de menores de 5 años ya que para el 2001 se presentaron 149 casos, 96 en el 2002, 75 en el 2003, 51 en el 2004 y hasta junio de 2005 habían muerto por la misma problemática 21 menores, esto hace que se justifique el estudio del programa MANA por el impacto no solo en la disminución de la morbilidad nutricional, sino también por el empoderamiento y reconocimiento comunitario, internacional y nacional.

Es válido entonces saber ¿quiénes fueron los actores y cómo se dio el proceso de participación en la construcción del programa MANA?, ¿quién los convocó?, ¿por qué fueron convocados y en qué consistió su participación?, ¿quiénes fueron los actores de la comunidad y qué participación tuvieron?, concretamente ¿cuáles fueron sus aportes?, ¿si este plan convertido en política, parte de las necesidades sentidas de la comunidad? y ¿cuáles fueron las lecciones aprendidas de este proceso de participación de los diferentes actores?

Dilucidar estos aspectos podría servir de base para la formulación de otras políticas públicas participativas como experiencia para ser reproducida por otros actores sociales en pro de las personas y de los colectivos, tanto en Colombia como en otros países que compartan situaciones de salud similares a las nuestras.

1.3. JUSTIFICACIÓN

La población en el mundo está en continuo movimiento y crecimiento, pero ella se encuentra dentro de una situación social, política y económica muy conflictiva, lo que ha afectado de alguna manera, el bienestar y la vida de las personas.

* DANE 2005 Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas

Para la FAO, diez años después de la Cumbre Mundial sobre la Alimentación (CMA) celebrada en Roma en 1996, el número de personas subnutridas en el mundo sigue siendo alto. En 2001-03, según estimaciones de la FAO, había todavía 854 millones de personas subnutridas a escala mundial: 820 millones en los países en desarrollo, 25 millones en los países en transición y 9 millones en los países industrializados y esto hace que el debate de la seguridad alimentaria, pase del problema de la disponibilidad general de alimentos en el mercado, al problema del acceso y el derecho de individuos y grupos a una óptima alimentación (18).

Un estudio de alcance mundial dado a conocer en el 2006 por UNICEF revela que para el 2004, los países en desarrollo tenían un 37% de niños menores de 18 años y un 11% de niños menores de 5 años de la población total, y que indicadores como la desnutrición y la falta de escolarización, son de gran brecha con respecto a los países industrializados. UNICEF insiste en el informe que la desigualdad de ingresos refleja una disparidad en los niveles nutricionales con unos 5,5 millones de niños y niñas menores de cinco años, que mueren anualmente por causas relacionadas con la desnutrición (19).

En Colombia en el 2005 según el DANE la población en el último censo era de 41.468.384, siendo el 51% mujeres y el 49% hombres, más del 70% de la población se ubica en la zona urbana. Los menores de 18 años son el 33%, los menores de 5 años el 10% y los menores de 1 año el 2%.

Según la Encuesta Nacional de Demografía y Salud – ENDS – 2005, la tasa de mortalidad infantil en el primer año de vida fue de 19 por mil para el quinquenio 2000-2005 y esta, es tres veces mayor en los hijos de las mujeres sin educación que en las mujeres con educación superior (43 vs 14 por mil). De acuerdo con el índice de riqueza, en menores de 1 año, del estrato más pobre es más del doble del más rico (32 vs 14 por mil) (20).

En Colombia existe malnutrición, tanto por desnutrición como por riesgo de sobrepeso y obesidad. Donde los niños menores de 5 años presentan en un 12% desnutrición crónica, un 7% de desnutrición global y un 1% de desnutrición aguda (20). Sin embargo, el problema de sobrepeso y obesidad ha ido en aumento por los cambios en las dietas y la reducción de las actividades físicas como se observa en un estudio realizado en Sabaneta, Antioquia en el 2005, donde se

encontró una prevalencia de sobrepeso del 11,7% y de obesidad de 5,9% en los niños escolares de dicho municipio (21).

En Colombia se cuenta con programas de origen gubernamental como los *restaurantes escolares* y los *hogares comunitarios*, los cuales dan prioridad a la población infantil. Los *Hogares Comunitarios del ICBF*, establecidos en el marco del Plan de Lucha Contra la Pobreza Absoluta y para la Generación de Empleo en 1986, tienen como objetivo mejorar las condiciones nutricionales de los niños atendidos en los hogares comunitarios. Tres años después se inició el programa *Bono Alimentario Rural para Niños en edad Preescolar*, que busca mejorar las condiciones de salud y nutrición de esta población en áreas rurales no cubiertas por los hogares comunitarios. También existen *iniciativas de la sociedad civil y del clero* en Seguridad Alimentaria y Nutricional en Antioquia, como las que adelantan la Iglesia, algunas empresas y organismos no gubernamentales que brindan opciones de alimentación, principalmente a estudiantes, adultos mayores y población en estado de indigencia (22).

El Consejo Nacional de Política Económica y Social, aprobó en 1996, el *Plan Nacional de Alimentación y Nutrición 1996-2005*, como herramienta intersectorial para abordar la problemática nutricional y alimentaria fundamentándose en los derechos constitucionales. Entre 2002 y 2003, se realizó una evaluación de dicho plan para verificar el cumplimiento de metas y se obtuvieron resultados como los siguientes: aunque entre 1996 y 2002 las cifras generales por desnutrición en menores de cinco años disminuyeron, algunas regiones como Bolívar, Sucre, Córdoba y Antioquia, mostraron un deterioro, con prevalencia de desnutrición crónica muy superiores al promedio nacional (23).

Para el caso de Antioquia, se destaca que el fenómeno era más pronunciado que en el promedio nacional, además de presenciarse una desigualdad dentro del departamento con una marcada desventaja en las regiones de Urabá y Bajo Cauca (22).

Antioquia es un departamento que presenta enormes contradicciones que afectan el desarrollo de su población, donde persisten el hambre y la desnutrición en un contexto global de abundancia y riqueza sin precedentes, además se han dado algunos avances, especialmente en los compromisos políticos que desde la

década de los 80's han venido reconociendo el problema de desnutrición, hambre e inseguridad alimentaria y nutricional, desarrollando iniciativas y buscando el asegurar, en algunos casos, la sostenibilidad política, financiera y social. Lo que se ha visto en la última década es que la mayoría de los programas de asistencia alimentaria, que se habían implementado y que se mencionaron anteriormente, por sí solos no habían generado un impacto evidente en la disminución del hambre y la desnutrición, pues no permitían un cambio estructural en las condiciones de vida de quienes la padecían. Por lo cual, se veía la necesidad de plantear estrategias más integrales, articuladoras y participativas, y por ello se empieza a promover la estrategia de las política públicas.

“Entre el 2002 y el 2003 Antioquia tenía cifras alarmantes con respecto a la mortalidad por desnutrición, se decía que aproximadamente un niño cada 2 días moría por desnutrición” (16). Con el fin de enfrentar el problema el gobierno departamental de la época, convoca a una serie de instituciones públicas y privadas para que en conjunto con las diferentes secretarías de la gobernación, construyeran dentro del Plan de Desarrollo 2001- 2003 un programa de Seguridad Alimentaria y Nutricional para Antioquia, el cual en el 2003 se convirtió en la Ordenanza No. 17 que fija la Política Pública de Mejoramiento Alimentario y Nutricional de Antioquia MANA, que fue aprobada por la Asamblea Departamental en noviembre de 2003 (22).

En el mundo de hoy, es común escuchar sobre la necesidad de adoptar políticas públicas, sin embargo existen diversas maneras para alcanzar dicho propósito. Dos formas yuxtapuestas: unas, las tradicionales, desde arriba con la fuerza que acompaña el ejercicio del poder centralizado y concentrado en las esferas institucionalizadas del Estado, posibilitando, que a lo sumo, se expresen por actores de la sociedad la validación de los enfoques y definiciones adoptadas por las instancias de decisión política o planificación. Y otras, desde la base, ejercitando y practicando una democracia directa, formal y sustantiva, reconociendo la posibilidad de aportar con los ejercicios de participación y soberanía popular efectivos, donde la base interactúa permanentemente para modificar los objetivos y reorientar las políticas mediante la negociación y los conflictos (17,24).

Revisando los estudios previos en las diferentes bases de datos en el sistema de la Biblioteca Central de la Universidad de Antioquia, como OVID, OPAC, SCIELO, EBRARY, PUDMED, entre otras y con palabras claves como experiencias de participación & programas de nutrición, proceso de participación & políticas públicas, participación comunitaria & políticas, políticas públicas & seguridad alimentaria, participación & la construcción de la política pública de MANA, se encontraron algunas experiencias de participación en el mundo especialmente la de Chile como un ejercicio ciudadano juvenil, que utiliza una metodología de tipo biográfico de carácter cuantitativo-cualitativo, haciendo énfasis en el análisis de contenidos y la caracterización de las iniciativas y vieron que uno de los riesgos era que en el enfoque analítico se pudieran polarizar y tender hacia las visiones blanco y negro, sin embargo, rescataban la importancia de la participación de los jóvenes en los procesos de ciudadanía (25).

En la región Andina se encuentra el trabajo: “Compartiendo aprendizajes de participación comunitaria del Proyecto Control de la Malaria en las Zonas Fronterizas de la Región Andina: Un Enfoque Comunitario”, esta experiencia fue sistematizada por PAMAFRO Central en el 2008. Se hizo una síntesis de la reconstrucción histórica, los logros y las limitaciones; posteriormente se plantearon las lecciones aprendidas, las recomendaciones y un resumen de los proyectos comunitarios elaborados en cada país (Colombia, Perú, Ecuador y Venezuela), su conclusión fue que en un proyecto de salud, se puede acceder a una real participación comunitaria para hacer efectivo el derecho a la salud (26).

El trabajo de investigación en Darwin, Australia: “Fomento de la toma de decisiones informada en las comunidades aisladas del Territorio del Norte (Australia)” Mike Rennie, publicado en Dubai en 1998, logró detectar que una falla del programa había sido la falta de comunicación entre las comunidades y, como consecuencia, la inexistencia de un intercambio de información y "saber hacer" de los consejos locales entre sí y con el gobierno central (27).

El trabajo de Daniel Maceira, economista Argentino que se ocupa sobre la participación en salud y la ONG, Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento (CIPPEC), se propuso analizar si los programas alimentarios habían logrado revertir la desigualdad entre las provincias, pero en el informe se demuestra cómo fracasaron los planes alimentarios estatales, ya que la

realidad que se encontró fue que, lejos de ser eficaces, esos planes continúan acentuando en el país las brechas de inequidad, y esto debido a que se actúa por las necesidades reconocidas del gobierno y no por las sentidas de la comunidad; además se concluyó que luego de 25 años de acciones, no se ha logrado generar una articulación aceptable entre los distintos actores que participan en el diseño y la ejecución de dichas políticas (28).

Las experiencias colombianas, con respecto al proceso de participación en construcción de programas, fueron presentadas en el último congreso Nacional de Salud Pública realizado en junio de 2009 donde se habló de la iniciativa de Santiago de Cali, con el trabajo: “Mesas de Participación Social en Salud de las Comunas 2, 4 y 6”, mostrándose como una estrategia exitosa de la comunidad para el empoderamiento y el fortalecimiento de redes sociales en el derecho a la Salud (29).

Respecto al Plan MANA y la experiencia de participación no se encontró un estudio específico similar que muestre como fue el análisis y el diseño de la construcción de éste, pues lo que hasta el momento se tiene es la evaluación de la participación en la implementación de este Plan, como se puede ver en el estudio que realizaron Martha Cecilia Álvarez Uribe y Amalia López Gaviria con la Gobernación de Antioquia y la Dirección Seccional de Salud, el cual se denomina “Contexto sociodemográfico, estado nutricional de salud e ingesta dietética de los niños que participan en el programa de complementación alimentaria alianza MANA-ICBF. Antioquia 2006. Evaluación económica de la participación comunitaria e institucional para el desarrollo del programa y utilización del complemento alimentario en el hogar”, y es el único que se encuentra publicado en las diferentes bases de datos consultadas (30).

El Plan MANA, que crea una cultura diferente, donde hay sostenibilidad en el tiempo, hace que sea pertinente y asertivo el investigar sobre su elaboración, es por esto que se justifica tratar de construir su memoria técnica, para mirar si el proceso fue realmente participativo, si involucró a diferentes actores, si hubo articulación y si respondió a las necesidades sentidas de la comunidad para que pueda ser un modelo de aprendizaje.

Este trabajo se justifica como un aporte científico, ya que brinda una metodología para la construcción de políticas, planes y programas con la participación de los diferentes actores, una memoria metodológica que muestra los procedimientos realizados para hacer este tipo de investigaciones, además que permite la aplicación de la estrategia del estudio de caso para conocer el proceso de formulación de la Ordenanza No. 17 de MANA. También rescata la formulación y la participación en la construcción de una política más que la implementación y evaluación de ésta, temas que son más abordados en los diferentes estudios; y los contenidos que sirven de base para involucrar este tema en los currículos académicos, reforzando los procesos teóricos y de investigación en promoción de la salud en las diferentes universidades.

Las investigaciones requieren reconocer la importancia de la memoria histórica de un proceso articulador, donde hay logros y dificultades que pudieran tenerse en cuenta para futuros procesos similares, y en esta forma garantizar una mayor eficiencia y eficacia en la elaboración y formulación de políticas sociales y de salud.

Se justifica este trabajo en la medida en que contribuye a evidenciar la gestión política y pública en un período de tiempo determinado para la construcción de un Plan como MANA y de esta manera se resaltan las bondades de una relación Estado-Sociedad en la formulación del mismo.

Se espera que el desarrollo de las categorías emergentes sirva de base teórica para reforzar las existentes y para futuros proceso de formulación de políticas públicas o de investigaciones.

1.4. PROPÓSITO DEL TRABAJO

Con esta investigación se pretende reconocer la experiencia del proceso de participación de los actores en la construcción del Plan de Mejoramiento Alimentario y Nutricional – MANA – del Departamento de Antioquia entre 2001 a 2003, como lección de aprendizaje que resalta la articulación y la toma de decisiones en el nivel político para la realización y formulación de futuras políticas, planes o programas.

1.5. OBJETIVOS

1.5.1. Objetivo General.

Comprender el proceso de participación, los intereses, los discursos y la incidencia de los diferentes actores en la construcción del Plan de Mejoramiento Alimentario y Nutricional de Antioquia –el caso de MANA– en el Departamento de Antioquia en el período 2001 – 2003.

1.5.2. Objetivos Específicos.

Caracterizar los actores, sus intereses y sus aportes en el origen y la formulación del Plan MANA del Departamento de Antioquia.

Interpretar los planteamientos de los actores y su articulación en el proceso de participación en los diferentes momentos de la construcción del Plan MANA.

1.6. LINEAMIENTOS CONCEPTUALES

1.6.1. MANA: Mejoramiento Alimentario y Nutricional de Antioquia.

MANA es conocida como la política pública de Seguridad Alimentaria y Nutricional de Antioquia que surgió como respuesta a la problemática social expresada por la comunidad durante la elaboración del Plan de Gobierno: “Una Antioquia Nueva” 2001 – 2003, donde se reveló el dramático aumento de la desnutrición. La Gobernación de Antioquia la formuló como una estrategia regional para atacar la inseguridad alimentaria del departamento y como un gran Plan de Seguridad Alimentaria y Nutricional, adoptado por la Asamblea Departamental mediante la Ordenanza No. 17 del 24 de noviembre de 2003 (16,22).

MANA tiene como objetivo mejorar la situación alimentaria y nutricional de la población más vulnerable a través de una estrategia integral de organización y participación social, implementada inicialmente en 30 municipios de Antioquia y luego adoptada en todo el Departamento, desarrollando seis ejes temáticos en donde la educación y el trabajo social son transversales. El Plan está dirigido a: - Niños y niñas menores de 14 años, -Madres gestantes y lactantes y -Familias de los niños y niñas participantes (16).

Partiendo de la necesidad de brindarle oportunidades de desarrollo integrales a la niñez del Departamento, el Plan MANA es reconocido como la política pública que, en materia de seguridad alimentaria y nutricional, funda la dirección para el desarrollo integral, sostenible y equitativo de la niñez en Antioquia (16).

Se ejecuta teniendo como referente estratégico un modelo constituido por seis ejes temáticos que permite un enfoque integral, estos son (1):

Eje 1: Alternativas Comunitarias de Complementación Alimentaria.

Eje 2: Inducción a los Servicios de Salud.

Eje 3: Nutrición con Buen Trato.

Eje 4: Vigilancia Alimentaria y Nutricional.

Eje 5: Desarrollo de Proyectos Productivos.

Eje 6: Proyectos Pedagógicos.

Los resultados en el 2006 mostraban que la reducción de desnutrición aguda en menores de 5 años era del 32.7% en los últimos 3 años, en los municipios en que se inició MANA. Luego en el Balance de Gestión lograron evidenciar que la desnutrición en Antioquia había disminuido de 149 niños que murieron en el 2001 a 13 que habían muerto hasta octubre de 2007. Con respecto al eje de complementación alimentaria durante el año 2005 MANA, entregó 56.710.857 raciones de alimentos complementarios y capacitó a 123.923 padres y madres como formadores de hábitos alimentarios y estilos de vida saludables y que para el 2007 se habían capacitado 316.929 adultos y 406.283 escolares, estos procesos educativos han servido para cambiar hábitos y costumbres inadecuados en torno a la seguridad alimentaria (1,16).

Desde el año 2004 se han creado Centros de Recuperación Nutricional inicialmente se formaron 9 y para el 2007 ya se tenían 40, esta estrategia ha generado cambios en las comunidades con respecto a la problemática de la desnutrición, logrando herramientas para detectar e identificar los signos de peligro de ésta y haciendo así un manejo adecuado y a tiempo. El sistema de información muestra que el 100% de los municipios reportan datos acerca de este programa y de la vigilancia nutricional (1,16).

Según el Balance de Gestión 2004-2007 se han tenido diferentes reconocimientos en diversos escenarios y por distintos personajes, uno de ellos fue el de la FAO, la

OMS, y el INCAP como Mejor Programa de Seguridad Alimentaria y Nutricional, en el 2006. Además, la Gerencia de MANA presentó el Plan MANA en el 32 Comité Mundial de Seguridad Alimentaria y Nutricional, donde la FAO lo señaló como una de las mejores experiencias internacionales, regionales y provinciales y así mismo el Gobernador fue reconocido por la oficina regional de la FAO para América Latina y el Caribe, por su compromiso social y con el entorno, destacando el Plan MANA (1).

MANA como política pública tiene inserta en su filosofía la promoción de la vida y de la salud de la niñez antioqueña, por lo tanto uno de los ejes teóricos que la acompañan es la promoción de la salud.

1.6.2. Elementos teóricos de la Promoción de la Salud: participación, actores y políticas públicas saludables.

Para Franco y Colaboradores cuando se habla de promoción se está en el territorio de la gestión, de acciones coordinadas con una dirección y una finalidad, es ese conjunto de actividades articuladas, organizadas y orientadas a una finalidad específica; y se hace Promoción de la Salud en la medida en que se educa, se propicia el bienestar propio y colectivo, se moldean valores y se prioriza la vida (2).

La Promoción de la Salud se entiende como prácticas que han utilizado la humanidad para mantener un bienestar individual y colectivo, si se revisa la historia se ven los rituales o las actividades que hacían las personas para estar sanos, desde colocarse amuletos, talismanes o hacer hechizos, hasta actualmente lavarse las manos y la cara. En última instancia eran todas esas acciones que tenían como finalidad el arte de estar sanos en cuerpo y alma.

Al analizar la Carta de Ottawa de 1986 el término promoción de la salud “consiste en proporcionar a los pueblos los medios necesarios para mejorar su salud y ejercer un mayor control sobre la misma para mejorar la calidad de vida de la comunidad”. Y para lograr esto se considera que el individuo identifique y realice sus aspiraciones de satisfacer sus necesidades y de cambiar o adaptarse al medio, para impulsar una cultura de la salud que permita la creación de ambientes saludables, utilizando como estrategias el reforzamiento de la acción comunitaria a

través de la participación y el empoderamiento, teniendo en cuenta las particularidades de cada región (31).

Para Restrepo construir una comunidad participativa y empoderada, para que actúe sobre sus condiciones de vida, son procesos políticos y sociales difíciles que requieren estrategias y competencias de diferentes campos y disciplinas. Las personas necesitan de incentivos para participar y la mejor manera de hacerlo es dándoles la oportunidad de trabajar por la solución de los problemas que afectan su vida diaria. En este mismo sentido esta autora plantea que los términos de democracia y ciudadanía creados por los griegos definen que para tener una vida sana se necesita de procesos de participación que le permitan a la gente sentirse involucrados en la identificación y solución de los problemas (32).

La participación es un proceso que requiere de una comunidad educada y que reconozca sus derechos, lo que implica un reconocimiento de ellos mismos como sujetos, de su necesidad de interacción con el otro, en esa construcción de comunidad (33); en ese sentido la educación debe ser trabajada en términos que permita la transformación para fortalecer el actuar de las colectividades.

En todo sentido lo que busca la promoción de la salud son actores, sujetos que actúen con capacidad para liderar procesos que les permitan controlar sus condiciones de vida con la intervención de los gobiernos, es decir que la comunidad se articule y tenga poderes que generen cambios para su beneficio. Se habla ahora de la importancia de la intersectorialidad y la interdisciplinariedad al reconocer que la salud no es solo un compromiso o responsabilidad del profesional de la salud, ni del sector salud, requiere como lo dice Kickbusch de la:

“Integración de nuevos actores. La promoción de la salud trasciende a los profesionales de la salud. Es tarea de toda la población, (...). Si queremos que la promoción de la salud sea integradora, debemos pensar en todos los actores que influyen en la salud de una comunidad, incluyendo los fabricantes, los comerciantes o los expertos en urbanismo” (34).

Estas relaciones son las que les permitirán a las comunidades la construcción de condiciones adecuadas de vida, al darse mecanismos complementarios para satisfacer sus necesidades. Es por ello que otra estrategia importante para la promoción de la salud es la elaboración de políticas públicas saludables, entendidas según la carta de Ottawa, como: “decisiones gubernamentales que

interpretan las necesidades del colectivo y apuntan a crear condiciones favorables para la vida y el desarrollo social de la comunidad” (31).

Sin embargo, las políticas públicas también se pueden entender como el espacio de decisión en el que confluyen los distintos proyectos de los actores en relación con problemáticas concretas referidas al proceso salud-enfermedad de la sociedad en la que viven, como una estrategia para reorientar la atención a las necesidades de los grupos sociales.

Otro de los aspectos que va de la mano con estos procesos de construcción es la equidad, que hace referencia a diferentes condiciones de vida entre los individuos en una colectividad. Para lograrla se requiere de relaciones de solidaridad entre los sujetos, de pensamientos colectivos y de acercamiento a las necesidades de los demás, los cuales se guían por una comunicación efectiva, es decir que genere respeto por el otro pero que movilice actuaciones, y esto es lo que busca la Salud Colectiva.

La Salud Colectiva es interpretar y explicar la situación actual de salud y de los servicios, apoyar el avance de las condiciones de vida y salud cada vez más deterioradas de las mayorías poblacionales, promover y fortalecer las expresiones individuales y colectivas progresistas que impulsen la salud y apoyen la construcción de un estado democrático coherente con estas necesidades y derechos (35).

- **Participación.**

Todo grupo social tiene necesidad de tomar decisiones obligatorias para sus miembros con el objeto de sobrevivencia, tanto interior como exterior, incluso las decisiones grupales son tomadas por personas. Las relaciones del individuo con la sociedad, se dan en la democracia como la forma de integrarlo con otros hombres, para que de su unión artificial, la sociedad sea recompuesta como una asociación de seres libres (36).

Mediante la participación muchos sujetos aprenden a coordinar su propia representación con la de los demás, dejan de ser uno, en tanto que pasan de una perspectiva egocéntrica en la que sólo cuenta sus propios fines, a una más social

donde el fin se vuelve colectivo. Esto hace que los sujetos construyan la noción de respeto mutuo, que implica atribuir a cada persona un valor similar al propio.

Es en ese sujeto social participante y protagonista del cambio, donde la salud colectiva ha encontrado un verdadero aliado, pues busca incorporar propuestas novedosas e innovadoras para reflexionar y avanzar en un bienestar físico, mental, espiritual y social del colectivo.

Como dice la Organización Mundial de la Salud es en el empoderamiento social donde realmente el sujeto se hace partícipe de su propia salud. “Proceso mediante el cual los individuos obtienen control de sus decisiones y acciones relacionadas con su salud; expresan sus necesidades y se movilizan para obtener mayor acción política, social y cultural para responder a esas necesidades, a la vez que se involucran en la toma de decisiones para el mejoramiento de su salud y la de la comunidad” (37).

Cuando el sujeto decide participar se convierte en un actor que debe pactar con el otro, para buscar la seguridad como dice Hobbes o la realización de su libertad como dice Rousseau. Además este último, señala que la comunidad es la unión de hombres que se agrupan y trabajan de mutuo acuerdo para un fin común: lograr su conservación, su libertad civil no natural; y donde cada miembro es considerado como parte inseparable del todo (38).

La participación es un instrumento para el logro del mayor bienestar colectivo y según Restrepo, “sin la participación de individuos y de comunidades esto es imposible. Desgraciadamente, aquellos que desarrollan las políticas y toman las decisiones importantes con relación a la salud y la calidad de vida de las comunidades no siempre tienen presente esta consideración. Existen grandes dificultades en el sector salud para asumir un liderazgo que responda adecuadamente a las necesidades sentidas de los grupos. El gran reto es escuchar a la gente y evitar la tentación de manipular los procesos participativos con objetivos diferentes a los de responder a las prioridades identificadas por la comunidad” (32).

La participación, a su vez, tiene que ser de base popular y comunitaria, inter y multisectorial, multidisciplinaria, sostenible social, política y culturalmente, y que

promueva la acción de grupos sociales, o sea el empoderamiento. Se pueden presentar diferentes tipos de participación:

Comunitaria. Es una acción que involucra lo individual con la dimensión afectiva o emocional, y lo colectivo con la dimensión de relaciones con el entorno socioeconómico, cultural y político. El grupo estipula sus relaciones en función de una situación, a la cual se le busca solución mediante un proyecto de desarrollo. Una de sus características es que busca mejorar el bienestar de los miembros de la comunidad en función de valores que le son propios, para que la mejora pueda ser sostenible en el tiempo. De esta manera, los problemas de la comunidad pueden ser resueltos de forma endógena, sin requerir la iniciativa de entes externos, como los partidos políticos, y así las soluciones se ajustan a su entorno porque surgen del consenso de sus miembros (39).

Social. Es el establecimiento de formas de relacionamiento, basadas en la necesidad de incluir a todos los actores habilitados para hacer parte e impulsar procesos que buscan el bienestar colectivo a través de la resolución de conflictos. Implica la incorporación de la población, como actor social, en el análisis de las situaciones/problema que le afectan, en la consideración de opciones para enfrentarlas y en la ejecución de las acciones resultantes; es la participación entendida como cogestión (40).

La participación social es la forma más viable para que una política pública responda a la necesidad de la comunidad, pues es ésta la que tiene el poder de identificar sus problemas y de buscar las soluciones, esto permite una mayor gobernabilidad y garantiza el desarrollo integral de la sociedad. Cuando las personas se responsabilizan de sus problemas de acuerdo con sus necesidades y se transforman para contribuir a la solución, es lo que se llama empoderamiento (41).

Política. Es un término que va unido al de democracia. Para que ésta sea legítima, necesita de la cooperación política, que es "la posibilidad que tienen los ciudadanos de incidir en el curso de los acontecimientos políticos"; es decir, son acciones que realizan los ciudadanos para incidir en un bajo o alto grado en los asuntos de un Estado (42).

La **democracia participativa** es un modelo intermedio entre la democracia representativa y la directa. Pues incorpora las virtudes del modelo representativo y las ventajas de la participación directa. Hablar de democracia participativa pareciera una redundancia del termino, ya que la democracia misma en su definición quiere decir que el mandato es del pueblo, que participa, pero como no es una realidad, es importante hacerlo visible aun en el lenguaje para que la gente tome consciencia de la importancia de la participación en la toma de decisiones y en el destino mismo de la Nación (43).

En la democracia se reivindica la participación del sujeto en la mediada en que le da valor para reconocer sus necesidades y colaborar en sus soluciones de manera libre, es allí donde hay una conexión entre participación y democracia, sin que por ello el Estado deba dejarlo sólo buscando estas soluciones, sino que su función es abrir los espacios de participación.

En Colombia los espacios de participación pueden ser diferentes: territoriales, institucionales y sociales. En el primero los agentes participativos intervienen en representación de un segmento socio-geográfico, en el segundo el espacio de participación es conformado por personas que representan a instituciones y no a conjuntos poblacionales u organizaciones sociales y en el tercero es una intervención de todos los agentes a la expresión de intereses sociales particulares en la escena pública o áreas de encuentro entre la administración y la ciudadanía. En estos espacios en que se da la participación, se tienen funciones principales de iniciativa y fiscalización más que de gestión y toma de decisiones, aunque hay apertura para esto (43).

Para que se pueda dar un ejercicio de participación se requieren dos condiciones: en primer lugar un ambiente socio-político favorable, en donde los actores toman la decisión de participar en la búsqueda de bienes públicos, y en segundo lugar las identidades colectivas, en otras palabras el grado de articulación/desarticulación de los actores, los niveles de organización, la homegeneidad/heterogeneidad entre ellos, los liderazgos, las redes de compromisos establecidos y las motivaciones que los llevaron a desarrollar la práctica participativa. Esta combinación da lugar a dinámicas y resultados diferentes. Porque dependiendo de la estrategia que los actores gubernamentales utilizan para favorecerla la participación se puede dar de la siguiente manera, esto lo comentan Velásquez y González (44):

La participación-formalidad: es entendida como un requisito formal que es preciso llenar para cumplir con las exigencias de la norma.

La participación “sin alas”: es aquella que las autoridades locales promueven siempre y cuando las prácticas participativas no pongan en cuestión las lógicas y las estructuras de poder vigentes en el municipio.

La participación-integración-cooptación: es aquella en la que las autoridades locales promueven para evitar corrientes de pensamiento y de movilización ciudadana, que actúen en contra de la lógica dominante del sistema político local. Uno de los mecanismos más utilizados es la cooptación de viejos y nuevos liderazgos, por parte de las autoridades locales y sus organizaciones políticas, los cuales actúan en beneficio de los intereses políticos hegemónicos en la vida local.

La participación-concertación: construcción colectiva de acuerdos en torno a objetivos comunes y a los medios para alcanzarlos.

La participación-modo de vida: es un valor y una norma social interiorizada desde la infancia, que llevan a la gente a involucrarse en dinámicas colectivas porque es bueno hacerlo y de esa forma el colectivo social se beneficia y se fortalece.

Para tratar de comprender cómo los sujetos o ciudadanos cambian sus modos de vida y son parte activa de los procesos que influyen en las decisiones que afectan su salud y su calidad de vida, es necesario hacer un análisis inicial desde la perspectiva específica de cada uno de los actores que participaron en el análisis y diseño de la política, del plan, del programa o del proyecto, mirar el contexto histórico que se presentaba en esos momentos, qué fue lo que influyó para su construcción y cómo fue el proceso de empoderamiento de los sujetos sociales, para elaborar un plan o una política que pudiera dar sostenibilidad y garantía de derechos a los niños y las niñas de un departamento.

- **Los Actores.**

Para ser realmente ciudadano y actor social se tiene que actuar en la vida política y esto no es solo defender lo suyo, sino salvaguardar lo colectivo, lo público y lo común.

El término sujeto habla de un conocimiento de sí mismo, “el sujeto es YO, sin olvidar nunca que la vida personal está llena por un lado del Ello (libido) y el Super YO (lo moral), y por el otro, de papeles sociales” (45). Es el significante simbólico de un ser con capacidad de relacionarse con el medio, de conocerlo y de operar en él las transformaciones necesarias para sobrevivir. De la misma manera, los sujetos sociales se van configurando en la medida en que van recibiendo una serie de tensiones provocadas por las diversas dimensiones de lo social, lo individual y lo físico, lo que incluye las del tiempo y del espacio. El sujeto es un ser social, porque es parte integrante de una comunidad: familia, sociedad civil y organizaciones sociales. Marx señaló que “la esencia humana no es algo abstracta inherente a cada individuo. Es, en su realidad, el conjunto de relaciones sociales” (46).

El sujeto social mira más allá de la individualidad para insertarse en un ámbito de comunidad, sociedad y relaciones humanas, donde su prioridad es el bienestar colectivo y su capacidad de interactuar y comunicarse. Se convierte entonces en actor protagónico de cambios, y se consolida en pieza fundamental del engranaje social en pro del colectivo hacia la transformación de realidades. Y como dice Touraine: “El sujeto es la voluntad de un individuo de actuar y ser reconocido como actor”, y “el actor...es el que modifica el entorno material y sobre todo social en el que está colocado...” (45).

El actor se transforma a través de un proceso en el cual se va conformando él mismo como partícipe de la transformación y al rescatar la voluntad, los sentimientos, los deseos y las aspiraciones, se le dota de un carácter más dinámico, como participante protagónico con unos propósitos. Se reconoce que la vida cotidiana es un espacio social en el que se construye y reconstruye la realidad y que por ello, a pesar de su apariencia caótica, mantiene una estructura profunda que, precisamente por su heterogeneidad, representa la complejidad de la realidad social, manteniendo una relación dialógica entre el sujeto y el ambiente. Charry y Calvillo dicen: “Los nuevos sujetos sociales emergen como resultado de las fluctuaciones cruciales pero simultáneamente resultan ser los creadores de esas mismas fluctuaciones” (47).

En palabras de Zemelman, “el sujeto, más que una organización unificada, se expresa en una identidad colectiva. Esta supone la elaboración compartida de un

horizonte histórico común y la definición de lo propio (el nosotros) en relación de oposición a lo que se reconoce como ajeno (los otros)[...] De esta manera, lejos de ser un agregado de individuos, se convierte en un espacio de reconocimiento común que trasciende a cada uno de ellos” (48).

El sujeto colectivo que emerge, actúa -en la representación- como elemento productor del cambio generando un comportamiento de sujeto histórico transformador. Los cambios propios de la globalización, modernización y de los modelos económicos han ido, acompañados de importantes transformaciones sociales y culturales. Cada vez más los sujetos sociales se ven en la necesidad de actuar para buscar fines reconocidos o aceptados como válidos social, política y culturalmente; esto con el fin de satisfacer necesidades humanas sentidas colectivamente y poder así generar procesos de autogestión y autoconstrucción que permitan una transformación social.

Así el escenario de lo colectivo se presenta como espacio activo de deliberación y construcción, un lugar para expresarse, en el que fluya el consenso y el disenso simultáneamente, donde el sujeto pueda crear, recrear, producir, reproducir, criticar y arriesgar puntos de vista; no se habla de un espacio plano ni neutro, sino atravesado por la complejidad y la incertidumbre propia de los sujetos de la modernidad. “El mundo de la vida cotidiana es la región de la realidad en que el hombre puede intervenir y que puede modificar mientras opera en ella mediante su organismo animado (...) sólo dentro de este ámbito podemos ser comprendidos por nuestros semejantes, y sólo en él podemos actuar junto con ellos” (49).

Los sujetos colectivos se vislumbran como conglomerados humanos, organizados para la participación social, donde ellos mismos definen las pautas de comportamiento de los sujetos individuales a través de consensos, pasando de la homogeneidad a la heterogeneidad (47). Ello implica considerar la relación entre el *yo* y el *otro*, relación dialéctica que no sólo se inscribe en la reflexión de construcción de las identidades y las alteridades, sino que también se constituye como el punto de partida para la construcción social de la realidad.

- **Política Pública.**

La política es la denominación del arte de ejercer el poder público, de gobernar o de ocuparse de los asuntos públicos en general. En los regímenes democráticos,

se llama así a la actividad de los ciudadanos que se ocupan de los asuntos públicos con su voto o con su militancia (36).

La palabra se originó en los tiempos en que los griegos estaban organizados en ciudad-estado llamadas *polis*, nombre del cual se derivaron palabras como *politiké* (política en general) y *politikós* (de los ciudadanos, perteneciente a los ciudadanos), que se extendieron al latín *politicus* y llegaron a las lenguas europeas modernas a través del francés *politique*, que en 1265 ya era definida en ese idioma como 'ciencia del gobierno de los Estados' (50).

Por política pública puede entenderse, como lo señala Vargas el "conjunto de iniciativas, decisiones y acciones del régimen político frente a situaciones socialmente problemáticas y que buscan la resolución de las mismas o llevarlas a niveles manejables" (51). La política pública supone tomas de posición que involucran una o varias instituciones estatales. Se puede también decir que es un proceso de mediación social que busca soluciones a un problema de la realidad pero donde todos los actores pueden estar involucrados en su construcción.

Son una de las estrategias gubernamentales para reorientar la atención a las necesidades de los grupos sociales y como directrices que bajo una definición colectiva deben construirse para el bien común. Se considera que las políticas públicas son el resultado de procesos distintos, unas veces gubernamentales y otras de consensos y otras de disensos de actores diversos, que ponen a competir diferentes miradas de sociedad e intereses sobre asuntos concertados y disputados, que tienen distintas capacidad de incidir, por el encuentro de poderes, en el resultado final (52,53).

Cuando se analiza la construcción de políticas públicas se puede identificar (17, 52,53).

El contenido: se refieren a la estructura de la política y a su coherencia interna o con otras normas.

El contexto: los antecedentes externos que condujeron a plantear el problema y la política, y las condiciones que llevaron al grupo a poner la situación en la agenda y a formularla de una determinada manera y no de otra. Además son los

escenarios donde se toman las decisiones y donde se mueven los diferentes actores.

Los actores: son aquellos que participan o deberían participar en la formulación de una política: los tomadores de decisiones, los investigadores o grupos académicos y los actores sociales. La caracterización de los que participan en el proceso político, sus intereses, conflictos y alianzas, su *modus operandi* frente a la agenda política y su correlación de fuerzas, constituyen la clave para la comprensión de la política pública, y como tal deben ser objeto prioritario de la investigación.

El proceso: son las acciones involucradas en la toma de la decisión, desde la construcción del problema hasta la valoración de sus efectos. Corresponde a los pasos a través de los cuales una idea, un concepto, un hallazgo o un argumento, llega a convertirse en una decisión, o sea, la interacción que los actores, desde sus mundos sociales particulares, realizan para producir conocimientos y acciones que afectan a la sociedad

El resultado de la directriz: toda política tiene implicaciones favorables o desfavorables, sobre el problema y sobre otros eventos.

Las políticas públicas pueden ser de largo plazo, que trasciendan el período de un gobierno y de corto plazo por un momento determinado. Una de las deficiencias de la planeación en Colombia obedece a las políticas cortoplacistas que muchos gobiernos han implementado para llegar al poder, para ganar el favor de los electores, atacando problemas con medidas coyunturales dejando de lado las soluciones sostenibles en el tiempo (54). Es difícil pretender alcanzar una mejor calidad de vida si las propuestas no trascienden los períodos de gobierno, si no se compromete a toda la comunidad, si no se desarrolla un marco estratégico proyectado a futuro, articulado con los planes tanto sociales como económicos, y si no se trabaja articuladamente y con el entorno inmediato en el que interactúa el niño como es la familia, la escuela, la calle y la comunidad.

Según Muller, las políticas públicas no son solamente un proceso de decisión, sino el “lugar donde una sociedad dada construye su relación al mundo” (55). Esto significa que es la elaboración de una situación de la realidad sobre la cual se quiere intervenir a través de los actores.

1.6.3. **Salud Colectiva.**

La Salud Colectiva es una construcción de un pensamiento y de una práctica más acorde con las necesidades de la salud de la población, que si bien toma elementos de la Medicina Social, avanza más allá puesto que contempla además categorías como la de género, la etnia, el poder, entre otras.

El concepto de Salud Colectiva ha estado asociado generalmente a la lucha de los grupos por la igualdad social y un desarrollo más justo. Los inicios de ésta, se pueden remontar hacia finales del siglo XVIII y principios del siglo XIX, cuando el capitalismo evidenció un primer objeto de interés que fue el cuerpo, como fuerza productiva y fuerza de trabajo, pero en la segunda mitad del siglo XIX, a través de un movimiento revolucionario que se extendería por toda Europa se crean las condiciones para la emergencia de la Medicina Social. Donde muchos médicos, filósofos y pensadores asumirían el carácter social de la medicina y las enfermedades. Entre estos se destacan los pensamientos de Neumann y Virchow cuyas ideas planteaban la conexión entre lo médico, lo social y lo político (56). Desde ese momento se fijaron algunos principios básicos que se tornarían como parte integrante del discurso sanitarista y cuya esencia impulsaría la formulación de la Medicina social a mediados del siglo XIX, tres de los principios son los siguientes (56):

La salud de las personas es un asunto de interés social, por tanto, la sociedad tiene la obligación de proteger y asegurar la salud de sus miembros.

Las condiciones sociales y económicas tienen un impacto crucial sobre la salud y la enfermedad y estas deben ser estudiadas científicamente.

Las medidas adoptadas para la protección de la salud deben ser tanto sociales como médicas.

En América Latina, los primeros análisis sobre Medicina social datan de los años 1980 y 1990 en donde se hace un fuerte énfasis en los aportes de las ciencias sociales para la comprensión del proceso salud enfermedad, así como las relaciones con el campo de la epidemiología, de la organización social de la salud y las relaciones de la salud y el trabajo (56).

El movimiento de la salud colectiva mediante las aportaciones de las corrientes subjetivistas a la comprensión de los procesos de significación social, de

interacción cotidiana, el papel de sí mismo, de los discursos y acciones sociales, destacan el rol constructivo de los actores sobre la realidad, esto destaca la importancia de la jerarquización de la subjetividad y de los diversos saberes en los colectivos humanos para la transformación de la realidad social.

La subjetividad propia y colectiva se construye en la interrelación del hombre con su contexto social y natural, en el diario vivir, lo que significa que es algo histórico y cultural. En el sentido en que la identificación se da a partir de las vivencias, de procesos de introspección, de adaptación y de organización de lo interno hacia lo externo y de la imaginación creativa y reflexiva propia de cada uno.

Con los años, lo colectivo ha permeado diferentes sectores de la sociedad en busca de un trato justo y equitativo. Hoy lo político, lo económico y lo social han ganado relevancia para comprender los resultados inequitativos de salud de distintos grupos sociales, convirtiéndose en un aporte explicativo tan o más importante que lo ambiental y lo biológico, desarrollando teorías que dimensionan al ser humano como un sujeto integral, inteligente, capacitado para decidir sobre su bienestar y el de su familia, afectado por su entorno, su contexto y sus relaciones sociales (57).

Este estudio tiene como uno de sus ejes teóricos la Salud Colectiva puesto que ésta busca construir un saber alternativo, en función de la necesidad de transformación del mundo de las relaciones sociales, ideológicas, culturales y políticas, donde las políticas públicas, los planes, los programas y los proyectos saludables pueden ser uno de los caminos para alcanzarla. Es decir dar énfasis a la estructura social como causa de enfermedad pero también como posible solución del problema, además de valorar la participación y organización comunitaria como elementos importantes para el logro de una buena calidad de vida.

1.6.4. Soporte teórico de perspectiva investigativa.

“La intención verdadera del conocimiento histórico no es la de explicar un fenómeno concreto como un caso particular de una regla general, incluso aunque estuviera subordinado a la perspectiva puramente práctica de una eventual previsión (...) Lo que interesa al conocimiento histórico no es el saber cómo los hombres, los pueblos, los estados se desarrollan en general, sino, por el contrario,

cómo este hombre, este pueblo, este estado ha llegado a ser lo que es; cómo ha podido pasar y llegar a suceder allí” (58).

La investigación cualitativa es una perspectiva usada principalmente en las ciencias sociales, donde se busca comprender las razones de los diferentes aspectos del comportamiento. En otras palabras, investiga el por qué y el cómo se toma una decisión, y tiene el propósito de explorar las relaciones sociales y describir la realidad tal como la experimentan los personajes (59,60). Esta permite construcciones, donde la realidad es una totalidad dinámica, que hace que el conocimiento vaya del todo a las partes y de éstas al todo sucesivamente, se conoce como círculo hermenéutico (58,61).

Los métodos cualitativos tratan de rescatar al ser humano concreto como el objeto central de análisis, buscando la participación de ese sujeto dentro del mundo social, donde el mismo interviene, llenando los significados con su experiencia personal. Según Taylor y Bodgan (62) lo cualitativo emerge por una necesidad de querer acercarse al otro como interlocutor válido y de hecho se privilegia lo *émic*. Para estos autores, la investigación cualitativa se caracteriza por ser flexible en todo el proceso, por una razón fundamental y es que ésta se hace en función del investigado y no del investigador, donde lo investigativo se constituye en una práctica creativa. De igual manera se orienta hacia el respeto a la dignidad humana, su sentir y su palabra, reconociéndola como una persona digna de ser escuchada para relatar su experiencia (63).

Hinds y colaboradores expresan que la investigación cualitativa busca entender al ser humano y comprender el significado de sus experiencias vividas, para ayudarle a crear condiciones que promuevan la salud (64).

Tipo de investigación Cualitativa.

Estudio de Caso: tiene un origen multidisciplinario, especialmente en áreas como negocios, medicina, trabajo social, educación, entre otras (65). A través de un diálogo organizado sobre una situación real, el método utiliza la experiencia para la transmisión del conocimiento. Es la evaluación intensiva, desde diferentes características de un fenómeno particular, este puede ser una persona, una comunidad, una familia, un programa, un evento, una política, etc.; cualquier

objeto de la realidad social puede constituirse, por su importancia, en un caso de estudio.

Los casos de investigación adoptan, en general, una perspectiva integradora. Un estudio de caso es, según la definición de Yin (66):

“Una investigación empírica que estudia un fenómeno contemporáneo dentro de su contexto de la vida real, especialmente cuando los límites entre el fenómeno y su contexto no son claramente evidentes. (...) Una investigación de estudio de caso trata exitosamente con una situación técnicamente distintiva en la cual hay muchas más variables de interés que datos observacionales; y, como resultado, se basa en múltiples fuentes de evidencia, con datos que deben converger en un estilo de triangulación; y, también como resultado, se beneficia del desarrollo previo de proposiciones teóricas que guían la recolección y el análisis de datos.”

El objetivo básico de un estudio de caso, según Galeano (67), es comprender el significado de una experiencia, lo que implica un examen profundo e intenso de las diferentes facetas del fenómeno. Así mismo, Yin (66), dice que el estudio de caso permite una forma alternativa de hacer investigación social ya que logra indagar sobre las condiciones particulares en las cuales se desarrolla el proceso, al mismo tiempo que permite hacer generalizaciones analíticas para problemas semejantes.

El estudio de caso en la investigación tiene como objetivos la descripción de una situación: desde lo cualitativo, la explicación de un resultado a partir de una teoría, y desde lo cuantitativo, la identificación de mecanismos causales, o la validación de hipótesis (68). La metodología del estudio de caso se orienta principalmente por la descripción del objeto de estudio, tiende a desarrollarse con instrumentos cualitativos, aunque hay estudios que siguen la perspectiva cuantitativa y otros buscan interrelacionar ambos niveles.

En la sociedad y en la naturaleza existen relaciones complejas y estas relaciones pueden ser estudiadas a través de casos. La delimitación del caso se puede realizar por: el tamaño de las unidades sociales –individuo, rol, pequeño grupo, organización, comunidad, país-; el espacio geográfico; o la temporalidad. La información obtenida proviene de distintas fuentes e incluye preferentemente la

visión de los sujetos sociales para comprender el proceso más que los resultados finales (67).

Los casos son particularmente válidos cuando se presentan preguntas del tipo "cómo" o "por qué", cuando el investigador tiene poco control sobre los acontecimientos y cuando el tema es contemporáneo. Las preguntas "cómo" y "por qué" son más explicativas y llevan fácilmente al estudio de casos. Los casos en la historia permiten hacer el rastreo de procesos (69).

Stake (70) propone tres categorías para clasificar los estudios de casos: intrínsecos, instrumentales y colectivos. Los *intrínsecos* se caracterizan por ilustrar un problema específico, su objetivo no es la comprensión de fenómenos generales ni la elaboración teórica, buscan la explicación de lo singular o excepcional de una experiencia, como por ejemplo los casos clínicos. Los *instrumentales* se caracterizan porque se interesan en una experiencia particular para comprender un problema o una pregunta que trasciende el fenómeno particular analizado; como la aproximación de Weber en la ética protestante. Finalmente, los *colectivos* buscan objetivos similares a los instrumentales, pero a partir del estudio de un conjunto de casos.

En un estudio de caso las técnicas que se pueden utilizar son la entrevista y la revisión documental, básicas puesto que al triangular los resultados de lo obtenido por los actores con los documentos existentes se puede construir un observable más válido. La revisión documental es la que se realiza apoyándose en material de índole permanente el cual se utiliza con referencia en un momento determinado y que aporta información. Las fuentes pueden ser de diferentes características: bibliográficas que se basan en la consulta de libros; hemerográficas que se obtienen de periódicos y artículos de revista; y la de archivos de documentos como actas, cartas, oficios, memos o presentaciones (71). También se habla de conferencias escritas, encuestas, tratados, documentos fílmicos, diapositivas, documentos grabados como discos, cintas o reproducciones e incluso electrónicos como páginas Web, entre otros.

2. METODOLOGÍA

2.1. PERSPECTIVA INVESTIGATIVA Y TIPO DE ESTUDIO

El enfoque en esta investigación es el histórico hermenéutico o la corriente interpretativa porque permite estudiar a MANA como una experiencia de transformación de la realidad social vista desde los actores involucrados en el proceso.

Para lograr los objetivos de la investigación se abordó la perspectiva cualitativa que involucra lo émic para aprender de las experiencias vividas y para resaltar el cómo y el por qué se participa y se toma una decisión, describiendo la realidad experimentada por los actores. Aunque se podía elegir la metodología de sistematización de la experiencia como proceso de recuperación y lectura crítica de una práctica social, se eligió el estudio de caso que también permite comprender el significado de una experiencia desde diferentes características y entender el proceso de participación más que los resultados, además porque es una forma de hacer investigación social, donde se identifican las condiciones particulares del Plan MANA, en la que se realizan procesos que pueden ser generalizados para problemas semejantes, y desde allí en forma inductiva crear categorías.

El estudio de caso fue interpretativo instrumental, de carácter heurístico que permitió un conocimiento del significado de la participación, vista desde los actores y sus acciones en la construcción de dicho Plan y con ello, se pudo comprender en forma general los procesos de cooperación y empoderamiento comunitario en las problemáticas de salud. Se realizó una triangulación con la revisión de documentos de tipo hemerográfico y archivístico, existentes en la Asamblea departamental y otros en posesión de los diferentes actores, para reforzar la memoria de los actores con soportes escritos, se utilizaron las actas, presentaciones de las reuniones y artículos de periódicos referentes al tema.

Su inicio fue en enero de 2009 y duró aproximadamente 17 meses. Durante todo el proceso de desarrollo de la investigación, se llevó a cabo la construcción de una

memoria metodológica que pudiera servir de referente para futuras experiencias investigativas similares (ver anexo 1).

2.2. EL ESTUDIO INVESTIGATIVO

Se realizó en la ciudad de Medellín, donde se encuentran la mayoría de las instituciones y actores participantes de la construcción del Plan MANA. Cabe señalar que cualquier lugar elegido para la recolección de los datos es legítimo pues en los estudios cualitativos “el lugar de estudio no es el objeto de estudio” (72).

Las dos principales fuentes de información, fueron los actores que dieron su percepción interior de la realidad vivida y los documentos, que complementaron y permitieron comprender y describir situaciones y desarrollos de la construcción del Plan MANA, creó una relación dinámica entre la recolección de los datos y el análisis.

Hizo parte de este estudio investigativo la realización de un estudio exploratorio que permitió identificar problemas en la metodología, la elección de los participantes y la forma en que se recolectaría la información (entrevistas y documentos) y una descripción de cómo realizar el análisis de los datos, para llegar finalmente a la validez del estudio. Es de aclarar que de la experiencia del estudio exploratorio se hizo un artículo, el cual fue aprobado para su publicación por la revista de la Facultad de Enfermería de la Universidad de Antioquia.

2.2.1. Estudio exploratorio.

Previo a la realización de la investigación, se hizo un estudio exploratorio como ejercicio académico que fue el primer paso en el proceso investigativo y llevó a la elaboración de un artículo. El estudio tuvo una duración de 5 semanas y permitió descubrir la importancia del conocimiento teórico en la elaboración de un estudio exploratorio, el cual obligó hacer una revisión bibliográfica y argumentativa sobre los diferentes tipos de investigación, perspectivas metodológicas, instrumentos y técnicas de recolección de información y hacer reflexiones sobre el Yo investigador.

Este ejercicio exploratorio consistió en entrevistar a dos de los actores que participaron en la construcción del Plan MANA y de esta manera se logró rescatar la trascendencia de este ejercicio para consolidar las teorías, las ideas y el desarrollo de la investigación desde la teoría y la práctica. Generó la posibilidad de adquirir destrezas por parte del investigador como entrevistador, valorar y verificar la utilidad de la entrevista semiestructurada y hacer un primer acercamiento al tema y a los diferentes actores de dicho Plan.

A su vez permitió reconocer el valor de la información, la cual no depende de la cantidad de datos que dé la persona sino de la auténtica comprensión que se haga de ella. Esta riqueza se consigue cuando es el propio investigador quien realiza la entrevista, pues aquí, juega un papel básico la empatía, y como dice Colombero “la comprensión o empatía es ese modo particular de colocarse frente al tu y olvidarse de sí mismo, de sumergirse en el mundo interior del otro y participar de las experiencias que él nos comunica, colocándose en su lugar y viendo las cosas como las ve él”; “es el camino desde el conocer hasta el comprender” (73).

Se descubrió que hacer una entrevista no es tan fácil como se supone, empezando por la construcción de las preguntas. Al principio todo parece importante, luego se cuestiona realmente que se quiere saber y cómo; y en ocasiones surgen más preguntas que no se habían planteado en la fase inicial y que luego se consideraron como importantes o complementarias. Además, es fundamental estar preparado con todos los insumos necesarios para hacer una entrevista ya que no se pueden desperdiciar las oportunidades, tener los consentimientos escritos, la grabadora y hacer las citas para no disponer del tiempo de los demás de una forma irresponsable.

También se evidenció que es un poco difícil que todos los participantes tengan la misma experticia o conocimiento sobre el tema, de allí la necesidad de hacer diferentes preguntas de acuerdo con el entrevistado, dando un respeto a la individualidad y a la comprensión.

Todo esto generó un mayor interés en la investigadora alrededor del tema, realizar cambios en la metodología y por ende en la revisión teórica, en las preguntas de la entrevista y en el título de la investigación propuesto inicialmente.

2.2.2. Elección de los participantes.

Para la escogencia de los integrantes de este trabajo es importante entender que en la investigación cualitativa ellos pueden ir cambiando e ir emergiendo en la medida en que se entra en el trabajo de campo. La inclusión de los participantes en los diseños cualitativos trabaja con muestreos teóricos (74), muestreos intencionales (75), informantes claves (76), etc., en esta investigación se hizo un proceso de selección de participantes claves que aunque inicia con algunos, se da un proceso de bola de nieve, que va avanzando a lo largo del estudio y a la necesidad de información que se va dando.

Para el estudio la primera participante fue una profesora de la Facultad de Medicina de la Universidad de Antioquia quien hizo parte de la mesa de trabajo en el proceso de diseño y formulación del Plan MANA durante el período 2001 – 2003, ella remite a otra persona y ésta a otra, y así hasta lograr 19 personas.

Las personas que participaron en la construcción del Plan MANA se clasificaron, de acuerdo con el desenvolvimiento profesional, en: *actores sociales* porque eran sujetos organizados para gestionar procesos de interés colectivo hacia situaciones que los afectaban directamente y que tienen capacidad de negociar y trabajar conjuntamente con instituciones públicas y privadas, y son la fuerza del desarrollo social; *actores políticos*, porque eran sujetos que tenían el poder en el proceso de toma de decisiones y que podían impactar en el sistema político; y *actores técnicos-metodológicos* aquellos que representaban las diferentes secretarías departamentales involucradas y que participaron y ayudaron en la toma de decisiones para la construcción de la Ordenanza No. 17 Política Pública de MANA.

Los actores participantes hacían parte principalmente de entidades públicas, pero también había representación de entidades privadas y de organismos internacionales (ver anexo 2).

A cada participante se le informó acerca de los objetivos y el alcance de la investigación, además se le entregó el consentimiento informado escrito para la firma como parte de su aceptación para participar en el estudio, y para permitir la grabación de la entrevista. Además se aclaró sobre el manejo confidencial de la información y de mantener en el anonimato sus nombres (ver anexo 3).

2.2.3. Recolección de la información.

- **Entrevistas.**

La recolección de la información se llevó a cabo a través de 19 entrevistas con preguntas abiertas que se fueron cambiando con el estudio exploratorio y en los diferentes momentos de análisis del estudio (ver anexo 4).

Todas las entrevistas se llevaron a cabo en los sitios de trabajo o lugares escogidos por los actores, sólo se entrevistaron a quienes una vez contactados telefónicamente, accedieron voluntariamente a participar en el estudio y se debe expresar que ninguno de los profesionales manifestó algún tipo de preocupación sobre la información que estaba suministrando, sabían claramente sobre que se trataba el trabajo y aceptaron ser entrevistados.

Para cumplir con los aspectos éticos se siguió un modelo de conversación entre iguales, es decir, se trató de mantener la nivelación del lenguaje que permitiera una discusión en condiciones de simetría y los diálogos no fueran en condiciones de inferioridad (77), donde la investigadora avanzaba lentamente con preguntas abiertas que permitían una mayor relación e intercambio de información. Con la entrevista se buscó entrar al mundo interior de la persona "...para vivir como él su propia experiencia", para comprender el fenómeno (78), y aunque ésta adoptaba la forma de un diálogo coloquial, se reorientaba la conversación con una guía de preguntas preparadas con anterioridad (ver anexo 5).

Las entrevistas duraron entre 45 y 60 minutos cada una, de las 19 entrevistas sólo 1 actor no autorizó la grabación por ser un asesor internacional y no contar con la autorización oficial requerida para la entrega de la información. A cada una se le asignó un código y el tipo de actor que representó, para identificar la entrevista realizada.

El análisis privilegió la comprensión de los actores, sus descripciones, aportes y significados sobre la participación en la construcción del Plan MANA. Se logró una interpretación de los significados de la acción y se validó a través de conversaciones con los informantes claves y el estudio de los documentos.

Finalmente se consideraron como criterios de calidad de la investigación: la autenticidad del estudio de caso (65, 66, 67), es decir la representación de la situación analizada; el logro de respuestas a las preguntas planteadas, su

capacidad explicativa; la rigurosidad en el manejo de las técnicas de investigación; la devolución de los resultados a los actores participantes pertinentes, su discusión sistemática con la asesora y con ellos mismos y el respeto irrestricto por el otro.

- **Revisión documental.**

Se hizo inicialmente búsqueda de fuentes impresas sobre el Plan MANA, con los actores, en la Asamblea Departamental y en la secretaría de la Gerencia de MANA en la Gobernación de Antioquia para ver si quedaban documentos que permitieran ver las secuencias que se siguieron y que llevaron a la Ordenanza No. 17 de 2003.

Para abordar el proceso se estructuraron los siguientes pasos a seguir, utilizando una guía para los documentos y como unidades de información básica lo siguiente (ver anexo 6):

Documentos del Plan MANA: se revisaron algunas actas de las reuniones, borradores de los debates técnicos de construcción, presentaciones de Power Point preparadas para mostrar al gobernador y a la comunidad y esquemas de la Ordenanza como tal; la mayoría de estos fueron obtenidos por algunos actores porque desafortunadamente no quedan muchos documentos en las instituciones y se han borrado por el tiempo que ha transcurrido desde que salió la Ordenanza. Ellos mismos relatan que no le ven la necesidad de guardar la memoria.

La revisión del debate político a través de las actas de la Asamblea Departamental, las ponencias de los diputados y la Ordenanza No. 17 de 2003, fue fundamental pues estas aún se preservan y están disponibles para el público, a pesar de que no están electrónicas y el papel sufre el deterioro del tiempo. Las ponencias de los diputados se encuentran en las actas y algunas fueron grabadas durante su elaboración.

El acceso a la información hemerográfica fue más difícil, los archivos de periódicos antioqueños de los años 2001 – 2003, aún no se encontraban en formato virtual por lo cual se buscaron en los archivos físicos siendo más difícil el estudio de éstos. Se revisaron los periódicos nacionales: El Colombiano y El Tiempo en archivos virtuales, pero para la revisión del periódico El Mundo se tuvo que visitar la sede del mismo para acceder a los archivos físicos. Los artículos demostraban

el interés sobre el tema de la Seguridad Alimentaria y Nutricional, el hambre como un problema serio de urgente solución, la importancia de recuperar el campo y el agro, de cómo los programas, asistenciales y de complementación, debían articularse con la educación y otros sectores para que realmente fueran efectivos, entre otros (ver anexo 7).

Además se revisaron las propuestas de Gobierno del período 2001 – 2003 y el Plan de Desarrollo de una “Antioquia Nueva”.

Todo este análisis permitió la construcción del contexto del proceso de participación en el Plan MANA, dando una aproximación general a: los actores involucrados, las problemáticas, las sustentaciones, los momentos de la construcción, los discursos, los análisis realizados y los intereses, las necesidades identificadas, las metodologías de trabajo, y el proceso de articulación de los actores.

2.2.4. Análisis de los datos.

La recolección de la información y el análisis de los datos se fue dando simultáneamente, se iban haciendo las entrevistas, las cuales fueron transcritas por la investigadora lo que permitió recoger interpretaciones o perspectivas que los diferentes actores tuvieron durante la construcción del Plan MANA, y el significado que ellos tenían sobre conceptos como participación, políticas públicas, seguridad alimentaria, necesidades sentidas, desnutrición y muerte, indicadores, determinantes de salud, entre otros.

En esta investigación se hizo una codificación preliminar, la cual se construyó con las lecturas de las entrevistas, con los documentos consultados y con las historias de algunos actores. Este análisis se iba haciendo durante todo el proceso de recolección de la información, puesto que “el análisis de los datos es un proceso continuo en investigación cualitativa, la recolección y el análisis de los datos van de la mano” (62).

Para el análisis se usó el programa de Atlas ti, pero también se hizo una codificación utilizando el Excel, esto permitió reunir y reconstruir los datos de una manera sistemática, constructiva y comprensiva, se agruparon según los códigos, categorías y relaciones significativas (79).

En la fase inicial del presente estudio se produjeron 395 códigos, los cuales generaron 189 subcategorías. Durante este proceso se escribieron los primeros 44 memos para mejorar preguntas, tener palabras claves y tener algunos puntos de discusión.

Durante un primer análisis de la categoría: *origen de la política* se realizó el mapa que permitió relacionar las iniciativas identificadas por la investigadora y la asesora (ver anexo 8).

En un segundo momento en que se dan varios análisis de los códigos y de las categorías y subcategorías se van buscando relaciones y van saliendo 4 categorías grandes o familias con sus respectivas subcategorías (ver anexo 9).

Además se hizo un gráfico del proceso y de las relaciones entre las diferentes categorías (ver anexo 10).

El resultado final de este proceso de categorización de los datos y su análisis posterior, se refleja en la descripción de los hallazgos y en las conclusiones.

2.2.5. Validez del estudio.

En este estudio de caso se confirmó la validez mediante la constatación de la información con los participantes, para mostrar códigos, categorías y redes de conexión. A lo largo del estudio se desarrollaron procedimientos como son el muestreo teórico, el análisis y el juicio de expertos.

Las técnicas de recolección se sometieron a juicio de expertos y de personas poseedoras de un saber relacionado con el objeto de estudio y con el enfoque investigativo. Se llevó un diario de campo y se siguió el rigor metodológico de acuerdo con la perspectiva investigativa.

Se hizo devolución parcial y final de los resultados a los participantes en la investigación, a la asesora, a los profesores y a los estudiantes de la Maestría en Salud Colectiva para buscar siempre la ruta adecuada y la relación de los hallazgos.

Se realizó la validación de los resultados con los participantes del proyecto por su experticia en el tema, con la comunidad académica y se observó concordancia del estudio con la realidad.

Todo esto en conjunto configura un proceso de triangulación con actores, expertos y con la teoría existente, con base en la comparación parcial y final de los resultados.

2.3. CONSIDERACIONES ÉTICAS

Al hacer esta investigación y entrar al trabajo de campo se tuvo claro que aunque se debe responder a la comunidad académica también se debe hacerlo hacia los interlocutores y actores que participaron en ella, y por ello se tuvo transparencia en todo momento, especificando qué se estaba haciendo, qué propósitos tenía el trabajo, para quién se trabaja e incluso qué se estaba indagando (80).

Siempre se buscó el consentimiento pleno e idóneo del sujeto o actor participante, para ello se les daba una información completa y adecuada sobre el trabajo y el interés de la entrevista, en ningún momento se coaccionó a la persona para que participara ni se le prometió alguna recompensa personal o institucional. Se solicitó siempre un consentimiento por escrito y se les recordaba que podían suspender la entrevista en el momento que ellos quisieran.

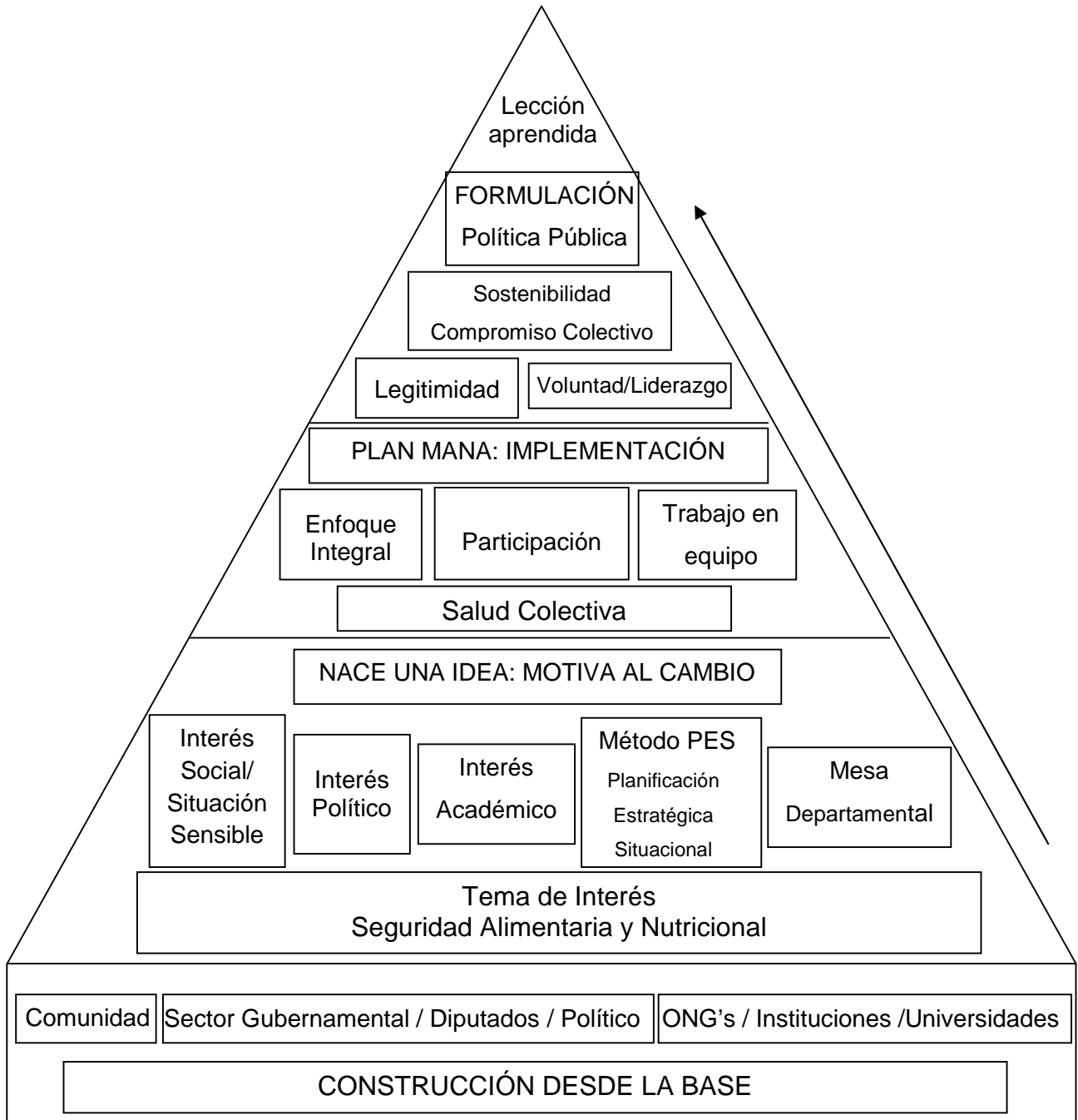
Siempre se tuvo respeto a la autonomía de los entrevistados y a la aceptación de cada persona, independiente de su profesión u oficio. También se respetaron las ideas o las propuestas de los compañeros, profesores y asesoras, aportes que enriquecieron el trabajo y fueron un elemento indispensable, y como dicen Torralba F. y Esguerra el respeto es un valor fundamental, donde todos somos importantes, damos confianza y veracidad en nuestro hacer (77,81).

Con respecto a los documentos que se consultaron, aunque son públicos y por lo tanto son de libre consulta, se rigieron igualmente por los principios de la ética y el respeto a la información, la cual no se manipuló ni se usó para el beneficio propio. Esta investigación hizo uso ético de estos documentos con responsabilidad por los mismos, sin alterarlos ni modificarlos.

Esta investigación se inscribe en el campo de las tecnologías blandas por tanto no genera alteración o deterioro de las condiciones ambientales en los municipios. Además de acuerdo a la Resolución 008430 de 1993 del Ministerio de Salud se tiene en cuenta todo lo relacionado con: El consentimiento informado, el compromiso voluntario y consciente de los participantes, el manejo confidencial de la información, el respeto por las fuentes y la utilización de las mismas para los fines exclusivos de la investigación. Así mismo, se tuvo en cuenta la devolución de los resultados a las personas participantes, a las instituciones, a la comunidad académica y a la Universidad de Antioquia (82).

3. DESCRIPCIÓN Y ANÁLISIS DE LOS DATOS

MANA: Mejoramiento Alimentario y Nutricional de Antioquia



Fuente: Zuliani L. Proyecto Proceso de participación en la construcción del caso MANA Antioquia

El Programa MANA (Mejoramiento Alimentario y Nutricional de Antioquia) se gesta en 2001 con el fin de afrontar la situación de inseguridad alimentaria de niños y niñas en el Departamento de Antioquia. Inicialmente se construyó el programa de seguridad alimentaria para cumplir objetivos del Plan de Desarrollo, Antioquia Nueva 2001-2003.

Como actores participantes hay 4 grupos importantes que estuvieron en distintos momentos de la construcción de MANA: a) los *políticos* son el gobernador de Antioquia, los representantes de la Asamblea Departamental, los funcionarios del ICBF (Instituto Colombiano de Bienestar Familiar) y los asesores internacionales; b) los *técnico-metodológicos* son los profesionales de las diferentes secretarías departamentales, los de la Dirección Seccional de Salud, de Educación, de Agricultura, de Equidad de Género, de Participación Ciudadana; c) los *sociales* donde está la academia y las entidades privadas que apoyan el tema nutricional como son Universidad de Antioquia (Sección Pediatría Social y Escuela de Nutrición y Dietética), IKALA, Clínica Santa Ana, Fundación Niños del Pacto, Universidad Pontificia Bolivariana, proyecto Medellín Solidario y Fundación el Dulce Hogar; y d) los *comunitarios* representados por los líderes comunales, las madres comunitarias, los de la acción comunal y los promotores de salud, pero se aclara que de este último grupo ninguno fue entrevistado (ver anexo 2).

El proceso de participación se hizo mediante la Metodología PES (Planeación Estratégica Situacional), con la que se logra identificar ocho nudos críticos o situaciones problema. El primero fue la detección de que había *deficientes políticas públicas departamentales en seguridad alimentaria y nutrición* (ver anexo 11), gracias a lo cual se crea toda la ruta para la elaboración de la política pública. Los demás nudos críticos dan origen a los seis ejes estratégicos.

En 2002 se empieza a implementar el *Programa de Seguridad Alimentaria y Nutricional* mediante los ejes estratégicos que enfocan el problema de la inseguridad alimentaria de una manera integral. La comunidad participa en los talleres de mejoramiento y desarrolla un sentido de pertenencia y de empoderamiento que crea la necesidad de convertirlo en una política que le dé sostenibilidad y recursos para su ejecución.

En 2003, como resultado del esfuerzo comunitario y del trabajo en equipo, se presenta en la Asamblea Departamental como una política pública, aprobada el 7 de noviembre de 2003 como la Ordenanza 17, por medio de la cual se adopta la política pública de seguridad alimentaria y nutricional para los menores de catorce años y sus familias en el Departamento de Antioquia (83).

A continuación se presenta la experiencia que tuvieron los diferentes actores en la construcción de la política pública de seguridad alimentaria en el Departamento de Antioquia y se aborda el tema desde cuatro categorías identificadas en el presente estudio, que significan los diferentes momentos secuenciales que tuvo el Programa MANA hasta la aprobación de la Ordenanza: 1. *Nace una Idea: intereses que motivan a un cambio.* 2. *El Programa MANA-Mejoramiento Alimentario y Nutricional de Antioquia: Enfoque integral que invita a la participación.* 3. *Política Pública: MANA es una Política del Pueblo.* 4. *Lecciones aprendidas.*

Todos los actores entrevistados, están de acuerdo en que la construcción de MANA fue algo novedoso, articulador, integrador, participativo y que fue una experiencia que justificó todos los esfuerzos, tiempo y discusiones que se tuvieron alrededor de ella, pero también identificaron situaciones de conflicto y dificultades que incidieron en la falta de continuidad de algunos de ellos en el proceso de construcción y desarrollo.

La conceptualización teórica se expresa en forma de narrativa y se agregan parte de los datos originales en forma textual con la correspondiente codificación asignada inicialmente en la entrevista que identificaba a cada actor.

3.1. NACE UNA IDEA: INTERESES QUE MOTIVAN A UN CAMBIO

Los actores entrevistados describen que la idea de construir un programa de seguridad alimentaria y nutricional nace de diferentes intereses e iniciativas, aunque es claro que en Antioquia fue el gobernador electo de ese entonces el que comienza a gestar en sus funcionarios la motivación para hacer una propuesta de mejoramiento alimentario.

Hay antecedentes de importancia que ayudan a explicar el nacimiento de este programa que es necesario mencionar, como son los intereses internacionales y nacionales en mejorar en el mundo la calidad de vida de la niñez.

Dada la preocupación por minimizar el hambre y sus consecuencias, la desnutrición y la muerte, el interés Internacional que se tenía en la seguridad alimentaria y nutricional se venía explicitando en las diferentes Cumbres que se estaban llevando a cabo desde 1990, especialmente en la de Roma de 1996. Por ello era indispensable que los países que ratificaron en los lineamientos de esta Cumbre construyeran políticas o programas que promovieran el derecho a la nutrición en la niñez

Además, había interés por transformar los indicadores de Antioquia, que a pesar de ser uno de los departamentos más desarrollados tenía datos críticos en desnutrición y mortalidad infantil. Como con los programas asistenciales no se lograba tener impacto a mediano y largo plazo en la población, sus gobernantes estaban obligados a tomar cartas en el asunto.

No ha sido fácil identificar en el país el problema de la inseguridad alimentaria, pues en muchas ocasiones los niños y las niñas no eran prioridad ni para el Estado ni para la comunidad misma. La pobreza, el desplazamiento y el conflicto armado afectan a todos por igual, mientras que el asunto de la seguridad alimentaria y nutricional era más específico de un segmento poblacional. Así lo afirma este actor político:

La idea era que se generara conciencia de la dificultad de la situación y ahí hay un punto que quiero traer a colación, pues la desnutrición no era vista como un problema de salud pública en el país aun en reuniones de *Consejo Ampliado de Ministros* con gobernadores. Incluso los mismos médicos no hacían diagnósticos de desnutrición y le faltaba a la comunidad apropiarse de la capacidad de expresar sus problemas y de llevarlos a esos programas de gobierno y a esos planes de desarrollo (CPGA).

Así se inicia el proceso de participación de los diferentes actores sociopolíticos en un ejercicio que se convertiría en una política pública para el cumplimiento del derecho a la seguridad alimentaria y nutricional, articulando diferentes iniciativas en una mesa de trabajo con la metodología PES.

3.1.1. **Puntos de Partida: origen de la idea de MANA.**

Se habla de que hay varios puntos de vista o iniciativas sobre el origen de la idea de MANA, los cuales se fueron articulando y permitieron trabajar en la idea de la seguridad alimentaria y nutricional.

Hay tres visiones que llevaron al origen de MANA: a) una *iniciativa social* mediante la cual se muestra una situación crítica en desnutrición, que sensibiliza a la comunidad y a los actores claves; b) una *iniciativa política* por medio de la que se explicita el interés y la voluntad de ejecutar el Plan de Desarrollo Departamental y cumplir las Metas del Milenio; y c) una *iniciativa académica*, que permitió que diferentes sectores universitarios opinaran, dada la situación epidemiológica de ese momento, que era necesario crear proyectos en seguridad alimentaria.

A continuación se describen los fundamentos del origen de MANA teniendo en cuenta estas tres iniciativas:

Iniciativa social: situación sensibilizadora

Por los problemas de desnutrición y hambre la comunidad tenía una necesidad sentida con respecto a la niñez, y fue así como se hace manifiesta la preocupación en talleres subregionales comunitarios, llevados a cabo por el aspirante a gobernador de Antioquia. Esto lo comenta este actor técnico-metodológico:

La gente básicamente le habla de dos problemas, del tema de la seguridad, más bien del conflicto y del hambre que estaban sufriendo estas comunidades, especialmente los niños desnutridos. Por eso él inscribe el tema en el plan programático como candidato a la Gobernación de Antioquia y una vez que es elegido hizo la formulación del plan de gobierno o de desarrollo para ese período, por lo tanto priorizó unos problemas en el departamento. Uno de ellos fue la desnutrición infantil (AGA).

Por esa misma época en que los candidatos a la Gobernación estaban haciendo los recorridos territoriales, la *Dirección Seccional de Salud de Antioquia*, por medio de los foros de instrucción, presenta el perfil epidemiológico del departamento, en el que resalta la problemática de desnutrición en los menores de cinco años, principalmente la muerte por esta causa.

En esta iniciativa social era clara la falta de comunicación, desde la Secretaría de Agricultura, como un problema que impedía el desarrollo de acciones de impacto social. Al respecto un actor técnico-metodológico comenta:

Trabajando con el ganado de leche en campo, veíamos la dificultad que teníamos los técnicos agropecuarios para llegar a comunicarnos con los productores, porque el lenguaje técnico de nosotros es alto. La universidad tiene una cátedra de extensión, pero en su momento la extensión no era lo que es, entonces la comunicación era muy mala. De hecho se llevaban 20 a 30 años trabajando y los logros que existían, aunque eran muchos, no eran los esperados para el tiempo que se tenía (ZTSAGA).

La dificultad en la transmisión del conocimiento por parte de los técnicos hacia los trabajadores del agro afectó los procesos de capacitación, los cuales resultaron muy costosos para el departamento. Para obviar esta situación se trató de promover el decreto 114 de 1996, que buscaba mediante la educación no formal articular la Secretaría de Agricultura y la Secretaría de Educación, para así poder garantizar una mejor comunicación con la comunidad agraria.

Era claro entonces que había interés por recuperar el campo, pues había disponibilidad de alimentos, los cuales no se utilizaban adecuadamente y muchos de estos se perdían (anexo 7, artículo de El Colombiano *Hay sobreoferta de alimentos*).

Con el fin de utilizar de una manera más adecuada los alimentos se trata de recuperar el campo, incentivando la permanencia del campesino en su finca, mediante procesos educativos y también rescatando las huertas caseras y las granjas escolares (anexo 7, artículo de El Tiempo *Al Rescate del Agro*).

Ya electo el gobernador de Antioquia, evidencia la necesidad de hacer el Plan de Desarrollo para el Departamento en forma participativa. Para ello inicia una segunda fase de talleres, donde la comunidad identifica problemas relacionados principalmente con la educación de los niños y las niñas, pues muchos de ellos tenían dificultades en el aprendizaje y había deserción escolar.

Al parecer, estas situaciones se debían no solo a los problemas estructurales y funcionales que afectaban la calidad de la educación, sino también a los problemas de desnutrición. Esto recuerda un actor político:

Para mirar el problema de calidad en la educación se necesitaba tocar muchos temas. Por ejemplo, la mirada de los planteles educativos, las plantas físicas, los currículos, los grados, la calidad de los docentes y su formación. También analizamos las debilidades y en estas detectamos trastornos del aprendizaje. Cuando comenzamos a darnos cuenta de por qué se presentaban estas dificultades del aprendizaje detectamos el problema de la desnutrición. No fue que nosotros lo descubrimos, sino que fue un proceso sistémico en el que la comunidad participó (CPGA).

Lo anterior se evidencia en el artículo de El Colombiano del 17 de julio de 2001 *Niños no rinden por el hambre*, donde se describe que *pedirle a un niño que se concentre durante una clase de 45 minutos, cuando ni siquiera ha ingerido un alimento en todo el día, no es asunto fácil*; afirmando que la desnutrición es un problema serio de la niñez que requiere soluciones urgentes (anexo 7).

En los talleres efectuados con la participación de los actores técnicos y metodológicos y la comunidad en las diferentes subregiones se identifican como problemas el hambre, la desnutrición, los trastornos del aprendizaje y la mortalidad infantil. Esta es la primera iniciativa que despierta el interés para que se trabaje por la nutrición, y especialmente por la niñez del Departamento como sujetos de derechos.

Iniciativa política

La iniciativa política involucra tres instancias públicas de importancia: la Gobernación de Antioquia, la Asamblea Departamental y el ICBF (Instituto Colombiano de Bienestar Familiar). Sin embargo, es necesario aclarar que estas iniciativas se dan en diferentes momentos del proceso de construcción de MANA, algunas en el nacimiento de la idea, otras en la construcción e implementación del programa y otras en la aprobación de la política pública.

En la Gobernación de Antioquia se destaca el papel del gobernador electo de esa época para ejecutar el Plan de Desarrollo en el área social.

En la Asamblea Departamental se destaca el papel de tres diputados, que creen que es indispensable luchar por el hambre en Antioquia (anexo 7. Actas de la Asamblea Departamental). Todos ellos consideran a MANA un programa exitoso que debía continuar como una Ordenanza.

Por su parte, los funcionarios del ICBF ven la importancia de articularse con otros sectores para mejorar los programas y fortalecer la construcción de políticas públicas.

Además, instancias públicas y políticas como el ICBF y los diputados de la Asamblea Departamental manifiestan que es necesario que el SAN (Programa de Seguridad Alimentaria y Nutricional) no fuera de un período de gobierno, sino que tuviera sostenibilidad en el tiempo y recursos que permitieran su continuidad a largo plazo.

Por otra parte, internacionalmente hay interés en que se cree esta política para garantizar el cumplimiento de los lineamientos estipulados desde la FAO y la Cumbre Mundial de Roma 1996 sobre la alimentación, a partir de la cual los países tienen el compromiso de luchar contra el hambre y de promover alianzas en favor de la seguridad alimentaria y nutricional (anexo 7, artículo de El Colombiano, junio de 2002, *En Roma, batalla contra el hambre*).

La FAO detecta que Colombia tiene grandes problemas de desnutrición y que la población desplazada del país es la más vulnerable en la inseguridad alimentaria, porque a la incertidumbre por el vacío de vivienda se suma la falta del alimento diario y por ello debe tomar cartas en el asunto (anexo 7, artículo de El Tiempo, octubre de 2002, *La FAO, preocupada por Colombia*).

Luego de los foros de instrucción, el interés del candidato a la Gobernación es hacer su campaña con un plan programático en el que se tendría como prioridad al sector social, con un eje en seguridad alimentaria. Al ser elegido como gobernador, este asunto queda como un compromiso para ser ingresado en el Plan de Desarrollo. Un actor social relata:

Las políticas dependen de la gente que las está direccionando y si tienen voluntad para hacerlo, se logran (LMASIK).

Con esta afirmación se empieza a mencionar la importancia de la voluntad política, un asunto fundamental cuando se construyen políticas públicas que requieren recursos. Pero también es una meta del Plan de Desarrollo que se debe cumplir y que obliga a diferentes actores políticos y técnico-metodológicos a iniciar un programa que permitiera la ejecución de acciones en seguridad alimentaria.

En la Asamblea Departamental también se habla sobre la desnutrición y se hacen debates al respecto, aunque este problema no despierta del todo el interés de la mayoría de los diputados al no ser considerado como convocante, por lo que no hace parte de la agenda pública.

Sin embargo, a pesar de las dificultades, la seguridad alimentaria y nutricional logra ser tenida en cuenta en la agenda de las reuniones del Consejo de Gobierno y de la Asamblea Departamental. En las diferentes sesiones de estos organismos se tuvo en cuenta la participación de representantes de la comunidad en las discusiones y el planteamiento de posibles soluciones.

Iniciativa académica

Para la Academia siempre ha sido prioritario participar en proyectos y programas en la comunidad para el mejoramiento de la calidad de vida de las personas, como parte del cumplimiento de su misión, la cual está relacionada con la proyección social y la contribución al desarrollo de las regiones.

La Universidad de Antioquia, por medio de la Escuela de Nutrición y Dietética y de la Sección Pediatría Social de la Facultad de Medicina, es una de las instituciones académicas que lidera el proceso de articulación con la Gobernación de Antioquia para el desarrollo de la seguridad alimentaria y la garantía de derechos de la niñez.

En la primera se desarrollan propuestas de seguridad alimentaria y, en la segunda, la crianza humanizada, discurso en favor de los derechos de la niñez con la pretensión explícita de fortalecer al niño como sujeto de derechos. Así lo mencionan los actores sociales:

Guillermo Gaviria en su Plan Departamental tenía un parrafito donde decía que se trabajaría en pro de la seguridad alimentaria y en ese momento cuando ya hay un compromiso del gobernador donde dice que le interesa el tema, la Escuela de Nutrición empieza a ver cuál es la manera de participar de esa propuesta, cuál es la idea, cuáles son las instancias que van a participar y cómo nosotros nos podemos vincular (NDENUA).

La construcción fue por partes, una fue por iniciativa propia, pues la Escuela de Nutrición quería hacer propuestas que se pudieran ejecutar y otra era que el Gobernador de Antioquia en el 2001 en su propuesta muy preliminar de Antioquia Nueva tenía un párrafo que decía que iba a mejorar la seguridad alimentaria y nutricional de los antioqueños (NVDUA).

Se resalta el interés de la Academia de participar de manera articulada con otros sectores, en apoyo a ese compromiso político del momento. Cuando acerca de la niñez cobran importancia otros aspectos como el de los derechos, surge el interés de otras instancias en unirse al proyecto de garantizar la seguridad alimentaria y nutricional.

Además, desde la Academia se busca cumplir con los tratados internacionales como la *Convención sobre los derechos del niño* y hacer propuestas desde estos, en este caso sobre la alimentación y la salud. Un actor social relata:

Todo se inició pensando más en el sujeto que era la niñez y dentro de esta se establecieron unas líneas de derechos, una de las prioritarias fue la parte nutricional, con el derecho a la seguridad alimentaria y nutricional (MPUA).

Todas estas iniciativas crearon un momento propicio para trabajar conjuntamente hacia la gestación de una idea en seguridad alimentaria y nutricional, la cual se desarrolla con una metodología propia del Departamento, conocida como PES.

3.1.2. Aplicación de la metodología Planeación Estratégica Situacional.

La meta era crear un programa de seguridad alimentaria y nutricional con buena planificación y con un método bien estructurado que no diera la posibilidad a la improvisación, en el que durante su diseño se identificaran claramente los problemas críticos y las posibles soluciones y que pudiera ser evaluado por sus resultados durante todo el proceso.

La Gobernación de Antioquia propone trabajar con la metodología de Planeación Estratégica Situacional -PES* (84), un método innovador que permite la integralidad y la participación, y con el que se identifica que lo prioritario en el Departamento es la falta de desarrollo humano y la inequidad social.

Además, que para elevar la calidad de vida de los niños y sus familias se deben intervenir ocho nudos críticos que son las situaciones prioritarias de cambiar.

* Metodología PES significa pensar antes de actuar, pero es un pensar sistemáticamente, donde se explica cada una de las posibilidades y se analizan sus ventajas y desventajas, donde se proponen objetivos claros que se proyectan para el futuro, considerando que la eficacia o la ineficiencia de las acciones de hoy dependerán de las circunstancias de mañana. Esta planificación es una herramienta de pensar y crear el futuro, pero con una visión amplia que integre no solo las personas que deben participar sino las situaciones que se quieren enfrentar, es poner los pies en el presente pero mirando al futuro (84).

Estos puntos críticos dan origen al Programa MANA con sus seis ejes estratégicos y a la política pública, lo que permite desarrollar alternativas comunitarias para mejorar el estado de nutrición de la niñez (ver anexo 11).

Así lo comenta este actor técnico-metodológico:

Aquí hay una historia muy bonita, pues fue el método de la planeación estratégica situacional lo que nos empezó a dar la posibilidad de construir, de descubrir que era lo que se necesitaba, y durante la elaboración, pudimos encontrar, en el ítem de las reglas, que no existía una política, que no existían políticas públicas, pues en ese momento no la llamábamos así, políticas públicas, sino que se planteaba que no había políticas claras frente al problema de desnutrición infantil (AGA).

El método de planificación trabaja a partir de la identificación y procesamiento de los grandes problemas que redundan en un compromiso de gobierno. El objetivo fundamental es unir la reflexión con la acción de gobierno, buscando diseñar adecuados sistemas de soporte para la toma de decisiones en los niveles de dirección. Además, permite ampliar el espacio de análisis de la problemática, pues muchos de los programas de gobierno actuales no permiten observar aspectos globales de la niñez, solo los concretos.

Se puede decir que la construcción del Programa MANA, y luego de su política específica, es articuladora porque la metodología PES empieza a mostrar que el problema de la inseguridad alimentaria necesita de diferentes miradas, no solo para identificar el problema sino también para la búsqueda de las soluciones, y así lo confirma este actor social:

El método consistió en convocar, en construir y en buscar entre todos juntos una solución al problema de la desnutrición infantil (MPUA).

La metodología PES obliga a que la construcción sea con todos los actores de forma contextualizada. Por lo tanto, el grupo debía tratar de hallar primero cuales eran las situaciones críticas y luego buscar las soluciones, por lo que era indispensable escuchar a la comunidad y construir ese espacio de oportunidades y de equidad, para que ella misma fuera quien identificara los problemas claves. Esto lo dice un actor técnico-metodológico:

Un equipo de trabajo realizó en forma dirigida unos diagnósticos y caracterización, en la que las comunidades eran conscientes de la necesidad de participar y de decir la verdad, pues tenían hambre, se estaban muriendo, no tenían trabajo, ni apoyo y vieron que era necesario para que el Estado no olvidara al campesino ni su producción. Esto fue clave para MANA (ZTSAGA).

Esta metodología busca en su diseño y logro un cambio real en los actores que participan y un enfoque integral en la calidad de vida de la población, lo cual lleva a modificaciones estructurales de las instituciones para asumir los grandes retos. La forma en que el método permite la participación, el enfoque integral, la intersectorialidad y la interinstitucionalidad hace que el Departamento se acerque más a la visión de política gubernamental hacia el año 2020.

Fue así como el gobernador de Antioquia invita a los involucrados a construir una propuesta que trascendiera los períodos de gobierno y que mejorara la vida de los niños antioqueños:

Venga construyamos un programa de gobierno para Antioquia que apunte al desarrollo o a la consecución de la visión de lo que será Antioquia en el 2020: justa, pacífica, educada, pujante y en armonía con la naturaleza (AGA).

3.1.3. Mesa Departamental de Seguridad Alimentaria y Nutricional.

Cuando el Gobernador se obliga a cumplir los compromisos adquiridos durante su campaña sobre el eje de construcción de tejido social y de apoyo a los niños con desnutrición, adquiere el liderazgo para conformar una mesa de trabajo que elabore una propuesta novedosa.

Este interés del Gobierno de articular la comunidad, las instituciones, los sectores y el Estado, para trabajar conjuntamente en la solución de un problema sensible, es muestra de mucha madurez política.

La metodología PES se convierte, entonces, en un instrumento muy importante, que convoca a las personas a identificar los problemas, a buscar soluciones, a asumir riesgos y a elaborar estrategias de implementación que puedan adaptarse a las condiciones de cada contexto. Esto cuenta un actor social:

Si el Gobierno está interesado es fácil que con el método adecuado y con un problema sensible se trabaje más articuladamente entre la comunidad y el Gobierno, se impulsa a seguir adelante (MPUA).

Para poder sacar adelante el compromiso del Gobernador sobre estructurar un programa de seguridad alimentaria en el Departamento, se nombra una comisión con diferentes instituciones públicas y privadas para estructurar y construir en conjunto el programa de seguridad alimentaria del Departamento, que luego llevaría el nombre de MANA. Esto relatan dos actores (social y técnico-metodológico):

Con la utilización de la metodología PES se crea un grupo de trabajo que impulsará primero el programa de seguridad alimentaria y nutricional que luego se conocerá como MANA, el cual se presentará en la Asamblea Departamental para ser aprobada como una política pública (BEGDSA).

Inicialmente empezamos dos asesores de la metodología PES y dos representantes de instituciones sociales, hasta que vimos la necesidad de articular a las Secretarías de Agricultura y Educación, la Dirección Seccional de Salud y la de Desarrollo Comunitario, las cuales, al mostrarles el método y el tema, se vieron reflejadas e identificadas, y dicen: ¡Ah!, es que esto hace parte de nosotros, es que nosotros tenemos que aportar en esto. Entonces ahí ya si empezamos a procesar el problema del alto índice de desnutrición infantil y de seguridad alimentaria y nutricional en el Departamento (AGA).

La mesa departamental impulsa y lidera el proceso de construcción del Programa MANA y se conforma inicialmente articulando, en forma participativa, a las diferentes Secretarías que venían trabajando el problema de la desnutrición infantil tales como la de Agricultura, Educación, Salud y Equidad de Género.

Además, la metodología PES necesita involucrar más actores y ser una propuesta más incluyente e integral hacia el derecho de la seguridad alimentaria y nutricional de la niñez. Así lo confirma este actor social:

La metodología de planeación estratégica situacional permitió definir que deberían participar no solo sectores que atienden la desnutrición como salud y nutrición, sino también, Agricultura y Educación. Pero a su vez se debía involucrar fundaciones que manejaban el tema: clínica Santa Ana, Fundación Niños del Pacto, el Dulce Hogar de San Cristóbal, y organizaciones internacionales como el Programa Mundial de Alimentos (MPUA).

La Mesa Departamental es convocada por el gobernador para planificar un programa de seguridad alimentaria que fuera bueno, grande e integrador, para lo cual exigió dedicación del tiempo necesario, involucrar en la Mesa a todas aquellas personas vinculadas a las instancias departamentales, y a otras institucionales tales como universidades, clínicas o centros de atención a la desnutrición, entre otros, que de alguna manera estuvieran relacionadas con la solución del problema.

Sin embargo, al principio es difícil y muchas Secretarías no ven la necesidad de articularse en el proceso. Así lo recuerda este actor técnico-metodológico:

Hubo inicialmente dificultades en la gestión, la comunicación y la falta de articulación de las diferentes Secretarías, la articulación tuvo que ser ordenada a través del Consejo de Gobierno, para que todos participaran en el Programa de Seguridad Alimentaria y fuera considerado tema prioritario (NSBSM).

También se puede decir que hay una gran presencia en la Mesa Departamental de SAN del sector académico, presencia que era necesaria para dar las bases desde el conocimiento técnico y facilitar una relación más estrecha con la comunidad de los municipios. Así lo recuerda este actor técnico-metodológico:

El sector académico tuvo participación fuerte en la construcción de MANA, tanto en la ejecución del programa en los municipios para dejar capacidad instalada como en la construcción de la política (NSBSM).

El sector académico se caracteriza por su conocimiento y experiencia en Nutrición y su compromiso con el Plan de Desarrollo Departamental y los lineamientos de la FAO, tendientes a promover la nutrición infantil y los derechos de la niñez y, además, por su identificación con los objetivos de disminuir la desnutrición y la mortalidad infantil mediante la transformación de la familia en una cultura de seguridad alimentaria y nutricional. Esto lo dice un actor técnico-metodológico:

La importancia radicó en el momento en que todos nos sentamos a analizar un problema desde la causalidad, cada uno desde nuestra experiencia, experticia, nuestra área de conocimiento. Pensábamos y aportábamos ideas en el sentido de pensar: ¿por qué hay hambre? (EGDSSA).

Se analiza que el problema en Colombia no es tanto de hambre, aunque no se puede negar que en algunas partes existe, ya que este país es rico en recursos naturales y tiene grandes potencialidades para desarrollar alimentos en cualquier zona, por lo que hay disponibilidad y acceso. Sin embargo, el poder adquisitivo se resalta como problema para acceder a la compra de algunos alimentos para algunas poblaciones, especialmente para las más vulnerables.

En la Mesa de Trabajo se detecta que uno de los problemas más serios es el mal hábito alimenticio en muchas familias, por lo que la discusión se centra en si el problema era de desnutrición o de hambre, ya que esto orientaría la búsqueda de la solución. Otro asunto de discusión es sobre la disponibilidad, el acceso y la distribución de los alimentos, ya que el problema de la inseguridad alimentaria para ellos es multicausal. Así lo confirman estos actores (social y técnico-metodológico):

Cuando empezamos a trabajar solo la parte nutricional nos dimos cuenta de que no podría ser solucionado como problema de comida o no comida, y que la desnutrición tenía una cantidad de factores (MPUA).

En nuestras comunidades rurales los árboles están llenos de frutas y los muchachos tomando gaseosas y aun en nuestras escuelas rurales que quedan distantes de la cabecera municipal, uno no sabe cómo, pero no falta la coca cola. Ahí no se consigue ni una guayaba, los niños han perdido los hábitos alimentarios del campo (BEGDSA).

Es importante para la Mesa identificar los factores determinantes de la inseguridad alimentaria, por lo que se empieza con el estudio de las necesidades sentidas de la comunidad con un enfoque familiar, y de esta forma detectar la población vulnerable.

Una de las dificultades para estudiar estas necesidades es la escasa información que se tiene al respecto por la falta de actualización de los reportes y el subregistro de la desnutrición como problema porque los indicadores de *morbimortalidad* se centran en causas diferentes a esta. Así lo recuerda este actor técnico-metodológico:

Los niños se morían por otros problemas y no por problemas nutricionales pues no teníamos muchos indicadores para saber esto, y solo se tenía los reportados por la Dirección Seccional en los años 1998-99 del Programa de Crecimiento y Desarrollo que nos daban unas pistas de que había unas subregiones del Departamento que tenían mayor problema de desnutrición (NSBSM).

La Mesa detecta la necesidad de crear un sistema de información y vigilancia para el seguimiento de los casos de desnutrición, puesto que no se tienen líneas de base ni los indicadores pertinentes. Lo anterior genera dificultades para la planeación y asignación de recursos en el Departamento para afrontar el problema.

Además, en esta Mesa se logra identificar que para afrontar un problema sensible primero hay que identificarlo con las comunidades, las cuales deben tener el conocimiento necesario para hacerlo.

En la identificación del macroproblema en seguridad alimentaria se detecta que había dos NC (nudos críticos), o situaciones, que era necesario tener en cuenta antes de poder construir el programa y la política pública MANA. Estos dos fueron el NC3 y el NC4: *escasa sensibilidad social frente a problemáticas nutricionales y escasa orientación a la familia y la escuela sobre alimentación y nutrición* (ver anexo 11).

Se intenta la solución de los NC durante la implementación del Programa, por medio de los talleres subregionales y municipales, los cuales se describirán más adelante, pues es en la ejecución de MANA donde la participación comunitaria se da en una forma más activa.

3.2. PROGRAMA MANA: ENFOQUE INTEGRAL QUE INVITA A LA PARTICIPACIÓN

Luego del desarrollo de la idea se crea el Programa MANA, el cual busca una mirada más amplia al problema de la inseguridad alimentaria, así como un enfoque integral, participativo y articulador, que se enriquece y retroalimenta durante su implementación, inicialmente en una prueba piloto de 30 municipios identificados como críticos, y luego en el resto del Departamento de Antioquia.

Es claro entonces que el Programa MANA nace para atacar el problema del hambre y la desnutrición de la niñez antioqueña, pero durante las discusiones de la Mesa los diferentes actores participantes se dieron cuenta de que el problema iba más allá de la falta de alimentos, que podía ser algo cultural. Este actor social dice:

El Programa es algo que se gesta en las necesidades de la comunidad y debe ser participativo, construido con base en las prioridades de la comunidad. En cierta forma es algo educativo que tiene mucho de cultural y que la necesidad más importante era la de los estilos de vida saludables (NMLG).

Pero es también algo desde lo local, desde el contexto que se debe mirar, pues cada subregión de Antioquia es diferente, con características muy distintas y hay que pensar en ello. Esto recuerda un actor social:

Se puede tener un problema de desnutrición realmente por hambre en unas zonas, pero en otras el problema puede ser por mala técnica alimenticia, sin que necesariamente se tenga hambre. Hay otras zonas en donde se da la desnutrición aunque se tenga la comida pero hay violencia intrafamiliar y otros factores sociales que llevan a la desnutrición (MPUA).

El Programa MANA es algo novedoso en su método, en su estrategia de participación, en su enfoque integral, en su desarrollo intersectorial e interinstitucional, pues lo que se ve es que ni Colombia ni Antioquia tenían, en ese

momento, ningún programa o proyecto con esa visión, y tampoco había políticas que garantizaran el derecho a la seguridad alimentaria y nutricional.

Se estudian los lineamientos internacionales de la FAO, dados en la *Cumbre sobre Nutrición* (Roma, 1993), pues esto compromete a los países que la ratifican a la garantía del derecho y a la elaboración de una política pública en seguridad alimentaria y nutricional. Así lo confirma este actor técnico-metodológico:

Como MANA era un programa novedoso no hubo revisión de experiencias o políticas nacionales pues no había o estaban en construcción. Y de las internacionales se hizo la revisión de los compromisos de las Cumbres de seguridad alimentaria y los lineamientos de la FAO (NVDUA).

Los actores comentan que la Declaración de Roma permitió hacer una mejor evaluación del problema y tener un enfoque multisectorial, definiendo el problema de una forma más compleja y mucho más amplia, donde todos se vieran.

Y, además, con la metodología PES se puede identificar que la desnutrición o el hambre no son solo carencia de comida, sino un síntoma de la inequidad y que las políticas existentes no son integrales, porque solo se dirigen a complementación nutricional o alimentación, o se limitan a la atención de los niños desnutridos y/o a dar algún tipo de mercado o alimento, pero el concepto y la práctica de articular sectores y ver el problema de una manera sistémica no existen. Así lo confirman estos actores (social y técnico-metodológico):

Pasaron muchos años para que entendieran que las muertes eran en los menores de seis años y que no había ni vaso de leche ni galleta ni nada más. Que el proceso debía ser más desde lactancia, desde crianza humanizada, desde otras cosas y esos temas requieren un grupo de personas que lo lideren [...] MANA iba más allá de dar un vaso de leche con galletas, era más integral (MPUA).

Vamos a meternos con salud, para que ellos, que también tienen acciones en el tema de crecimiento y desarrollo, se vinculen a este convenio de agricultura, educación, agua potable, vivienda, porque el campesino lo que necesita es la atención integral (ZTSAGA).

El Programa MANA es también una apuesta para poder adelantar acciones que permitan potenciar el desarrollo de las comunidades, lo cual es asunto de mucha discusión en la Mesa de Trabajo, ya que aunque MANA responde a algunos factores determinantes de la inseguridad alimentaria y de las necesidades de la comunidad, enfocada básicamente en la familia y en la población vulnerable

menor de catorce años, se queda corto en cuanto a la seguridad alimentaria de toda la población. Este actor social considera que el Programa:

Es algo que encierra estrategias, procesos, y todas esas intenciones que no se pueden desconocer cuando un programa que termina luego en política pública tiene ese énfasis social que obliga una mirada desde la realidad y el contexto social (LMASIK).

Si se buscan los lineamientos de la seguridad alimentaria, se encuentra que esta significa que todos los ciudadanos son sujetos de atención, sin importar sus condiciones de salud, ni diferencia de estratos, ni de edades, pero esto era muy difícil en ese momento, y Antioquia se ve en la obligación y en la necesidad de priorizar a su población más vulnerable, en este caso los menores de catorce años (85).

Si bien el *Sistema de Seguridad Social de Salud en Colombia* está centrado en la justicia de enfoque utilitarista (ver anexo 12), en la cual se busca el beneficio de la mayoría (86,87), MANA trabaja la justicia distributiva (ver anexo 13), en la cual el beneficio se busca para la población más vulnerable y específica, en este caso los niños y las niñas menores de catorce años (88).

Sin embargo, es necesario resaltar que la propuesta de MANA busca la articulación de todos los sectores y es desde este proceso que podía actuar en toda la población: Agricultura desde el campo, Educación desde los maestros y padres de familia, el Sistema de Información para la adecuada toma de decisiones, y Salud desde los niños en crecimiento y desarrollo hasta la familia gestante, entre otros.

En este sentido cada uno de los actores tendrá sus propias e inherentes competencias, sus propios intereses y actuará en igualdad de condiciones para que el resultado final sea superior a la simple suma de cada uno.

3.2.1. Enfoque integral: Cultura de Seguridad Alimentaria y Nutricional.

Cuando se escucha a los diferentes actores decir que MANA es un enfoque integral, lo que en última instancia quieren expresar es que se siguieron los

lineamientos que se dan sobre seguridad alimentaria y nutricional* en las diferentes cumbres internacionales.

Por ello cuando la Mesa de Trabajo construyó un programa de seguridad alimentaria y nutricional que terminó luego en la política pública de MANA, lo que buscó fue *una estrategia de atención integral que permita disponibilidad de alimentos en todo momento para que todas las personas tengan acceso a ellos y que sean nutricionalmente adecuados en cantidad, calidad, variedad y culturalmente aceptables para la población antioqueña*, como lo dice la Ordenanza 17 en su artículo 2 (83). Así lo confirma este actor político:

MANA lo que ha hecho es generar una mayor cultura sobre el tema de seguridad alimentaria y nutricional, no solo en Antioquia sino en Colombia pues es un programa que ha trascendido las fronteras (GPDADA).

Al hablar de enfoque integral se parte del sujeto, del niño y no del problema como tal, pues lo importante es garantizar que los niños y las niñas sean sujetos sociales de derechos.

Luego se ve que el problema de la desnutrición no es un problema solo de la niñez, sino que las madres son pobres, no tienen disponibilidad para la canasta familiar y, además, tienen poca educación y son maltratadas, lo que significa ver la situación desde diferentes puntos de vista, de una manera más compleja, con una mirada social. Esto lo recuerdan dos actores (técnico-metodológico y social):

Para mí el tema no era solo de los niños y las niñas, sino que hay niños desnutridos porque hay mujeres pobres, porque si las mujeres tuvieran disponibilidad de la canasta, por una parte, y no fueran maltratadas, por otra, entonces se garantizaría que los niños no estuvieran desnutridos (ALSSAG).

El tema de desnutrición uno ve que es muy sistémico y que no deja como por fuera nada, entran todos los sectores y miradas (MPUA).

Inicialmente el gobernador electo insistía en que hay que darle a la gente lo que quiere, y lo que ella pide es comida. Por eso él quiere un sitio en cada pueblo donde a los niños se les pueda dar leche hasta que se saciaran y galletas o una harina de plátano fortificada.

* Existe Seguridad Alimentaria cuando todas las personas tienen en todo momento acceso físico y económico a suficientes alimentos inocuos y nutritivos para satisfacer sus necesidades alimenticias y sus preferencias en cuanto a los alimentos a fin de llevar una vida activa y sana. (11)

Pero los actores técnico-metodológicos y sociales dicen que esto no es suficiente, que hay que educar, volver a sembrar, para que el campesino valore su trabajo y vea la importancia de los alimentos en los hábitos de sus hijos, así como trabajar con las familias, pues ellas son parte de la solución.

Para los actores es ver la integralidad para no destruir la producción agrícola y para continuar con esa articulación lograda entre los sectores público y privado.

Sin embargo, ellos ven que la gente, la comunidad, sigue con la idea de recibir comida por parte del Gobierno. Se trataba, pues, de crear una cultura diferente: enseñarles a tener hábitos de vida saludables, a volver a sembrar alimentos nutritivos y consumirlos, a mirar la alimentación no como un premio ni castigo, sino como algo necesario que permite el desarrollo, y no entregar la ración más grande al adulto proveedor de recursos.

Pero no es solo el problema de muertes por hambre. Lo que se debe buscar es también esas otras relaciones de inequidad que dificultan a las familias y a los niños el mejorar la desnutrición, pues el problema es tan grave que se puede decir que es la punta de un iceberg que esconde una situación social crítica de la niñez y de las mujeres, y esto crea muchas dificultades en la Mesa de Trabajo, pues cada actor busca el interés de su sector. Esto lo comentan un actor social y un actor técnico-metodológico:

En las mesas se discutían todos los ejes a través de los temas de agricultura, salud, educación, pero había una parte específica para cada uno. Sé que el eje de complementación nutricional fue muy álgido y difícil de concertar, pero los ejes relacionados con los temas de agricultura, educación y pactos por la infancia generaron propuestas conjuntas muy interesantes (NDENUA).

Se decía que hambre y se entregaba alimentos, pero no solo es el tema de dar comida, porque hay unas relaciones de inequidad que dificultan salir del tema de la desnutrición (ALSSAG).

Sin embargo, en las discusiones de la Mesa Departamental de Trabajo se dan cuenta de que si no se habla de indicadores fuertes, como es la muerte, tal vez no se puede hacer visible el problema y podría no interesar a todos los sectores. Así lo dice este actor social:

A la gente la mueve más el indicador de muertes y más si es por desnutrición, pero el problema es que estamos acostumbrados a oír que la gente se muere de

hambre, pero como no la vemos, no es nuestra realidad, porque no es propia. Así que hablar del indicador de muerte en ese momento fue lo que movió a buscar una solución (NDENUA).

Eso quiere decir que mostrar la dura realidad era importante para tomar conciencia del problema, no solo por parte de la comunidad sino también de los diferentes actores sociales y políticos, ya que la desnutrición puede hacer que el desarrollo de los niños se retrase y afecte su proceso educativo, y sufrir graves consecuencias en su crecimiento. Esto lo confirman estos actores (técnico-metodológico y social):

En Antioquia se mueren los niños por desnutrición, y muchos empresarios no nos creían y decían que eso no pasaba en Antioquia, que nosotros éramos paisas levantados con frijoles. Cuando ellos ven las fotos de Urabá y del Bajo Cauca en las mismas condiciones que niños del África, hay como un colapso y la gente no puede creer que eso suceda a dos cuadras de su finca de Urabá, lo cual despertó mucho el valor de la solidaridad de los antioqueños (NSBSM).

Sí hay un problema de mortalidad, pues es la consecuencia más grave, pero la desnutrición también implica serios problemas cognoscitivos, físicos, de desarrollo y sociales que permitieron una discusión más amplia y alimentó la construcción desde los diferentes sectores (MPUA).

Luego de despertar el interés de la mortalidad, se dan cuenta de que el problema no era solo la muerte y que había igualmente situaciones serias relacionadas con la malnutrición, como la calidad de la educación y la dificultad de algunos niños en el aprendizaje, y todos eran igualmente prioritarios en la búsqueda de soluciones.

Además de los problemas de salud y de educación, los hay de distribución, accesibilidad y disponibilidad de alimentos, de tal modo que la Secretaría de Agricultura ve fallas grandes en la comunicación con los campesinos y con la comunidad en general. Se da cuenta de que lo que le interesa a las familias es que le den comida y no que le enseñen a cultivarla ellos mismos.

Por eso se ve la necesidad de unión con Educación y así crear proyectos productivos pedagógicos rurales que fomenten hábitos alimentarios adecuados y estilos de vida saludables. Esto lo relatan actores técnico-metodológicos:

Se identificó que aunque hay zonas productivas en la región, no se estaban utilizando adecuadamente para el consumo interno y aunque se podrían hacer huertas caseras, estas eran inexistentes y era un tema que podía ser tratado por el gobierno departamental y municipal (AGA).

La estrategia era tener una parte productiva que garantizara los alimentos, aumentar la capacidad de producción para consumo y semilla, mediante trueques, que fortalecieran los restaurantes escolares (EGDSSA).

MANA es más completo en la atención y por ello es que la integralidad y la articulación se dan gracias a los ejes estratégicos, ya que no es solo dar sino enseñar a utilizar y a salir adelante dando herramientas a la comunidad misma.

Entonces se da un complemento alimentario, pero con información, con seguimiento de crecimiento y desarrollo desde Salud, con proyectos productivos desde Agricultura y con proyectos pedagógicos desde Educación. Esto dice un actor social:

Entonces los ejes lo que buscaban era una mirada Integral: articular los diferentes proyectos productivos con los pedagógicos, con los buenos hábitos de nutrición y nutrición con buen trato, así como integrar a la familia en todo el proceso y organizar a la comunidad para que consumiera lo que ella produjera (NMLG).

Sin embargo, algunos actores entrevistados creen que aunque se busca el cambio para no dar sino enseñar a hacer, para la comunidad la prioridad sigue y seguirá siendo tener programas asistenciales que les disminuyan el hambre. Esto lo corrobora un actor técnico-metodológico:

La gente sigue teniendo una idea muy asistencialista del asunto. Yo siento que estamos muy distantes de esa mirada integral de la seguridad alimentaria para el desarrollo humano y el desarrollo social. Yo pienso que nosotros lo pensamos pero la gente no tanto, pues ella quiere más lo asistencial, el bocado de comida, un asunto de inmediatez (NVDUA).

Asimismo, se reconoce desde la promoción de la salud que los programas deben tener una característica de adaptabilidad a los contextos específicos en los que se desarrolla cada niño y su familia.

La metodología PES es una herramienta conveniente porque parte de reconocer los contextos y de depurar la realidad para implementar acciones más asertivas, como lo es el entender que las cosas no son unidireccionales, que tienen diferentes situaciones y que no es lo mismo tener un problema en Medellín que en el Bajo Cauca, ni en las diferentes subregiones de Antioquia, ni en los Municipios. Así lo comenta este actor social:

PES es una herramienta que conviene porque si uno parte de reconocer los contextos y un poco más de depurar la realidad, es mucho más fácil poder apostarle a que las acciones de implementación y trabajo comunitario sean asertivas. De lo contrario, uno se puede perder (LMASIK).

3.2.2. **Participación: todos somos protagonistas.**

Desde el inicio de este trabajo es difícil clarificar el término participación, pues su significado es muy amplio, y mucho más si se observa que este puede tener diferentes connotaciones según las personas que participan, el momento de hacerlo, la actividad que se ejecuta y las diversas formas que puede tener esta acción. Sin embargo, se puede observar en este trabajo que la participación se da en tres momentos distintos, que es necesario explicarlos para luego ser más precisos en la descripción de los hallazgos.

Para empezar se puede decir que la política pública de MANA es muy participativa y como lo dice el título todos son protagonistas en algún momento de su construcción. Durante todo el proceso se ve la contribución de los actores, algunas veces ampliamente, otras como observadores y críticos, y otras más influyentes, pero es claro que se debe aportar a un ejercicio tan interesante, novedoso y comprometedor en asuntos como los derechos de la niñez y la seguridad alimentaria y nutricional.

De los tres grandes momentos el primero es el proceso de construcción del programa de seguridad alimentaria y nutricional, en el que la metodología PES identifica quiénes deben intervenir, cuáles son las situaciones críticas y cómo buscar las soluciones de una manera integral.

Los actores que más participan en esta primera parte fueron los políticos, por el compromiso que tienen con la ejecución del Plan de Desarrollo y el interés de solucionar una problemática crítica de esa época, así como los actores técnico-metodológicos y algunos sociales-académicos, ya que se dan cuenta de que la desarticulación hacía difícil lograr impactos sociales a largo plazo.

Esta es la parte conocida como construcción intersectorial e interinstitucional, con una participación más de tipo político, técnico-metodológico e institucional, donde el interés va más hacia el compromiso político y no a la necesidad sentida de la comunidad, o sea una participación “*sin alas*”. Según un actor social:

Aquí estaban las instancias gubernamentales es decir las distintas secretarías, estaban las universidades, estaban algunas ONG, pero la comunidad de base no creo que estaba (NVDUA).

El segundo momento es la implementación del Programa MANA, momento en que el actor más protagónico y reconocido por todos los personajes entrevistados es la comunidad, ya que en esta fase la ejecución de los ejes permite que la gente participe, no solo como beneficiaria del Programa, sino también como personas críticas, veedoras y que colaboran con su saber y su interés en la seguridad alimentaria y nutricional. Esta se conoce como participación comunitaria y es de tipo *concertada*, y así lo reconoce un actor técnico-metodológico:

Se mostraba lo que teníamos y lo complementábamos con lo que ellos decían, pues una cosa era lo que nosotros pensábamos como técnicos y otra era la realidad. Entonces, siempre hubo cambios en los diferentes ejes por la participación de la comunidad. Cuando se validó todo eso se constituyó en un plan MANA más completo para elaborar la política pública (NSBSM).

En el tercer momento y último paso, el de la política pública, se hace la elaboración del documento legal y la presentación de este a la Asamblea Departamental.

En este momento participan los diferentes actores: los políticos como representantes de la voluntad popular, quienes por su liderazgo y experticia dan los aportes legales necesarios.

Los técnico-metodológicos que tienen los conocimientos integrales, metodológicos y formativos para formular la política.

Y los sociales, que representan a la comunidad, a las instituciones y tienen todo ese saber logrado en los diagnósticos situacionales, en los talleres subregionales y en su trabajo del día a día, para complementar de una manera ingeniosa lo que sería la Ordenanza. 17. Se trae el recuerdo de este actor político:

El señor gobernador de ese entonces, Eugenio Prieto, nos llamó para participar en la elaboración de un documento de seguridad alimentaria que se venía trabajando desde las diferentes Secretarías con el apoyo de universidades y ONG, para convertirlo en política pública. Allí hicimos varios ajustes a los artículos que tienen que ver con la legislación. Después, en la ponencia, nuestra participación es activa, en la medida que logramos con esta el voto positivo de la totalidad de los miembros de la Asamblea Departamental, para hacer de este proyecto una norma que permita la implementación de la política pública (GPDADA).

En este último momento se da una participación conjugada entre la “*sin alas*” y la *concertada* donde tanto el nivel político como los diferentes actores se sienten protagonistas de la construcción y por ello se da el empoderamiento.

Significado de Participación: Para Martin Hopenhayn la palabra participación ha sido involucrada en varios contextos como el político, el cultural, el religioso, el social y relacionada con adjetivos como plena, verdadera, integral, justa o democrática (89).

Pearse y Stiefel en el documento *La Participación y sus motivos* citan la definición de la ONU en la que se dice que la participación significa *influencia sobre el proceso de toma de decisiones a todos los niveles de la actividad social y de las instituciones sociales* (90).

Los actores definen la participación como la posibilidad de afrontar problemáticas con personas responsables, éticas y conocedoras del tema, que pudieran aportar desde su conocimiento y desde su mirada para crear un programa integral y que además fueran capaces de hacer negociaciones y obtener consensos para lograr una meta común.

Esta participación se entiende en diferentes niveles como beneficiarios, tomadores de decisiones, ejecutores de proyectos y otros que los apoyan con sus recursos.

Algunas de las definiciones dadas por el grupo de actores que estuvieron involucrados en la construcción de la Política:

La participación significa tener la posibilidad de enfrentar la problemática, pero es un concepto que ha sido mal entendido, pues no es que los niños tengan que estar en todas las reuniones. Creo que es un proceso de gente responsable y con ética que tiene conocimiento del tema (MPUA).

Significa la articulación de voluntades, teniendo en cuenta a todos los sectores: el que participa, el beneficiario, el que toma decisiones y el que asigna los recursos, el operador, así como los niveles: Gobernación, Municipio y Consejo de Política Social (EGDSSA).

Con una mirada más amplia, se puede decir que la participación es la posibilidad y la capacidad que tienen las personas y algunos grupos de influir en las condiciones que alteran sus vidas.

Ahora bien, la participación, como mecanismo de incidencia colectiva y de control ciudadano, es una intervención ordenada de las personas y organizaciones que posibilita mejorar el modelo democrático.

MANA trata de impulsar esto, haciendo que las diferentes Secretarías del Departamento, organizaciones públicas y privadas y diferentes sectores trabajen juntos buscando soluciones conjuntas a una problemática que hacía difícil la toma de decisiones, pero que con la colaboración informada y ordenada se llegue a tener una participación activa. Así lo recuerda este actor técnico-metodológico:

MANA es absolutamente participativo, con todas las dificultades iniciales y discusiones que se dieron en las mesas de trabajo. Obviamente fue participativo, no solamente entre las Secretarías del nivel departamental sino que se invitaron universidades, ONG, ICBF, Escuela de Nutrición, entidades que tienen que ver con el desarrollo y educación, obviamente para que construyéramos juntos el plan y luego la política (SEMEAP).

3.2.3. Pasos iniciales del Programa MANA.

El propósito es que MANA sea insumo del *Plan de Desarrollo* del próximo Gobierno, así como política que tuviera sostenibilidad en el tiempo. Es así como MANA se inicia como un programa dentro del *Plan de Desarrollo* que permite articular los diferentes sectores de la Gobernación. Se llevó a cabo mediante mesas de trabajo y su asunto central fue la seguridad alimentaria y nutricional de Antioquia en todos sus ámbitos (departamental, subregional y municipal).

Una vez creado el Programa MANA se elabora un documento inicial, el cual le gusta al Gobernador, quien propone incluir las Secretarías de Saneamiento, Acueducto y Vivienda. Además, se ve la necesidad de crear la gerencia de MANA, para articular no solo los sectores gubernamentales, el ICBF, las universidades, varias ONG, diferentes sectores como el clero y el Banco Arquidiocesano de Alimentos, entre otros, sino también las mesas de trabajo y la Red de Seguridad Alimentaria y Nutricional.

En los inicios del Programa concurren dos hechos muy importantes: el proyecto piloto y el trabajo en equipo

Proyecto Piloto.

El Programa MANA se inicia con el Plan de Desarrollo y la voluntad política que trata de buscar recursos que permitan materializar la seguridad alimentaria, con actores estratégicos como el gobernador, los secretarios de despacho y actores claves de cada municipio. Así lo recuerdan estos actores (técnico-metodológico y social):

Hay unas metas en el plan de desarrollo inicialmente que dicen que tenemos que atender 30 Municipios o 50.000 niños con un complemento nutricional, pero adicionalmente se vio que había otras actividades grandes que acompañaban el tema de complemento nutricional alimentario, y se pensó que ese pequeño eje de complemento se llamara MANA (NSBSM).

El contexto inicial es que se articula a un plan de desarrollo pero se parte de que aunque esté en un plan de desarrollo debe haber voluntad política, porque las políticas públicas que no cuenten con un recurso, una destinación económica, es imposible su materialización, y pienso que el éxito de la política fue eso (LMASIK).

El primer plan de acción se lidera desde la Secretaría de Salud con la Mesa Departamental y la construcción de Mesas Subregionales y Municipales de Trabajo con varias instituciones públicas y privadas: Secretarías, universidades, ONG, entre otras, para desarrollar un plan de acción, principalmente en 30 municipios seleccionados como prioritarios, que durara el tiempo necesario pero que fuera bueno y de calidad, como lo confirma un actor político:

Empezamos a trabajar con la Universidad de Antioquia, con la Universidad Pontificia Bolivariana, con organizaciones sociales, para hacer unos estudios que dieran cuenta de la situación más crítica y encontramos 30 municipios críticos, y fue en esos donde empezamos a concentrar nuestra atención y a diseñar integralmente el *Programa de Mejoramiento Alimentario y Nutricional de Antioquia* con los ejes estratégicos (CPGA).

Entonces empieza el trabajo. Había que cumplir unas metas para el Plan de Desarrollo y estos 30 municipios, identificados como críticos en nutrición, fueron el proyecto piloto para la ejecución del programa de seguridad alimentaria y nutricional. Así lo recuerda este actor técnico-metodológico:

Lo primero que se arrancó a construir eran las metas, pues estaban muy atrasadas y había que sacarlas adelante, y a la par se fue diseñando un modelo de gestión participativo [...] Era una meta del plan de desarrollo que había que cumplir e inicialmente se atiende a 30 municipios y 50.000 niños con un complemento nutricional, pero MANA era más que eso, pues el complemento era solo uno de los ejes (NSBSM).

Se inicia el Programa con proyectos productivos, pedagógicos, vigilancia nutricional y complemento alimenticio. Se debía medir indicadores como la morbilidad y la mortalidad por desnutrición, con el fin de generar conciencia del problema de la inseguridad alimentaria, pues como es relatado por muchos actores, este no era considerado por muchas personas como prioritario de atención, ni de vigilancia. Esto recuerda un actor técnico-metodológico:

Como se tenían pocos indicadores era necesario hacer un diagnóstico o foto de Antioquia en los temas de seguridad alimentaria y nutricional y aquí se crea la necesidad del eje de sistema de información que permitiera acceder al conocimiento y credibilidad (NSBSM).

Luego de las primeras evaluaciones, el equipo se interroga si el Programa debe estar solo en esos 30 municipios elegidos y a raíz de esto se empieza a vender la idea al Gobernador de ampliar la cobertura y de proponer todos los ejes estratégicos. Así lo recuerda este actor técnico-metodológico:

Se vendió la idea al gobernador para obtener más recursos y empezamos a tener un enfoque más de tipo preventivo, pues había un problema que era la desnutrición que había que evitarlo, pero no podíamos atender solo al desnutrido, sino generar una cultura de seguridad alimentaria en la región, para que la comunidad se empoderara y no solo algo de la Gobernación de Antioquia sino de los antioqueños mismos (NSBSM).

También se empezó a ampliar la cobertura por subregiones: Suroeste, Oriente, Occidente y así hasta que se incluyeron las nueve de Antioquia y los 125 municipios.

Trabajo en equipo: construcción de la Red de Seguridad Alimentaria y Nutricional.

Lo importante es tratar de construir con los diferentes líderes y personas la forma adecuada de resolver un problema sensible. Se trata de involucrar a todos: a la empresa privada, al común de la gente y al sector político para hacer un pacto verdadero por la niñez, para garantizar sus derechos.

Según los actores, es bueno recordar que sí hubo muchas personas involucradas y durante mucho tiempo y que el trabajo en conjunto permitió que se acomodaran los unos con los otros en el camino, pero permanentemente liderados por una

persona que valoraba la comunicación. Esto lo recuerda este actor técnico-metodológico:

Hay que soltar los feudos porque nosotros no somos dueños de nada. Nosotros pasamos, construimos, dejamos, y si yo lo hice bien que me juzgue la historia porque lo hice, ya sea bien o mal o me equivoqué, pero lo hice, no porque lo hice a un lado o me retiro o deje algo empezado (ALSSAG).

Un buen liderazgo consiste en armonizar debidamente modos de operación, combinando lo técnico con lo político, lo político con la academia y la academia con lo técnico.

Una buena gestión es la que busca acuerdos para poder negociar con todos los sectores y organizaciones que participen teniendo siempre esa mirada integral, porque esa articulación y ese enfoque interdisciplinario es lo que permite construir políticas públicas de largo plazo. Relata este actor técnico-metodológico:

Esa capacidad de buena gestión, de acuerdos y negociaciones entre lo técnico-académico y lo técnico-político es lo que construye políticas públicas de largo plazo, pues la intencionalidad de construir la política pública, en última instancia, era darle largo plazo al programa (AGA).

El trabajo en equipo supone sinergia, ya que cada integrante es importante, aporta y tiene responsabilidad individual y grupal. Este trabajo es mucho más que la suma de cada uno de ellos, ya que el resultado generado, el programa y luego la política pública de MANA fueron producto de un trabajo colectivo, de una visión compartida y de un aprendizaje mediante el diálogo.

Es un aprender haciendo, pues nadie tenía muy claro la seguridad alimentaria y nutricional y la metodología PES, pero esto es una ventaja al considerar el problema como multisectorial, lo cual facilita el abordaje integral. Así lo confirma este actor social:

Era un grupo interdisciplinario, gente de muchas áreas, que enriqueció mucho la construcción. Aquellas reuniones me parecían estupendas, las reuniones donde hacíamos la discusión con todos los grupos en todas las aéreas con la gente de la alcaldía, con la gente a nivel departamental, con las distintas instituciones, pues oír las posiciones de cada uno. Esa construcción a mí me pareció muy bonita, el poder sentarse uno con gentes de distintas áreas, en torno a un objetivo común y ver cómo vamos tratando de vislumbrar, pues por fin todo un grupo de profesionales preocupados por la nutrición y como tratar de contribuir a esta problemática (NDENUA).

Cuando un programa como MANA se construye en equipo, los actores participantes se convierten en compañeros, no en subalternos, de tal modo que el conocimiento, la capacidad negociadora, el diálogo, la concertación y los acuerdos permiten un trabajo mejor, y aunque a veces no se llega a consensos, el disenso no paraliza, sino al contrario, favorece y permite el crecimiento, pues se convierte en la posibilidad de investigar y llegar a nuevos consensos para continuar avanzando. Esto relata un actor político:

Cuando un programa de esta naturaleza se construye desde el diálogo de las ciudadanas y los ciudadanos o de los habitantes de los territorios tienen más probabilidad de tener más duración en el tiempo que el que se construye de la mirada subjetiva del que cree que tiene todas las soluciones o todo lo sabe. Este tiene validez en la medida en que se construye colectivamente, sino es así, no tiene sentido (CPGA).

Construcción de mesas y comités subregionales y municipales: Para los diversos actores siempre se tenía la necesidad de que fuera un trabajo mancomunado que posibilitara una mirada desde los diferentes frentes de trabajo y una búsqueda de soluciones más integral.

Cuando se identifican los seis ejes estratégicos se conforman comisiones más especializadas, con funcionarios de las Secretarías, con el fin de formular proyectos concretos y conseguir recursos alternativos para su ejecución. Así lo relata este actor político:

Fue demasiado interesante por su gran movilización y su trabajo por temáticas, además de permitir una activa, consciente y responsable participación de todas las personas que se invitaban o hacían parte de las mesas de trabajo (GENDIF).

Se puede decir que eran muchas las instituciones, alrededor de 150, pero eso era lo que se buscaba: unos puntos de vista que generaran soluciones integrales a un problema originado por múltiples causas, y donde el hecho no era solo aportar, sino también aprender. Esto recuerda estos actores (político y social):

A nivel departamental los protagonistas eran Secretaría de Agricultura, que era un eje muy importante; Secretaría de Educación, Secretaría de Salud y la Secretaría de Equidad de Género; de ahí partimos. También había muchas ONG con sede en Medellín y algunas incluso fuera de ella. Se tenían también representantes de hospitales o sea todo aquel que se sentía como tocado en el tema podía participar libremente pero obviamente había como un grupo base (GENDIF).

Éramos un grupo bastante grande y por ello nos dividimos en mesas de trabajo, cada una de las cuales tenía personas representantes de las distintas áreas de interés y construimos mediante la metodología PES el árbol del problema que dieron los nudos críticos que daban respuesta en los ejes (NDENUA).

Esta articulación entre las diferentes instituciones y sectores da una mayor eficacia y eficiencia en la construcción e implementación del Programa MANA. Así lo confirma este actor político:

Las instituciones son necesarias porque las personas necesitan que las representen y la alianza entre estas y los sectores permite hacer una mayor gestión en cada municipio e impide la congestión de los recursos (TSPMA).

Algunos recuerdan que este trabajo por mesas duró ocho a diez meses, tiempo durante el cual se hizo una ardua labor de análisis, de definiciones, de estudio de leyes, de lineamientos políticos, de discusiones, que a veces agotaban y desarticulaban pero que en la mayoría de las ocasiones permitía llegar a consensos y a mirar la situación desde un enfoque de causalidad, de nudos críticos, más que de sectores, de individualidades. Así lo afirma este actor técnico-metodológico:

La construcción desde los diferentes sectores permite mirar un problema con un enfoque de causalidad [...] y se logra que un grupo de personas esté pensando en el tema problema, y que se articulen los sectores, ya que el método trabaja en macroproblemas no por sectores (EGDSSA).

Hay que resaltar que este modelo intersectorial e interinstitucional fue reconocido internacional, nacional y localmente, pues se demostró una organización y un liderazgo eficiente al momento de buscar soluciones conjuntas. Esto lo dice un actor técnico-metodológico:

Como se quería que MANA fuera de los antioqueños y no solo del Gobierno de turno, se empezó a hablar con los municipios y a conseguir aliados porque a la gente y a los cooperantes lo que más les llamaba la atención era que fuéramos capaces de hacer un trabajo intersectorial (NSBSM).

Sin embargo, en este trabajo de mucho tiempo algunos de los representantes institucionales fueron cambiando, con deserción en las Mesas. Esto lo menciona este actor social:

Al inicio éramos muchos pero quedó poca gente. Sin embargo, todo el mundo estaba ahí: las ONG, la Policía, el Municipio de Medellín, el Departamento de Antioquia, ayudando a construir la política de. Porque la participación siempre será difícil (EAHCSA).

No solo las Mesas eran claves en el trabajo en equipo y en la conformación de la Red, sino también lo eran los comités que se estaban formando en los municipios. Estos se configuraban de la articulación de muchas de las Mesas Intersectoriales e Interinstitucionales. Al respecto recuerda este actor social:

El ejercicio en las zonas y subregiones de Antioquia durante los primeros pasos de MANA fue la conformación de unos comités municipales de seguridad alimentaria que eran un grupo intersectorial y representantes de la comunidad, que trabajaron en conjunto para conformar la red de seguridad alimentaria que era la meta en el área social, y eran desde estos que se daban los insumos y, con el posicionamiento en el campo del programa, el soporte para la política como tal (TSDPSM).

La institución que se identificó como la coordinadora era el COMPOS (Consejo Municipal para la Política Social^{*}). Hay que recordar que en aquella época apenas se estaban conformando y no todos los municipios tenían esta instancia formada y funcionando. Lo mismo sucedía en el Departamento, donde también este espacio se estaba empezando a organizar y a tener claridad en sus funciones y en los actores que debían participar.

Sin embargo, este se fue fortaleciendo a medida que se iban conformando los comités intersectoriales, tanto departamentales como municipales, donde se articulaban técnicos de las Secretarías de las diferentes administraciones, y los comités interinstitucionales, donde instituciones se unían con diferentes personas de la comunidad para enfocar un tema específico. Así lo confirman estos actores (social y técnico-metodológico):

Involucrar a los municipios en el proceso se hizo por fases, y se podría considerar que fue una gran movilización social y trabajo con actores sociales, donde a los consejos municipales de política social se les consultaba un poco sobre cómo se ven y cuál es la lectura que ellos hacían sobre la corresponsabilidad social frente al tema de la seguridad alimentaria (LMASIK).

Este modelo a pequeña escala de 30 municipios permitió crear un comité técnico intersectorial conformado por diferentes personas y Secretarías, y los comités interinstitucionales municipales, donde nos sentábamos todos para hablar de los problemas del pueblo y todos buscábamos soluciones para esto (NSBSM).

* El Consejo para la Política Social, es una instancia de concertación, participación, coordinación y asesoría que posibilita la identificación de procesos dirigidos tanto al diseño como al desarrollo integral y coherente de la política social en un ente territorial. Tiene como propósito articular las acciones y esfuerzos intersectoriales e interinstitucionales para optimizar la intervención social. Son concebidos como estrategia fundamental de coordinación del Sistema Nacional de Bienestar Familiar SNBF, para unir esfuerzos con otros sectores del sistema social del Estado en pro de resultados integrales (91).

Con la articulación de estos dos comités, el intersectorial y el interinstitucional, se forma el *Comité Municipal de Seguridad Alimentaria*, el cual debía estar conformado por las Secretarías municipales, instituciones públicas y privadas, ONG, universidades y la comunidad. A dicho comité se le capacitaba en seguridad alimentaria y nutricional, en trabajo en equipo y en la metodología PES.

Aunque este se forma para que la comunidad participe, se convertía a su vez en asesor de los *Consejos Municipales y Departamentales para la Política Social*, que se encargaban de tomar las directrices y asesorar a los *Consejos de Gobierno* en la toma de decisiones para promover recursos dirigidos al desarrollo de planes, programas o proyectos. Esto recuerda un actor técnico-metodológico:

Este comité debía ser capacitado en el tema de seguridad alimentaria, trabajo en equipo (cómo trabajar las diferentes Secretarías) para armonizar el trabajo y saber que el problema era multicausal y así poder actuar desde diferentes partes y no pensar que era un problema de complementación alimentaria ni solo de salud. [...] Y convertirse en un asesor de los COMPOS, para tomar decisiones sobre los recursos para el Programa MANA (NSBSM).

Articulación: Hablar de articulación es necesario porque MANA fue una articulación de voluntades, donde todos fueron invitados a participar en un trabajo conjunto sobre un problema que era de interés y en una población sensible: los niños y las niñas. Así que en esta construcción no cabía la individualidad ni los intereses particulares, aquí primaba el colectivo. Así lo recuerda este actor político:

Sí, eran muchas instituciones, porque lo que se buscaba era plasmar ahí no solo la atención de la producción de alimentos sino también una atención integral, un punto de vista para generar una solución integral al problema (GPDADA).

Con la posesión del Gobernador se observa un cambio en el ambiente que permite la articulación de varias Secretarías y el convenio Agricultura-Educación ve la fortaleza de unirse a Salud para trabajar en forma más articulada en proyectos productivos saludables.

De esta manera, se podrá asegurar en el Departamento de Antioquia una optimización y eficiencia en el uso de los recursos y la integralidad y coherencia en las acciones. Esto lo confirma uno de los actores técnico-metodológico:

El campesino lo que necesita es la atención integral, es decir, que no llegue este semestre Agricultura, el otro Educación y luego Salud. No, él necesita todo a la

vez: necesita comida, salud, educación en el mismo momento y no graneado, ya que todas estas áreas estaban haciendo bien su trabajo pero desarticuladas y muchas veces en contravía en ciertas cosas. Entonces teníamos esa inquietud: hacer cosas distintas que le lleguen realmente a la gente y que verdaderamente impacten (ZTSAGA).

En este trabajo de análisis todos los sectores y la comunidad participan en la construcción y de esta forma se asegura un trabajo incluyente, pero con influencia de la Gobernación y de la Asamblea, de tal modo que en las Mesas de Trabajo se hacen las respectivas propuestas. Esto relata un actor político:

La idea era articular sectores e instituciones, que el Departamento fuera planificador, articulador, asesor, acompañante, desatador de procesos, y empezamos a posicionar a MANA como un programa extraordinario (CPGA).

Muchos actores ven a MANA como un programa promotor de la articulación, pues si esta no se lograba era muy poco lo que se podría alcanzar sin ella. Así lo entiende el gobernador de Antioquia cuando prácticamente obligó a las diferentes dependencias de las Secretarías a hacer un trabajo mancomunado, lo cual confirman estos actores técnico-metodológicos:

Es cuando todos trabajan alrededor de un problema de salud pública, es la articulación de todos los sectores en la construcción y se produce el empoderamiento (EGDSSA).

[...] empiezan a trabajar intersectorialmente juntos, siendo una labor difícil porque bien conocemos que cada instancia desde su razón de ser quiere ser protagónica en sus cosas y el trabajo intersectorial es muy complejo [...] Sin la multisectorialidad no se concibe el desarrollo, sin que Secretaría de Agricultura esté unida a Secretaría de Educación, e igualmente a la de Salud, y a otras instancias que les concierne el desarrollo de las comunidades (SEMEAP).

MANA no solo es articulador de actores, también lo es de capitales alternativos, y es así como se logra que todos los sectores públicos y privados participen, con sus recursos, en la sostenibilidad financiera de la política. Esto lo dice un actor político:

MANA inició con el 100% de sus recursos de Salud. Ahora es el 30%, pues promueve los capitales alternativos, derivados de Ecopetrol, el IDEA, la empresa privada y se espera que todos pongamos de nuestra parte (GPDADA).

Lo anterior está confirmado en una publicación de los argumentos utilizados en los debates de la Asamblea Departamental (Acta Asamblea Departamental sesión 1, No. 08 octubre 16 de 2003):

MANA es una articulación que se hace con algo que no es etéreo sino un programa concreto, documentado, estructurado que simplemente queremos mediante el proyecto darle la garantía de que lo trabajaremos durante muchos más años [...] MANA es patrimonio de la comunidad y cada día se unen más instituciones.

El interés es articular y focalizar las acciones públicas y privadas, haciendo que los esfuerzos de los diferentes actores se equilibraran según sus fortalezas y sean más eficaces en el proceso, dando así una verdadera cogestión en su labor de desarrollo local y departamental. Esto lo confirman dos actores sociales:

La filosofía del proyecto era que todos los sectores se articularan y aunque fuera muy difícil y la información no se tuviera, no era tan importante hacer la gerencia, sino lo fundamental era tratar de construir con los diferentes grupos o líderes una política y desarrollarla juntos (MPUA).

MANA no era una apuesta fraccionada sino, al contrario, era una apuesta que articulaba todos los sectores (Salud, Educación, Agricultura, Cultura, Ambiente, Productividad, Social, etcétera, frente al tema de la seguridad alimentaria y nutricional (LMASIK).

Sin embargo, en ocasiones las relaciones pueden volverse difíciles, surgiendo sentimientos y emociones encontrados hacia los demás, equivocados o confusos que se trasladan al equipo, disminuyendo la eficiencia y la eficacia en el trabajo.

Cuando se crean las Mesas de Trabajo, lo que los actores cuentan es que esta unión no fue fácil, pues había momentos tan difíciles que incluso muchos querían desertar de la tarea emprendida, pero luego se daban cuenta de que lo que sucedía era que la manera en que se comunicaban no era la más acertada y que era muy importante tener un diálogo constructivo pues la falta de comunicación les traía muchos problemas. Al respecto, dos afirmaciones de un actor técnico-metodológico y de uno social:

Fue un proceso muy gratificante. Tengo recuerdos gratos pero también momentos difíciles de tirar la toalla, pero luego nos dimos cuenta de que cada uno nos percibimos de diferente manera y que a veces no es la más acertada y que por eso es importante tener un diálogo y trabajar en equipo (EGDSSA) .

Las reuniones fueron muy buenas, incluso las peleas, pero de ese aporte salió algo grande que ha sido reconocido (ACADE).

Comunicación: Algo fundamental en el proceso es la comunicación, valorar más el diálogo, la escucha, expresar opiniones, pues con esas premisas lo que se busca es proponer y construir en Antioquia un modelo de desarrollo regional y local desde la articulación y el trabajo en equipo.

Para mejorar esa comunicación, mediante consensos se hace revisión bibliográfica sobre seguridad alimentaria y nutricional, producción de alimentos y creencias sobre nutrición. Además, se miran los diferentes enfoques desde el orden familiar, local, nacional e incluso mundial y se llega a acuerdos sobre como mirar esas connotaciones, las definiciones y las estrategias pertinentes.

Todo mediante negociaciones y consensos, pues se tiene una meta en común: prevenir y evitar la desnutrición y la mortalidad infantil. Pero no se puede mentir: había diferencias, y grandes, desde lo académico hasta lo pragmático. Por ello, llegar a los acuerdos fue muy interesante. Se reseñan algunas de las discusiones por parte de estos actores (técnico-metodológico y social):

Hubo una discusión muy profunda: si la muerte por desnutrición era una causa o una consecuencia, ¡cierto! Y a lo último dijimos ¡no! La consecuencia es la muerte por desnutrición, por lo tanto había que descubrir las causas que ocasionaban las muertes por desnutrición (AGA).

El tema de mayor discusión fue el de complementación nutricional, pues en este punto muchos decían que sin él muchos niños morirían, pero la complementación sola no resuelve el problema. Entonces fue un punto siempre álgido y no llegamos a un acuerdo en el momento en que yo estuve, seguro fue más adelante, pero no supe cómo fue (NDENUA).

En lo que siempre hubo consenso fue en cómo obtener los recursos para MANA. Esa parte, cuentan los actores, fue muy importante, porque tanto los que se oponían como los que la apoyaban buscaban la mejor manera de mantener el Programa.

Y aunque inicialmente este se sostuvo con recursos de las Secretarías del Departamento, posteriormente se unieron todos los involucrados, incluso la empresa privada, creando los capitales alternativos. Lo recuerda este actor político:

Entonces opositores y representantes del Gobierno nos volvimos amigos del Programa, por ello siempre encontramos la forma de buscar recursos, de inyectar recursos de excedentes del IDEA, o el traslado de algunos otros recursos del presupuesto (GPDADA).

3.2.4. Implementación del Programa MANA: retroalimentación que es insumo para la política pública.

Cuando se lleva el Programa MANA a los municipios y se comienzan a implementar los ejes estratégicos son muchos los ejercicios que se hacen escuchando a la comunidad sobre cómo les parecen los seis ejes, en qué se debe mejorar y qué consideran ellos que faltaba.

En este sentido la estrategia se va mejorando y la comunidad se va autoevaluando en los desarrollos obtenidos, principalmente en la ejecución del eje de complementación alimentaria. Luego se ve la necesidad de ampliar la mirada evaluativa a los demás ejes. Así lo confirman estos actores (técnico-metodológico y político):

Fueron varios ejercicios, pues los ejes desde el inicio se replantearon en varias discusiones en el proceso y se van mejorando en su implementación en campo. Por ejemplo, el de pactos por la infancia se cambió por nutrición con buen trato. Todo eso es resultado de la participación de la comunidad en la construcción de los ejes de MANA (TSDPSM).

Cada eje estratégico del Programa MANA nació de una necesidad sentida de la comunidad, pues la estrategia se iba mejorando y autoevaluando en la misma, en su ejecución, que inicialmente fue un complemento alimentario y luego se vio la obligación de una mirada más amplia (TSPMA).

Durante la ejecución del Programa se van fortaleciendo los *Comités Municipales de Seguridad Alimentaria* y los diferentes ejes estratégicos se van estableciendo poco a poco en la comunidad.

Se entregan los complementos, pero no solos, sino con educación sobre hábitos nutricionales, estilos de vida saludables y nutrición con buen trato.

Se hacen seguimientos en campo, lo que lleva a que la gente de los municipios tuviera contacto continuo con los trabajadores de MANA y empezaran a reconocer el Programa. Esto dice un actor político:

El gobierno no se ejerce simplemente desde los tres niveles del Estado sino que son espacios de cogobierno, de ciudadanía. Ese modelo de cogobierno ciudadano exige corresponsabilidad ciudadana, digamos que todos tuviéramos un norte claro, independiente de que algunos municipios o territorios tuvieran unas incidencias mayores en determinados temas y por ello algunos fortalecían más un eje estratégico que otro (CPGA).

El Programa MANA tenía recursos para la complementación alimentaria, pero al incluir el área social, la pedagógica y el acompañamiento familiar ya estos fueron insuficientes y se tuvo que buscar una solución. La falta de recursos crea la necesidad de implementar el Programa como una política que garantice mediante una ordenanza que haya recursos para este.

Durante la implementación se ve la importancia de la participación comunitaria, de los talleres subregionales y municipales y de la construcción de confianzas, lo cual se describirá a continuación.

Participación de la comunidad.

Una comunidad es un conjunto de sujetos o seres humanos que comparten elementos en común, tales como costumbres, valores, visión del mundo, ubicación geográfica y estatus social, entre otros.

Por lo general en una comunidad se crea una identidad común, diferente a otros grupos o comunidades (generalmente por signos o acciones), que es compartida y elaborada entre sus integrantes y socializada. Una comunidad se une bajo la necesidad o meta de un objetivo en común, como puede ser el bien común, la salud o el bienestar (92).

Uno de los ejes centrales en las estrategias de participación comunitaria y empoderamiento es el acceso que tengan los ciudadanos a la información, ya que esta les da la posibilidad de aprovechar mejor las oportunidades, ser beneficiarios de servicios, ejercer derechos y ser veedores, entre otros.

La autora Gill Walt clasifica la participación comunitaria en forma tradicional como directa o indirecta (17):

- **Directa:** mecanismos mediante los cuales la gente influencia el curso de las políticas interactuando cara a cara con el Gobierno
- **Indirecta:** por medio de la selección de representantes. Se apoya en mecanismos electorales y partidos políticos

En la medida en que se mencionen diferentes opiniones y recuerdos de los actores se verá como la participación comunitaria fue directa, ya que se hizo una labor cara a cara con el Gobierno. Y también indirecta, mediante las instituciones

que trabajan con y en pro de la comunidad, y los representantes políticos elegidos por el pueblo.

También hay consenso en que se logró una gran movilización ciudadana de muchos actores y comunidad alrededor de un problema sensible de la población infantil y no solo en la parte de la construcción sino también en la ejecución y la búsqueda de soluciones a la inseguridad alimentaria. Este actor técnico-metodológico relata:

Desde el inicio se trabajó con líderes comunitarios que desarrollaran la estrategia de complementación alimentaria. Con esos líderes de la comunidad y con las administraciones municipales se trabajaba el tema y se miraba ¿cómo podía mejorar?, ¿qué se podía agregar?, ¿qué podíamos quitar? y ¿qué realmente se estaba haciendo en los municipios? Así que sí hubo participación [...] Hubo unas redes sociales muy bonitas que se construyeron en el sentido que se fue creando como un tejido alrededor del hambre en los municipios. Los mismos líderes fueron formados y capacitados en varios temas, haciendo un énfasis muy grande en el derecho a la alimentación, y fueron ellos los que más nos aportaron desde la misma comunidad (EGDSSA).

La participación de la comunidad estuvo sustentada en los diagnósticos situacionales, mediante los cuales ella daba a conocer al equipo sus necesidades y prioridades, así como la realidad local en seguridad alimentaria transversalizada por los ejes poblacional, territorial, geográfico y dentro de un contexto, de tal manera que la política se convirtiera en una respuesta a esas demandas y necesidades de la comunidad. Este actor social recuerda:

Si desde lo teórico y lo académico estaba el encargo de construir la parte estratégica, desde lo técnico estaba la ejecución, mientras que el piso o la base fue la realidad situacional que la comunidad se encargó de decir y de mostrar (LMASIK).

Sin embargo, había frustración por parte de algunos actores que veían escasa participación ciudadana en la identificación de los problemas, para sistematizarlos y buscar soluciones con programas de gobierno, situación que pudo ser por falta de conocimiento o por falta de apropiación. Esto menciona un actor político:

Siento una tristeza profunda por esa falta de ciudadanía, de conocimiento y de apropiarse de la capacidad de expresar sus problemas, de sistematizarlos y de llevarlos a esos programas de gobierno y a esos planes de desarrollo (CPGA).

Para los actores involucrados en la construcción de MANA la importancia de la participación se da desde los fundamentos del modelo de desarrollo regional y

local, pues este convierte a todas las personas en actores del territorio y los obliga a que asuman el rol de ciudadanía de una manera más activa y efectiva. Este actor político comenta:

La gente se queja mucho de que los niveles políticos dicen muchas cosas, pero cuando llega el momento de llevarlo a la práctica no lo hacen y es porque la gente tampoco participa y los dirigentes políticos solamente se quedan en las ideas. También muchas veces por la falta de modelos (CPGA).

A raíz de la escasa participación comunitaria, las diferentes Secretarías conformaron comités intersectoriales departamentales en asociación con instituciones públicas y privadas especialistas en la problemática, como la Clínica Santa Ana y la Universidad de Antioquia, asociándose como comités interinstitucionales.

Estos comités se dan a la tarea de hacer foros de capacitación que les permitieran a las comunidades conocer y apropiarse de la seguridad alimentaria y nutricional, desde la identificación de las situaciones más críticas para los niños y las niñas en esa localidad hasta tratar de buscar en forma creativa la solución de los problemas. Esto lo confirma este actor social:

La comunidad misma consideraba que tenía muchos errores de hábitos, y aunque ellos querían que se les dieran cosas también sentían una falta de conocimiento en la utilización de los alimentos y querían aprender para cambiar (NMLG).

Talleres comunitarios, municipales y subregionales.

En los talleres comunitarios que se efectúan en las subregiones se hacen diagnósticos participativos y se encuentran muchas propuestas de todos los asistentes, enriqueciendo de una manera tal el Programa MANA que se muestra que hay interés de la comunidad por cambiar su situación actual y apropiarse de la cultura de seguridad alimentaria y nutricional. Esto lo comenta un actor técnico-metodológico:

Cuando uno hace diagnósticos participativos o caracterizaciones de las comunidades encuentra muchas propuestas [...] porque nosotros tenemos una situación muy crítica, que se ve es por la base (ZTSAGA).

En los talleres subregionales y municipales se visitan escuelas, Direcciones Locales de Salud, Asociaciones de Mujeres y Juntas de Acción Comunal, entre otras organizaciones.

Se siente participación activa de la comunidad, pues la experiencia de los actores revela que si las comunidades no aceptan las propuestas o no se sienten incluidas no colaboran en su ejecución o las bloquean.

Pero para el caso del Programa MANA esto no se dio, porque las mismas comunidades validaron los ejes y vieron que estos no eran rígidos, sino que se aplicaban según el contexto, con claridad en la intervención y el acompañamiento a las familias, las escuelas y los barrios. Esto lo corrobora este actor técnico-metodológico:

Las comunidades participaron activamente en la ejecución y ahí digamos que se dio una validación por parte de ellas, pues si las comunidades no aceptan estas propuestas, entonces no participan o simplemente las bloquean (BEGDSA).

Este trabajo en conjunto fue incluso con la comunidad, por medio de los talleres subregionales y municipales, en los que la primera intervención fue interesar a las personas, mediante el diagnóstico sobre cómo estaban en seguridad alimentaria y nutricional. Lo segundo fue identificar y sentar en la mesa a todas las entidades públicas y privadas que podían tener injerencia en situaciones críticas o necesidades sentidas de la comunidad.

En la construcción con la comunidad los coordinadores son simplemente los organizadores, los que informan, pero rápidamente hay conciencia de que es más un diálogo de saberes, donde cada uno tiene un saber diferente pero complementario, y así juntos elaboran decisiones oportunas para la creación de la política pública de MANA. Este actor técnico-metodológico lo recuerda así:

Con la comunidad trabajamos como compañeros en equipo, pues si ellos no trabajaban nosotros no veíamos una razón de hacer allá. Era ponernos al mismo nivel y tratar de que se hicieran las cosas, vos sabés unas cosas y nosotros otras: vamos a ver cómo producir la mejor decisión (ZTSAGA).

En estos talleres se busca también fortalecer la interinstitucionalidad y la comunidad alrededor del problema, y comprometer así a las instancias gubernamentales, solicitando el apoyo de la Academia para el conocimiento técnico, para darle solvencia conceptual y científica a la seguridad alimentaria y nutricional.

Lo anterior tiene relevancia ya que lo prioritario es promover la cultura de la alimentación saludable y prevenir la malnutrición, pero también evitar la mortalidad infantil por desnutrición activando las redes de apoyo, para que las madres puedan consultar rápidamente a sitios específicos y así evitar la muerte. Lo cuenta este actor técnico-metodológico:

Era fortalecer la intersectorialidad e interinstitucionalidad, comprometer al gobierno a través del conocimiento que da la academia, pues el tema prioritario era evitar la mortalidad. Entonces, la contratación con la clínica Santa Ana fue importante para que nos ayudara en eso (ALSSAG).

Construcción de confianzas.

MANA venía trabajando desde hacía tres años, desde 2001, y los impactos que había tenido en cambiar la desnutrición de la niñez en el Departamento se presentaban en los informes de rendiciones de cuenta ante los organismos competentes.

Además se notaba que la gente conocía y exigía el Programa, lo cual atrajo la atención de algunos diputados de la Asamblea de Antioquia, quienes vieron que valía la pena hacer una política pública, que le diera recursos y sostenibilidad en el tiempo. Así lo cuenta uno de los actores técnico-metodológico:

Hubo diputados como Nicolás Albeiro Echeverri, Efraín Cardona, Adolfo Augusto Segura y Fabio Alberto Rivera que vieron las bondades en el Programa y como les gustó dijeron que no podían dejar que se acabara y que debía como una Ordenanza. Ellos mismo empezaron a hacer el documento y nosotros les facilitábamos la información (NSBSM).

Se quería que MANA fuera de los antioqueños y no solo del Gobierno de turno, y por eso se empezó a hablar con los municipios y a conseguir aliados, ya que este tipo de colaboración y trabajo mancomunado hace que la gente lo reconozca más, y tengan más confianza en el hacer, solo por el hecho de ser capaces de un trabajo intersectorial, por lo cual se sentó en la misma mesa a varias sectores y a las empresas privadas como Ecopetrol y Fundación Éxito, entre otras, para conversar alrededor de este problema.

El proceso fue un construir con los maestros, con los niños y con los campesinos desarrollos agropecuarios de acuerdo con el contexto, para generar pertinencia curricular y mejorar los planes de estudio y ser a su vez generadores de desarrollo

local contribuyendo a la nutrición de los niños y las niñas y a la formación integral de las familias. Lo recuerda este actor técnico-metodológico:

Fue un trabajo donde todos construimos juntos, aprendimos juntos desde las fortalezas de cada uno, y fue muy interesante. Fue un aprendizaje para todos incluso, para las universidades. Entonces esa teoría unida a la práctica dio muy buenos resultados para los logros que se pretendían desde todos los ejes de MANA: mejorar salud, mejorar información, mejorar la seguridad alimentaria y nutricional, mejorar currículos pertinentes, integradores y generadores de desarrollo, y construir confianzas (SEMEAP).

Una de las cosas que genera mayor confianza en las personas es la percepción positiva de que hay cumplimiento de los compromisos adquiridos. Cuando Guillermo Gaviria es elegido como gobernador, pone a trabajar a un grupo de personas para cumplir con el compromiso de su Plan de Gobierno: ayudar a las comunidades más vulnerables a prevenir la desnutrición infantil, evitando así la muerte.

Ese cumplir su palabra mediante la implementación del Programa MANA es lo que gana no solo adeptos nacionales, sino incluso internacionales, pues no es fácil que organizaciones extranjeras apoyen los Gobiernos, por la falta de credibilidad de estos a la hora de ejecutar las ayudas. Así lo recuerdan estos actores (social y técnico-metodológico):

Cuando los entes internacionales comenzaron a confiar en los entes gubernamentales, se abre camino para hacer acciones de orden estratégico y sí sé que estuvieron las organizaciones conocidas como Programa Mundial de Alimentos, la FAO, OMS, UNICEF que apoyaron cantidades este proceso. También la empresa privada apoyó con recursos importantes para la implementación de la política pública de MANA en Antioquia (LMASIK).

El Gobierno departamental se había comprometido con ONG, la empresa privada y las instituciones del Estado en atender e impulsar un plan departamental de seguridad alimentaria (ALSSAG).

Otro punto fundamental para construir confianza es haber trabajado en una propuesta con la participación de todos los actores, mostrando siempre lo que se tenía, así como los objetivos que se querían lograr, con base en el conocimiento de las necesidades de la gente y en una planificación más amplia y acorde con estas.

Además, es determinante el que la comunidad sea protagonista en la implementación y pueda reconocer las fortalezas y las debilidades del proyecto, para que ella misma las intente mejorar, y el empoderamiento de las personas al hablar de los ejes y el ratificar la necesidad de que este continuara y fuera sostenible en el tiempo por medio de una política pública.

Pero también es clave el tener actores comprometidos y transparentes, ya que la comunidad los identifica como representantes de su voluntad y pone su confianza en ellos, para ayudarlos en la búsqueda de una solución conjunta. Estos eran la Iglesia, los líderes comunales, las Instituciones, las ONG, los diputados y el gobernador, entre otros. Esto dicen dos actores técnico-metodológicos:

No dejar a nadie por fuera, porque ese era el asunto clave. Esa construcción de confianzas, tanto de actores internos de la Gobernación como de externos es lo que permite que el procesamiento del problema se haga de forma contextualizada y que se identifiquen los verdaderos problemas que tenía el Departamento de Antioquia (AGA).

El tener actores considerados como claves y transparentes porque la comunidad identificaba a la Iglesia como un actor muy transparente y confiable, y muchas veces es el único en que se puede confiar en las regiones (BEGDSA).

Por último, está la sinceridad como elemento esencial para la confianza. Esta se da en la medida en que se adelantan acciones que realmente beneficien a las comunidades, es decir, crear un conocimiento de la realidad situacional que le dé piso a la implementación de la política y mostrar el antes y el después, ya que inicialmente no se tenía una línea de base clara con indicadores apropiados.

También fue muy importante en esta construcción de confianza el dar a conocer la realidad y qué pasa después de la implementación de los ejes, lo que creó una gran confianza en la comunidad y especialmente en la empresa privada, porque se les mostraba en que se estaban invirtiendo los capitales alternativos y que realmente se estaba creando una política pública que garantizaba la sostenibilidad de un programa que luchaba por el derecho a la seguridad alimentaria y nutricional. Así lo recuerdan estos actores técnico-metodológicos:

Crear un sistema de vigilancia para el monitoreo fue crear confianza. Un sistema de información que nos permitiera hacerle seguimiento a eso, porque no había líneas de base, no había indicadores ni información que nos permitiera monitorear el tema, por lo que los dirigentes andaban a la ciega (AGA).

MANA nos cambió la vida, pues se tenía un sentido de pertenencia muy grande y uno sentía que la gente quería MANA y que era importante sacarlo adelante, y que al mostrar resultados concretos la gente sentía mayor confianza hacia él (NSBSM).

En el ejercicio de la formulación de la política la voluntad es clave para que se implemente, pero también es importante lo que fue transversal, como la confianza de los actores en lo local.

Cuando se miró la posibilidad de construir una política pública, se pensó que los insumos logrados con la participación comunitaria para el mejoramiento de los ejes, los talleres subregionales y municipales y con la invitación de los actores a los comités intersectoriales e interinstitucionales podrían convertirse en la base de sustentación de esta, pues a la gente le gustaba MANA, lo reconocía como propio y valoraba los aportes que había hecho, llevando a empoderamiento al ratificarla como política pública. Esto relata actores (técnico-metodológico y social:

La ventaja y la ganancia de la política es que se soporta en los ejes estratégicos, y los ejes en los comités intersectoriales e interinstitucionales que se dan en la implementación del Programa, la cual fue efectiva, tuvo reconocimiento y empoderamiento de las personas, pues a ellas les gustaba MANA y le habían hecho mejoras, lo que hizo que se ratificara como política pública (TSDPSM).

Hemos avanzado mucho, es verdad, y por lo menos la gente ya tiene conciencia de que tiene que existir una política de niñez, una política de seguridad alimentaria y nutricional, para poder ir implementándola. La gente ya es más consciente, pero aún nos falta (EAHCSA).

3.3. POLÍTICA PÚBLICA: MANA ES UNA POLÍTICA DEL PUEBLO

Se pueden ver diferentes intereses para la creación de la política pública de MANA. Uno es dar recursos que permitan la sostenibilidad de un programa que la comunidad veía con muy buenos ojos. Otro, la necesidad sentida de apoyar de forma integral, intersectorialmente, una problemática como la desnutrición. Pero también es claro que no había lineamientos precisos, ni un documento legal que permitiera darle legitimidad y reconocimiento político a la seguridad alimentaria y nutricional.

La política se da porque primero hubo voluntad política, segundo porque había grupos interinstitucionales detrás liderando el proceso y tercero porque fue una construcción en conjunto. Estos actores técnico-metodológicos lo confirman:

Podemos entonces decir que la política se construye mucho después del proceso. ¿Cuántos años? Tres, pues MANA como programa inicia en el 2001 y la política es aprobada en el 2003, o sea casi tres años después. Eso quiere decir que ella si lee el procesamiento y las necesidades de la comunidad (AGA).

Había interés de algunos diputados de que el Programa, que estaba siendo reconocido por la comunidad, tuviera continuidad y recursos, así que se presentó a la Asamblea Departamental y salió la Ordenanza, que impulsaba la creación de los acuerdos municipales en seguridad alimentaria (NSBSM).

Es la consolidación de MANA y el análisis de contexto lo que hace que se presente a la Asamblea como un documento de política pública y se logre la Ordenanza No. 17 de 2003, que definía al Programa MANA como la política de seguridad alimentaria del Departamento, con dependencia del despacho del Secretario de Salud. Además, tendría recursos y desarrollaría seis ejes estratégicos. Este actor técnico-metodológico comenta:

Fue un proceso participativo pero con una mayor influencia del sector de gobernabilidad y de querer el gobernador y la asamblea apoyar y crear, [...] Si en ese momento el gobernador de turno no le hubiera dado la importancia al tema, es posible que no hubiera salido ni una Ordenanza, porque eso lleva mucho, una toma de decisión política y un compromiso político. Afortunadamente se dieron muchas cosas alrededor que llevaban a que sí se lograra, que sí se firmara, que sí se divulgara y que continuáramos trabajando en eso (BEGDSA).

Cuando se habla de política pública, generalmente se llega a una discusión que para muchos no se acaba, pues eso depende de las singularidades de cada país. Gill Walt dice que el proceso político asume ciertas características comunes que hacen posible un análisis comparativo. En su opinión los gobiernos son el corazón de la gestión de las políticas públicas; sin embargo, no son el único actor que decide y en ocasiones tampoco el más poderoso, pues el proceso político es interactivo (17).

Según la carta de Ottawa de 1996 las políticas públicas saludables son decisiones gubernamentales que interpretan las necesidades del colectivo y apuntan a crear condiciones favorables para la vida y el desarrollo social de la comunidad (31).

Para Easton un sistema político está constituido por los procesos e instituciones involucrados en la distribución autoritaria de los valores sociales; la noción de valor se aplica a todas aquellas cosas materiales o inmateriales que revisten importancia para la gente y que esta considera valiosas (93).

La política pública de MANA fue un ejercicio que los actores califican como extraordinario, novedoso, integrador y articulador, pues para ellos es construida desde la base con participación de diferentes actores para afrontar la inseguridad alimentaria y nutricional del Departamento de Antioquia.

MANA es una política en la que todos son protagonistas. Cada uno se vio reflejado en su construcción y se sentía identificado en los objetivos, en las acciones, lo cual fue muy importante para el grupo coordinador, pues no fue algo que ellos hicieran solos sino algo en lo que todos estaban y así lo corrobora este actor técnico-metodológico:

Así que todos pusieron la mano pues hay diferentes actores desde lo local con los comités hasta lo departamental con la mesa. Con actores públicos y privados que tenían una claridad que en su momento la Asamblea reconoció por los ejercicios de presupuesto adecuados que hicieron con el conocimiento comunitario [...]. En este proceso todos participaron, pues esta fue una construcción inmensa, porque obedece a los comités que tienen un gran aporte de cada uno de los 125 municipios de Antioquia, integrados por todos los actores y es la comunidad como tal a la hora de tener claro el Programa (TSDPSM).

Los actores que participaron en la construcción de la política pública vieron que la definición de esta podía tener tres subcategorías claves: 1) el significado de política pública, 2) el ser un instrumento legal pero con reconocimiento comunitario y 3) la voluntad política y el liderazgo.

3.3.1. Significado de Política Pública.

El significado de política pública era considerado para los actores como algo de mucha importancia, pues vieron que el ejercicio que estaban haciendo los hacía protagonistas y responsables de algo trascendental: un cambio social. Así lo dice este actor técnico-metodológico:

Una política pública es la posibilidad de desarrollar entre Gobierno y comunidad el enfrentamiento de un problema sensible para la mayor cantidad de la población o para una población determinada (AGA).

La política pública de MANA nace para afrontar un problema que la comunidad identificaba como sentido, para ello el equipo estudia diferentes situaciones en las comunidades, como la complementación nutricional; el acceso a los servicios de salud; la comprensión que se tiene de la problemática, que no necesariamente es por escasez o falta de comida, sino por problemas sociales, culturales y educativos; y la desarticulación en las acciones para tratar el problema desde diversos sectores e instituciones. Así lo recuerda este actor social:

La política pública de MANA nace para atacar el problema del hambre y la desnutrición que puede ser más por problemas culturales que por falta misma de alimentos, y nace de la Gobernación en articulación con los diferentes sectores, instituciones y municipios (NMLG).

El hecho de que MANA mostrara indicadores tan difíciles de aceptar incluso para la comunidad en general hace que el problema de la inseguridad alimentaria se vea como una situación crítica que requería una pronta solución. Así lo recuerdan algunos actores sociales y políticos:

Tener el conocimiento y el poder para la toma de decisiones en problemáticas, en este caso que son y que implican un proceso complejo y muy amplio a nivel social [...], requiere gente que sepa cómo se mueve todo y de mentes importantes y éticamente responsables para ponerlo a funcionar, y que trabajen con y por los niños (MPUA).

Es una serie de procedimientos que guardan una lógica y que guardan digamos la posibilidad de hacer algo en el marco de lo que requiere realmente una comunidad y hacerlo visible en las esferas públicas y privadas (LMASIK).

Era básicamente llevar el tema de la desnutrición a los debates de la Asamblea, pues para muchos políticos tradicionales este tema es considerado no taquillero y por lo tanto no estaba dentro de sus agendas (GPDADA).

Estas acciones o actividades deben ir hacia algo que realmente sea importante para la comunidad, como el niño y la niña antioqueños. Así lo mencionan estos actores (político y social):

Una construcción de medidas, normas, que apuntaban a un bien común y general, y en este caso ese bien común y general ya había sido identificado por las políticas del ICBF. Eran nuestros niños o sea la infancia y la adolescencia y las familias (GENDIF).

Es una cantidad de medidas que se toman alrededor del niño, para tratar de solucionar un problema que es muy complejo, dándole educación para garantizar el derecho. (EAHCSA).

Con el Programa MANA se vio la importancia de que las políticas públicas sean construidas dentro de un contexto social e histórico, con énfasis en una realidad, ya que muchas políticas, construidas desde lo nacional, no tienen en cuenta lo local y la realidad social de ese contexto, haciendo por esto muy difícil su desarrollo y en algunos casos que fracasen en su ejecución. Y según este actor político:

Lo local es la vereda, son las organizaciones sociales, los grupos humanos. Son las niñas, los niños, los jóvenes, los estudiantes, los deportistas. Lo local son todos aquellos espacios donde haya un grupo de seres humanos que se reúnen alrededor de acuerdos, de intereses, de objetivos, de sueños, de esperanzas, de problemas, de dificultades (CPGA).

Es necesario determinar qué significado tiene lo político y lo público, y así lo describe este actor social:

La política es algo muy difícil. Se debe detectar un problema, en este caso la desnutrición y luego, al tener conciencia de él, buscar soluciones, pues una política es un quehacer del día a día del Gobierno, donde se tienen que implementar las soluciones y dar una normatividad para que haya cumplimiento [...] Lo público habla de que todos, Estado y sector privado, debemos participar en la construcción y en la implementación, en forma autónoma y que sea parte de la vida (EAHCSA).

Cuando se habla de política pública, necesariamente lo público se refiere a una articulación de actores y es así como lo dice este actor político:

Lo público permitía un sistema más amplio donde está la concurrencia de todos los actores como tal (GENDIF).

En varias de las definiciones de política pública de los diferentes actores se trae a colación el hecho de que es esa posibilidad de hacer aportes más desde la colectividad que desde la individualidad lo que hace posible esa articulación y ese reconocimiento comunitario, que finalmente es el que le dará sostenibilidad en el tiempo. De esto habla el actor técnico-metodológico:

Es un proceso de construcción colectiva, de sentido social que busca el objetivo de una población específica, con un objetivo claro y que lo que se quiere es un soporte, una Ley que le dé continuidad en el tiempo con la estrategia independiente de quien esté al frente. (TSDPSM).

3.3.2. Instrumento legal con reconocimiento comunitario: de la legalidad a la legitimidad.

A los actores había algo que los movía: un énfasis social, una realidad y un contexto que les daba un camino para buscar estrategias y procesos. Querían crear una política que diera un marco legal, como lo confirma este actor técnico-metodológico:

La política pública es un instrumento legal que permite que se dé el paso de una política de Gobierno a una política de Estado (AGA).

Por lo tanto el Programa MANA debía convertirse en una política pública, en un instrumento legal que le permitiera darle continuidad y sostenibilidad en el tiempo. Así lo dice este actor técnico-metodológico:

Es una actividad que debe realizar el Estado con sus diferentes actores privados y particulares, que se va a proyectar a la comunidad y que trascienda, es decir, que sea una cosa fija, muy bien diseñada, muy bien planeada con unos buenos diagnósticos, con base en la realidad del Departamento, y que realmente llene las expectativas de las necesidades que tienen las comunidades (ZTSAGA).

Es claro para los actores involucrados que política no es solamente un documento trabajado por un pequeño grupo de personas y que se convirtió en una Ordenanza. Ellos consideran que política pública es mucho más que eso. Es así como lo relatan estos actores (social y técnico-metodológico):

La política pública más que un papel legal es una construcción de grupo que se asume para darle continuidad. Es cuando deja de ser letra escrita muerta y pasa a ser ejecutable por la comunidad, quien la asume y la toma como propia (ACADE).

La política pública no la hace la Ordenanza sino el sentido de apropiación, de sostenibilidad que tiene en la gente, la participación, pues hay muchas políticas que están guardadas o que funcionan por proyectos, pero les falta el acompañamiento fuerte de todos los sectores (NSBSM).

Hay muchas afirmaciones de que MANA alcanzó unas características especiales de política pública en la medida en que no se quedó en un documento legal sino que trascendió los gobiernos. Esto dicen los actores políticos:

El empoderamiento y apropiación que hace la gente del territorio, hablando más de legitimidad que de legalidad, hace que la comunidad defienda el proyecto, el Programa y la política pública (CPGA).

A mí me parece que hoy si un Gobierno pretende desmontar a MANA recibirá inmediatamente la crítica de la ciudadanía y de los diferentes sectores y sentirá

igualmente como la presión de la gente y el empoderamiento por el Programa no le dejarían tomar esas medidas. Pero lo más importante de MANA es que adquiere tal dimensión de política pública de Antioquia (GPDADA).

La diferencia que se puede resaltar de esta política pública con respecto a cualquier otra fue que se construyó con todos los actores, como lo exigía la metodología PES, esto es, que fuera intersectorial, interinstitucional, contextualizada e integral, además de que involucrara a las comunidades y que trascendiera los diferentes períodos de Gobierno, no por ser un documento legal, sino porque la gente la pide y la exige como ciudadanos responsables de garantizar el derecho a la seguridad alimentaria de la niñez antioqueña. Así lo resume este actor técnico-metodológico:

Política pública es la que no tiene en cuenta que en un período de gobierno se tiene que estar partiendo de cero, cuando hay trabajos que valen la pena darles continuidad, así sea con el mismo nombre, o si quieren cambiarle de nombre se lo pueden cambiar pero vale la pena recoger frutos de esfuerzos de las comunidades y de otros grupos sin importar el color político, siempre buscando el bien de la comunidad, para un desarrollo real (SEMEAP).

La construcción de la política pública de MANA fue un ejercicio que permitió el paso de la legitimidad de la comunidad a la legalidad política y al empoderamiento en seguridad alimentaria y nutricional de la niñez de Antioquia.

Tuvo un criterio orientador hacia un problema de interés público y político, ejecutó un pacto social colectivo, logró captar recursos, alcanzó la interinstitucionalidad y la participación de los sectores público y privado, todo por medio de una metodología novedosa y participativa. Este actor técnico-metodológico resume el significado de la política pública de MANA como:

Una política pública como la de MANA tiene unos componentes: el primero, una orientación concertada sobre un asunto de interés político, es un criterio orientador. El segundo, de interés general, colectivo, que le competa a toda la sociedad; ejemplo, la inequidad y el hambre, por lo que tiene que ser un pacto social; no basta la interinstitucionalidad del gobierno, tiene que haber compromiso social de todos los sectores públicos y privados. El tercero es que tiene que tener asignación de recursos públicos, sino se convierte en una poesía retórica. Cuarto, tiene que tener mucha claridad en los objetivos y metas, es decir, tiene que acogerse a la planeación estratégica, porque si no se queda en el papel (ALSSAG).

Al hablar de legitimidad lo que se busca es que se produzca un cambio de pensar, de saber y de actuar, y para los actores que participaron en la construcción de

MANA eso fue lo que hizo el Programa y la política pública: crear una cultura en seguridad alimentaria.

La gente se “manatizó”, pues hubo un cambio en los ciudadanos: dado que como dice el grupo de Puericultura de la Universidad de Antioquia *la ley por sí sola no hace cultura*, es la ciudadanía la que debe hacer esta ley operante, esto es, legitimarla, y MANA es una política pública que recogió los verdaderos sentimientos de la población y la hizo protagonista no solo en su elaboración sino también en su implementación y continuidad en el tiempo.

3.3.3. Voluntad política y liderazgo.

Según muchos actores, en la Mesa de Trabajo se discutía tanto sobre cuál era la definición de política pública como sobre quién la podía liderar, pues algunos consideraban que no debía ser el Estado sino que este era uno de los grandes actores. Estos actores técnico-metodológicos relatan:

Una política pública debe ser liderada por el Estado pero su construcción debe obedecer a la identificación de unas necesidades reales de las comunidades o de unas poblaciones vulnerables en un momento dado, o sea que deben responder a esas necesidades y que deben ser construidas en concertación con todos los actores involucrados en ella (BEGDSA).

Para considerar a una política como pública, esta debe ser liderada por el Estado pero debe ser validada y construida con todos los actores que tienen que ver con la solución y tiene que obedecer a necesidades reales de la comunidad (NSBSM).

Las políticas públicas se pueden construir en forma participativa con todos los actores y resultar un modelo filosófico y convertirse en Ley de la República, pero puede que estas no tengan como ejecutarse, porque lo que se necesita es voluntad política que asigne recursos y un liderazgo que movilice y promueva el actuar hacia ellas, es decir, capacidad de gobernar*, o para dirigir organizaciones, y articular.

Cuando los dirigentes no tienen capacidad de gobierno, trabajan y gobiernan más desde la improvisación y, por lo tanto, una gestión eficaz que oriente los

* Gobernar, significa "la ciencia y el arte de conducir organizaciones y multitudes, hasta un proyecto de sociedad que exige procesar y enfrentar reactiva y proactivamente problemas, muchos de ellos conflictivos, en contextos imprecisos e inciertos" (Matus 1987) es conducir el juego social de un modo tal que el tránsito de la situación inicial hasta la situación objetivo, se mantenga en un nivel de solidez y equilibrio, que no amenace el curso del proyecto diseñado y ejecutado" (84).

resultados al desarrollo de la comunidad y de los niños, en este caso, se apoya en el buen gobierno, el cual se hace necesario para alcanzar las metas. Así lo confirma este actor técnico-metodológico:

Las políticas públicas se pueden construir en forma participativa, con todos los actores y resultar un modelo filosófico muy lindo, pero sin un método, una capacidad de gobierno y una ejecución se llega fácilmente a la improvisación (AGA).

Una de las cosas que rescatan y valoran los actores que participaron en la construcción del Programa y luego de la política pública de MANA es el hecho de que hicieron una diferencia clara entre gerencia y gobernar, pues para ellos la gerencia se dedica a rendir cuentas por los productos, mientras que cuando se gobierna se enfatiza más en los resultados como cultura de liderazgo y de gestión que en la implementación de productos.

El proceso supuso un cambio organizacional e institucional y, aunque el sector público tiene una cultura de la gestión y rendición de cuentas de actividades y productos, MANA se orientó más hacia los resultados, por lo que se buscaron impactos a largo plazo. Esto recuerda un actor social:

Yo siempre he considerado que una política social requiere de las buenas intenciones de las personas que la construyen pero, más que eso, requiere de la voluntad política de los que toman las decisiones, porque cuando esto sucede pueden garantizar el destino de los recursos (LMASIK).

Es claro para los actores que sin la voluntad política, el Programa que tanta trascendencia tuvo en la comunidad no se hubiera convertido en Ordenanza, ya que es necesario que el actor que toma las decisiones esté comprometido políticamente con el problema y con su comunidad.

Por ello fue muy importante, y eso dio tranquilidad y seguridad, el hecho de que tanto el gobernador de turno, como los diputados de la Asamblea Departamental estuvieran con ellos en la construcción de la política pública de MANA. Así lo confirma este actor social:

Los líderes políticos de ese entonces le dieron todo el empuje. Eso era maravilloso, o sea para ellos la desnutrición era un tema respetable, no era politizado, pues ellos le daban toda la seriedad del caso (EAHCSA).

Esa voluntad política y liderazgo consistió en la capacidad de comprometer a la comunidad y a diferentes grupos en la formulación de la política pública de MANA, identificando una realidad que se quería modificar, y a su vez el motivar y movilizar

a la ciudadanía para producir un cambio, una cultura de seguridad alimentaria y nutricional en Antioquia, encarando dificultades y controversias.

No se trataba de llevar a cabo acciones por un período de gobierno sino de convertir el Programa en algo permanente, es decir, en una política de Estado, que tuviera destinación de recursos y participación del sector privado en su ejecución y cumplimiento para darle sostenibilidad técnica y económica, lo que permite confianza y credibilidad. Así lo confirma este actor técnico-metodológico:

Es una respuesta que el Estado da a partir de una buena voluntad a las necesidades reales que tengan las comunidades, porque recursos existen, pero a veces lo que no hay es una buena voluntad (ZTSAGA).

La política pública requiere voluntad política pero también interés comunitario y articulación de todos los sectores, con la comunidad como el actor protagónico.

3.4. LECCIONES APRENDIDAS

Se puede afirmar que el proceso de construcción de la política pública de MANA fue largo, no fue de un momento, y por esto ocurrió la articulación y el trabajo de todos los sectores, especialmente el de la comunidad, alrededor de un asunto que es sensible y de mucha importancia como es la nutrición y la seguridad alimentaria infantil para el Departamento de Antioquia. Este actor social lo reafirma así:

MANA tuvo alto reconocimiento internacional no solo por el impacto social sino porque fue planeada y construida desde la base social y asertiva a las demandas comunitarias (LMASIK).

Fue esa comunicación efectiva que se dio entre los diferentes actores que trabajaron en la construcción del Programa MANA la que logra un mejor desempeño individual y colectivo, posibilitando relaciones significativas en el abordaje del problema de la inseguridad alimentaria y nutricional, para transformarlos en nuevas sinergias.

También en el enfoque integral estaba garantizar la sostenibilidad de la solución, lo cual se logró con la aprobación de la política pública de MANA y con la cultura de la gente en seguridad alimentaria y nutricional, ya que la población pedía,

reconocía y exigía MANA a sus dirigentes. Esto afirma un actor técnico-metodológico:

Cuando la gente reconoce una política pública como propia, hace presión sobre los gobernantes para que el programa continúe. La gente les pregunta por MANA y si lo van a acabar o van a continuar con él, y eso es una presión para continuar con el Programa, lo mismo que las organizaciones internacionales y las universidades, entre otras (NSBSM).

La participación comunitaria fue muy activa durante toda la ejecución y los seis ejes de MANA fueron validados por ella. Por esto, cuando se aprobó la política, esta fue vista por la comunidad como un logro colectivo que buscaba la continuidad a un programa que le estaba dando solución a una situación tan difícil de abordar como era el derecho a la seguridad alimentaria. Esto recuerda este actor político:

La participación comunitaria tiene validez en la medida en que el ejercicio o la ejecución o el desarrollo de esa política pública esté haciendo participe a la ciudadanía y obviamente esté ejerciendo el control social sobre la misma (CPGA).

Una de las acciones más importantes que ha tenido MANA, según los actores, ha sido el cambio de estilos de vida y de salud, sobre todo en la formación y en la instrucción para hacer modificaciones en los hábitos alimenticios de las comunidades y en la reestructuración antropológica de las familias para que sean más acordes con la seguridad alimentaria y nutricional y se conviertan en garantes del desarrollo y de los derechos de la niñez. Así lo plantea este actor técnico-metodológico:

Desarrollar actividades en lo político, realizar discusiones técnicas sobre recuperación nutricional y apoyar las guías de la OMS, haciendo una cultura de seguridad alimentaria en las familias (BEGDSA).

Para los actores que participaron en MANA, esta construcción fue un compromiso de todos, respetando el saber del otro, reconociendo sus errores y, sobre todo, teniendo responsabilidad social en la búsqueda y mantenimiento de las soluciones, así como conformando identidad social mediante los colectivos.

3.4.1. Reconocimiento de quién es el otro y de los contextos.

Para reconocer al otro se partió de una mirada endógena, esto es, desde el interior, para ver las potencialidades, las posibilidades, las oportunidades y las

capacidades de cada uno, lo cual permitió pensar en ese otro que venía construyendo, desde su época, su tradición y su idiosincrasia, algo importante de una manera propia para su comunidad. Para hacer un ejercicio en conjunto se debía conocer lo que cada uno de los actores estaba haciendo.

Durante las discusiones en la Mesa se consideraba que el problema tenía diferentes enfoques: el sector Salud veía la desnutrición infantil y las muertes; Agricultura el problema de acceso y distribución; Educación la deserción escolar y el bajo rendimiento académico; Vivienda la falta de hogar y el desplazamiento; La Registraduría la falta de identificación de los niños con el registro civil; y Protección Social el problema de desempleo y subempleo. Así lo cuentan estos actores (social y técnico-metodológico):

Era también hacer una apuesta desde el reconocimiento de quién es el otro, de que sabe el otro, de lo que ha venido trabajando la comunidad que no es desconocido porque es un asunto histórico: el tema de la seguridad alimentaria (LMASIK).

Fue muy interesante esa construcción de hay hambre: bueno y por qué hay hambre. No hay producción, entonces venga Agricultura, como vamos hacer. No tiene casa, entonces venga VIVA, hay una población que necesita vivienda. No tiene trabajo, entonces como le ayudamos para que tenga un proyecto productivo. Está enfermo, venga entonces sector Salud, vacúnelo, venga a crecimiento y desarrollo, venga mamá gestante para acompañarla y si encontrabas un niño sin registro civil se le buscaba la ayuda por la Registraduría para que tuviera el registro. Lograr la articulación y el verdadero reconocimiento del aporte del uno y del otro (EGDSSA).

Cuando MANA empieza el trabajo articulado por Mesas, lo que buscaba era el reconocimiento del otro para lograr hacer algo en forma mancomunada que tuviera sentido para todos, como era el tratar el problema de la desnutrición infantil, y que en la concepción de la idea y el intercambio de opiniones hubiera encuentros que buscaran soluciones conjuntas.

De ahí la importancia de aprender y crecer juntos mediante la interacción, buscando alcanzar sueños imposibles pero con la idea precisa de que en el quehacer se luche para que se conviertan en realidad. Por eso era fundamental escuchar a la gente y hablar con ella, pero con un mismo idioma, para trabajar en conjunto compartiendo conocimiento y vibrando por la búsqueda de las soluciones. Así lo dicen estos actores: técnico-metodológico y político:

Había que saber llegar a la gente, en que idioma hablar, pues ellos utilizaban un lenguaje distinto. Yo apuntaba estas cosas, porque si uno llega como el doctor ya se establece una diferencia, pues el doctor está arriba y nosotros aquí abajo. Eso entorpece, entonces teníamos que hacer una cosa sencilla, clara, y reconocernos como actores (ZTSAGA).

La capacidad de las personas de los territorios de sentarse a conversar, a dialogar, a contar, a concertar, ese es el ejercicio. Yo aprendí hace muchos años que la gente tiene unos acuerdos que hay que respetar, para poder trabajar juntos y permitir compartir ese conocimiento (CPGA).

MANA tiene una estructura general y unos ejes estratégicos que, de acuerdo con el municipio, se ajustan a sus necesidades, pues busca la especificidad del contexto, al respetar la individualidad del otro y al identificar que todos somos diferentes desde lo social, lo cultural, lo político y lo administrativo.

Por ello se identificó que aunque en algunas zonas hay buena productividad esta no se utiliza adecuadamente para el consumo interno, pero que hay otras donde, por las particularidades culturales, hay hábitos distintos y hay que trabajar de una manera diferente.

Fue interesante conocer a la comunidad, caminar por las veredas y ver la necesidad contada por las personas, lo cual permitió una planificación más acorde con el pensar de la gente. Lo expone así este actor técnico-metodológico:

La idea también era que hubiese unas canastas alimentarias que respetaran las particularidades culturales de la región. Ejemplo, Bajo Cauca tiene este tipo de recursos, entonces trabajamos el tema para ver si con los recursos del medio puede hacerse una canasta básica que les garantice la Seguridad alimentaria y nutricional que les ayude en este ambiente. Ese era el planteamiento, respetando la mirada del otro (ALSSAG).

3.4.2. Reconocimiento de los errores y los riesgos.

El reconocimiento de los errores en la construcción de MANA fue un valor que los actores aceptaron sin problemas, pues ellos saben que nada es perfecto y que aunque siempre se quiere ver lo mejor en todo lo que uno hace, indiscutiblemente se dan. Lo importante es aprender de ellos y tratar de mejorarlos o de buscarles solución.

La identificación de los errores se dio en diferentes momentos. El primer error fue que MANA inicialmente se piensa como un programa de Gobierno y su

elaboración se lleva prácticamente un año y, por lo tanto, solo quedaban dos años más para ejecutarse y mostrar resultados. Para poder resolver esto y buscar la sostenibilidad se piensa en la construcción de una política, de una norma que exija la continuidad. Así lo recuerda este actor técnico-metodológico:

Yo me acuerdo que cuando estábamos diseñando el Programa era para tres años y ya llevábamos prácticamente un año. Entonces ya faltaban dos, entonces decíamos: eso va a quedar mocho, sino hay continuidad porque si el próximo gobierno llega y no le da continuidad pues hasta aquí llegamos (AGA).

Otro de los riesgos fue que no se valorara el método como una herramienta de planificación conjunta de diferentes actores y se viera como una propuesta de Gobierno y no de Estado, porque es conocido por los actores, que aunque exista un documento legal sin la voluntad política o el empoderamiento comunitario, todo puede quedarse en el papel y no continuar en el tiempo. Un actor técnico-metodológico hace la siguiente reflexión:

Ojalá algún día la gente quiera ver a través de una investigación los costos económicos de los cambios continuos de los programas y los proyectos en un territorio, porque son muy altos. Entonces, con la política se permita que aunque se le pueden hacer cambios a los programas siempre tengan un presupuesto y continuidad (NSBSM).

La metodología PES es una herramienta muy interesante porque permite medir resultados y tener una visión a largo plazo, pero un error que se cometió, según algunos actores, fue que en la ejecución se crea la gerencia de MANA, lo cual trae dos problemas.

El primero, que ya no se va a medir por resultados sino por productos y rendición de cuentas, lo que confunde la metodología, haciendo que ciertos actores no pudieran entrar en la ejecución, y esto lleva al segundo problema: al centralizarse el Programa los recursos quedan destinados a la asignación de contratos, lo que crea discusiones entre las instituciones participantes, por no poder tener contrato con todas. Así lo demuestran estos actores (técnico-metodológico y social):

La metodología PES no es una herramienta de planificación de productos ni de rendición de cuentas, ahí es donde se confunde la cosa y se empieza a dejar por fuera ciertos actores que eran importantes (AGA).

Con una gerencia no se le podía dar a todo el mundo la posibilidad de apoyar y desarrollar, sino que eso lo que hizo fue decir: yo tengo las platas, yo tengo el poder y yo desarrollo la política [...] Por ello uno de los problemas en la ejecución fue la asignación de contratos a algunas ONG y otras se vieron excluidas. (MPUA).

Hay un riesgo político que siempre se ha tenido con cualquier programa que se lleve a cabo durante un período de gobierno y es el asunto presupuestal, pues el temor en todo momento era que no había presupuesto para la continuidad de los ejes estratégicos. MANA se pensó a largo plazo, ya que la desnutrición es un problema de ahora que afectará el futuro de los niños y de esa comunidad por sus graves consecuencias

Sin embargo, los gobiernos, piensan a corto y mediano plazo, de allí que la solución que se pensó, en su momento, fue la creación de capitales alternativos, pero si no había posibilidad de que todos actuaran en forma mancomunada estos se podían dividir y no lograr la permanencia del Programa.

Hoy todavía no tiene, por ejemplo, un porcentaje fijo dentro del presupuesto departamental y regularmente corresponde más a la presión que la comunidad ejerce para obtener la respuesta de parte del gobernante que a los recursos mismos que se programen. Esto comentan dos actores (técnico-metodológico y social):

Uno de los primeros riesgos fue el tema presupuestal, ya que aunque participaron muchos actores en la construcción, inicialmente fue difícil que se lograran los capitales alternativos y la mayor parte fue de la Gobernación, con algo del ICBF (BEGDSA).

MANA se debe pensar como un problema económico, pues la desnutrición que se da ahora puede afectar el futuro de ese niño y de esa comunidad. Un niño que está desnutrido ahora es un adulto que no produce en el futuro (ACADE).

Uno de los riesgos que incluso actualmente persiste es que MANA caiga en el asistencialismo, ya que en la construcción y elaboración del Programa y en la política se tenía muy claro que la estrategia principal no era la entrega de un vaso de leche y la galleta, sino educar, cultivar, crear hábitos, o sea, era toda una transformación cultural en seguridad alimentaria. Esto lo afirma un actor político:

MANA a veces por la politiquería de algunos alcaldes se queda en el dar comida, en esa acción que es muy pequeña, pues esta es integral, y cuando se busca la intersectorialidad para atender el asunto, el alcalde pierde interés en el Programa, pues lo que le interesa es el contrato para tal persona (GPDADA).

Para los actores uno de los riesgos más grandes que tuvo el plan y tal vez cualquier otro programa o proyecto es la medición y la evaluación, ya que los sistemas y las bases de datos generalmente tenían información muy diferente y

era muy difícil unificarla, porque desafortunadamente el trabajo interinstitucional es complicado por los celos y por el interés que en muchas ocasiones se tiene sobre la información. Esto comenta un actor político:

Un riesgo es no tener un dato único, confiable y seguro que ayude a medir el impacto, el alcance y el logro del Plan o de la política [...], lo cual se está tratando de lograr mediante el sistema de información de MANA (GENDIF).

3.4.3. Responsabilidad social en las soluciones.

Desde el principio y mediante la metodología PES se identificaron quienes serían los actores protagonistas del proceso de construcción del *Plan de Seguridad Alimentaria y Nutricional en Antioquia*, porque la idea era elaborar una propuesta en la que todos fueran responsables del cambio y la transformación social, en la que la comunidad misma fuera esencial en la búsqueda de las soluciones.

La responsabilidad entonces no estaba solamente en los funcionarios de la Gobernación de Antioquia, sino en todos: en las instituciones que trabajan con y por la niñez, en la academia, en las ONG nacionales e internacionales, y en las personas que están comprometidas con los derechos de la niñez.

Hay que entender que es más fácil observar los problemas que solucionarlos y MANA buscó la responsabilidad de la familia y la corresponsabilidad de todos para participar en la construcción de la solución. Esto recuerda un actor técnico-metodológico:

Desde el método se permitió mostrar la situación de la niñez en un flujograma situacional a los diferentes actores para que fueran protagonistas activos en la solución (AGA).

La política, por medio de los seis ejes estratégicos, permitió integralidad de los sectores, que es llevada a las subregiones teniendo en cuenta los desarrollos de cada una.

Pero lo más importante es que todos pusieron un grano de arena para que se diera la seguridad alimentaria y se convirtiera en un asunto sensible para la gente, de tal modo que hubo compromiso colectivo para aportar y buscar soluciones como parte de la responsabilidad social acerca esta problemática. Así lo comenta este actor técnico-metodológico:

Entonces nace MANA, pero no se les prometía nada a las comunidades hasta que ellas mismas no se evaluaran y tuvieran propuestas claras de cuál apoyo necesitaban, para así poder llegar con los recursos necesarios y con los ejes de acuerdo a lo solicitado por ellas (ZTSAGA).

La construcción de la política pública logra despertar el rol de ciudadanía activa, de buscar esa voluntad de querer hacer algo en pro del bien del otro, pero no desde la individualidad sino del colectivo.

Las interrelaciones se mejoran y cada uno puede apropiarse de la responsabilidad en la edificación de algo en conjunto, a fin de que la *experticia* de cada uno pudiera enriquecer al colectivo y lograr así para Antioquia y por qué no para Colombia, una política que fuera ejemplo de la responsabilidad social que tenía la ciudadanía, en forma articulada, con sus niños y con la seguridad alimentaria y nutricional. Esto lo afirma un actor político:

La metodología PES nos permite eso: darnos cuenta de que esas miradas de largo plazo nos obligan a tener claridad en uno de los conceptos más importantes y es el de la autonomía, y no como ejercicio de desprendimiento de unos territorios de la república, sino como la capacidad que tengamos las ciudadanas y los ciudadanos de plasmar ese futuro, de trazarlo, pero también de recorrer las rutas para alcanzarlo y de ser actores partícipes y protagonistas en mayor o menor proporción pero estando allí (CPGA).

También era compromiso de los actores internacionales ser más coordinados y organizados en sus ayudas para que los entes departamentales pudieran dar aportes más grandes y de mayor cobertura, pues la desarticulación hacía que muchas veces las contribuciones fueran redundantes e inoportunas e hicieran congestión municipal. Así lo recuerda este actor técnico-metodológico:

Otro logro de MANA fue sentar a todos los actores internacionales en forma coordinada y organizada y que no estuvieran haciendo aportes redundantes sino de una manera organizada (NSBSM).

Lo que buscó MANA fue que la comunidad fuera responsable de la ejecución de los ejes estratégicos, de ser veedora de sus derechos, de exigir la continuidad de la política que ella misma construyó, de no permitir que se acaben los recursos y de que los niños sean atendidos oportuna y eficazmente para que no haya ausencia escolar, para que puedan jugar y desarrollarse plenamente.

La responsabilidad social de la niñez es de todos los antioqueños y se debe despertar esa conciencia ciudadana. Esto lo refuerza este actor político:

Es muy interesante que MANA cada año públicamente renueve estos compromisos, porque si la gente se empodera más y más se cultiva sobre el asunto, va a servir y se hace responsable de la política y va a hacer una veeduría y vigilancia sobre los recursos (GPDADA).

MANA fue una política que desarrolló la responsabilidad social para que cada actor cambiara su forma de actuar con respecto a la seguridad alimentaria, participando en la construcción del Programa y posteriormente de la política, ya que así se mostraba el deseo de trascender, de continuar y de cumplir una misión: ***Antioquia la mejor esquina de América justa, pacífica, pujante y en armonía con la naturaleza***, con lo que se buscó ese compromiso constante de encontrar las mejores y más oportunas soluciones, cumpliendo así con los objetivos trazados y desarrollando nuevas culturas.

4. DISCUSIÓN

Para entrar al proceso de discusión se toman tres temas centrales: *la Participación* como una acción democrática, social, política y de responsabilidad de los actores, mostrando la importancia de ésta en los procesos sociales y en la elaboración de Políticas Públicas, *la Salud Colectiva* como una corriente de pensamiento que promueve los compromisos colectivos hacia un enfoque más integral y una cultura ciudadana y por último *la Política Pública de MANA* analizada desde las diferentes teorías existentes y bibliografías revisadas, haciendo énfasis en el diseño y formulación.

Participación

La Participación es un derecho social, que tal vez se podría decir está bien definida, conceptualmente y en la legislación Colombiana, pero que a la hora de hacerla práctica se hace difícil por las realidades políticas, sociales y culturales del país. Esta se construye en el respeto de lo individual y lo colectivo, y se hace activa en la medida en que un sujeto educado, informado, confiado y creativo, es capaz de llevarla acabo.

Hablar de participación, según muchos autores incluido Tocqueville, es creer en la democracia, él incluso lo afirma en su libro "La democracia en América" hace más de ciento cincuenta años. La pregunta que se podría hacer hoy en día es si los modelos políticos actualmente en curso, han permitido que ésta sea real o al contrario han promovido la exclusión y las violaciones de los derechos, la marginalidad de sectores de la población y los abusos del poder.

En Colombia a mediados de la década de los ochenta hubo un cambio en la arquitectura del Estado y del régimen político, pues dio a los entes territoriales, especialmente a los municipios, una autonomía política y administrativa. Esta descentralización promovió la institucionalización de mecanismos e instancias de participación ciudadana en la gestión pública haciendo que la comunidad incidiera en la construcción de las políticas públicas. La idea era que los ciudadanos se involucraran en los asuntos públicos, dieran legitimidad a las decisiones políticas y administrativas e hicieran veeduría a la gestión de las autoridades públicas (94).

Se puede decir que en Antioquia, a pesar del sistema político neoliberal, centrado en la economía, los Gobernantes vieron que era necesario contar con una participación activa de la comunidad y de instituciones sociales y académicas para desarrollar un programa de tal magnitud, como lo era la Inseguridad Alimentaria y Nutricional, ya que esta situación involucra no sólo lo público sino también lo privado y los diferentes sectores, el buscar soluciones le compete al Estado y a la comunidad misma. Además, ya se tenían experiencias previas de programas nacionales, que aunque habían logrado cambios, estos eran mínimos para el tiempo transcurrido desde sus inicios y los impactos no eran los esperados.

La participación debe ser una acción que busque el logro de un bienestar colectivo y no un fin en sí mismo, o sea el de participar solo por hacerlo, como lo supone la democracia tradicional. Es un tipo de acción personal y colectiva que agrupa a ciudadanos decididos a enfrentar una situación. El ejercicio de la participación requiere de dos tipos de condiciones: en primer lugar, un ambiente socio-político favorable y en segundo lugar, la constitución de identidades colectivas: actores que puedan actuar en forma articulada, permitiendo la heterogeneidad y facilitando las relaciones integrales (44,94).

El Plan MANA logra una colaboración individual y grupal hacia la identificación de un problema, la elaboración de unas estrategias, la implementación de un programa y por último la construcción del derecho a la Seguridad Alimentaria y Nutricional. Ese proceso de participación iba más allá del simple hecho de ejercer un derecho, implicaba escuchar activamente la voz de todos los involucrados, incluso las de niñas, niños, y adolescentes, las del campesino, las de los maestros, entre otros, para que realmente se pudiera incidir en los espacios de la salud, la cultura, la educación, la agricultura, la planificación, el medio ambiente, la economía y en toda la problemática del entorno local, subregional y departamental.

Aunque durante la investigación el tema de la participación fue muy bien evaluado por los actores entrevistados, queda la sensación de que no era fácil buscar esa colaboración y ese trabajo en equipo, que aún en el día a día las personas o las instituciones tienen feudos e intereses individuales que son difíciles de deponer a la hora de hacer acciones colectivas, pues en algunos casos prima el interés particular sobre el colectivo. Sin embargo, para otros actores el problema es más

por la tradición que se tiene en Antioquia con respecto a la participación, la cual es muy débil, ya que se tiene una cultura de acomodación y la comunidad gira hacia donde giran los demás, porque no hay criterios definidos, no hay capacidad de crear soluciones, y ven las propuestas políticas como las únicas válidas a seguir, todavía falta una cultura de mayor criterio, mayor ciudadanía participativa pero informada, preparada y creativa; falta tener educación de comunidad, de asociatividad, y de proyecto colectivo, porque si se tuviera la conciencia de la importancia del trabajo mancomunado, se lucharía por los derechos y habría proyectos de vida articulados con los de los demás.

Todo lo anterior lo confirma Maceira, quien ha investigado ampliamente sobre los enfoques interdisciplinarios en las construcciones de Políticas Públicas y Programas de Atención Primaria en Salud y de Seguridad Alimentaria, donde afirma que la articulación entre los distintos actores que participan en el diseño y ejecución de las Políticas, para paliar una situación determinada, se presenta como uno de los desafíos más importantes en dichos procesos (3).

También hay experiencias colombianas con respecto al proceso de participación en construcción de programas, como es la iniciativa de las mesas de Participación Social en Salud, de las comunas de Santiago de Cali, conferencia realizada en el VI Congreso Nacional de Salud Pública en junio de 2009, donde se rescata la importancia de la participación, el trabajo interdisciplinario y el apoyo político, en la identificación de un problema sobre Salud Sexual y Reproductiva, de cómo detectaron la situación, hicieron los objetivos, elaboraron talleres y propuestas desde la comunidad, desde lo político y desde lo institucional (29).

La importancia de estas experiencias, incluso la de MANA, es que cada vez más los políticos y los dirigentes se dan cuenta de que la participación activa de la comunidad obtiene logros más pronunciados, que cuando se hacen iniciativas solo desde lo político. También que la comunidad tiene muy buenas propuestas y está ávida de participar en los procesos, especialmente de salud, pues eso les permite demostrar el interés que tienen por mejorar su calidad de vida. Además se reconoce que si se consolidan y se amplían las alianzas institucionales y organizacionales, estas iniciativas tendrán más credibilidad y apoyo, mayor sostenibilidad, mayor empoderamiento y serán más productivas, obteniendo los resultados esperados a corto, mediano y largo plazo.

La participación comunitaria en el Plan MANA no se realizó desde el principio, como lo reconocen los actores, quienes afirman que el proceso pudo tener una colaboración mayor en todo momento, porque aunque se han alcanzado grados o niveles de participación, se podría decir que en este Plan, la comunidad tuvo un nivel medio, como beneficiaria del Programa, como receptora de las acciones del complemento alimentario o partícipe, cuando expresó sus puntos de vista para mejorar la estrategia, pero sin intervenir en la toma de decisiones. Estos niveles de participación conservan esa relación de dependencia entre comunidad-institución-Estado.

No solo la participación es importante en el proceso de construcción de una política, plan o programa, sino también la comunicación, como lo demostró el estudio del Territorio del norte de Australia por Mike Rennie Dubai en 1998, cuando dice que “un problema grave que se observó en las Políticas Públicas es la falta de comunicación entre las comunidades y, como consecuencia, la inexistencia de un intercambio de información” (27). Por ejemplo, en MANA muchos actores relatan como en las mesas de trabajo se tenían grandes discusiones y se concluyó que era por la falta de una adecuada comunicación y de reconocer al otro como un sujeto válido y de confianza.

Cuando se habla de las políticas públicas se dice que las acciones públicas son fundamentalmente acciones comunicativas. En esta perspectiva, ellas alteran la “infraestructura comunicativa” de la sociedad, la cual entrelaza la estructura social y la acción social (95).

Según Habermas la acción comunicativa es un acto de diálogo en que se reconoce al otro como una persona válida; se refiere a la interacción de al menos dos sujetos que tienen un lenguaje común, son capaces de actuar y establecen una relación interpersonal, en la que es preciso atenerse a ciertas normas: la primera es que haya un mínimo de entendimiento entre los interlocutores; la segunda, que la argumentación busque la cooperación y no la persuasión y la tercera el proceso de comunicación debe llegar a acuerdos entre todos los participantes (96).

Lo que se ve en esta investigación es que durante la construcción de la Ordenanza No. 17, que fija la “Política Pública de MANA”, se hace un proceso de participación a través de mesas de trabajo, talleres subregionales y comités

interinstitucionales, en los que se convoca a las personas para promover un diálogo de saberes, un intercambio de ideas y una negociación que permita llevar a consensos entre los actores involucrados. En la fase de formulación final de la política, debido a la prioridad en el cumplimiento de las metas propuestas, la toma de decisiones se dio por apoyo de las mayorías, lo que retomó el enfoque tradicional de comunicación o sea unidireccional y no de consensos, lo que disminuyó los espacios de retroalimentación y de comunicación entre los actores de la política pública.

Para resaltar la importancia de la participación comunitaria está también la presentación sobre: “Compartiendo aprendizajes de participación comunitaria del Proyecto Control de la Malaria en las Zonas Fronterizas de la Región Andina: Un Enfoque Comunitario” – PAMAFRO, la cual se realizó en la IV Conferencia Latinoamericana de Promoción de la Salud y Educación para la Salud, llevada a cabo en la ciudad de Medellín, en noviembre de 2009, en ella se recalca el reforzamiento de la Acción Comunitaria, la cual se debe hacer a través de fortalecer las habilidades de la comunidad, sus conocimientos, su capacidad organizativa y de gestión social, para así poder garantizar su acceso y participación real en los procesos de cambio de la Salud Pública, en este caso en enfermedades como la Malaria (26).

Otro aspecto que fortaleció MANA fue la socialización y la difusión oportuna de los resultados obtenidos con la estrategia, logrando así consolidar alianzas, confianzas y que otras instituciones apoyaran el proceso, lo que demuestra que la comunicación comunitaria es efectiva para la sostenibilidad.

Para concluir se puede decir que la participación se constituye así en un proceso político y social que involucra la acción consensuada de las instituciones y los grupos de la comunidad y que el caso de la política pública de MANA, fue un ejemplo en el proceso de colaboración mutua, que debe quedar como una experiencia significativa del valor de la participación en la consecución de metas de desarrollo social.

Cabe resaltar que de acuerdo con la investigación de Velásquez y González la participación en Colombia desde el punto de vista de los actores se da más en personas que viven en las grandes ciudades que en las pequeñas; que cada vez

más aparecen en los escenarios públicos nuevos actores que aspiran a cambiar las estructuras tradicionales; que el papel de algunos actores (Universidades, ONG, Iglesia y entes Internacionales) es cada vez más importante en fortalecer los procesos de planeación, gestión pública y diseño de políticas sectoriales y poblacionales con participación de los interesados; y que la participación *sin alas* es actualmente la estrategia más utilizada en Colombia para favorecer los espacios de participación y los encuentros públicos, donde los intereses políticos no siempre coinciden con las demandas ciudadanas (44).

MANA es una experiencia de participación donde la dinámica que presentó durante los diferentes momentos de construcción muestra presencia de viejos y nuevos actores en los espacios de gestión y diseño del Programa, que en algunos momentos predomina la participación *sin alas*, donde los intereses van más hacia lo político, pero en otros se da más la *concertación*, una relación entre el Estado y la sociedad para buscar objetivos comunes y soluciones más integrales.

Como lección aprendida podría quedar que para mejorar los grados de participación comunitaria resulta fundamental respetar y retomar las estructuras organizativas de la misma comunidad, brindar posibilidades para su fortalecimiento, mejorar la comunicación y que ésta sea asertiva, informar y capacitar para que las personas se reconozcan como sujetos sociales de derechos y los grupos organizados tengan las capacidades y las oportunidades para participar en la toma de decisiones relativas a los problemas que les afectan, y de esa manera puedan influir para atender o satisfacer sus necesidades.

Salud Colectiva

La Salud Colectiva es una construcción de un pensamiento y de una práctica, que como campo interdisciplinario y transdisciplinario hace reflexiones teóricas acerca del análisis, comprensión y acción en torno a la salud y la vida de las poblaciones (97). Ésta generalmente ha estado asociada a las luchas de los grupos sociales y políticos por la adquisición de una sociedad más equitativa y justa.

Por eso se podría decir que la política pública de MANA está comprometida con la Salud Colectiva, pues entiende la Salud y la Seguridad Alimentaria y Nutricional desde un nivel más incluyente, que permite comprender los procesos vitales

desde una mirada más amplia, incluyendo la salud-enfermedad como síntesis de los determinantes de riesgo y protectores de los grupos humanos insertos en contextos específicos y por ello considera que al fortalecer las capacidades individuales y colectivas de la comunidad, le facilita la posibilidad de que sea ella misma la protagonista en sus transformación para un mejor desarrollo y calidad de vida.

Según Marcuse el hombre recibe efectos negativos de la civilización y de la cultura, muchas veces mediante mecanismos de coerción social, y que para poder cambiar es importante que el sujeto crea que vale la pena transformarse para vivir mejor. “La vida humana merece vivirse, o más bien que puede ser y debe ser hecha digna de vivirse” (98).

Los actores que participaron en la construcción de la política pública de MANA, son una colectividad que elaboró una identidad y permitió la realización de prácticas, donde cada uno fue protagonista en la medida en que se involucró por voluntad, con sentimientos y deseos de realizar y producir la transformación de la realidad social que viven los niños antioqueños en el tema de la Inseguridad Alimentaria y Nutricional.

Para la Salud Colectiva la acción o el actuar es que los sujetos se van transformando y es a través de ese quehacer, que los actores representan una fuerza en el conjunto social que se manifiesta en su presencia y permanencia. Por ello, cuando MANA era un programa, la gente vio la necesidad de que no se terminara, sino que trascendiera los períodos de gobierno y por ello decidió convertirla en política pública, porque el cambio venía desde la comunidad misma.

En esta investigación se ven dos puntos importantes en relación con la Salud Colectiva, la primera parte es la interdisciplinariedad, interinstitucionalidad y la intersectorialidad y la segunda el enfoque integral y el cambio en la cultura de la Seguridad Alimentaria.

- ***Intersectorialidad, Interinstitucionalidad e Interdisciplinariedad.***

MANA fue una política que buscó la participación pero no desde una mirada individual sino desde la colectiva, pues era ver en esas relaciones o interdependencias de los sujetos dentro de la colectividad humana, la fuerza para

cambiar, para transformar una realidad compleja como lo es la desnutrición y la mortalidad infantil.

En la Salud Colectiva se puede decir que el sujeto es el Sujeto Social, pero protagónico en el accionar con información clara y oportuna, actuando siempre por un bien común, desde lo individual y colectivo. Lo anterior hace necesario comprender esas influencias para entender porqué siente, piensa y obra de cierta manera, y observar e interpretar las tradiciones, costumbres y creencias, que le imprimen un sello particular a las instituciones familiares, políticas y económicas y por lo tanto al individuo. El hombre es un ser social, que sufre las influencias de los grupos con quienes vive y es al mismo tiempo un agente activo, capaz de modificar las normas de vida de la colectividad.

Para esta investigación lo que logra MANA en relación a la Salud Colectiva, es que los actores que participaron pudieran trabajar en equipo, en forma articulada, estudiando e informándose para reconocer un problema, que inicialmente no era visto como tal, colocar en la agenda pública a la niñez y a la Seguridad Alimentaria como algo de interés social, político y académico. También que el trabajo mancomunado es posible, si se mira al otro como un interlocutor válido y se respeta la opinión de cada uno, para que mediante consensos se lleguen a negociaciones y acuerdos conjuntos y aceptados por todos. Así lo ratifica Rubén Darío Gómez, cuando dice que para garantizar el éxito en la adopción y la implantación de la Política se requiere del respaldo de las fuerzas sociales (52), y con este trabajo se podría agregar, no sólo las sociales, sino también las políticas, económicas, académicas y culturales.

Se puede decir que la política pública de MANA, al igual que la Salud Colectiva buscó la connotación positiva de la articulación, de la intersectorialidad, interinstitucionalidad, de los capitales alternativos y trató de comprenderla como el proceso de transformación que puede llevar, mediante consensos, a un conocimiento más amplio, donde el enriquecimiento está en la participación de todas las disciplinas en la construcción del pensamiento integral, que permite convertir lo desconocido en familiar y lo inalcanzable en algo disponible.

Una experiencia antioqueña sobre la importancia de la intersectorialidad se demuestra en el trabajo de Vallejo Rico y Olaya Cuadras de la Facultad de Enfermería de la Universidad de Antioquia, con el tema la “Experiencia de

Implementación de una política pública en Salud: Modelo de Atención Primaria en Salud con Enfoque Familiar y Participación Comunitaria, para el Desarrollo Humano del Departamento de Antioquia, 2006-2007”, expuesto en el Sexto Congreso Internacional de Salud Pública: Atención Primaria en Salud: “un compromiso de todos con la equidad” realizado en la ciudad de Medellín, junio de 2009, donde se demostró que una acción cooperada entre actores, con un objetivo común de mejoramiento de condiciones de vida de los más pobres y vulnerables mediante Atención Primaria, puede dar importantes resultados en consecución de metas de desarrollo social (99).

Por eso MANA fue una acción transformadora y como dicen algunos de los actores entrevistados, la gente se “MANATIZÓ”, pues la fuerza estuvo en las alianzas creadas, en las confianzas adquiridas y en la búsqueda de esa meta en común. Esa es la verdadera fuerza de los grupos, como lo dice Laraña “es el comportamiento de individuos bajo la influencia de un impulso que es común y colectivo es decir: un impulso que es fruto de la interacción social” (100).

Esta investigación demuestra que la comunidad debe ser entendida como un ente que se puede organizar y participar activamente en la toma de decisiones, pero que necesita que se le respete su diferencia por ciclo vital, etnia, género, clase, entre otros. Es en la participación donde se logran mayores aportes y mejores proyectos de vida, donde con el trabajo colectivo pueden lograrse los cambios que se necesitan, y que aunque cada grupo, ciclo de vida o etnia puede ser diferente, la articulación y la búsqueda de una meta común, en este caso la Seguridad Alimentaria y Nutricional y los derechos de la niñez, pueden hacer que el bien común prime sobre lo individual.

- ***Enfoque Integral.***

Desde la Promoción de la Salud es muy importante saber que los estilos de vida, las costumbres, la educación de los padres, los tipos de familia, todo puede ser un factor o un determinante en la nutrición de los niños. La mayoría de los determinantes sociales pueden afectar, ya sea positiva o negativamente, la salud de las personas, no sólo individual sino también colectiva. Por esto el enfoque debe ser desde la integralidad, o sea pensar al ser humano y sus construcciones sociales como realidades históricas multidimensionales.

El hecho de tener que mirar la multidimensionalidad implica que la necesidad de la participación de los actores sociales, políticos, técnico-metodológicos, académicos, entre otros, se debe hacer en la ejecución de las políticas y los programas de Seguridad Alimentaria y Nutricional, como también en su formulación y discusión. Para el caso de la política pública de Mejoramiento Alimentario y Nutricional de Antioquia la mirada multicausal del problema y la participación de tantos actores de diferentes disciplinas y sectores, fue lo que permitió la construcción de un programa único y novedoso, pues integra todas las áreas posibles y demuestra que solo lo asistencial no sirve, sino que se debe hacer promoción y prevención, para producir un cambio real, la transformación está en los hábitos y en los estilos de vida saludables.

Para poder tener el enfoque de integralidad se debe formar a los actores con una capacidad que les permita tener diferentes miradas y así generar alternativas a lo ya existente. El cambio radica en “mirar e interpretar el proceso salud-enfermedad de manera distinta, es decir, ver la salud poblacional en su realidad histórica, en su matriz contextual, en su fundamentación vital y no sólo como producto de la enfermedad” (35).

La pregunta que podría quedar de esta discusión es ¿si las universidades están formando sujetos capaces de reconocer y reconocerse desde la integralidad y la multidimensionalidad?, pues esto implica el desarrollo de habilidades para poder organizar la propia vida antes de propiciar el cambio en la vida de los demás.

Algo que para los actores fue clave y que permitió la integralidad, en la política pública de MANA, fue el tener una herramienta tan importante como la Metodología de Planeación Estratégica Situacional, pues esta permite tener una mirada amplia, reconocer el contexto como algo fundamental para la identificación del problema y para las estrategias de soluciones, y la participación comunitaria y de los diferentes sectores como algo asertivo. Esto tiene gran reconocimiento por parte de los actores entrevistados.

La parte bonita fue la integración de las secretarías, la mirada amplia, el tener una metodología estratégica y que la gente entendiera que todos estábamos trabajando juntos y poder tener recursos compartidos (ZTSAGA).

Aunque la Metodología PES permitió que los actores tuvieran una mirada integral, este objetivo se fue perdiendo en la elaboración y en la ejecución, y la Política se

convirtió en el fin y no el medio, para continuar con un proceso transformador. Las relaciones de los factores de riesgo de la desnutrición llevaron, en esa época, a identificar que el problema era la inequidad social, y que para poder solucionarla había que intervenir con diferentes estrategias, una de ellas la elaboración de una política pública, algo que le permitiera una legalidad y una continuidad, la cual se podría decir, era esencial para poder ejecutar los otros ejes estratégicos. Al ir desarrollando e identificando los nudos críticos, los flujos y las acumulaciones, surge el problema, que según unos actores, fue que la política pública, en vez de ser un medio para continuar y ejecutar los otros ejes, se convirtió en un fin, y al alcanzarla, el grupo se disuelve y deja de trabajar conjuntamente. Entonces la pregunta que queda es ¿Será que el equipo cree que con sólo la aprobación de la política pública se logra el impacto en la morbilidad y mortalidad a causa de la desnutrición infantil en Antioquia? Algunos actores dicen que la Metodología es más holística, más una construcción de procesos, una transformación social y cultural comunitaria, que la búsqueda de un producto final.

Se puede decir que MANA se convierte en un referente para la construcción de otras políticas, pues fue muy trascendental en el proceso de transformación comunitaria y legitimidad, y a pesar de las dificultades presentadas, gracias al aprendizaje de estas, se hicieron otros planes Departamentales, se movilizó la Política Nacional y se asesoraron Políticas Nutricionales en otros Departamentos, porque además de poner el tema de nutrición en la agenda pública, demostró la importancia del trabajo intersectorial y tener esa mirada amplia e integral frente a problemas sociales tan complejos.

Política Pública

Las políticas públicas se han convertido en objeto de estudio por su complejidad en el análisis, ya que para las ciencias sociales existen diversas teorías que exponen el nacimiento, el cambio o el desarrollo de éstas y por ello hay muchos intentos teóricos para su explicación. Lo que busca esta investigación es un análisis del nacimiento de un Plan que posteriormente se convierte en política pública y que ha producido cambios en la sociedad y que ha tenido un impacto y reconocimiento nacional e internacional.

Las políticas públicas, como la de MANA, son una serie de decisiones que guían el quehacer Estatal y orientan el accionar de una población o comunidad, le permiten sostenibilidad a los programas a través de la obtención de recursos económicos, políticos, organizativos y de conocimiento; y asumen un rol crítico y de apoyo en la vida de las personas más vulnerables, en este caso la niñez.

Las políticas públicas se pueden ver desde los conceptos, las acciones, las propuestas y las relaciones causales, hasta diferentes factores: *el primero*, puede ser el de los intereses materiales de los actores, los cuales parten de un problema con variables colectivas, que se permeabilizan por los modelos individuales, que algunas veces se convierten en elementos claves para la solución colectiva. *El segundo*, el institucional en donde se interrelacionan “actores” individuales y colectivos en una “situación” que corresponde al arreglo institucional específico operante, son estructuras o instituciones que influyen en el proceso de formación de las políticas públicas. Y *el tercero*, es el de las ideas, o sea el factor cognitivo, conjunto de conceptos, informaciones, conocimientos, entre otros que establecen relaciones y permiten propuestas (101,102).

Lo anterior permite decir que una política está guiada por tres elementos: las ideas, los intereses y las instituciones. El Plan MANA, que luego se convierte en política, tiene estas tres unidades muy bien dilucidados, ya que empieza desde unas ideas o compromisos adquiridos por algunos actores, luego se observa un interés por un tema sensible para la sociedad y finalmente se involucra a todas las instituciones para que la articulación logre el compromiso colectivo, que influirá en la formación de la política pública.

Las fases que llevan a la construcción de una política se podrían considerar en un enfoque secuencial, en donde se sigue un orden: la definición del problema, la elaboración de una agenda, la formulación, la decisión o legitimación, la implementación y finalmente la evaluación. El investigador podría evaluar las políticas en alguna de estas fases y ver como fue todo el proceso, mostrando la importancia y la didáctica del mismo.

En esta investigación la discusión se centra en si el Plan de Mejoramiento Alimentario y Nutricional de Antioquia, que luego se convirtió en política pública, tuvo un diseño y construcción participativo, integral e intersectorial, que permitió el

empoderamiento comunitario para su sostenibilidad, haciendo de ésta una lección aprendida, que se podría replicar en la elaboración de futuras políticas.

Se puede decir que las políticas públicas son una de las formas que tiene el Estado para relacionarse con la sociedad. Éstas se definen como las acciones controladas por parte del gobierno y que afectan tanto el espacio público como el privado, donde el objetivo principal es impulsar el desarrollo y alcanzar mejores niveles de vida para la población en los distintos sectores de una sociedad (103).

MANA que comenzó como un programa de un plan de desarrollo, convertido luego en un Plan y finalmente en una política, lo que buscó fue una relación de todas las instancias públicas y privadas, inicialmente entre los sectores de la Gobernación, luego con las instituciones sociales, académicas, de salud, hospitales y entes no gubernamentales, que podrían apoyar a esta iniciativa, y cuando se dio la implementación del programa, buscó una relación más estrecha con la comunidad misma, haciendo que se identificara con él y aportara desde su saber y realidad, para que al final fuera todo ese conocimiento el fundamento de la política y esto fue lo que permitió el reconocimiento y empoderamiento de ésta por la sociedad en general.

Cuando se habla de políticas públicas de Salud, como la de MANA, se deben buscar las relaciones, y así lo confirma Nancy Milio con esta frase: *“Todas las acciones realizadas por organizaciones públicas, privadas y voluntarias que, al modificar las condiciones en que vive la gente y modificar sus opciones de decisión, tienen un impacto favorable en su salud”* (104).

Durante la investigación se vio que MANA nace de diferentes iniciativas, de varios puntos de vista, pues en ningún momento fue algo unilateral del Estado, y aunque había un compromiso por parte del Gobierno, a nivel internacional, con la Cumbre de Nutrición de Roma de 1993 y a nivel departamental, por el cumplimiento con el plan de gobierno, no fue algo que hiciera sólo el Estado, éste buscó la intersectorialidad, la interinstitucionalidad y la comunidad.

El programa de Mejoramiento Alimentaria y Nutricional nace de un enfoque integral, de unos intereses: *Sociales*, una realidad crítica de la niñez antioqueña; *Políticos*, de compromisos adquiridos; y *Académicos*, de buscar iniciativas para

mejorar la calidad de vida de la comunidad. Esto fue novedoso y articulador, lo que tal vez en muchos programas o proyectos no se toma en cuenta, o sea la necesidad sentida desde las diferentes miradas de la comunidad.

Un estudio realizado por el Instituto de Nutrición de Centro América y Panamá, por los autores: Teresa González de Cossío, Juan Rivera Dommarco, Gladys López Acevedo y Gloria M. Rubio Soto, sobre *“Políticas Públicas de Nutrición basadas en la evidencia: ¿Cómo combatir el hambre y la pobreza?”* demostró que para poder implementar alguna política pública, es necesario contar con información, para lo cual las Encuestas Nacionales de Nutrición (ENN) la primera elaborada en 1988, la segunda en 1999 y la última encuesta Nacional de Nutrición y Salud 2006, son las fuentes de datos que soportan algunas decisiones que el gobierno ha tomado y puede tomar en el futuro próximo, pero para que realmente funcionen estas decisiones deben involucrar la evaluación de políticas públicas implementadas, o la identificación de problemas en la ejecución de programas (105).

En aquel momento la política pública de MANA tenía clara sus ideas de orientar sus acciones a resolver problemas sentidos de la comunidad, sin embargo, tenía también compromisos de los actores de garantizar la Seguridad Alimentaria y Nutrición de la población antioqueña. En el análisis de las políticas públicas en Salud se debe tener en cuenta la intencionalidad, los determinantes y en especial el sujeto a intervenir. En esta parte de intereses, durante la investigación, se pudo detectar que uno de los temas álgidos de manejar, en la mesa de trabajo, era que la política pública de MANA se haría con un principio de justicia distributiva en la cual el beneficio se busca específicamente para la población más vulnerable y no para toda la niñez, como lo exigen los lineamientos Internacionales sobre los derechos a la Seguridad Alimentaria y Nutricional. MANA debía priorizar, pues desafortunadamente no se contaban con recursos y la situación era muy crítica especialmente para los niños y las niñas menores de 6 años y para algunos de los Municipios o Subregiones del Departamento.

El programa MANA se inicia como una prueba piloto en 30 Municipios de Antioquia, seleccionados por sus niveles críticos en Inseguridad Alimentaria, con el fin de recaudar información que le permita una búsqueda de soluciones a los problemas, no tanto para erradicarlos sino para convertirlos en algo manejable, ya que el objetivo inicial era brindar un complemento alimentario a los niños y a su

vez información sobre hábitos nutricionales saludables. Por la fuerza que toma el programa y las exigencias de la comunidad se deben poner en ejecución los otros 5 ejes estratégicos, requiriendo la inversión de más recursos, con los cuales no se contaba. Hernández en su artículo “Aproximaciones a la Política Pública en Salud Bogotá”, hace referencia a que una “Política Pública en salud no tiene siempre como intencionalidad solucionar un problema en forma definitiva, sino que, tal como se señaló, solo pretende la mayoría de veces llevarlo a una situación manejable” (106).

Sin embargo, la pregunta es: ¿cómo buscar con la política pública esa transformación que es el objetivo de la mayoría de ellas, si no se tienen recursos?, e incluso para los actores es grave que aunque ya existe una Ordenanza, no hay un porcentaje fijo de asignación presupuestal para la ejecución de los ejes estratégicos de MANA, por ello el gobernante elegido debe buscar capitales alternativos para la implementación integral de todos los ejes estratégicos. ¿Será posible que una política pública que busca la integralidad, pueda ser sostenible en el tiempo y logre impactos a largo plazo, si no se cuenta con los recursos necesarios para su ejecución y se debe esperar a que el Gobernante electo busque los capitales alternativos? esta es una de las preguntas que la investigación considera difícil de responder por su alcance y que piensa se podría dejar como posible tema de interés para futuras investigaciones al respecto.

Por lo tanto se puede decir que la política pública de MANA tiene sus pro y sus contra, pero como ha tenido un reconocimiento y un empoderamiento comunitario, ha podido trascender y cambiar muchas de las creencias sobre los políticos y las promesas no cumplidas, fue una construcción novedosa, articuladora que logró que de un Programa, se diera un plan y naciera una política, que es del y para el pueblo, y que es la comunidad misma la que debe continuar en su labor de veedora y de exigencia al gobierno para que no se termine ni se desvirtúe en el tiempo.

5. CONCLUSIONES

La política pública de MANA fue un proceso de construcción, tan integral, articulador y metodológicamente coherente, que desde sus inicios no se tenía pensado que iba a tener tal magnitud, importancia y trascendencia para la comunidad y para los diferentes actores.

De poco o nada sirve que Colombia siga suscrita a convenciones internacionales y las incorpore en su carta Constitucional, si sus ciudadanos no asumen el reto de construir solidariamente una cultura de interés superior como el tema de la Niñez, y este reto fue el que se propuso el Plan de Mejoramiento Alimentario y Nutricional de Antioquia, cuando un grupo intersectorial, interinstitucional y la comunidad misma, decidieron implementarlo y luego convertirlo en una política pública que dio vigencia al concepto de Seguridad Alimentaria, como criterio orientador para un cambio de comportamiento ciudadano del día a día.

En la construcción del Plan MANA se vio que en los procesos de gestión pública y de ejecución de programas la participación *“sin alas”* y la *de concertación* se conjugan de tal manera que tanto el nivel político como los diferentes actores siempre se sienten protagonistas de la identificación del problema y de la búsqueda de las soluciones dando así un empoderamiento que legitima las acciones y propicia la sostenibilidad de las propuestas.

MANA fue un paso más en la construcción de la participación democrática en Antioquia, al hacer que el Estado facilitara los espacios para que la ciudadanía pudiera intervenir en las decisiones sobre asuntos que la afectaban, bajo normas establecidas y metodologías novedosas, evidenciándose que la participación fue de tipo concertada, donde la construcción colectiva de acuerdos en torno a objetivos comunes y a los medios para alcanzarlos, a pesar de las dificultades evidenciadas, fue su razón de ser.

La participación de la comunidad se dio de dos formas, en el primer momento donde *nace la idea* fue pasiva pues la iniciativa es más de tipo política y departamental, pero en el segundo momento donde está *la implementación del programa MANA* se convierte en un elemento activo desde el recibir el apoyo hasta el de mejorar los ejes estratégicos, dando así una fuerza y un empoderamiento para la sostenibilidad del Plan.

La participación comunitaria se reconoce más desde las voces de actores técnico-metodológicos y sociales, más que desde los actores comunitarios (líderes comunales, madres comunitarias, actores de la acción comunal, promotores de salud, entre otros), esto se evidenció porque ninguno de los actores entrevistados recuerda algún actor de representación comunitaria. Este último es reconocido solo cuando se habla de los resultados de las mesas de trabajo subregional y municipal.

MANA logró poner el tema de la desnutrición, el hambre y la inseguridad alimentaria en todas las agendas públicas, como una expresión de inequidad social, pues fue a partir de ese momento, del año 2003, que muchos gobernantes han tenido en sus planes de gobierno y de campaña el tema de la desnutrición como prioritario, para que a los niños y las niñas de los diferentes Departamentos de Colombia se les garantice el derecho a la Seguridad Alimentaria y Nutricional.

Se superaron dogmatismos teóricos, modas científicas, indiferencias políticas, preferencias académicas, y programas y proyectos temporales de funcionarios de turno, para identificar una metodología con capacidad de gobernar, dando un norte claro y estrategias pertinentes a necesidades sentidas de la comunidad, que redundan en una mejor calidad de vida para la Niñez, de acuerdo con su contexto real y específico, logrando así el desarrollo humano sostenible.

Los intereses que se conjugaron en la construcción de MANA fueron diferentes, una situación social crítica en la que se observaba una condición de salud grave para la niñez antioqueña; un interés político mediado por compromisos nacionales e internacionales asumidos por la Gobernación de Antioquia; un académico que buscaba la integración entre los estudiosos con las políticas, planes, programas y proyectos referidos a promover la salud y la calidad de vida de los niños; y por último un interés comunitario que buscaba la articulación de todos los sectores y actores alrededor del bienestar de la niñez y la familia antioqueña.

Se logró demostrar que los esfuerzos articulados y mancomunados de los diferentes sectores políticos, económicos, metodológicos y de todo orden obligan al Estado y a la sociedad a destinar recursos para que los Niños y las Niñas tengan una vida digna, lo que se convierte en una inversión con criterios de equidad y justicia social.

MANA tuvo una convocatoria de todas las colectividades que fue contundente para su éxito, con una metodología participativa que permitió llegar a acuerdos consensuados.

Se generó una mayor cultura sobre el tema de Seguridad Alimentaria no sólo en Antioquia y Colombia sino también internacionalmente, es un programa que trascendió las fronteras.

El modelo de la política pública de MANA se creó como un enfoque de promoción de la salud y de prevención de la enfermedad, más que uno de atención, pues se centro en las causas y no en la muerte. Sin embargo, vio la necesidad de fortalecer los centros de recuperación nutricional, para que las familias tengan allí también un espacio de apoyo integral en la atención de sus hijos.

En el proceso de construcción de MANA se presentaron las dificultades que se viven en cualquier experiencia participativa, donde los intereses particulares, el individualismo y el protagonismo tratan de anteponerse a la idea de trabajar por el bien común, sin embargo, se logran sortear estos obstáculos para darle vida al Plan y finalmente a la política pública de Seguridad Alimentaria y Nutricional.

MANA, aunque cuenta con reconocimiento internacional y nacional, no tiene un recuento de su proceso, ni memorias metodológicas de actas, de anécdotas, de relatos, de discusiones, de momentos álgidos, entre otros, todo se va perdiendo con el tiempo y esos valiosos aportes que permiten aprender en detalle de los aciertos y de los errores no se pueden recuperar.

Cumplió con la meta de que las instituciones no hicieran acciones aisladas sino que potencializaran los recursos para lograr buscar cogestión institucional y sectorial, y capitales alternativos para tener un mejor impacto.

MANA es una experiencia significativa que se convierte en una lección aprendida, de la cual se pueden tomar los aspectos favorables y desfavorables para la construcción de futuros planes o políticas en Salud. Es un punto de partida, que hizo historia y marcará el devenir de la Seguridad Alimentaria y Nutricional.

6. RECOMENDACIONES

MANA fue una propuesta inclusiva, articuladora y con una gran convocatoria. Sin embargo, quedan algunas preguntas que muchos actores se hacen y que pueden ser el origen de nuevas investigaciones como:

¿Será que la intersectorialidad y la interinstitucionalidad continúa en la ejecución de la política pública de MANA?

¿En que se está fallando para se vaya perdiendo el interés por MANA como enfoque integral y de nuevo se interesa sólo por el complemento alimentario, por la parte asistencial?

¿Será que MANA, por su arraigo en la comunidad, se convierte en un programa útil para la obtención de votos?

Una recomendación, que hacen incluso los actores, es que para la elaboración de Políticas, Planes, Programas y/o Proyectos es importante contar con una metodología que permita la integralidad, la intersectorialidad y la contextualización con la realidad de cada uno, pues sin un método claro, generalmente se llega a la improvisación.

Es importante rescatar que una política pública debe conservar el enfoque integral, contemplando todos los elementos de promoción, prevención, atención y rehabilitación, lo que le permite el impacto que se busca en la calidad de vida de las personas.

Hay que continuar investigando sobre las construcciones de las Políticas Públicas en Colombia, pues éstas pueden dejar enseñanzas muy interesantes, lo único que permanece en el tiempo es la sistematización que se haga al proceso.

Se requiere continuar con el proceso de investigación con el ánimo de recuperar todo el trabajo que se llevó a cabo durante la construcción y actualmente con la implementación y evaluación de MANA, que permita tener visión integral de su historia.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

1. Balance de Gestión 2004 – 2007. Plan Departamental de Seguridad Alimentaria y Nutricional -MANA. Alternativa para el Desarrollo de Antioquia. Gerencia de MANA Gobernación de Antioquia, 2007. p. 1-12.
2. Franco Agudelo S, Ochoa Jaramillo D, Hernández Álvarez M. La promoción de la salud y la seguridad social. En: Foros sobre Promoción de la Salud en la Seguridad Social. Serie Documentos especiales N° 5. Santafé de Bogotá, julio 7 de 1995. p. 27
3. Maceira D. Aprendizajes del Proyecto: Espacios de Participación en Salud. CIPPEC: Centro de Implementación de Política Públicas para la Equidad y el Crecimiento. Buenos Aires: Fundación Interamericana; 2005. p. 5 – 48.
4. Cunill N. La rearticulación de las relaciones Estado- sociedad: en búsqueda de nuevos sentidos. Rev CLAD Reforma y Democracia. Caracas. 1995; (4): 1-20.
5. Prieto Martín P. Sistemas avanzados para la participación electrónica municipal: ejes conceptuales para su diseño. Revista textos de la CiberSociedad, 9. Temática Variada. [Internet]. 2006 [acceso el 30 de marzo de 2010] Disponible en <http://www.cibersociedad.net>.
6. Arnstein Sh. Una escala de Participación Ciudadana. Revista del Instituto Americano de Planificadores. 1969; 35(4): 216-224.
7. Asamblea General de Naciones Unidas. Convención Internacional sobre los Derechos del Niño. 1989.
8. La Conferencia Mundial sobre Educación para Todos, Satisfacción de las Necesidades Básicas de Aprendizaje: Una Visión para el Decenio de 1990. Organización de Estados Iberoamericanos OEI; Jomtien, Tailandia. Documento de Referencia. Nueva York: PNUD, UNESCO, UNICEF, Banco Mundial; 5 al 9 de marzo, 1990.
9. Declaración Mundial de la supervivencia, la protección y el desarrollo del niño. Documento de estudio: curso IIN OEA. [Internet] 30 de septiembre de 1990 en la Cumbre Mundial en favor de la Infancia. [Consultado el 24 octubre de 2008] Disponible en: http://www.iin.oea.org/compromisos_Cumbre_Mundial.pdf
10. La Cumbre Mundial de la Infancia, Sesión de la Asamblea General de las Naciones Unidas llevada a cabo en New York, septiembre de 1990.
11. Declaración de Roma sobre la Seguridad Alimentaria Mundial y Plan de Acción de la Cumbre Mundial sobre la Alimentación, Cumbre Mundial sobre la Alimentación, 13 – 17 de noviembre de 1996, Roma, Italia; depósito de documentos de la FAO.

12. Organización de las Naciones Unidas. Asamblea General. Declaración del Milenio. [Internet] New York; 2000 [acceso 24 de octubre de 2008] Disponible en: <http://www.un.org/spanish/millenniumgoals/ares552.html>.
13. Cumbre Mundial de la infancia. XII Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno Bávaro, República Dominicana, 15 y 16 noviembre de 2002.
14. Constitución Política República de Colombia 1991. Gaceta Constitucional No. 116 Santa Fe de Bogotá, 20 de julio de 1991.
15. Plan de Desarrollo “Antioquia Nueva, un hogar para la vida” 2004 – 2007, líneas estratégicas 2 y 4.
16. Ochoa C, Zuliani L, Yepes E, Cano FA. Antioquia territorio de la niñez. Gobernación de Antioquia, Antioquia Nueva, un hogar para la vida. Medellín: Centro de Publicaciones EAFIT; 2006. p. 15-17; 33-60.
17. Walt G. Health policy: An introduction to process and power. London and Jersey: Witwatersrand University Press. Johannesburg: Zed Books; 1994. p. 41; 155-57; 26.
18. La Subnutrición en el Mundo: Tendencias del número de personas que sufren hambre en el mundo en desarrollo y en los países en transición”. En [Internet] FAO; 2006. [acceso 24 de octubre de 2008] Disponible en: <ftp://ftp.fao.org/docrep/fao/009/a0750s/a0750s02.pdf>
19. Progreso para la Infancia, un balance sobre la Nutrición. New York: UNICEF; 2006, No. 4. p. 5-36.
20. Profamilia Encuesta Nacional de Demografía y Salud, Colombia principales indicadores demográficos, socioeconómicos y de salud de la población, de las mujeres en edad fértil y de los niños menores de 5 años por Zonas, Regiones y Departamentos. 2005.
21. Gómez AC, Gómez LF, Cornejo W, González AC, Botero D. Prevalencia de sobrepeso y de riesgo de sobrepeso en niños escolares en el municipio de Sabaneta (Colombia) y factores de riesgo asociados. Temas pediátricos 2005; 22(2): 5-15.
22. Grupo Economía de la Salud GES. Seguridad Alimentaria y Nutricional en Antioquia. En: Observatorio de la Seguridad Social. Medellín, 2005. 4 (9): 1; 3; 4; 4-5.
23. Alianza por la Equidad de Antioquia. Documento Técnico No. 1 Nutrición Preparado por Restrepo Zea JH, Zapata Cortés OL. [Internet] Tomado de: Resumen de evaluación 1996 -2002 [Acceso 8 de abril de 2009] Disponible en: http://www.icbf.gov.co/icbf/directorio/portel/libreria/php/frame_detalle.php?h_id=2121.

24. Bobbio N. El futuro de la Democracia, Política y Derecho. Fondo de cultura económica, tercera edición, México 1996. Introducción, capítulo I y capítulo II.
25. Duarte Quapper K. Experiencias de participación y ejercicio ciudadano juvenil en Chile. Santiago: CEME Centro de Estudios Miguel Enríquez; 2000. Archivo de Chile
26. Organismo Andino de Salud-Convenio Hipólito UNANUE-Proyecto PAMAFRO. "Compartiendo aprendizajes de participación comunitaria del Proyecto Control de la Malaria en las Zonas Fronterizas de la Región Andina: Un Enfoque Comunitario". En: IV CONFERENCIA LATINOAMERICANA DE PROMOCIÓN DE LA SALUD Y EDUCACIÓN PARA LA SALUD. Medellín, Colombia, 4 al 7 de noviembre de 2009.
27. Rennie M. Fomento de la toma de decisiones informada en las comunidades aisladas del Territorio del Norte (Australia). Darwin: Best Practices Database. Concurso de Buenas Prácticas patrocinado por Dubai; 1998. Disponible en: <http://habitat.aq.upm.es/dubai/98/bp591.html>
28. Maceira D, Stechina M. Salud y Nutrición. Problemática alimentaria e intervenciones políticas en veinticinco años de democracia. Buenos Aires: Documento de Trabajo, CIPPEC, febrero de 2008. Biblioteca Virtual. Consultado en la página: http://www.cippec.net/nuevo/biblioteca.php?idbv_seccion=3#
29. Mesas de Participación Social en Salud: Comunas 2, 4 y 6. Iniciativa Comunitaria: Por Una Vida Digna: Construyendo Caminos. En: SEXTO CONGRESO INTERNACIONAL DE SALUD PÚBLICA: Atención Primaria en Salud: "Un compromiso de todos con la equidad" Medellín, Colombia, 11 y 13 de Junio de 2009.
30. Álvarez Uribe MC, López Gaviria A. Contexto sociodemográfico, estado nutricional y de salud e ingesta dietética de los niños que participan en el programa de complementación alimentaria MANA-ICBF. Antioquia 2006. En: Colombia 2007. Editorial: Universidad de Antioquia V. 2. p. 501
31. Carta de Ottawa para la Promoción de la Salud. En: Anexo 1 Promoción de la Salud: Una antología. Organización Panamericana de la Salud. Publicación Científica; 557, Washington, D.C: OPS. 1996.
32. Restrepo Espinosa H. Incremento de la capacidad comunitaria y del empoderamiento de las comunidades para promover la salud. Rev. Fac. Nac. Salud Pública. Medellín. 2001; 19(1): 41-56.
33. Chapela MC, Jarillo E. Promoción de la Salud, Siete tesis del debate Cuadernos Médico Sociales. 2001 (79): 59-69

34. kickbusch I. La promoción de la salud: Una perspectiva mundial. En: Promoción de la Salud: Una antología. Organización Panamericana de la Salud. Publicación Científica; 557, Washington, D.C.: OPS. 1996 p 15-24.
35. Granda Ugalde E. ¿A qué llamamos salud colectiva, hoy? Rev. Cubana Salud Pública. 2004; 30(2): 23-43.
36. Bobbio N. Estado, Gobierno y Sociedad. Por Una Teoría General De La Política. 1ª ed. México: Fondo de Cultura Económica; 1989. p. 248.
37. Health promotion glossary, Publicado por la World Health Organization, Geneva, June de 1998.
38. Rousseau J. El contrato social. Madrid: Sarpe; 1983. p. 88.
39. Aguilar Idáñez MJ. Aspectos claves de la participación comunitaria en salud. Rev. Prospectiva No. 3. UNIVALLE. Cali; 1996. p. 43-79.
40. Haddad J, Roschke MA, Davini MC. Educación Permanente de Personal de Salud. Washington, D.C.: OPS, Serie Desarrollo Recursos Humanos No. 100; 1994. p. 247.
41. Fiallo Billini A. Movilización, Participación, y Empoderamiento Sociales en el Campo de la Salud: aproximación a sus conceptos y desafíos. Foro ciudadano, 3 de febrero de 2007.
42. Sabucedo M. Psicología política: Factores explicativos de la participación electoral. Madrid; capítulo 6: Participación política. 1986. p. 165.
43. Velásquez F. Una democracia participativa para Colombia. Rev Foro. 1991; (16): 60-72.
44. Velásquez F, González E. ¿Qué ha pasado con la participación ciudadana en Colombia? Bogotá: Fundación Corona y Fundación Foro Nacional por Colombia; 2003.
45. Touraine A. Crítica de la modernidad. Madrid: Temas de hoy – ensayo; 1993. p. 267.
46. Marx C. Tesis sobre Feuerbach. En Marx C, Engels F. Obras escogidas. Moscú: Editorial Progreso, s/f. p. 25.
47. Charry CI, Calvillo M. Organizaciones civiles: nuevos sujetos sociales. Razón y Palabra [Primera revista electrónica de América Latina especializada en comunicaciones]. México: mayo y junio 2000; (18) [Acceso 18 octubre de 2008] Disponible en: <http://www.cem.itesm.mx/dacs/publicaciones/logos/anteriores/n18/18charrcalvil.html>.

48. Zemelman Merino H. Pensar la sociedad y a los sujetos sociales. Rev. Colombiana de Educación. 2006; (50) Primer semestre: 15-34.
49. Schütz A, Luckmann T. Las estructuras del mundo de la vida. Buenos Aires: Amorrortu; 1977. p. 25-38.
50. Uribe MT. Notas coloquiales sobre la ética y la política. En: Calderón, Carlos A. et al. Ética para tiempos mejores. Medellín: Corporación Región. 1996.
51. Vargas AV. Notas sobre el Estado y las políticas públicas. Bogotá: Almuneda Editores; 1999.
52. Gómez Arias RD, Rodríguez Ospina FL, Martínez Ruíz O, Agudelo Vanegas NA, Zea LE, Rolando González E. Gestión de Políticas Públicas y Salud. Rev. Fac. Nac. Salud Pública. 2004; 22(1): 87-106.
53. Gómez Arias RD. Políticas Públicas: Del conflicto al consenso. En: Gómez Arias RD, Rodríguez FL, Velásquez W. Editores. Tejiendo Voluntades. Experiencias de Antioquia en Gestión de Políticas Públicas con participación social. 2001-2003. Gobernación de Antioquia. Diciembre de 2004. p. 11-14.
54. Roth Deubel A-N. Políticas Públicas. Bogotá: Ed. Aurora; 2004. p. 25.
55. Muller P. Las políticas públicas. (trad.) 2a ed. Bogotá: Universidad Externado de Colombia; 2002. p. 95.
56. Duarte Nunes E. Saúde Coletiva: una história reciente de un pasado remoto. En: De Sousa G. W, De Sousa Minayo MC, Akerman M, Drumond Júnior M, De Carvalho YM. Tratado de Saúde Coletiva. Brasil: Abrasco; 2007. p. 19-41.
57. Fleury T, Sonia M. Las ciencias sociales en salud en el Brasil. En: Duarte Nunes E (Editor). Ciencias sociales y salud en la América Latina. Tendencias y perspectivas. Montevideo: OPS / CIESU; 1986. p. 91-115.
58. Gadamer H. Verdad y Método. Tomo II. Salamanca: Sígueme; 1992. p. 297.
59. Martínez M. La Investigación Cualitativa (Síntesis Conceptual). Revista IIPSI, Facultad de psicología, UNMSM. 2006; 9(1): 126; 126-27; 134.
60. Vera Vélez L. La investigación cualitativa. Universidad Interamericana de Puerto Rico. [Internet] s/f. [acceso 8 de marzo de 2009] Disponible en: http://ponce.inter.edu/cai/reserva/lvera/INVESTIGACION_CUALITATIVA.pdf.
61. Martínez M. Comportamiento humano. Nuevos métodos de investigación, México: Trillas; 1999. p. 142.

62. Taylor S, Bogdan R. Introducción a los métodos cualitativos de investigación. 1ª ed. Barcelona: Paidós; 1998. p. 340.
63. Arroyo MP, Cortina A, Torralba MJ, Zugast J. Ética y legislación en enfermería. Análisis sobre la responsabilidad profesional. 1ª ed. Reimpresión. España: McGraw-Hill Interamericana; 1998. p. 30-32.
64. Hinds P, Chaves DE, Cypess SM. Context as a Source of Meaning and Understanding. En: Morse JM (Edited.) Qualitative Health Research. Sage Publication. 1992. p. 61-74.
65. Gundermman H. El método de los estudios de caso. En: Tarrés ML (coord.) Observar, escuchar y comprender. Sobre la tradición cualitativa en la investigación social. México: FLACSO; 2001. p. 416.
66. Yin Robert K. Case Study Research: Design and Methods. California: Sage Publications, Thousand Oaks; 1994. p. 13.
67. Galeano ME. Estrategias de investigación social cualitativa. El giro de la mirada. Medellín: La Carreta; 2004. p. 60–80.
68. Yacuzzi E. El estudio de caso como metodología de investigación: Teoría, mecanismos causales, validación. Córdoba: Universidad del CEMA; 2005. Serie de documentos de trabajo Número 296: p. 1-37.
69. Alexander LG, Bennett A. Case studies and theory development in the social sciences. Cambridge: MIT Press. 2005.
70. Stake RE. Case Studies. En: Denzin N, Lincoln Y. Handbook of Qualitative Research. United States of America: Sage Publications; 1994. p. 435-455.
71. Cazares Hernández L, Christen M, Jaramillo Levy E, Villaseñor Roca L, Zamudio Rodríguez LE. Técnicas actuales de investigación documental. 3ª ed. México: Trillas-UAM; 2000. p. 18.
72. Geertz C. Descripción densa: hacia una teoría de la interpretativa de la cultura. En: Bohannan P, Glazer M. (eds). Antropología: lecturas. 2ª ed. Madrid: McGraw Hill/Interamericana; 1993. p. 561; 547 – 568.
73. Colombero G. La enfermedad tiempo por la valentía: El equipaje indispensable de las cualidades humanas. Santafé de Bogotá: San Pablo; 1993. p. 103-118.
74. Strauss A, Corbin J. Basics of Qualitative Research: Techniques and Procedures for Developing Grounded Theory. 2ª ed. London: Sage Publication; 1998. p. 312.
75. Minayo M. O Desafio do conhecimento. Pesquisa quilitativa em saúde. 6ª ed. Rio de Janeiro: Abrasco; 1999.

76. Aigner M. Investigación cuantitativa en ciencias sociales. Procesamiento y análisis de datos. Medellín: Universidad de Antioquia; 1997.
77. Torralba i Roselló F. Antropología del Cuidar. Madrid: Instituto Borja de Bioética, Fundación Mampfre Medicina; 1998. p. 207-216; 333-338.
78. Ruiz Olabuénaga JI. Metodología de la investigación cualitativa. Bilbao: Universidad de Deusto; 1999. p. 177.
79. Tesch R. Qualitative research: Analysis types and software tools. New York: Falmer; 1991. p. 139.
80. Seda JA. Ética profesional y metodología con relación al trabajo etnográfico con personas internadas con retraso mental. Universidad de Buenos Aires. Ponencia presentada en las V Jornadas sobre Etnografías y Métodos Cualitativos. IDES; 2007. p. 10; 6.
81. Esguerra G. R. Los valores en el personal de Salud. En; Hospital Pablo Tobón Uribe. Antología de los Valores y del Crecimiento Humano. 3ª ed. Medellín: Colección Especial, Serie Antologías; 1991. p. 187-193.
82. Normas Científicas, Técnicas y Administrativas para la Investigación en Salud. Resolución N° 008430 de 1993. República de Colombia, Ministerios de Salud. Publíquese y cúmplase; dada en Santafé de Bogotá D.C. a los cuatro días del mes de octubre de 1993.
83. Política Pública de Seguridad Alimentaria y Nutricional para los menores de 14 años y sus familias, en el Departamento de Antioquia. Ordenanza No. 17 de 2003. Asamblea Departamental de Antioquia. Dada en Medellín, a los 7 días del mes de noviembre de 2003.
84. Burbano LC, Ramírez GP. Gobierno y Planificación Estratégica Pública. Seminario Taller. Fundación Altadir. Strategia. Gobernación de Antioquia. 2001.
85. Beauchamp TL., Childress JF. Principios de ética biomédica. 4ª ed. 1999, Reimpresión. Barcelona: Masson; 2002. p. 319-320.
86. Anderson K. Utilitarismo: el mayor bien para el mayor número. [Internet] Texas: Probe Ministries; 2004 [Consultado el 30 de marzo de 2010] Disponible en: <http://www.ministeriosprobe.org/docs/utilitarismo.html>.
87. Álvarez Cataño LS. El derecho a la salud en Colombia: una propuesta para su fundamentación moral. Rev Panam Salud Publica/Pan Am J Public Health. 2005; 18(2): 129-135.

88. Maldonado Zambrano S. Desarrollo es Equidad: HACIA UN ENFOQUE DE JUSTICIA DISTRIBUTIVA PARA EL DESARROLLO. Documento presentado en la Oficina Central del Banco Mundial en Washington DC, el 23 de Abril del 2003. [Internet] Actualidad económica-Perú. Mayo de 2004. [Acceso el 29 de marzo de 2010] [p.17] Disponible en: http://www.actualidadeconomica-peru.com/anteriores/ae_2004/mayo/equidad_3.pdf.
89. Hopenhayn M. La participación y sus motivos. Revista acción crítica. Chile 1988; (24): 19–29.
90. Pearse A, Stiefel M. Participación Popular: un enfoque de investigación. Chile: Separata de Socialismo y Participación; 2003 (9): 92; 89-108.
91. Instituto Colombiano de Bienestar Familiar. Consejos para la Política Social conformación y funcionamiento. Bogotá: ICBF Dirección de Gestión Territorial; 2001. Documento técnico 2: 7-20.
92. Galeano Marín E. Actores y Territorios: una propuesta sobre la participación en la vida regional y local. Universidad de Antioquia: Facultad de Ciencias Sociales y Humanas. Centro de estudio de opinión (CEO) No. 2; 1996. p. 21-29.
93. Easton D. A Systems Analysis of Political Life. New York: Wiley; 1965. p. 441.
94. Velásquez FE. Participación ciudadana y esfera pública en Colombia. XI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Ciudad de Guatemala, 7 - 10 Nov. 2006. p. 17.
95. Roth A-N. Teorías y marcos de análisis para las políticas públicas. En: Vargas A, Quiñones JR, Roth A-N, López JA, Lozano A. Fundamentos de Políticas Públicas. Universidad Nacional de Colombia: Departamento de Ciencia Política; 2007. p. 57-78.
96. Habermas J. Teoría de la acción comunicativa I. 2ª ed. Madrid: Taurus; 2001. p. 520.
97. Granda Ugalde E. La Salud y la Vida. Volumen 1. Quito; 2009. p. 231.
98. Marcuse H. El hombre unidimensional. Barcelona: Editorial Planeta de Agostini; 1981. p. 20.
99. Vallejo Rico AH, Olaya Cuadras BL. “Experiencia de Implementación de una Política Pública en Salud: Modelo de Atención Primaria en Salud con Enfoque Familiar y Participación Comunitaria, para el Desarrollo Humano del Departamento de Antioquia, 2006-2007”. En: Sexto Congreso Internacional de Salud Pública: Atención Primaria en Salud: “un compromiso de todos con la equidad”. Medellín, Colombia. 11 y 13 de junio de 2009.

100. Laraña E. La construcción de los movimientos sociales. Madrid: Alianza; 1999. p.47.
101. Roth A-N. Perspectivas teóricas para el análisis de las políticas públicas: ¿de la razón científica al arte retórico? Universidad de Antioquia: Instituto de Estudios Políticos. Julio-diciembre de 2008; (33): 67-91.
102. Balmer R, Brouard S. L' analyse politique de l' action publique: confrontation des aproches, des concepts et des méthodes. Revue Française de Sciences politiques. Febrero de 2005; 55(1): 35; 36.
103. Rico B, Troncoso E, López M, Nigenda G, Langer A. Políticas públicas en salud, género y mujer. En: Knaul FM, Nigenda G. Caleidoscopio de la Salud. De la Investigación a las políticas y de las políticas a la acción. Fundación Mexicana para la Salud; 2003. p. 243-254.
104. Milio N. Glossary: healthy public policy. J Epidemiol Community Health 2001; 55: 622–623.
105. González de Cossío T, Rivera Dommarco J, López Acevedo G, Rubio Soto GM. Nutrición y Pobreza: Política Pública Basada en Evidencia. México: Banco Mundial: SEDESOL; 2008. p. 173.
106. Hernández LJ. Aproximaciones a la Política Pública en Salud en Bogotá, Distrito Capital. Rev. Salud Pública. 2002; 4(2): 120-127.
107. Ray MA. La riqueza de la fenomenología: preocupaciones filosóficas, teóricas y metodológicas. En: Morse JM. Asuntos críticos en los métodos de investigación cualitativa. 1ª ed. Medellín: Editorial Universidad de Antioquia; 2003. p. 139-78; 141.
108. Stern PN. Erosionar la teoría fundamentada. En: Morse JM. Asuntos críticos en los métodos de investigación cualitativa. 1ª ed. Medellín: Editorial Universidad de Antioquia; 2003. p. 246-57.
109. Patton MQ. Qualitative evaluation and research methods. 2ª ed. Newbury Park, CA: Sage; 1990. p. 140; 310-17; 342-51.
110. Arendt H. La Esfera Pública y Privada. En: Arendt H. LA CONDICIÓN HUMANA. Barcelona: Paidós; 1998. p. 37-95.

BIBLIOGRAFÍA COMPLEMENTARIA

- Max Neef M. Desarrollo a Escala Humana: Conceptos, aplicaciones y algunas reflexiones. 2da ed. Barcelona: Editorial Nordan-Comunidad y Icaria Editorial, S.A; 1998. p.146.

Estado de la Infancia 2002, nacimiento y promesas rotas. UNICEF, 3 United Nations Plaza, New York, USA. Mayo de 2002.

Boyle JS. Estilos de etnografía. En: Morse JM. Asuntos críticos en los métodos de investigación cualitativa. 1ª ed. Colombia: Editorial Universidad de Antioquia, 2003. p. 185-212.

Sabatier P. Theories of the Policy Process. 2ª ed. Colorado: Westview Press, Boulder; 2007. p. 202.

Gómez RD. Políticas de salud: Una introducción al proceso y al poder. Resumen bibliográfico de Walt Gill, Estudiante de Doctorado. Departamento de Salud Pública. Universidad de Alicante. Mayo de 2001.

ANEXOS

Anexo 1. MEMORIA METODOLÓGICA

En la preparación para realizar la investigación se parte de la reflexión sobre como identificar cuál tipo de investigación escoger, hacia que perspectiva investigativa direccionarla, cuál es el objeto de estudio, la importancia de analizar la bibliografía existente, hacer preguntas y llegar a identificar la metodología a seguir.

Para la investigadora es importante saber cual perspectiva de investigación abordar pues a pesar de que la medicina utiliza la cuantitativa es indispensable conocer y estudiar la cualitativa. El interés por lo social es el que conduce a esta investigación a utilizar la perspectiva cualitativa, que permite abordar y enfrentar los temas de la realidad social a través de metodologías sensibles a la complejidad de la vida cotidiana, las que al mismo tiempo dan rigurosidad, sistematización y crítica al proceso.

Al escoger la investigación cualitativa, no se desconoce la importancia de la investigación cuantitativa, sino que se valora la primera por tener una mirada integradora, mayor flexibilidad en todo el proceso, el acercarse de una manera adecuada a la realidad social y ser una práctica creativa.

En la investigación cualitativa se dispone de una serie de estrategias, que ayudan a definir el camino a seguir, por ello había que revisar muy bien la bibliografía para poder elegir una determinada metodología con conocimiento y ciencia.

Así fue como se revisaron diferentes perspectivas cualitativas entre ellas la fenomenológica, según Husserl, la cual se basa en un diálogo de aproximaciones filosóficas, donde se hace énfasis en un regreso a la intuición reflectiva para escribir y clarificar la experiencia tal como se vive y se constituye en conciencia, (107); la Teoría Fundamentada, según Corbin y Strauss, la cual se deriva de los datos recopilados de manera sistemática, y analizados por medio de un proceso de investigación (74), con el fin de generar o descubrir una teoría, un esquema abstracto analítico de un enfoque social, donde los investigadores hacen un esfuerzo por ser auténticos con los datos y desarrollar un producto final de calidad y utilidad (108); y se revisó además la perspectiva etnográfica.

Como el trabajo no cumplía con ninguna de las anteriormente descritas se decidió seguir investigando y se encontró que la perspectiva de estudio de caso permitía revisar a profundidad la experiencia de actores en la construcción de un Programa que luego se convertiría en Política Pública, buscando así la explicación de lo singular y significativo de dicha experiencia.

Una vez que se decide por el estudio de caso, parece que todo se va clarificando y el siguiente paso a seguir es estudiar este tema crucial para saber cuáles serán las fuentes de información y los actores que participarán en la investigación.

El investigador define que la recolección de los datos se hará a través de diferentes fuentes: actores sociales, textos de literatura, archivos periodísticos e históricos, actas, entre otros, todos en busca de la comprensión del fenómeno.

Se empezó a investigar sobre quiénes podrían ser los informantes guías, entendiéndose este término en la investigación cualitativa, como una persona clave, que se sitúa en el campo y ayuda en el proceso de selección de participantes para el caso de realizar entrevistas o grupos focales (109). En el estudio de caso se puede utilizar el muestreo teórico o muestreo intencionado o de informantes claves que aunque inicia con algunos participantes se da un proceso de bola de nieve, que va avanzando a lo largo del estudio y a la necesidad de información que se va dando.

Se logró detectar que los participantes fueron algunos de los funcionarios o representantes de instituciones y dependencias tanto públicas como privadas, inicialmente se identificaron los siguientes:

Universidad de Antioquia con la Escuela de Nutrición y Pediatría Social
Instituto Colombiano de Bienestar Familiar –ICBF–
Secretarías de Agricultura, de Educación y de Salud de la Gobernación.
Fundación Dulce Hogar
Fundación Niños del Pacto
Programa Mundial Alimentario, asesoría Internacional.

La muestra que se tomó inicialmente fue de 9 a 10 personas, sin embargo, a medida que se iban haciendo las entrevistas, los actores identificaban otros participantes claves en el estudio del caso de MANA, llegando a tener finalmente 19 personas.

De los participantes se diferenciaron actores de acuerdo con sus intereses, los cuales fueron sociales, políticos y técnicos-metodológicos, cada uno de ellos con características propias que les permiten tomar una decisión más acorde con su función, profesión e interés (110).

Además se realizó una investigación documental de las actas de la Asamblea Departamental que se hicieron durante la exposición de la Política Pública de MANA, se revisaron artículos de periódicos de El Colombiano, El Mundo, El Tiempo, entre otros, de los años 2001 – 2003, y se miraron actas, cartas, memos y documentos borradores de la Mesa Departamental de Seguridad Alimentaria y Nutricional.

Para la recolección de la información, los instrumentos al igual que las técnicas, procedimientos y estrategias los dicta el método escogido, en el estudio de caso y en el estudio documental, la técnica de recolección de información más adecuada es la entrevista y la revisión de documentos, y como lo dice Taylor y Bodgan, *“entrevista a profundidad: que son reiterados encuentros cara a cara entre el investigador y los informantes, encuentros éstos dirigidos hacia la comprensión de las perspectivas que tienen los informantes respecto de sus vidas, experiencias o situaciones, tal como las expresan con sus propias palabras”* (62). Sin embargo estas técnicas y medios instrumentales son flexibles, se utilizan mientras resultan efectivos, pero se pueden ir cambiando de acuerdo al análisis, los imprevistos y las circunstancias que se vayan dando en la marcha de la investigación.

La recolección de la información y el análisis de los datos, se hizo simultáneamente. Las entrevistas fueron transcritas por la investigadora, lo que permitió recoger interpretaciones o perspectivas que los diferentes actores tuvieron durante la construcción del Plan MANA, y el significado que ellos tenían sobre conceptos como participación, seguridad alimentaria, políticas públicas, necesidades sentidas, desnutrición y muerte, indicadores, determinantes de salud, entre otros.

De igual manera la investigadora codificó y analizó los datos para desarrollar conceptos o categorías y sus relaciones. Esto toma diferentes momentos: el primero la realización de la entrevista, la transcripción y la lectura y relectura de la información, identificando códigos que pueden ser en vivo (frases o palabras

propias del entrevistado), o códigos sustantivos (descripción realizada por la investigadora); el segundo es un ordenamiento de dichos códigos en categorías o subcategorías que permitieron comprender el discurso de los actores en relación con el objeto de estudio; y el tercero la creación de relaciones o diagramas o esquemas o mapas conceptuales que crearon familias o una categoría grande, que desarrollaron los conceptos pasando de la descripción a la interpretación (74,109).

También durante todo el proceso se hizo una revisión bibliográfica y una asesoría con profesionales en aspectos sobre la ética para la realización del consentimiento informado por escrito, las cuestiones sobre la capacidad de decisión de los participantes en el proceso, el respeto por la individualidad, la transparencia de la información, el uso final del informe, entre otros.

Los valores que estuvieron siempre presentes en la investigación fueron la responsabilidad, la honestidad y la humildad que son propios de la investigación cualitativa. Esguerra conceptúa sobre ellos de la siguiente manera (81): “la responsabilidad es el valor que cultivan quienes realizan sus labores con diligencia y prudencia; la honestidad es la permanente búsqueda de la verdad; y la humildad es la que permite modelar el espíritu para que emprenda las labores más duras y para realizar las acciones que imponen mayores sacrificios, el verdadero científico es, por excelencia humilde”. Todo esto aunado a la confidencialidad, a una participación voluntaria e informada de los entrevistados, y al uso responsable y respetuoso de los documentos revisados.

Anexo 2. Indicadores Generales

Entrevista	Actor	Profesión	Institución	Edad/ años	Sexo	Código
1	Técnico	Administrador	Pública	42	Masculino	AGA
2	Social	Pediatra	Pública	47	Femenino	MPUA
3	Técnico	Bacterióloga Magister en Epidemiología	Pública	40	Femenino	BEGDSA
4	Técnico	Enfermera	Pública	51	Femenino	EGDSSA
5	Social	Socióloga Magister en Ciencias Sociales	Privada	47	Femenino	LMASIK
6	Política	Nutricionista Dietista	Pública	55	Femenino	GENDIF
7	Social	Educadora y Administración Hospitalaria	Privada	47	Femenino	EAHCSA
8	Social	Nutricionista y dietista	Pública	40	Femenino	NDENUA
9	Técnico	Nutricionista	Pública	49	Femenino	NVDUA
10	Técnico	Trabajadora Social	Pública	30	Femenino	TSDPSM
11	Técnico	Zootecnista	Pública	54	Masculino	ZTSAGA
12	Técnico	Socióloga	Pública	50	Femenino	ALSSAG
13	Social	Administradora y magister en Ciencias de la Administración	Privada	45	Femenino	ACADE
14	Social	Nutricionista	Pública	32	Femenino	NMLG
15	Político	Trabajadora Social y desarrollo comunitario	Ente Internacional de ayuda humanitaria	42	Femenino	TSPMA
16	Técnico	Nutricionista	Pública	39	Femenino	NSBSM
17	Político	Contador Público	Pública	47	Masculino	CPGA
18	Técnico	Magister en Educación	Pública	50	Femenino	SEMEAP
19	Político	Gestión Pública	Pública	50	Masculino	GPDADA

Anexo 3. Consentimiento Informado Escrito

Este se solicita con el fin de participar en el trabajo de investigación sobre actores y acciones en la construcción de una política pública exitosa: MANA del Departamento de Antioquia en el período 2001 – 2003, realizada para optar al título de Magister en Salud Colectiva por parte de la investigadora Liliana Zuliani Arango, Universidad de Antioquia. Teléfono: 233 44 66 celular: 315 565 01 44

YO, _____, con cédula No. _____ responderé libremente la entrevista que me harán para hablar sobre la participación que tuve durante el análisis y diseño de la política pública de Mejoramiento Alimentario y Nutricional de Antioquia, con el objeto de comprender como fue el proceso de participación desde los diferentes actores, dicha entrevista se hace con fines académicos o investigativos y no comerciales o ilustrativos.

Tengo clara información de que esta entrevista no representará para mi o mi institución ningún beneficio económico o costo alguno, se hará confidencialmente y se grabará para que haya una posterior transcripción que permita claridad en los conceptos, luego de acuerdo a su utilización y análisis ésta será destruida si así yo lo considero pasado dos años después de su publicación en una revista científica o académica.

Fui informado (a) claramente de todo lo concerniente a la investigación, y tengo claridad en que en cualquier momento puedo suspender la entrevista o retirarme de la investigación.

Firma _____

Fecha: _____

Anexo 4. Preguntas de la Entrevista Inicial

1. ¿Por qué se diseñó una política pública de Mejoramiento Alimentario y Nutricional para el Departamento de Antioquia?
2. ¿Cómo y quiénes sugirieron la idea de crear una política pública de Mejoramiento alimentario y nutricional para el Departamento de Antioquia?
3. ¿Qué significa para usted Política Pública?
4. ¿Quiénes participaron en la construcción de la política pública de MANA?
5. ¿Cómo fue el proceso de participación de la comunidad en la construcción de la política pública de MANA?
6. ¿Cómo fue la participación de los diferentes actores?
7. ¿Qué análisis técnico y político se hizo de las necesidades de salud nutricional para que surgiera la política?
8. ¿Cómo aportaron las políticas internacionales y nacionales, sobre el tema en la formulación de MANA?
9. ¿Con base en qué información de salud nutricional de la niñez se implementó la política MANA?
10. ¿Ud. considera que las decisiones construidas fueron acordes con las necesidades identificadas y sentidas por la comunidad?
11. ¿Qué riesgos previeron, desde la metodología, que se pudieran presentar en el proceso de toma de decisiones e implementación?
12. ¿Considera que hay alguna otra pregunta que me podría ayudar a entender como fue el diseño y análisis de la política pública de Mejoramiento Alimentario y Nutricional –MANA–?

Anexo 5. Entrevista Final

Preámbulo

Gracias por aceptar participar en este estudio.

Como usted sabe la Política Pública de MANA fue aprobada en el 2003 y actualmente es una política reconocida por la comunidad Local, Nacional e Internacional, por ello es de interés de esta investigación saber como fue el proceso de participación de los diferentes actores en la construcción de ésta.

Si usted autoriza, la entrevista se grabará, ya que permite que la información que se recoge sea más fiel a lo que usted diga y a la vez permite que toda la atención se centre en nuestra conversación.

Toda la información se manejará de forma confidencial, su nombre no aparecerá en los documentos. Usted puede interrumpir la conversación en el momento que lo desee y sólo responda lo que usted quiera, procurando que esto sea lo más cercano a lo que se vivió durante la construcción de la política. Si esta de acuerdo entonces comencemos a hablar.

Preguntas para el Actor que participó en la construcción de la Política Pública de MANA:

Datos para iniciar

Profesión:

Edad:

Sexo:

Cargo que desempeña actualmente:

Cargo que desempeñó durante la construcción de la política:

Nombre de la institución que representó

Tipo de institución (pública o privada)

Teléfono:

Dirección:

Dirección electrónica:

1. ¿De lo que usted recuerda cuente como fue el origen de la política pública de MANA?
2. ¿Qué significa para usted Política Pública?
3. ¿Quiénes participaron en la construcción de la política pública de MANA?
4. ¿Cómo fue la participación de la comunidad en la construcción de la política pública de MANA?
5. ¿Cuente sobre la Metodología de Planeación Estratégica Situacional en el análisis y construcción de la Política?
6. ¿Cómo aportaron las políticas internacionales, nacionales y departamentales a la formulación de MANA?

7. ¿En que forma considera usted que la política de MANA responde a las necesidades identificadas por la comunidad?
8. ¿Qué riesgos previeron, desde la metodología y si planearon alguna solución para ello?
9. ¿Desde su experiencia cuáles cree que fueron sus aportes más importantes a la Política?
10. ¿Qué otro aspecto usted considera de importancia agregar sobre el diseño de la política?

Le agradezco mucho su colaboración, pues es muy valiosa para lograr lo que se pretende con este estudio. En caso de ser necesario, ¿Podría contactarlo de nuevo para aclarar algo de la entrevista o profundizar en algún aspecto importante?

Preguntas para los actores políticos – Diputados

- ¿Se acuerda usted como fue el Origen de la política pública de MANA?
- ¿Quiénes fueron los ponentes de la política pública de MANA y cuáles fueron sus aportes?
- ¿Qué importancia le vio a la construcción de la política pública de MANA?
- ¿Por qué fue aprobada la política pública de MANA?
- ¿Cuál fue su papel durante la presentación de la política pública de MANA en los tres debates de la Asamblea Departamental?

Anexo 6. Guía para los Documentos

1. Nombre o título del documento
2. Autor o autores
3. Fecha
4. Localización o ubicación
5. Tipo de documento
6. Contenido
7. Palabras claves
8. Anotaciones sobre el tema de interés
9. Citas de importancia
10. Comentario o reflexión de la investigadora
11. Referencia de publicación

Anexo 7. Documentos revisados

Fecha	Tipo Documento	Nombre del Doc	Autor o Autores	Concepto	Reflexión
16/oct/03 7:30 a.m.	Acta Asamblea Dptal 1 sesión	Sesión No. 08	Asamblea Dptal	Exposición sobre Política Alimentaria a Cargo del Dr. Gabriel Jaime Guarín Alzate, DSSA. Hoy día mundial de la Alimentación se unen a la alianza Internacional de Seguridad Alimentaria. Lucha contra el hambre, unas estadísticas hablan de 800 millones de niños con hambre. Tema de sensibilidad mundial.	En esta primera parte hay la exposición de motivos y se pone en la Agenda Pública el tema de la Desnutrición
6/nov/03 9:00 a.m.	Acta Asamblea Dptal 2 debate	Sesión No. 16	Asamblea Dptal	Exposición por parte de los Diputados. Hay tres diputados que creen que es indispensable luchar por el hambre en Antioquia, Fabio Alberto Rivera, Rivera, Efraín Cardona Ciro y Nicolás Albeiro Echeverri. Adolfo Segura también es reconocido como uno de los diputados que llevó el tema de la Seguridad Alimentaria al recinto de la Asamblea.	Se revisa el documento y se le hacen aportes para aumentar la parte educativa. Dicen que es un movimiento social que articula, Se reconoce a la Mesa Dptal de SA como la asesora y consultora de la Política Pública
7/Nov/03 9:00 a.m.	Acta Asamblea Dptal 3 debate	Sesión No. 17	Asamblea Dptal	Revisión del Proyecto de Ordenanza No. 28 del 16 de Octubre de 2003. La política pública es una construcción de muchas instituciones, es la construcción de la comunidad, desde un programa que hacen para resolver una necesidad. No fue un producto de gobierno exclusivamente es de un aporte local, de organizaciones comunitarias, de empresarios, de ONG's, del sector educativo, de corporaciones regionales, de las cajas de compensación y de aporte de instituciones promotoras de servicios de salud. Asisten todos los diputados, se aprueba, con 20 a favor y 0 en contra.	Se hace un reconocimiento a la labor conjunta de la comunidad y de las instituciones se demuestra que por ser una construcción desde las necesidades sentidas de la comunidad se debe aprobar. Todos aprueban y hablan de arreglar algunos puntos al documento.

5/Mayo/ 2001	Noticia de periódico	El tiempo "Alerta Por La Infancia"	El bienestar de los niños y su futuro inmediato es cada vez más importante para los mandatarios de las diferentes regiones del país. El programa contempla capacitación sobre temas de alimentación y nutrición dirigida a padres, madres y niñas; seguimiento y valoración nutricional de los infantes.	Había un cambio de pensamiento, los niños estaban siendo priorizados en los programas
17/Julio/ 2001	Noticia de periódico	El Colombiano "Niños no rinden por el hambre"	Pedirle a un niño que se concentre durante una clase de 45 minutos, cuando ni siquiera ha ingerido un alimento en todo el día, no es asunto fácil. Es una de las problemáticas que se viven en los barrios periféricos, donde además se detectó un alto grado de depresión.	La desnutrición se empieza a considerar como un problema serio de la niñez que requiere soluciones urgentes.
17/Julio/ 2001	Noticia de periódico	El Colombiano "Maltrato y desnutrición afectan rendimiento escolar" Paola A. Cardona Tobón	Para Rosmira Galeano, profesora del Colegio Fe y Alegría de Aures, uno de los factores que más inciden en los alumnos de su institución, es la problemática familiar, pues permanecen solos, mucho tiempo. "Otro aspecto es la desnutrición. Aquí es uno de los elementos más relevantes. Muchos niños vienen a nuestra escuela con cualquier alimento que les pueden dar en sus casas, si es que los tienen. Cuánta inestabilidad puede generar el hambre en un niño para resistir clases de 45 minutos".	Aquí muestran que el problema de la desnutrición tiene diferentes factores asociados que pueden empeorar la situación.
21/Julio/ 2001	Noticia de periódico	El Colombiano "Hay sobreoferta de alimentos"	La Central Mayorista de Antioquia cuenta con una sobreoferta de 1.866 toneladas de alimentos y una baja sensible de precios en los productos básicos de la canasta familiar de los antioqueños.	Esto demuestra que había disponibilidad y accesibilidad a los alimentos.
13/agost/ 2001	Noticia de periódico	El Colombiano "Comida para niños desplazados: UN"	La preocupante situación de los menores desplazados, sobre todo aquellos que, lejos de sus tierras, van a escuelas sin probar una solo comida en el día, motivó a la delegación en el país del Programa Mundial de Alimentos (PMA) a pedirle a la comunidad internacional que le ayude a facilitar una asistencia para unos 113.000 escolares de familias desarraigadas como consecuencia del conflicto armado interno.	El problema de la desnutrición nos compete a todos pues sus causas son múltiples y de difícil solución.

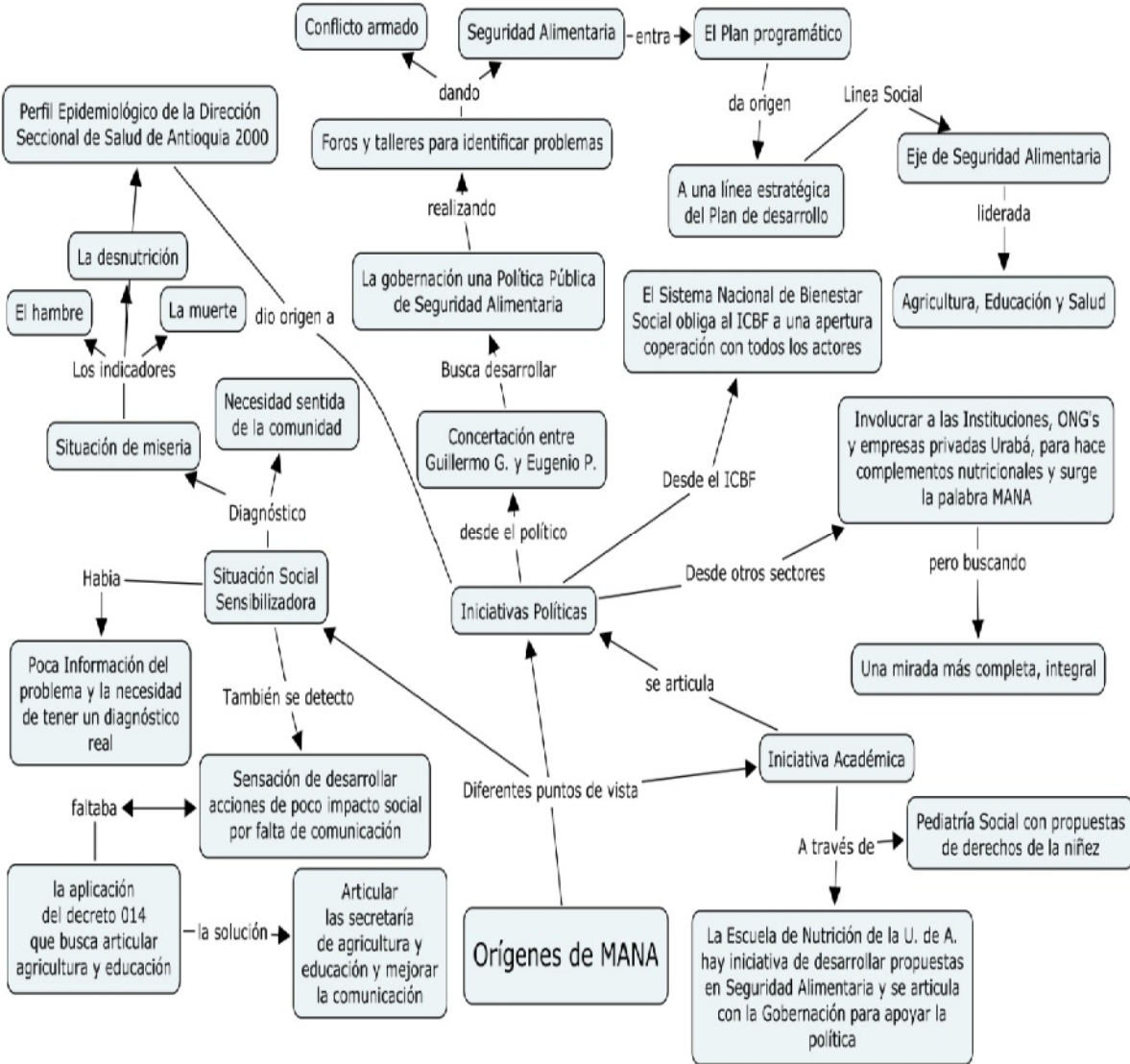
2/oct./01	Noticia de periódico	El Colombiano "El 59.4% de Antioquia vive por debajo de la línea de pobreza" Juan Carlos Sepúlveda	En Antioquia, el 59.4 de la población se encuentra por debajo de la línea de pobreza y el 20% está en la indigencia, según el último reporte que entregó del año 2000 la Misión Social del Departamento Nacional de Planeación, con base en estadísticas del DANE.	Antioquia tenía más de la mitad de su población por debajo de la línea de pobreza.
13/oct/01	Noticia de periódico	El Tiempo "Más Apoyo Al Campo"	En total se firmaron 13 convenios de cooperación entre la Gobernación y varias entidades que trabajan por el sector agropecuario. Entre los firmados el pasado martes se destacan el de cooperación y cofinanciación para la generación de empleo rural mediante la producción de alimentos para la seguridad alimentaria. Este beneficia a los campesinos de 37 municipios del departamento y tiene como objetivos dotar a las familias campesinas de semillas de hortalizas y crías de pollos, gallinas y peces, para que inicien en sus fincas planes de seguridad alimentaria, es decir, cultivar y criar los animales para el autoconsumo.	Había interés en que las diferentes secretarías departamentales se articularan para que trabajaran todas por la Seguridad Alimentaria, era importante recuperar el campo.
16/Nov/01	Noticia de periódico	El Colombiano "Por falta de interventoría fallaron restaurantes escolares" Gloria Luz Gómez Ochoa	Padres, profesores y alumnos se quejan por la mala calidad de los alimentos, los inconvenientes con el transporte, el bajo aporte nutricional y la irregularidad en la prestación del servicio. El suministro de almuerzos, que se dejó de prestar durante varios meses, en espera de una licitación, no ha sido el mejor, dice la comunidad. Además, asumir otras obligaciones, que antes no tenía, como es el transporte de insumos, se convirtió en un dolor de cabeza.	Los programas de nutrición no eran los más adecuados y es claro que el complemento solo no sirve, pues en la casa los niños siguen teniendo mala nutrición. Aquí se resalta el problema del asistencialismo.
10/Junio/2002	Noticia de periódico	El Colombiano "En Roma, batalla contra el hambre"	Alrededor de 100 jefes de Estado y de Gobierno se reúnen hoy en Roma para reactivar la lucha contra el hambre en el mundo, en el marco de una cumbre de la Organización de Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), en la que, empero, estarán ausentes la	El hambre es un problema mundial y se empiezan a crear alianzas para promover la Seguridad Alimentaria y Nutricional.

			<p>mayoría de los dirigentes occidentales. El informe de FAO dice que hay en el mundo 981 millones de personas con hambre. La FAO propone un Programa Mundial de lucha contra el hambre que necesitaría US\$ 24.000 millones en inversiones públicas suplementarias por año en las naciones pobres.</p> <p>Pero la aprobación de ese proyecto no será discutida en la reunión. Según fuentes de NU, la cumbre se limitará a pronunciar "bellas resoluciones", porque todo el mundo está de acuerdo en lucha, "pero sin dinero detrás".</p>	<p>Pero a pesar de ser un problema grave los recursos se designan para otros problemas.</p>
29/Junio/2002	Noticia de periódico	El Tiempo "Al rescate Del Agro"	<p>Contreras se decidió por asistir a uno de los cursos que sobre el tema dicta el Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA), una institución de la Organización de Estados Americanos (OEA) dedicada a promover la seguridad alimentaria en el sector rural de los países latinoamericanos.</p> <p>Allí aprendió a evaluar las fortalezas, debilidades, amenazas y oportunidades que le daba su tierra y se convenció de las bondades de este sistema de producción agropecuaria que le permite producir, ahorrar y conservar el medio ambiente y, de paso, favorecer con productos limpios a los consumidores.</p>	<p>Se dieron cuenta que la educación podía ayudar al campesino para permanecer en su finca y utilizar de una manera más adecuado los alimentos y rescatar las huertas caseras</p>
17/oct/02	Noticia de periódico	El Tiempo "La FAO, Preocupada por Colombia"	<p>Un llamado de alerta sobre el problema de la seguridad alimentaria en Colombia lanzó ayer la FAO en el Día Mundial de la Alimentación.</p> <p>Según el organismo, la población desplazada del país es la más vulnerable a la inseguridad alimentaria porque además de la incertidumbre por el vacío de vivienda se suma la falta del alimento diario.</p>	<p>El tema de la Seguridad Alimentaria involucra a entes Nacionales e internacionales, pues el problema de la inseguridad alimentaria involucra a muchos sectores.</p>

Sept/2003	Noticia de periódico	El Mundo Alcanzar una mejor calidad de vida para la niñez es posible	Los invitamos al 3er Foro "Experiencias y lecciones aprendidas en la construcción participativa de políticas públicas de la niñez en Antioquia" los días jueves 18 y viernes 19 de septiembre en el centro de convenciones de Quirama en el cual se hará una programación para poder escuchar a los diferentes Municipios de Antioquia en su proceso de construcción de políticas y programas en favor de la niñez. Este foro servirá de antesala de la firma del Pacto Departamental por la Infancia de Antioquia	Se veía interés de instituciones en una construcción participativa, se hacían invitaciones públicas para que la comunidad en general participara.
29/Nov/03	Noticia de periódico	El Tiempo "El Hambre Duele" Lucy Nieto De Samper	Según estadísticas, en Colombia nacen anualmente 988 mil niños, de los cuales 25 mil mueren por desnutrición antes de cumplir un año. En el Distrito Capital y sus alrededores, 150 mil niños se acuestan sin comer. El embrujo autoritario, sesgado informe de las ONG sobre el primer año del gobierno Uribe, en el capítulo sobre Alimentación, dice que la FAO identifica la situación de seguridad alimentaria de Colombia como una de las más críticas de América Latina: de cada cien niños, cinco padecen serias dificultades para su desarrollo.	A pesar de los programas y de las ayudas internacional-es los programas nutricionales no cambiaban las estadísticas Colombianas
Nov/03	Noticia de periódico	El Mundo Metro "Menos Muertes Infantiles por Desnutrición"	El Plan de Mejoramiento Alimentario y Nutricional de Antioquia (MANÁ) surgió en el 2002 como una forma de brindarle a la población una posibilidad de mejorar sus condiciones de vida, mediante una estrategia integral, fundamentada en la educación y la participación; de manera que en el departamento existan condiciones de seguridad alimentaria y nutricional.	La política surge luego de que el programa MANA ya se estaba implementando en los Municipios, a la gente le gustaba porque participaba en los procesos y porque los indicadores mostraban que estaban bajando las cifras.

2001-2003	Documento físico y virtual	Plan de Desarrollo de Antioquia. "Una Antioquia Nueva"	Proyecto ético-político; Es ético, porque busca una transformación cultural que revierta en valores morales. Con adhesión de las personas en forma voluntaria y comprometida a los valores de la vida, la justicia, la solidaridad y la libertad. Es político porque crea condiciones de gobernabilidad para los diferentes gobiernos, de manera eficiente y transparente, y una sociedad más participativa y corresponsable, para trabajar conjuntamente en la construcción de lo público, del interés común, que no es otro que una vida digna, propicia al logro de la felicidad.	En este plan está reflejado el interés por lo social y el de articular a los diferentes actores en la construcción de políticas. O sea el de trabajar todos por el interés colectivo.
2004 - 2007	Documento físico y virtual	Plan de Desarrollo. "Antioquia Nueva, un hogar para la vida"	Integrar y articular el territorio antioqueño para hacerla una región equitativa, que se integra internamente en sus aspectos territoriales, sociales, culturales, económicos y político-administrativos. Construcción de tejido social para desarrollar el capital social, garantizando la cohesión ciudadana y creando condiciones armónicas de respeto al otro, la inclusión, la solidaridad y la equidad.	En este plan hay continuidad con el plan de desarrollo anterior. Donde se insiste en la importancia de la cohesión ciudadana y buscando la inclusión y la equidad. Ciudadanía participativa.

Anexo 8. Mapa de relación orígenes de MANA



Anexo 9. Categorías y Subcategorías

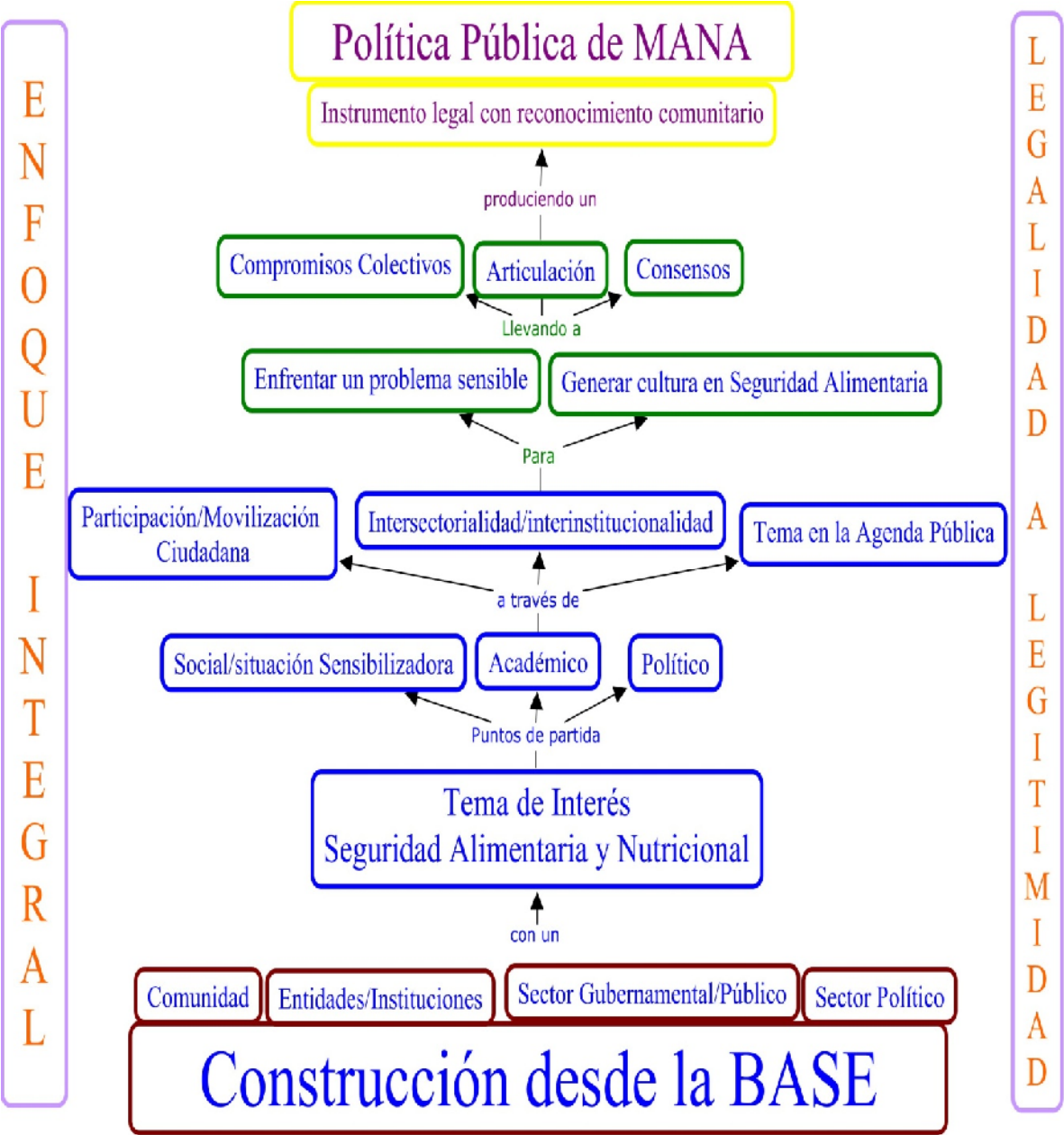
1. NACE UNA IDEA: INTERESES QUE MOTIVAN A UN CAMBIO
 - 1.1. Puntos de partida: Origen de MANA
 - 1.1.1. Iniciativa Social: situación sensibilizadora
 - 1.1.2. Iniciativa Política
 - Gobernación
 - ICBF
 - Asamblea Departamental
 - 1.1.3. Iniciativa Académica
 - Escuela de Nutrición y Dietética
 - Pediatría Social
 - 1.2. Metodología de Planeación Estratégica Situacional
 - 1.3. Mesa Departamental de Seguridad Alimentaria y Nutricional

2. PROGRAMA MANA: ENFOQUE INTEGRAL QUE INVITA A LA PARTICIPACIÓN
 - 2.1. Enfoque Integral: cultura de Seguridad Alimentaria y Nutricional
 - 2.2. Participación: todos somos protagonistas
 - 2.3. Pasos iniciales del Programa MANA
 - 2.3.1. Proyecto Piloto
 - 2.3.2. Trabajo en equipo: construcción de la Red de Seguridad Alimentaria y Nutricional
 - Construcción de mesas y comités subregionales y municipales
 - Articulación
 - Comunicación
 - 2.4. Implementación del Programa MANA: Retroalimentación que es insumo para la política pública
 - 2.4.1. Participación de la Comunidad
 - 2.4.2. Talleres comunitarios, municipales y subregionales
 - 2.4.3. Construcción de Confianzas

3. POLÍTICA PÚBLICA: MANA ES UNA POLÍTICA DEL PUEBLO
 - 3.1. Significado de la política pública
 - 3.2. Instrumento Legal con reconocimiento comunitario: de la legalidad a la legitimidad
 - 3.3. La voluntad política y el liderazgo

4. LECCIONES APRENDIDAS
 - 4.1. Reconocimiento de quién es el otro y de los contextos
 - 4.2. Reconocimiento de los errores y los riesgos
 - 4.3. Responsabilidad social en las soluciones

Anexo 10. Esquema de la relación de categorías de la Política Pública de MANA



Anexo 11. Documento macroproblema, archivo de MANA

DIRECCIÓN SECCIONAL DE SALUD DE ANTIOQUIA

Macroproblema: Alto nivel de desnutrición de niños y niñas menores de 14 años en el Departamento de Antioquia

Nudo crítico	Operación	Acciones
<p>NC1: Deficientes políticas públicas departamentales en seguridad alimentaria y nutrición</p> <p>VDR: Indicadores:</p> <ul style="list-style-type: none"> -Política Departamental formulada de Seguridad Alimentaria y Nutrición. -Subcomité Departamental Operativo de Alimentación y Nutrición funcionando regularmente. -Nº de Consejos Municipales de Política Social de municipios focalizados funcionando. Nº de organizaciones articuladas que participan en la ejecución del Plan Departamental de Seguridad Alimentaria. - Planes Municipales de Seguridad Alimentaria y Nutrición ejecutados. 	<ul style="list-style-type: none"> • Formulación de políticas públicas departamentales de seguridad alimentaria y nutricional. • Articulación de planes, programas y proyectos de alimentación y nutrición de las diferentes instituciones e instancias internacionales, nacionales, departamentales y municipales. • Desarrollar mecanismos e instancias departamentales y municipales de vigilancia de los planes y programas. (PAB, Planes locales y departamentales) 	<ul style="list-style-type: none"> • Creación y funcionamiento del Subcomité Operativo de Alimentación y Nutrición del Consejo Departamental de Política Social. • Definición de criterios de focalización de municipios y familias. • Asesoría y asistencia técnica a los Consejos Municipales de Política Social para la elaboración y ejecución de Planes Municipales de Alimentación y Nutrición. • Identificación, articulación y concertación con organismos internacionales, nacionales, departamentales y municipales: ICBF, Secretaria de agricultura, Educación, Organizaciones Comunitarias, Dirección Local de Salud, Empresas Sociales del Estado, ARS, EPS, Comisarias de familia • Elaborar un instrumento de evaluación de los planes municipales de nutrición y alimentación. • Impulsar la inclusión de veedurías ciudadanas para el seguimiento de los planes municipales de alimentación y nutrición

<p>NC2: Carencia de un Sistema Departamental de Vigilancia Alimentaria y Nutricional</p> <p>VDR: Indicadores</p> <ul style="list-style-type: none"> - Sistema de Vigilancia Departamental operando. - Sistema de Vigilancia Alimentaria y Nutricional operando en 21 municipios. - % de muestras de harina de trigo que cumplen con criterios de calidad (hierro, Vitamina B1, B2) - % de muestras de sal que cumplen con niveles adecuados de yodo y flúor - % de ETAS investigadas. 	<ul style="list-style-type: none"> • Diseño y estandarización de un Sistema Departamental de Vigilancia Alimentaria y Nutricional • Implementación del Sistema de Vigilancia Alimentaria y Nutricional en municipios. • Vigilar y controlar la calidad de los alimentos. • Formulación y ejecución de proyecto de capacitación de agentes comunitarios, Direcciones Locales de Salud, IPS públicas y privadas, y funcionarios de los sectores comprometidos. 	<ul style="list-style-type: none"> • Definición de requerimientos de información. • Concertación institucional y estandarización de un sistema único de vigilancia alimentaria y nutricional • Definición y elaboración de un protocolo escrito de Vigilancia Alimentaria y Nutricional (flujo de información, operación del sistema y gerencia del sistema). • Vigilar la fortificación de la harina de trigo. • Vigilar y controlar la sal de consumo humano (yodo y flúor). • Vigilar y controlar el expendio de alimentos de alto riesgo epidemiológico. • Realizar vigilancia epidemiológica de las enfermedades transmitidas por alimentos
<p>NC3: Escasa sensibilidad social frente a problemáticas nutricionales</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Diseño y desarrollo de estrategias para la sensibilización social frente a la problemática. (medios de comunicación, industria alimentaria, municipios, ciudadanía y ámbitos académicos. 	<ul style="list-style-type: none"> • Coordinar con el Consejo Departamental de medios de comunicación convocado por la DSSA, para la realización de una campaña de sensibilización mediante alianzas estratégicas con los medios.
<p>NC4: Escasa orientación a la familia y la escuela sobre alimentación y nutrición.</p> <p>VDR: Indicadores</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Formulación y ejecución un proyecto pedagógico con y para las familias y escuelas. 	<ul style="list-style-type: none"> • Identificación e inclusión de contenidos de nutrición y alimentación en los Planes Educativos Institucionales.(Estrategia de escuelas saludables) • Inclusión en los Planes de Atención Básica Municipal y Departamental actividades educativas frente a estilos de vida saludables.

<p>% de municipios que ejecutan acciones educativas sobre hábitos alimenticios adecuados para un estilo de vida saludable.</p>		<ul style="list-style-type: none"> • Divulgación de guías alimentarias.
<p>NC5: Bajo poder adquisitivo de las familias para acceder a la canasta alimentaria.</p> <p>VDR: Indicadores</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Diseño e implementación de proyectos productivos para autoconsumo y comercialización para las familias y grupos vulnerables. • Articulación de los diferentes programas de complementación alimentaria. • Definir una estrategia para la conformación de un Fondo Departamental de Seguridad alimentaria. 	<ul style="list-style-type: none"> • Gestión ante organismos internacionales para la cofinanciación de proyectos y asistencia técnica. • Definir una estrategia que fomente la solidaridad ciudadana con las familias que tienen dificultades para el acceso a la canasta alimentaria.
<p>NC6: Ambiente familiar y escolar hostil caracterizado por diferentes formas de maltrato y por carencia de manifestaciones afectivas.</p> <p>VDR. Indicadores</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Implementar el Sistema de Vigilancia de la violencia intrafamiliar • Fortalecimiento y articulación de redes sociales e institucionales para la prevención y atención de la violencia intrafamiliar. 	<ul style="list-style-type: none"> • Definición de protocolo de Vigilancia Epidemiológica en violencia intrafamiliar. • Capacitación y asesoría y técnica para la implementación del Sistema de Vigilancia de la violencia intrafamiliar. • Cofinanciación de proyecto para el fortalecimiento de las redes de convivencia pacífica.
<p>NC7: Inaccesibilidad y baja calidad en la atención integral en salud infantil, sexual y reproductiva.</p> <p>VDR: Indicadores</p> <p>Tasa de incidencia de EDA/ IRA por municipio</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Diseño y operación de estrategias para facilitar el acceso a los servicios de salud infantil, sexual y reproductiva. • Creación de la red institucional para garantizar la recuperación nutricional. 	<ul style="list-style-type: none"> • Vigilar el cumplimiento de las acciones de prevención a cargo de los aseguradores y entes municipales. • Estandarización y actualización a las aseguradoras y Direcciones Locales en la gestión y contenidos de las normas técnicas y guías de atención. • Definición de acciones de detección temprana. Protección específica y de atención a subsidiar a la población vinculada.

<p>Tasa de mortalidad por EDA/IRA por municipio</p> <p>Cobertura de programa de crecimiento y desarrollo.</p> <p>Cobertura de evaluación nutricional en niñ@s menores de 14 años.</p> <p>% de niñ@s menores de 14 años con diagnóstico de desnutrición aguda con acciones de recuperación nutricional.</p>		
<p>NC8: Inadecuados servicios públicos de agua potable y de saneamiento básico. (aseo, alcantarillado y disposición de excretas)</p> <p>VDNC: En el 83.7% de los municipios sus habitantes consumen agua no apta.</p> <p>Indicador:</p>	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Gestión ante los entes correspondientes para la articulación de proyectos con énfasis en el mejoramiento de los servicios públicos de agua potable de saneamiento básico.</i> 	<ul style="list-style-type: none"> • Propiciar espacios de discusión y análisis de la situación municipal con el fin de realizar las recomendaciones para el fortalecimiento. • Vigilar el cumplimiento por parte de los municipios y entes competentes del control de la calidad del agua. • Concurrir con los municipios para el análisis microbiológico y físico químico para la vigilancia de la calidad del agua. • Coordinar y supervisar la realización del inventario sanitario rural con el fin de mejorar la eficiencia y la calidad en la prestación de servicios.

Agosto 21/01

Anexo 12. Justicia con enfoque utilitarista.

Es cuando una norma legal se da hacia el mayor bien para el mayor número de ciudadanos. Este enfoque utilitarista comenzó con las filosofías de Jeremy Bentham (1748-1832) y John Stuart Mill (1806-1873), que consideraban correctas aquellas conductas, que según normas, eran acordes con la búsqueda del bienestar para el mayor número de personas posible. El principio ético de la utilidad es ¿cuál es el mayor bien para el mayor número?, y es por lo sencillo de aplicar y por su sentido claro, que ha sido aceptado por tantos sujetos. Este se caracteriza además porque se centra en los resultados antes que en las reglas, lo que para muchos puede ser peligroso porque se basa en el principio de “el fin justifica los medios” y esto no tiene fundamento ético (86).

En Colombia el Sistema General de Seguridad Social en Salud se guía por la noción de justicia sanitaria según el pensamiento neoliberal y utilitarista asociados con los principios de universalidad y solidaridad, neoliberal en el sentido que no existe un derecho a la salud sino a la vida y a la integridad física, las cuales deben ser respetadas. Así que le falta el derecho positivo a la salud, en donde sea el cuidado de ella fundamental para todos, y se le adiciona el del utilitarismo, donde el valor de los programas se da de acuerdo con la relación entre los resultados obtenidos y el dinero invertido. Por lo tanto un programa que requiere mucha inversión no es bien valorado por los costos tan altos, a pesar de ayudar a un número de personas determinado. El análisis de esta situación dio herramientas para que la asignación de recursos para la salud esté acorde con la importancia relativa de las diferentes enfermedades y los beneficios ganados en las intervenciones de salud (87).

Anexo 13. Justicia distributiva.

Para hablar de justicia distributiva se debe mencionar el asunto de la desigualdad, de la disparidad como reflejo de la realidad de un mundo contradictorio donde algunos tienen mucho y otros no tienen nada, y que esto puede derivar en la generación de menores expectativas de desarrollo para una sociedad. La posibilidad de realizar acciones sociales más justas es facilitar a sus miembros el acceso a mejores condiciones de vida, pero para esto se debe mirar en distinta medida a cada actor. Maldonado Z, relata que una de las posibilidades de poder alcanzar esto es a través de la propuesta que hace Amartya Sen, premio Nobel de Economía en 1998, sobre preocuparse más por la igualdad de las capacidades que de los recursos o bienes primarios, de acuerdo con las libertades reales de acción y decisión a disposición de los individuos. De esta manera, una noción de libertad individual requiere como contrapartida el reconocimiento de la responsabilidad personal (88).

Por ello, para este autor las políticas que tienen justicia distributiva son las que están *“orientadas a promover el acceso equitativo de los individuos, en particular los menos aventajados, a los recursos y activos sociales con el propósito de “nivelar el campo de juego”, es decir, asegurar que las circunstancias no impidan que los individuos puedan llevar adelante su propio plan de vida, debido a que estas resultan siendo arbitrarias desde el punto de vista moral”* y a su vez menciona *“el respeto a la pluralidad y diversidad cultural a través de mecanismos que defiendan y promuevan la identidad de las colectividades regionales, el respeto a sus valores y demás expresiones culturales”* (88).