

ANÁLISIS SECUENCIAL DE LA POLÍTICA PÚBLICA DE SEGURIDAD
ALIMENTARIA EN COLOMBIA (2008-2015)

JESSIKA DANITZA FLOREZ TORRES

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE BUCARAMANGA
FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y POLÍTICAS
INSTITUTO DE ESTUDIOS POLÍTICOS
BUCARAMANGA
2017

ANÁLISIS SECUENCIAL DE LA POLÍTICA PÚBLICA DE SEGURIDAD
ALIMENTARIA EN COLOMBIA (2008-2015)

JESSIKA DANITZA FLOREZ TORRES

Trabajo presentado como requisito para optar al título de Magister en Ciencia Política

Tutor
DRA. ESTHER PARRA RAMÍREZ

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE BUCARAMANGA
FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y POLÍTICAS
INSTITUTO DE ESTUDIOS POLÍTICOS
BUCARAMANGA
2017

Tabla de contenido

	pág.
Introducción	6
1. Análisis de la Política Pública de Seguridad Alimentaria en Colombia	10
1.1 Conceptualización y perspectivas de análisis: el enfoque secuencial	10
1.2 Antecedentes sobre el Estudio de la Seguridad Alimentaria	15
1.3 La Seguridad Alimentaria como Política Pública	23
2. La política de seguridad alimentaria en Colombia el enfoque secuencial	26
2.1 Seguridad Alimentaria como Problema en la Agenda Pública en Colombia	26
2.2 Formulación de soluciones	32
2.3 Decisión	38
2.3.1 Perspectiva o dimensión de los medios económicos	42
2.3.1.1 Eficiencia Productiva.	42
2.3.1.2 Innovación Tecnológica.	42
2.3.1.3 Riesgos tipo climático.	43
2.3.2 Perspectiva calidad de vida y bienestar	43
2.3.2.1 Uso del Suelo.	43
2.3.3 Eficiencia en la innovación Tecnológica.	43
2.3.3.1 Nivel de Rendimiento.	44
2.3.4 Vulnerabilidad riesgo tipo.	44
2.3.4.1 Variabilidad clima.	44
2.4 Implementación	44
2.5 Fase de Evaluación	59
3. Balance del Análisis Secuencial de la Política Pública de Seguridad Alimentaria en Colombia	66
Conclusiones	71
Referencias Bibliográficas	76

Lista de Figuras

	pág.
Figura 1. Modelo de Secuencias Lógicas	11
Figura 2. Política Pública de Seguridad Alimentaria	41

Lista de Tablas

	pág.
Tabla 1. Esquema Analítico para la identificación del problema	29
Tabla 2. Modelos para formulación de Políticas Públicas	34
Tabla 3. Matriz de Implementación Política SAN	49
Tabla 4. Proyección gasto público en SAN 2011 - 2014	58
Tabla 5. Matriz DOFA Política SANMatriz DOFA	69

Introducción

En la búsqueda del desarrollo sostenible, los países implementan estrategias para mejorar la calidad de vida y las necesidades básicas de su población. Una de estas estrategias es la seguridad alimentaria, definida por la Organización de Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO, 2011), como el acceso a los alimentos para satisfacer sus necesidades energéticas. Un factor de éxito conforme con Romero (2009), es el crecimiento económico, aunque dada la inestabilidad política y las catástrofes naturales como los presentados en África y Asia, no se ha logrado solventar tal efecto, generando crisis de larga duración.

Entre tanto, el informe presentado por la FAO, reporta que un total de 72 países en desarrollo, que fueron objeto de seguimiento sobre este tema alcanzaron la meta 1.C relativa al hambre, gracias a que se ha tenido en cuenta, como lo expresa Fajardo (2008), “en el eje transversal de las Políticas Públicas” (p. 23).

De acuerdo con la FAO (2015), hubo adopción por parte de algunos países de la región, del *Plan para la Seguridad Alimentaria, Nutrición y Erradicación del Hambre 2025* de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños, observándose en la actualidad países como Argentina, Brasil, Chile, Costa Rica, México, y Uruguay con índices inferiores al 5% de inseguridad alimentaria. Colombia, junto con países como Ecuador, Honduras y Paraguay, se encuentra en el proceso de alcanzar la meta.

En Colombia, debido principalmente a las migraciones forzadas¹ de los campesinos a las ciudades por parte de los grupos alzados en armas, aun se continúa en la lucha de

¹ Colombia viene ocupando el segundo lugar en el mundo con las tasas más elevadas de desplazamiento interno y, junto con Sudán e Irak, concentraban, en el 2007, el 50% del total de personas desplazadas en el

supervivencia, llevando a cabo las Políticas Públicas, desde los lineamientos presentados en el Plan Nacional de Alimentación y Nutrición, en donde según Arboleda y Gutiérrez (2014), se incluye la seguridad alimentaria, también expresado desde el documento CONPES Social (2008), como la necesidad de desarrollar un trabajo con una mayor coordinación interinstitucional e intersectorial que responda efectivamente a las necesidades existentes en materia nutricional.

A partir de estas consideraciones, se presenta en esta investigación, a partir de información relevante que contribuye a un mayor conocimiento público en cuanto al marco normativo de la Política de Seguridad Alimentaria en Colombia, como objetivo principal, analizar secuencialmente la Política Pública de Seguridad Alimentaria en Colombia (2008-2015). Para tal fin se analiza el contexto en el que se sucede la problemática y el ciclo de vida de dicha política a partir de lo estipulado por el Consejo Nacional de Política Económica y Social CONPES (2008).

Se realiza este análisis desde la perspectiva de secuencias lógicas también conocido como ciclo o proceso de política. Sin embargo, es importante recalcar que esta perspectiva de análisis ha tenido algunas críticas como las expresadas por Lindblom y Woodhouse (1993) citada en Parsons (2007): “Los pasos deliberados, ordenados (...) no constituyen un retrato preciso del funcionamiento del proceso real de las políticas públicas. Por el contrario, la formulación de políticas es un proceso complejamente interactivo que carece de principio y de fin” (p.205); es decir, dan a entender que la secuencia del ciclo de las políticas no es

mundo (Norwegian Refugee Council, 2008). Según el último informe de ACNUR de junio de 2017 “... Colombia, con 7,4 millones de personas; Siria con 6,3 millones, e Irak, con 3,6 millones, son los que tienen las mayores poblaciones de desplazados internos”, véase “Tendencias globales Desplazamiento Forzado en 2016”.

preciso ni oportuno, porque la realidad de la construcción y puesta en marcha de las políticas es un proceso más complejo.

De forma similar lo expresa Muller (2000), quien opina que este ciclo es un postulado racionalista, dado que las políticas públicas aunque son una forma de participación, no son simplemente tomas de decisiones y puesta en marcha de procesos.

Pese a dichas críticas, se observan algunas referencias a favor del modelo de análisis como el de Ramírez (2011), quien expresa la ventaja de la utilidad del ciclo de políticas porque “permite hacer inteligible un proceso complejo, permitiendo especificar actividades desarrolladas al interior” (p. 20), menciona además que se puede identificar el rol de cada actor, los escenarios y los marcos institucionales e integra teorías, enfoques y herramientas analíticas.

La razón fundamental para la adopción como perspectiva de análisis en este trabajo del enfoque de secuencias lógicas, obedece principalmente a que facilita el abordaje de la política reconociendo que dicho proceso no es lineal y que por tanto es posible encontrar por ejemplo reformulaciones de la misma a lo largo del proceso.

Para el desarrollo de esta investigación se acude a la metodología descriptiva, teniendo en cuenta lo expresado por Méndez (2001), sobre este tipo estudio: se “identifican características del universo de investigación y (se) acuden a técnicas específicas en recolección de información (observación, entrevistas y cuestionarios), e informes y documentos elaborados por otros investigadores” (p. 37). Mientras que Hernández, Fernández y Baptista (2006), exponen que los estudios descriptivos miden, evalúan o recolectan datos sobre los elementos que componen la situación a investigar. Es analítica,

dado que se explora un evento a partir de la descomposición de sus partes como lo expresa Hurtado y Toro (1998):

La investigación analítica tiene como objetivo analizar un evento y comprenderlo en términos de sus aspectos menos evidentes. La investigación analítica incluye tanto el análisis como la síntesis. Analizar significa desintegrar o descomponer una totalidad en todas sus partes. Síntesis significa reunir varias cosas de modo que conformen una totalidad coherente, dentro de una comprensión más amplia de la que se tenía al comienzo (p. 255).

Se trata de una investigación documental, puesto que se recopiló la información a través de documentos oficiales y no oficiales, así como de páginas web confiables, observatorios de universidades, además de los libros y artículos especializados, trabajos de grado de maestría sobre la Política Pública de Seguridad Alimentaria en Colombia. Se toma como base lo que expresa Arias (2006), para quien la investigación documental es “aquella que se basa en la obtención y análisis de datos provenientes de materiales impresos u otros tipos de documentos” (p. 49).

Teniendo en cuenta las consideraciones anteriores se desarrolla la investigación en tres capítulos así: en el primer capítulo se presentan las bases teóricas y referenciales para el análisis de la Política Pública de Seguridad Alimentaria en Colombia, a su vez, se presentan algunos trabajos realizados sobre el tema en otros países, al interior del país y en específicamente para el caso del Departamento de Norte de Santander; en el segundo capítulo, se analiza la política de seguridad alimentaria en Colombia desde el enfoque secuencial, iniciando desde la identificación del problema hasta la fase de evaluación.

A partir de los resultados del ciclo de política, en el último capítulo se realiza el análisis de la Política Pública de Seguridad Alimentaria en Colombia.

1. Análisis de la Política Pública de Seguridad Alimentaria en Colombia

1.1 Conceptualización y perspectivas de análisis: el enfoque secuencial

Según Roth (2008), las Políticas Públicas son herramientas que ayudan a dar soluciones a problemas de la sociedad. Al observar una problemática se buscan estrategias de solución y las metodologías que pueden ser efectivas para su manejo. El análisis de las Políticas Públicas es precisamente el estudio de las políticas bajo diferentes modalidades o enfoques. Estos últimos permiten identificar el punto de vista a estudiar. Se evidencia diversidad de enfoques teóricos desde perspectivas objetivistas, cuantitativas, positivistas, los cuales han generado algunos criterios de tipo cualitativo, teniendo en cuenta los puntos de vista del enfoque inicial.

Existen varios modelos en las Políticas Públicas, entre ellos se encuentran el modelo tradicional, que se apoya en las teorías objetivistas que hace referencia en los factores objetivos medibles. También se encuentra el enfoque integracionista o mixto, es muy amplio y variado, comprende perspectivas neo institucionales, neopositivistas. El enfoque neo institucional estudia el papel de las instituciones, teniendo en cuenta su comportamiento individual y colectivo en cuanto a las Políticas Públicas. Por último, se encuentran los enfoques interpretativistas (Roth, 2008).

Otro modelo es el secuencial, se trata del modelo más influyente para realizar el análisis de las Políticas Públicas, desde la identificación del problema hasta su evaluación. En torno a esta perspectiva de análisis los autores más reconocidos han sido Charles O. Jones (1970) y James E. Anderson (1975). En “Perspectivas teóricas para el análisis de las Políticas Públicas” el modelo secuencial es aportado por Lasswell (1956) y luego desarrollado por

Jones (1970), en donde asume el análisis de Política Pública como un tema específico de tipo académico; es decir, el enfoque secuencial permite guiar una serie de pasos o requisitos con el fin de llevar una secuencia lógica de un problema ya sea social, comunitario o de implicación teórica. Desde los años ochenta este enfoque ha permitido realizar innumerables investigaciones, dividido en unas etapas, que estudian paso a paso cada problemática.



Figura 1. Modelo de Secuencias Lógicas

Fuente: (Lasswell (1956), Jones (1970), Anderson (1975), y Brewer y de León (1983), citados por Muñoz (2015).

Estévez (s.f) destaca que según Jones se trata de una perspectiva de análisis de las Políticas públicas que implica cuatro aspectos: “las actividades funcionales, la categorización desde el punto de vista del gobierno, la categorización desde el punto de vista del sistema, y los productos (outputs) del sistema” (p. 11). A estos cuatro elementos se puede sumar otro, el proceso de las políticas públicas, “podemos señalar que Jones ha hecho un análisis estático (las actividades funcionales, el sistema) y, al mismo tiempo, dinámico (el

proceso de las políticas públicas) (Ibid). Es decir, el modelo secuencial hace énfasis en los comportamientos, las funciones y los procesos.

Estas etapas están ubicadas en el siguiente orden: problemática definida y creación de agenda; la formulación; la decisión (o legitimación); la implementación; la evaluación. Estos pasos permiten seguir un orden o una secuencia lógica de una investigación, partiendo desde la descripción del problema hasta la implementación o evaluación de las soluciones dadas. Además, por medio de este proceso se ha podido determinar la elaboración de teorías parciales, en lo que respecta a las secuencias; es decir, al estudiar cada fase se puede elaborar una teoría.

Por ejemplo se aplica el enfoque secuencial a un problema de tipo ambiental que permita determinar el nivel de contaminación por los residuos sólidos en determinado barrio de la ciudad, en primer lugar se determina y se describe la problemática, seguido de la formulación para finalmente implementar y evaluar.

Muller (2000), por su parte, analiza el proceso para la generación de las políticas públicas e indica que se deben responder algunos interrogantes como:

¿A través de cuáles procesos sociales, políticos o administrativos, se toman las decisiones que constituyen las políticas públicas?, ¿Cómo funciona el sistema de organizaciones públicas, a través del cual se elabora y se pone en marcha una política pública?, ¿Cómo medir o evaluar el impacto de una política pública en el campo social y económico? (p. 50)

Para este autor es “fácil entender que las herramientas metodológicas no serán las mismas según el tipo de aproximación escogido” (p. 50); es decir, cualquiera que sea la política pública que se vaya a crear puede tener diversas formas de estudiar y

si alguna metodología fue apropiada para una política, no significa que lo sea para otra.

Además del modelo de análisis que se pretende utilizar, es importante partir del concepto mismo de política pública. Lahera (2004), expresa que una excelente política pública es aquella correspondiente a acciones e información que se relacionan con el objetivo político, en donde la comunidad es partícipe activo; destaca varias características, toda política pública debe tener fundamentación general y específica, estimación de costos y las posibles medidas de financiación, debe poder compararse con otras políticas, tener un lugar dentro del proceso secuencial, sus objetivos deben estar claros.

Mientras que para Ocampo (2004), la política pública es una “forma de acción organizada, encaminada al logro de objetivos de interés común” (p. 171). En esta definición no se tiene en cuenta el interés particular, ni se reconoce la intervención de los entes públicos.

Para Meny y Thoenig (1999), “la política pública se presenta bajo la forma de un programa de acción, propio de una o varias autoridades públicas o gubernamentales” (p. 75); ésta incluye a los entes públicos dejando de lado a los entes particulares y no tiene en cuenta las herramientas para el logro de los objetivos.

Velásquez (2009) por su parte, realizó un análisis argumentativo sobre las falencias encontradas en las nociones de política pública y expresó que algunas por ser muy específicas “dejan por fuera fenómenos que deben ser considerados como política pública”; en los casos en que son muy generales “permiten que se considere como política pública decisiones o actividades que no lo son”; mientras que otras “se alejan de lo público o del interés común..., no incorporan todo los elementos que constituyen a la política pública...”.

Según lo observado y analizado por este último autor (2009), una definición más integral sería la siguiente:

Política pública es un proceso integrador de decisiones, acciones, inacciones, acuerdos e instrumentos, adelantado por autoridades públicas con la participación eventual de los particulares, y encaminado a solucionar o prevenir una situación definida como problemática. La política pública hace parte de un ambiente determinado del cual se nutre y al cual pretende modificar o mantener (p. 156).

El aporte de esta definición es que incorpora a los entes públicos y privados, reconoce las diversas acciones, los instrumentos, identifica el objetivo, observa el entorno y de manera diferencial vincula el término inacciones, como realidad determinante de una política pública.

El otro concepto central dentro de este análisis que se propone es el de seguridad alimentaria; se reconoce que el acceso a una alimentación adecuada nutricionalmente, es en un derecho de orden superior que al repercutir directamente sobre las posibilidades de desarrollo del individuo como persona y como sujeto político y económico, limita o potencializa la materialización de derechos conexos como la salud, la educación, la justicia, el empleo, etc. y por ende, inhibe o fortalece los procesos de desarrollo socio-económico de las naciones. El concepto de Seguridad Alimentaria surgió en los años setenta “basado en la producción y disponibilidad alimentaria a nivel global y nacional. En los años 80, se añadió la idea del acceso, tanto económico como físico. Y en la década del 90, se llegó al concepto actual que incorpora la inocuidad y las preferencias culturales, y se reafirma la Seguridad Alimentaria como un derecho humano” (FAO, 2011, p.2).

Según la Cumbre Mundial de la Alimentación (1996) se puede hablar de seguridad alimentaria “cuando toda la población, y en todo momento, tiene acceso físico, social y

económico a alimentos seguros y nutritivos que satisfacen sus necesidades dietéticas y preferencias alimentarias, para una vida activa y saludable. Es decir, ésta depende de que exista disponibilidad, acceso y una adecuada utilización biológica de los alimentos” (CEPAL, 2017, p.16). Se destacan como componentes básicos de la seguridad alimentaria la disponibilidad, la estabilidad, acceso y control, finalmente, consumo y utilización biológica de los alimentos.

Hoy se ha avanzado hacia un concepto que va más allá y que implica formas alternativas de desarrollo, se trata de la soberanía alimentaria, al respecto Gordillo y Méndez (2013, p. V) a partir de lo expuesto en *The Six Pillars of Food Sovereignty, developed at Nyéléni (Food Secure Canada, 2012)*, destacan seis pilares constitutivos de este concepto: alimentos para los pueblos, pone en valor a los proveedores de alimentos, localizar los sistemas alimentarios, situar el control a nivel local, promover el conocimiento y las habilidades, lograr compatibilidad con la naturaleza.

1.2 Antecedentes sobre el Estudio de la Seguridad Alimentaria

Diversos autores han abordado el problema de la seguridad alimentaria así como la acción o inacción del estado frente a la misma. Destacaremos a continuación algunos trabajos relevantes para la comprensión del análisis que aquí se propone.

A nivel internacional se destaca el papel de la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura FAO que desde los años ochenta ha venido analizando el fenómeno de la seguridad alimentaria en el mundo y particularmente sugiriendo lineamientos de política pública e identificando indicadores de seguridad alimentaria a través de trabajos como: *World Food Security: a Reappraisal of the Concepts and Approaches*”

(1983), *“Anti Hunger Programme: Reducing hunger through agriculture and rural development and wider access to food”* (2002), *“Food wastage footprint impacts on natural resources”* (2013), *“The state of food and agricultura”* (2016), pasando por las visiones clásicas sobre cadena alimentaria, energía, cambio climático, hasta sus más recientes temas de investigación relacionados con el reconocimiento de la agricultura familiar como base de las soberanía alimentaria, la resiliencia, y la migración, como fenómenos relevantes dentro del análisis de la seguridad alimentaria en el mundo a partir de visiones multidimensionales que vendrían a confluir en los objetivos de desarrollo sostenible eje de la agenda internacional del desarrollo.

Por su parte la Comisión Económica para América Latina y el Caribe - CEPAL, ha venido desarrollando documentos relacionados con la Gestión de Información para Políticas Públicas y Proyectos para el Desarrollo Rural, Agropecuario y Seguridad Alimentaria. Estos informes, impulsan el fortalecimiento de las habilidades socios institucionales de la región en la realización de análisis técnico como insumo para el diseño, implementación y evaluación de políticas públicas por medio de la capacitación.

Dentro de los trabajos de este organismo se destacan “Seguridad alimentaria y nutricional en cuatro países andinos” (2014), “Pobreza Rural, Seguridad Alimentaria y Nutricional y Sistemas de Protección Social en Mesoamérica” (2014), “Seguridad alimentaria, nutrición y erradicación del hambre CELAC-2025: Elementos para el debate y la cooperación regionales” (2016), e “Impacto social y económico de la malnutrición: modelo de análisis y estudio piloto en Chile, el Ecuador y México” (2017), el objetivo principal de estas publicaciones es brindar a los países de la región información actualizada y oportuna sobre el estado de la seguridad alimentaria y nutricional en el continente así como

impulsar a los tomadores de decisiones en el fortalecimiento de diferentes áreas como la agricultura, el comercio agroalimentario y la gestión de recursos naturales en la erradicación del hambre.

La metodología utilizada por la CEPAL incluye exposiciones magistrales aplicando métodos participativos e inclusivos. Análisis y discusión de ejemplos y ejercicios aplicados a la realidad de los países beneficiarios valiéndose de la asistencia técnica del profesor consultor, que apoyen la toma de decisiones sobre priorización de políticas a implementar.

Se acude a la Matriz de Análisis de Política (MAP) como una herramienta cuantitativa simple y versátil que puede utilizarse para evaluar la efectividad ex - ante de cambios en paquetes tecnológicos u otras medidas técnicas de política, destinadas a aumentar la productividad y rentabilidad de diversas actividades agropecuarias, considerando diversos escenarios climáticos y de entorno socio-económico. Esta herramienta puede utilizarse para ayudar a los tomadores de decisiones a priorizar las medidas de política con mayor efectividad potencial a implementar en las diversas regiones vulnerables a la inseguridad alimentaria en cada país.

Se concluye que al realizar los ejercicios prácticos de construcción y análisis de políticas con matrices tipo MAP, efectuando simulaciones para conocer el efecto que tendrían algunos instrumentos de política ya existentes corregidos en sus debilidades actuales, se mejora la rentabilidad y competitividad de algunos agronegocios rurales sensibles para la Seguridad Alimentaria de los pueblos de la región. Promoviendo la adopción de la herramienta MAP en los Ministerios de Agricultura y dependencias interesadas de los países de la región el análisis será más frecuente en cuanto a sus políticas, con apoyo de aliados privados y/o académicos que colaboren con el mencionado análisis.

Además de los trabajos de la FAO y la CEPAL sobre políticas de seguridad alimentaria, se destacan las obras de algunos académicos que han tenido a la seguridad alimentaria como su objeto de análisis.

Betancourt, en “Política de seguridad alimentaria nutricional (SAN) y desarrollo territorial en Colombia” (2015), analiza la política de seguridad alimentaria en Colombia en relación con la garantía de la autonomía alimentaria a partir del estudio de cuatro ejes territoriales. Utiliza un enfoque mixto cuantitativo y cualitativo y asume el problema alimentario desde una visión interdisciplinaria. Para dar cumplimiento al objetivo general descrito, toma cuatro territorios, y en cada uno de ellos se diferencia un eje urbano dinamizador y la unidad político-administrativa departamental a la que pertenece.

A partir de los resultados de este estudio se comprende que en Colombia y en las regiones inmediatas a los ejes dinamizadores estudiados, la disponibilidad de agroalimentos se vio afectada por distintos motivos: por la violencia económica, política y de los grupos armados ilegales, por los cambios en la política nacional de comercio exterior, y por el despojo de tierras y el desplazamiento de población (en su gran mayoría, pequeños productores campesinos). Se presenta en las conclusiones que la orientación de las políticas públicas en la cadena agroalimentaria la hacen instituciones globales, en tanto la formulación se realiza a través del gobierno nacional en función de cada componente de la cadena alimentaria. La dirección de estas políticas y la forma como inciden en los territorios reflejan desajustes intergubernamentales entre la decisión nacional y las dinámicas subnacionales en los territorios; por ejemplo, se hace referencia a los efectos sobre la disponibilidad de agroalimentos, la cual disminuye o aumenta en los territorios como consecuencia de las políticas nacionales.

Otro trabajo relevante es el desarrollado por Fonseca y Villamarín denominado “Propuesta de estrategia e instrumentos para mejorar la seguridad alimentaria en Colombia” (2004); destacan los autores la necesidad de que la seguridad alimentaria y nutricional se convierta en el eje del desarrollo humano, rural y económico del país, así como que se descentralice su ejecución y se fortalezcan las instituciones involucradas, por ello plantean algunas recomendaciones relacionadas con promover en los países miembros de la Comunidad Andina de Naciones CAN, la adopción de la Seguridad Alimentaria y Nutricional como eje estratégico para el desarrollo de la región y la superación de la pobreza; continuar la formación de una Política Pública de Seguridad Alimentaria y Nutricional (SAN) como política de Estado; fortalecer e integrar las instituciones de los sectores sociales, económicos, agropecuarios, para que las políticas sectoriales sean incorporadas en la política SAN, promover la elaboración de planes departamentales, distritales y municipales de seguridad alimentaria y nutricional, e incorporarlos en los planes de desarrollo, en los planes plurianuales de inversión y en los Planes de Ordenamiento Territorial; crear la red y el observatorio nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional, y formular indicadores que permitan medir y comparar la situación alimentaria y nutricional.

Se concluye que el contexto del componente de disponibilidad de alimentos en el país, ha estado relacionado con la constante fluctuación en el crecimiento del sector agropecuario; el incremento gradual del consumo diario de alimentos agropecuarios importados, debido, entre otras razones, a la globalización y a que algunos de los productos nacionales no están en condiciones de competir con los importados, en particular con los subsidiados, por la desigual distribución de la tierra, y el limitado acceso a la tecnología, a la precaria asistencia técnica y a pocas garantías para respaldar solicitudes de crédito de los pequeños productores.

También se destaca en este trabajo los determinantes del uso y aprovechamiento biológico, muestran situaciones deficitarias, con marcadas diferencias regionales. Existen 5.2 millones de colombianos subnutridos (Cauca y Nariño con el 24.5%, son dos departamentos que duplican el promedio de desnutrición crónica nacional, que es del 13.5%), se han elevado las muertes por desnutrición, especialmente en menores de cuatro años y mayores de 70, se presenta anemia nutricional en mujeres embarazadas (45%), la población desplazada presenta marcadas deficiencias de micronutrientes (60% en vitamina C, 52% en calcio y 25% en hierro), las enfermedades prevalentes de la infancia están ubicadas dentro de las primeras causas de morbilidad y mortalidad infantil, y la cobertura de servicios públicos y de saneamiento básico en las zonas rurales es baja, así como su calidad.

Arenas en “Análisis comparado de las políticas y planes de Seguridad Alimentaria y Nutricional –SAN– departamentales en Colombia. Formulación, objetivos y estrategias de implementación” (2016), realiza un análisis comparado entre la política nacional y las políticas públicas y planes departamentales de seguridad alimentaria y nutricional, desde el punto de vista de sus objetivos, formulación y estrategias de implementación partiendo de los conceptos de formulación, acuerdos políticos, actores, actos administrativos y desarrollo de procesos de gobernabilidad o gobernanza. Para el desarrollo de este trabajo se realizó una observación de tipo descriptivo, retrospectivo y comparativo desde los años 2003 a 2015, período en el que surgió la Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional –PSAN– y los Planes y Políticas Departamentales de Seguridad Alimentaria y Nutricional –PDSAN– en Colombia particularmente con el fin de analizar el proceso de formulación, y los resultados de la política. Como resultados relevantes se encuentra el estudio de la formulación y aprobación de planes y políticas de SAN en 25 de los 32 departamentos de

Colombia, de los cuales menos de la mitad contemplan procesos de financiación, seguimiento y evaluación. Se considera que a pesar de la importancia de la Política Pública de SAN a nivel nacional, no es atendida aún como una prioridad en los diferentes niveles gubernamentales.

Se concluye a su vez, que existe una brecha, en algunos casos alta, entre el momento de la formulación de los planes y su legitimación por medio de los acuerdos políticos (ordenanzas, decretos), lo que disminuye la efectividad de la gestión pública, afectando seguramente los resultados esperados. A la fecha, a pesar de que están contruidos los planes, cuatro de ellos no cuentan con los acuerdos políticos respectivos. No es de olvidar que buena parte de esta labor ha recaído en los Comités Departamentales de SAN, y dentro de los mismos, solo algunos actores responden plenamente a la responsabilidad.

Fajardo en “Relación entre la percepción de seguridad alimentaria y el Estado nutricional de los miembros de un grupo de hogares en el municipio de Guasca-Cundinamarca – Colombia” (2008), relaciona la percepción de seguridad alimentaria en los hogares con el estado nutricional de sus miembros en el Municipio objeto de estudio. Se trata de un estudio descriptivo que utilizó herramientas metodológicas de tipo cualitativo con el fin de medir la percepción sobre la seguridad alimentaria de los hogares del municipio de Guasca y el estado nutricional de sus miembros. De acuerdo con los resultados sobre la posible asociación o no entre los factores, la autora pudo observar que para los grupos de edades de 0 a 4 años, de 10 a 17 años y mayores de 18 años, ninguno de los datos proporciona evidencia suficiente para asegurar que la percepción de la seguridad alimentaria se constituye en un mecanismo que permite determinar el estado nutricional de cada grupo de edad dado que el intervalo de confianza es muy amplio y según el test de Fisher o la prueba chi cuadrado

correspondiente para cada uno, se observó que ninguna de las pruebas fue estadísticamente significativa; concluyó que los niveles de percepción de inseguridad alimentaria se manifestaron como leve y moderada, resaltando que hubo mayor porcentaje de inseguridad leve. Los hogares establecidos en el área urbana tienen un porcentaje mayor de hogares percibidos como seguros alimentariamente con relación a los hogares establecidos en el área rural. Para las clasificaciones y puntos de corte de la OMS, CDC y ENSIN, se observó que la mayoría de la población de todos los grupos de edades (0 a 4 años, 5 a 9 años, 10 a 17 años y mayores de 18 años) se encontraba en estado de normalidad, con porcentajes similares para cada uno.

En “Lineamientos para una política de seguridad alimentaria y desarrollo regio local para la ciudad de Cúcuta”, Romero (2008) define los lineamientos para el diseño de una política pública de seguridad alimentaria y nutricional en la capital del Departamento de Norte de Santander que permita articular las condiciones de la disponibilidad alimentaria con la demanda nutricional de su población, a fin de garantizar un acceso efectivo al derecho a la alimentación y de propiciar dinámicas de integración regional. El análisis propuesto en este documento es de tipo exploratorio y busca identificar los elementos que definen las políticas de seguridad alimentaria y nutricional en Cúcuta y las correlaciones que se generan al interior del sistema alimentario respecto a la articulación entre la oferta y el consumo de los alimentos, en términos de territorios de abastecimiento y territorios de demanda.

Los resultados de esta investigación expresaron que tras la agregación de la información sobre población atendida, se puede decir que a diciembre del año 2006 se implementaron 10 programas de fortalecimiento productivo que beneficiaron a más de 3.000 familias y 8.405 personas a través de la formación agrícola, laboral, empresarial y el

emprendimiento de proyectos productivos. Igualmente, se desarrollaron 10 programas de asistencia social que han atendido a 77.663 niños y adolescentes entre los 0 y 17 años de edad mediante la complementación alimentaria generada a partir de los comedores y refrigerios escolares, y a 5.773 adultos mayores a través de comedores comunitarios que les ofrecieron una ración alimenticia.

1.3 La Seguridad Alimentaria como Política Pública.

En el año 1967 se redacta el informe de la sexta conferencia de las Américas acerca de la desnutrición, este documento describe la problemática de la desnutrición en Colombia, y se constituye como la primera política en relación a la alimentación y la nutrición. En 1970 se institucionaliza el programa de complementación de alimentos donados internacionalmente, llamándose Plan Nacional de Alimentos para el Desarrollo (PLANALDE).

Sus funciones eran claras, solucionar la problemática de insuficiencia y acceso de alimentos para niños y mujeres, y educar sobre temas de nutrición y alimentación. En este mismo año, el gobierno solicitó a organismos internacionales el apoyo económico para iniciar la primera etapa de este plan, instituciones como el Programa Mundial de Alimentos (PMA) y las agencias CARE y CRS/CARITAS, contribuyeron a la donación de alimentos.

Pero, en el año 1972 con la crisis mundial de alimentos, las instituciones internacionales anunciaron que sus ayudas estaban a un futuro cerca de extinguirse, esto incluía a los países latinoamericanos. Este anuncio empezaría a hacerse realidad en el año 1973 con la disminución de las ayudas, para la extinción total en 1978. Las reacciones se

hicieron presentes, y por ello se creó en este año en Colombia el Comité Nacional de Políticas Sobre Alimentación y Nutrición.

Este comité tenía como finalidad el diseño, ejecución y financiación de la política nacional de auto sostenimiento de alimentos, además, se creó el Plan Nacional de Alimentación y Nutrición. Para lograr financiar estos programas se crearon dentro del presupuesto nacional, rubros para la producción de alimentos y políticas de nutrición. En el año 1975 se creó el Plan Nacional de Nutrición (PAN) debido a que los índices de desnutrición aumentaron. Este plan tenía como función abastecer nutricionalmente a las clases menos favorecidas en especial a la infantil, por medio de programas nutricionales y distribución de alimentos.

Seguidamente a este plan, fue creado el programa Desarrollo Rural Integrado (DRI), la producción alimentaria conjuntamente con el anterior programa tienen la finalidad de mejorar la nutrición y alimentación en el país. En el año 1978 cuando inicia el gobierno de Julio Cesar Turbay Ayala se da el desmonte total de la ayuda internacional, por ello este gobierno decidió continuar con el Plan Nacional de Nutrición (PAN), en 1980 se crea el Plan de Integración Nacional (DNP), el cual tenía como finalidad mejorar la situación nutricional de Colombia.

En el año 1982 bajo el gobierno de Belisario Betancur, se expide el decreto 3190 de 1982, donde se establece el programa de Complementación Alimentaria y desarrollo económico y social (CADESOC), este programa tenía como finalidad mejorar la calidad de vida de los campesinos, y mejorar la productividad.

En 1990 durante el mandato de Cesar Gaviria Trujillo, se fortaleció el Plan Nacional de Nutrición (PAN) que tenía 15 años de vigencia y se crea el Plan de Seguridad Alimentaria

(PSA), para dar apoyo en la erradicación de la desnutrición en Colombia y mejorar la inseguridad alimentaria. En el año 1991 en la nueva Constitución Política de Colombia aparecen los artículos 43, 44, 46 y 65 sobre los derechos alimentarios, siendo así que la lucha contra la pobreza y el hambre, era constitucionalmente legal y formaba un derecho de todo colombiano.

En 1992 se realizó la Conferencia Internacional de Nutrición, esta conferencia marcó el camino por el cual daría lugar posteriormente a acciones en materia de alimentación y nutrición. Estas iban dirigidas en especial a los niños y las madres gestantes y lactantes. A partir de allí se marcó la historia en materia de nutrición de acuerdo con la Secretaría Seccional de Salud del Meta (2011), promocionando y dando apoyo a la lactancia materna, para mitigar la desnutrición, la anemia, morbilidad y mortalidad infantil por infecciones respiratorias y la diarrea en niños y niñas, estas situaciones ocuparon un lugar primordial en las acciones de la salud pública.

En el año 1996 se cambia el Plan Seguridad Alimentaria por el Plan Nacional de Alimentación y Nutrición (PNAN), el cual fue puesto en marcha por el Presidente Andrés Pastrana (1998 – 2002) y continuado por el Presidente Álvaro Uribe Vélez (2002 – 2006). Teniendo en cuenta al éxito de las anteriores acciones, en 1999 se lanza el Plan de Alimentación y Nutrición para la ciudad de Bogotá, con el fin de mitigar la pobreza y toda situación derivada de tal problema. En dicho plan se propone suministrar almuerzos y refrigerios en centros educativos para disminuir la deserción estudiantil y la desnutrición.

En los años 2004 a 2008 se creó el Plan de Desarrollo Bogotá sin Indiferencia, para dar seguridad alimentaria a su población. En el año 2004 se creó el Programa Nacional de Alimentación para el Adulto Mayor y el Plan Nacional para la Atención Integral a la

Población Desplazada por la Violencia. Finalmente en el año 2008 se creó el Plan Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (PSAN), que reemplazó al Plan Nacional de Alimentación y Nutrición (PNAN). El PSAN un plan más completo permitía mayor articulación público - privada de acuerdo con Restrepo (2011).

2. La política de seguridad alimentaria en Colombia el enfoque secuencial

El enfoque secuencial propone una serie de etapas para el desarrollo de las políticas públicas, que va desde la identificación del problema hasta concluir con la evaluación; por tanto, determina una metodología que permite plantear una política de seguridad alimentaria, como problema de Agenda Pública en Colombia.

Por ello, a continuación se esboza la Seguridad Alimentaria como problema en la Agenda Pública en Colombia, dado que aún no se han logrado garantizar de manera permanente y adecuada los alimentos que toda la población colombiana requiere para una vida activa y sana, de allí los casos de desnutrición que diariamente revelan los medios de comunicación.

Expuesto lo anterior, las políticas públicas a través del modelo secuencial contemplan los factores que inciden en cada una de las etapas, identificación del problema, formulación de soluciones y decisión, implementación y evaluación.

2.1 Seguridad Alimentaria como Problema en la Agenda Pública en Colombia

Existen diversos métodos para identificar el problema, siendo algunos: la lluvia de ideas dado a partir de la falta de claridad sobre la resolución y forma de abordar la situación problemática. El colectivo debe estar conformado por personas de diferentes sectores ya que pueden tener perspectivas contrarias, generando poco a poco un consenso, además, cada participante se siente parte integral y toma conciencia de la legitimidad de su compromiso, ya que será uno de los desarrolladores del resultado.

Otro método es el análisis de fronteras del problema expuesto por Dunn (2004), el cual delimita el problema a partir de la indagación y recopilación de información sobre las causas y consecuencias, actores, problemas y soluciones, ventajas y desventajas, etc., para obtener finalmente la frontera en donde todo de ahí en adelante es solo repetición de la información. En este método los integrantes adquieren el máximo conocimiento sobre el tema convirtiéndose en expertos.

El análisis secuencial, es un método que permite realizar conjuntos de forma lógica y las alternativas de solución se basarán en la caracterización y análisis que se obtenga de cada conjunto, aunque al no realizar una división exhaustiva se puede llegar a cometer errores como los de proponer soluciones que no corresponden al problema real porque no se han tenido en cuenta todos los factores.

El análisis sistémico de problemas dimensiona y jerarquiza los problemas, siendo éstos parte de un sistema complejo, en donde se estudian los factores de la situación y la incidencia de otros. Para realizar este análisis se crea una matriz que va a contener: los factores altamente influyentes y poco sensibles; los factores altamente influyentes y altamente sensibles; los factores moderadamente influyentes y moderadamente sensibles; los factores poco influyentes y altamente sensibles. En la matriz se relacionan los factores teniendo en

cuenta el grado de influencia uno sobre el otro, si por ejemplo el factor A influye altamente en B, su calificación es alta, si es comparado con otro y es mediana su influencia, su calificación es media, y si es baja su incidencia, su calificación así lo será. Finalmente, se suman todos los valores de forma horizontal y verticalmente, para obtener un resultado que conlleve a relacionar un factor con otro y así tomar decisiones al respecto.

El análisis causal o árbol del problema hace referencia a las causas que generan la problemática y los efectos derivados de la misma; es decir, una relación de causa y efecto. Por lo tanto, se deben escoger las principales causas para diseñar las soluciones. Existe un análisis similar y está relacionado con el análisis de jerarquía de causas, el corresponde a la identificación de las causas posibles, causas plausibles y causas accionables. De acuerdo con Dunn (2004), quien propuso este análisis, las causas posibles son los eventos o acciones que contribuyen a la ocurrencia de un problema; las causas plausibles, son las acciones que influyen en la ocurrencia de esta situación problemática; las causas accionables son sujetos de control y manipulación por parte de los creadores de las políticas.

El análisis de actores relevantes, es otro método en el cual todas las personas involucradas en el problema son afectados y por esta razón, se buscan a los principales, entiendo sus roles, responsabilidades e intereses. Este análisis busca identificar estrategias, agrupar a los actores con características similares, seguidamente sus roles y funciones y finalmente, las relaciones existentes entre dichos actores y así incrementar el impacto de las soluciones.

Otro método de estructuración del problema es conocido como Synectics, el cual busca similitudes y analogías para llegar a comprender a fondo la problemática y se utiliza sobre todo cuando la información es poca o inexistente. Mientras tanto, el análisis de múltiples

perspectivas, considera algo similar a la lluvia de ideas, aunque en este caso solo se precisa a los actores que conocen a fondo con conocimientos técnicos la problemática. En el análisis de supuestos, correspondiente al último de los análisis, se presenta para superar las posibles limitaciones encontradas en el camino a la estructuración de las Políticas Públicas, también expuesto por Dunn (2004), en donde se elabora una síntesis a partir de los supuestos conflictos.

En el análisis que proponemos se recurre en esta primera etapa del análisis secuencial, al esquema analítico para la definición del problema expuesto por Roth (2008) (ver tabla 1). Implica varios interrogantes como ¿en qué consiste el problema, cuáles son sus causas, la duración de la problemática, su evolución, a quienes afecta, y las posibles consecuencias que tendrán los afectados? Entre tanto, algunos de los factores que tienen gran incidencia en la identificación del problema corresponden a la experiencia y experticia de quien diseña la política, los recursos con los se cuentan para su diseño, los juicios y paradigmas, las evidencias empíricas que se tengan al respecto y la presión que exista por parte de los entes públicos y privados que desean intervenir en el proceso.

Tabla 1.
Esquema Analítico para la identificación del problema

Secuencia	Pregunta
La naturaleza	¿En qué consiste el problema?
Las causas	¿En qué condiciones surge el problema y cuáles son sus causas?
La duración	¿El problema es permanente, duradero o pasajero?
La dinámica	¿Se puede observar una evolución del problema (hay ciclos, regularidades, agravación)?
Los afectados	¿Quiénes son los afectados y de qué modo lo están?
Las consecuencias	Si no se interviene, ¿qué les sucederá a los afectados y a los demás?

Fuente: Roth (2008)

Se observa que este problema es de naturaleza compleja toda vez que se relaciona con fenómenos estructurales para el país como el caso de la desigualdad existente en el país, la

inequidad tanto regional como poblacional se convierte en uno de los mayores retos para el Estado, según el departamento Nacional de Estadísticas, DANE, el coeficiente Gini de Colombia es 0,539. En el informe ‘Desarrollo humano para todos’ del PNUD (2017), Colombia en desigualdad pasó del puesto 11 a ser el octavo más desigual, entre los 141 países valorados.

El Ministerio de Salud y Protección Social (2013), informa que la población no está en crisis alimentaria, pero no se tiene la certeza de garantizar la disponibilidad alimentaria. En Colombia, la problemática de acceso a los alimentos se puede observar en el Indicador de Prevalencia de Desnutrición Crónica, creado por el Ministerio de Salud, el cual corresponde al retraso en talla en menores de cinco años. Dicho indicador demuestra que entre los años 2005 y 2010, hubo heterogeneidad en los datos, ya que en algunos departamentos tal indicador disminuyó, mientras que en otros aumentó.

Mientras tanto, en el 2015 y 2016, se observó que los índices de mortalidad por desnutrición aumentaron, y la cantidad de niños desnutridos también, los organismos internacionales como la CIDH tomó medidas al respecto en poblaciones del departamento de la Guajira, donde ha sido mayor el nivel de pobreza extrema hasta la fecha, esto se debe a las fuertes sequías surgidas en esta región, y la poca atención por el Gobierno Nacional para ayudar a enfrentar los problemas de inseguridad alimentaria.

Según la Organización de Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura, (FAO, 2011), la seguridad alimentaria es un derecho de todas las personas y se presenta cuando éstas pueden adquirir los alimentos en cualquier momento, para solventar su necesidad de energía y nutrición para proveer una vida sana, sin hacer distinción entre ellas, ya sea por su raza, sexo, religión o condición económica, entre otras.

A través de ella, se logra formar un equilibrio entre aquello al cual se tiene derecho como una alimentación sana y que cumpla con los requisitos nutricionales. Sin embargo, los lineamientos que la rodean son claros. Para que se dé un programa específico de una región o una determinada población se deben cumplir con unas políticas claras ya descritas ante el gobierno. La seguridad alimentaria conforme lo expresado por Acosta (2014), se divide en tres elementos: la garantía de la disponibilidad de los alimentos, el acceso a los mismos y la estabilidad o sustentabilidad; en el caso colombiano estas condiciones tienden a debilitarse dado el encarecimiento de los alimentos y el incremento del IVA.

Si bien en el año 2009 se realizó el primer Observatorio de Seguridad Alimentaria y Nutricional en Colombia – OSAN, constituyéndose como una herramienta fundamental para el fortalecimiento de la Política Pública de Seguridad Alimentaria y Nutricional, con el fin de mitigar los índices de hambre, malnutrición y a su vez garantizar el derecho a la seguridad alimentaria, el Ministerio de Salud y Protección Social de Colombia (2013), comunicó que no se tenía la certeza de disponibilidad total de los alimentos, porque el 42,7% de los municipios en Colombia padecen inseguridad alimentaria (*El País*, marzo 13 de 2013).

A pesar del esfuerzo de organismos internacionales por presionar a los países para desarrollar Políticas Públicas en Seguridad Alimentaria que ayuden a mitigar el impacto del problema alimentario, no es suficiente para calmar la hambruna y las enfermedades derivadas de la escasez de alimentos. Algunas regiones de Colombia viven situaciones difíciles de desnutrición y escasez, tal es el caso de la frontera con Venezuela en Norte de Santander; allí su población se ha visto afectada por los constantes cierres de frontera, la disminución de la economía local, aumento de la delincuencia, llegada de cientos de extranjeros ilegales y el encarecimiento de los alimentos ha sido uno de los principales

factores para que en los hogares la alimentación o ración diaria disminuya². En el caso del Departamento de la Guajira que también presenta un panorama desalentador en materia de seguridad alimentaria, se afirma que el abandono estatal, la corrupción, la sequía, el cierre de la frontera con Venezuela y la población dispersa han agravado la situación, según *El Heraldo*, “entre 2008 y 2013 murieron oficialmente 2.969 menores de cinco años, de los cuales 278 sufrían desnutrición y el resto, 2.691, otras patologías asociadas a la falta de una buena alimentación” (28 de febrero de 2016).

No obstante, cabe resaltar que Colombia se encuentra entre los países con más variedad en su canasta familiar, es decir, no hay escasez de alimentos; sin embargo, un factor predominante son los hogares con bajos recursos que no cuentan con la posibilidad de alimentarse bien, los elevados precios de muchos productos, los impuestos y la inflación, hacen que la canasta básica sea costosa, afectando a los hogares de muy bajos ingresos. El gobierno nacional ha aplicado políticas tales como los subsidios a población vulnerable, pero sin embargo la demanda es más alta que la oferta.

2.2 Formulación de soluciones

En esta etapa de acuerdo con el modelo secuencial, se da a partir de analizar el problema, su finalidad es la identificación de respuestas ante diversas situaciones. Una vez planteado el problema, se continúa con la formulación del mismo, para proponer alternativas

² Además, “El Departamento Norte de Santander tiene una población de 1.309.217 habitantes de los cuales 240.272 son víctimas del conflicto armado (18,35%), Cúcuta como ciudad capital del Departamento tiene 656.414 habitantes de los cuales 119.214 son víctimas del conflicto armado (49,61%)”. *Plan de Desarrollo para Norte de Santander 2016-2019 “Un Norte Productivo Para Todos”*. Cúcuta: Gobernación de Norte de Santander, p. 44.

de solución e indagar sobre sus posibles consecuencias. Según Aguilar (2005), es importante tener en cuenta cuales serían las decisiones que el gobierno incorpora; se considera que cualquier decisión que tome el gobierno genera costos políticos y fiscales, que van a reflejarse en la agenda de gobierno. Es aquí en donde se presentan las alternativas de solución y se determina cuál será la apropiada.

Se puede identificar una política como una propuesta que busca poner en marcha mecanismos para lograr los objetivos. La política contiene un conjunto de decisiones y operadores, la cual según Aguilar (1992), es el resultado de enfrentamientos, compromisos, conflictos, entre otros. De lo anterior, se puede analizar que para llegar a una efectiva política pública, se han tenido que realizar una serie de argumentos y contraargumentos, en donde todos los actores intervienen en pro de unas soluciones que den respuesta a las necesidades de la mayoría de los actores.

Una política es un requerimiento con ciertas características que se deben cumplir y la descripción de ciertos aspectos que se formalizan para dar soluciones a las problemáticas existentes. El proceso de formulación de políticas, consiste en conocer el problema y buscar las alternativas existentes necesarias para darle solución; estas alternativas ya están descritas y se encuentran en la Ley, Constitución o en el Plan de Desarrollo. En segundo lugar se concretan los objetivos más específicos que se encuentren de acuerdo a las alternativas seleccionadas y es allí en donde se empieza a indagar el por qué y el cómo de la política.

Las personas, gobiernos o programas que diseñan e implementan Políticas Públicas, han tomado esta alternativa puesto que se han visto afectados de una u otra manera por la falta de mecanismos que les apoye en la solución de problemas. En este caso para dar

respuesta a estos problemas, se debe realizar la formulación de las políticas públicas (Roth, 2002).

Algunos de los modelos utilizados para la formulación se presentan en la siguiente tabla:

Tabla 2.
Modelos para formulación de Políticas Públicas

Modelo de racionalidad absoluta	Modelo de la racionalidad limitada	Modelo incremental	Modelo de la anarquía organizada	Modelo del public choice
Autor Frederick Taylor (1911) Establece que hay una solución superior a otra	Autor Herbert A. Simon (1983) Deriva de la crítica al modelo anterior El decisor se encuentra frente a limitantes. Se adhiere a la primera solución que le parece satisfactoria	Autor Charles Lindblom (1959) Critica a los modelos de racionalidad La decisión racional es inexistente. El decisor se basa en el instinto.	Autor March Olson (1972) Antítesis de los modelos de racionalidad La decisión viene marcada por objetivo ambiguos e información incompleta	Autores Muller y Down (1957) El decisor político hace primar sus intereses Se anteponen los intereses políticos por encima de los colectivos

Fuente: Mejía Jiménez, J. (2012). Modelos de implementación de las políticas públicas en Colombia y su impacto en el bienestar social. *Revista Analecta Política*, 2(3), 141-164.

Para efectos del análisis de la etapa de formulación se ha seleccionado el Modelo de Racionalidad limitada, expuesto por Herbert Simon y por G. Majone (2005), consideran algunas limitaciones en cuanto a la capacidad de procesamiento de la información, así como indican que no se logran conocer las consecuencias. Para Simon citado por Winchester (2011), las personas tienen limitación cognitiva. El modelo de Lindblom también citado por Winchester (2011), precisa en su modelo incremental, la existencia de limitantes en la evaluación. El enfoque considera que en la toma de decisiones, aunque se trate de problemas relativamente simples, no se puede obtener la mejor decisión ya que en la práctica es imposible verificar todas las posibles alternativas.

Es importante tener en cuenta algunos aspectos a la hora de realizar la valoración estratégica, así, la identificación de los actores ya sea aquellos involucrados en el tema o quienes de una u otra forma estén interesados en la generación de la política pública, definiendo su posición frente a las posibles respuestas. Es en esta fase cuando se aborda la finalidad; es decir, se deben responder algunos interrogantes: ¿para qué?, ¿cuál es la finalidad?, ¿Cuál es la contribución que se hará?, todo esto a partir de un objetivo general por el cual se oriente la acción pública.

Paso seguido es la identificación de los objetivos específicos. En estos objetivos debe expresarse el resultado concreto que se pretende lograr. Luego se estructura la política en sus componentes esenciales como dimensiones o líneas de acción. Finalmente se presenta la formulación en un documento técnico que contiene el marco ético, analítico, conceptual y normativo; el diagnóstico, los objetivos expuestos anteriormente, la estructura de la política y la orientación para su respectiva implementación (Alcaldía de Bogotá, 2016).

Por otra parte cuando se observa una situación no aceptable y se requiere de una intervención para remediarla, es importante la inclusión de unos actores, los cuales la elevan al término de problema y por lo tanto, la anotan en la agenda pública para tenerla en cuenta a posteriori y así crear una política pública, con el fin de dar una solución apropiada. Según Anderson (1977, p. vii), mencionado por Marsh y Stoker (1997):

La política conlleva una organización y planificación de los proyectos comunes, fijar reglas y normas que definan las relaciones entre unas personas y otras, y asignar recursos a las diferentes necesidades y deseos humanos (p.11).

De forma general, se puede decir que estos actores son los que identifican los problemas de la sociedad y dan la relevancia que consideren oportuna para resolver o mitigar un problema público. Jenkins (1978), mencionado por Olavarría (2007) en su trabajo

Conceptos Básicos en el Análisis de Políticas Públicas, expresa que los actores son quienes toman las decisiones y seleccionan los medios para desarrollarlas a partir de la constitución de Políticas Públicas. Dichas políticas según Birkland (2005), pueden ser implementadas por actores públicos y/o privados. Según Santibañez, Barra y Ortiz (2009), los primeros corresponden a los entes públicos gubernamentales como son los “Partidos Políticos, el Gobierno, la Administración Pública, el Congreso, el Presidente y el poder Judicial y los segundos a: los medios de comunicación, los centros de investigación y los Grupos de Interés como la Iglesia, Sindicatos, ecologistas, etc” (p.2). Ahora bien, en Colombia quienes intervienen en la formulación e implementación de las Políticas Públicas corresponden en su orden jerárquico al poder ejecutivo quien es el encargado de administrar el Estado por medio del Presidente y los Partidos Políticos quienes son los relacionistas e interlocutores entre el poder legislativo y el ejecutivo (Icarito, 2009).

Entretanto para Jiménez y Ramírez (2008), el Gobierno por su parte es un articulador y productor de Políticas Públicas, ya que es la cabeza del poder ejecutivo conformado por los ministerios, presidencia, alcaldías, etc. Y son quienes toman las decisiones más relevantes dirigidas hacia la sociedad. El Gobierno en un régimen democrático debe cumplir la ley y respetar a las demás instituciones públicas y privadas. Su actuar es de tipo jurídico, político y administrativo.

Los actores privados corresponden a organizaciones sociales quienes tienen la capacidad de ejercer influencia en los actores públicos y así servir de evaluadores del proceso de generación de políticas públicas que aseguren sus intereses; por esta razón, van apareciendo cada día nuevos grupos como los ecologistas, feministas, entre otros, quienes recopilan problemáticas que los partidos políticos han dejado de lado y presionan a partir de

movimientos sociales en donde promueven su requerimiento de forma espontánea e informal.

Entre tanto, el Gobierno también puede ejecutar políticas públicas a través de los actores privados, quienes sirven de agentes influyentes en la sociedad como lo expresan Peters (1999), y al mismo tiempo mejoran el accionar público, dado que pueden aportar recursos, productividad, información y legitimidad. A pesar de la ventaja de involucrar actores privados a las políticas públicas, también se crean ciertos riesgos como la disminución de la autoridad del Gobierno, incremento de gastos, vulnerabilidad en su reputación y poco accionar del Gobierno para las negociaciones. Así mismo según Maggiolo y Maggiolo (2007), contribuye al mejoramiento de la administración pública, no solo en función de los resultados obtenidos, sino mediante el mejoramiento o modificación de la formulación, el diseño y puesta en práctica de sus políticas, en este caso el Estado es co-actor de la resolución de los problemas colectivos, ya que a la Sociedad le corresponde el papel central.

Ahora bien, si se analiza para el caso de la política de Seguridad Alimentaria en Colombia el ámbito de los actores y las posibles restricciones que deben implicarse en la perspectiva de racionalidad limitada, se observa que los actores relevantes para la etapa de formulación fueron la Organización de las Naciones Unidas a través de las disposiciones de la FAO a través de las diferentes cumbres, conferencias, tratados de los cuales el país hace parte y que hacen parte de la agenda internacional, a nivel nacional el Ministerio de Salud y Protección Social, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, el INCODER, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, el Ministerio de Educación, Asociación Colombiana de Facultades de Nutrición, el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo,

Ministerio de Vivienda Ciudad y Territorio, Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, Departamento Nacional de Planeación -DNP-, y el Departamento para la Prosperidad Social.

Del proceso de formulación ha resultado el Plan Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional para el periodo 2012 al 2019, fundamentado en las dimensiones: medios económicos y calidad de vida. De acuerdo con la Organización de Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura - FAO (2016), este plan ya se ha puesto en marcha en 25 departamentos, mientras que siete aún se encuentran en elaboración. Entre los objetivos reconocidos de los planes conforme con la Organización de Las Naciones Unidas (2015), el más relevante reza: “poner fin al hambre, lograr la seguridad alimentaria y la mejora de la nutrición y promover la agricultura sostenible” (p.1).

2.3 Decisión

En esta tercera etapa, el modelo secuencial plantea el marco normativo de acción en el cual se reconoce el derecho a la alimentación desde el punto de vista y los enfoques de los instrumentos internacionales como la Declaración Universal de los Derechos Humanos y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales³.

³ Dentro de este marco normativo de acción se destacan:

Constitución Política de Colombia. La Constitución Política de Colombia establece el derecho a la alimentación en su artículo 44, el cual reza “Son derechos fundamentales de los niños: la vida, la integridad física, la salud y la seguridad social, la alimentación equilibrada...” y en el artículo 65 expone:

La producción de alimentos gozará de la especial protección del Estado. Para tal efecto, se otorgará prioridad al desarrollo integral de las actividades agrícolas, pecuarias, pesqueras, forestales y agroindustriales, así como también a la construcción de obras de infraestructura física y adecuación de tierras.

Cumbre Mundial sobre alimentación 1996 y 2002. La cumbre en los años 1996 y 2002, tuvo como objetivo garantizar la seguridad alimentaria sostenible a la población en general.

Ley 1355 de 2009. Esta Ley, también llamada de Obesidad, define a la obesidad y las enfermedades crónicas no transmisibles como prioridad en salud pública.

Decreto 2055 de 2009. Por medio del Decreto 2055 se crea la Comisión Intersectorial de Seguridad Alimentaria y Nutricional -CISAN.

En Colombia el marco normativo de los derechos alimentarios y nutricionales fueron adaptados de los documentos internacionales y fundamentados a nivel nacional en la Constitución Política de Colombia. La alimentación es un derecho fundamental así lo revela la carta de derechos y deberes de los colombianos, los programas de lucha constante para erradicar la pobreza extrema, contrarrestar los altos índices de desnutrición buscan asegurarle a los habitantes una seguridad alimenticia y nutricional.

La política de seguridad alimentaria vincula un marco normativo y una estructura técnica que respaldan el proceso, como son de acuerdo con el Departamento Nacional de Planeación- DNP (2008): "Política de sanidad e inocuidad para las cadenas de la carne bovina" (3376 de 2010), "Política Nacional Fitosanitaria y de inocuidad para la cadena de frutas y otros vegetales"(3514 de 2008), "Política Nacional de sanidad e inocuidad para la cadena avícola" (3468 de 2007), "Política Nacional de sanidad e inocuidad para la cadena porcícola" (3458 de 2007), "Política Nacional de sanidad e inocuidad para las cadenas de la carne bovina y de la leche" (3376 de 2005), "Política nacional de Seguridad Agropecuaria e Inocuidad de los Alimentos para el Sistema de medidas Sanitarias y Fitosanitarias" (3375 de 2005).

Se estipula que la producción de alimentos gozará de la protección de estado, así lo expone la Constitución Política de Colombia en su artículo 65, garantiza que el Estado protegerá la producción de los alimentos, fundamentándose en que el Estado tiene el deber

Plan nacional y los planes territoriales de SAN. Incluye estrategias, objetivos y metas con el fin de dar seguridad alimentaria a la población, garantizando el acceso a los alimentos.

Observatorio Nacional de seguridad Alimentaria y Nutricional. La OSAN, es el ente encargado de hacer el diseño, la implementación, el seguimiento y la evaluación de la Seguridad Alimentaria y Nutricional.

de velar que haya producción de alimentos y por ende otorga prioridad a las actividades propias de la agricultura, pesca y agroindustriales.

El derecho a la alimentación es indivisible e interdependiente, la seguridad alimentaria es la que brinda la oportunidad de tener el suministro, la disponibilidad y el acceso económico a la alimentación. Entendiéndose que la alimentación y la buena nutrición como derecho fundamental, las políticas de seguridad alimentaria apoyan este derecho brindando las oportunidades para que las personas reciban una buena nutrición.

Entre tanto, el Estado Colombiano aprobó a través del documento CONPES 2847 de 1996, el Plan Nacional de Alimentación y Nutrición, en busca de mejorar la situación alimentaria y nutricional de su población. Además, se creó el Comité Nacional de Nutrición y Seguridad Alimentaria, para realizar un debido seguimiento y control, junto con otras acciones del Estado para contribuir al bienestar de la niñez y sus familias por medio del Consejo Nacional de Política Económica Social República de Colombia (2007), las cuales incluye la formulación del Plan Decenal para la Promoción, Protección y Apoyo a la Lactancia Materna, que comprendía los años entre 1998 y 2008.

Ya para los años comprendidos entre 2006 y 2010 dentro de sus estrategias para garantizar los derechos fundamentales, económicos y sociales, a través del Ministerio de Salud y Protección Social (2009), se formuló la Política de Seguridad Alimentaria y Nutricional y con ello el Decreto 2055 de 2009 por la cual se crea Comisión Intersectorial de Seguridad Alimentaria y Nutricional, CISAN como instancia de concertación.

Los principios orientadores de la política se fundamentan en lo contemplado en los pactos y convenios internacionales que ha firmado Colombia, entre ellos están: estar bien alimentado es decisivo para la libertad y el ejercicio de otros derechos, la inclusión de grupos

poblacionales con mayores niveles de vulnerabilidad, promover la igualdad entre hombres y mujeres, se debe garantizar la permanencia y proyección en el tiempo de la política por lo que es necesario asegurar los recursos técnicos, financieros, administrativos, institucionales y humanos, se requiere el compromiso y la concurrencia de la familia, la sociedad y el Estado, garantizar el derecho de los pueblos a producir sus alimentos respetando la identidad cultural y la diversidad de los modos de consumo y la comercialización agropecuaria, fortaleciendo los mercados locales (CONPES 113, 2008, pp. 26-27).

En el año 2012 se formula el “Plan Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional 2012 – 2019” el cual tiene tres líneas de acción: los medios económicos, calidad de vida y del bienestar y las líneas de acción transversales. Actualmente 25 departamentos cuentan con planes de seguridad alimentaria y nutricional, y 7 están en proceso de elaboración.

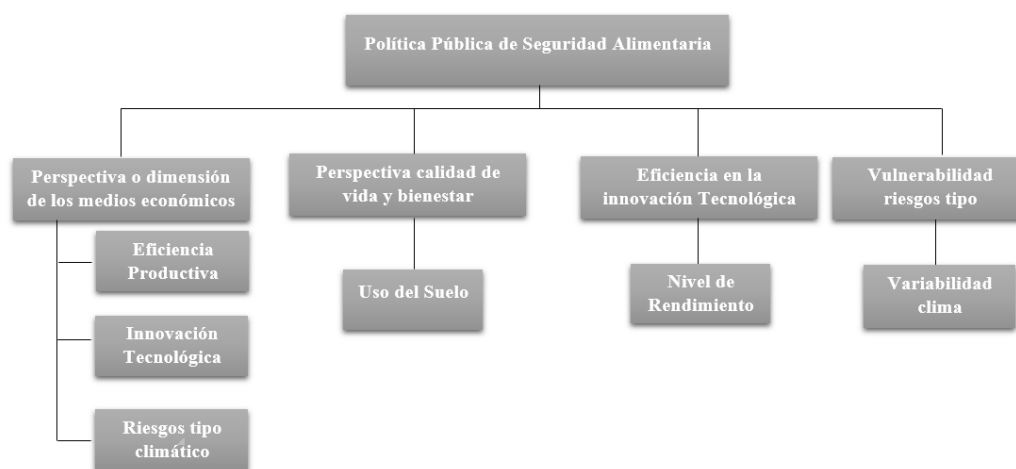


Figura 2. Política Pública de Seguridad Alimentaria

Fuente: Universidad Nacional Abierta y a Distancia. (2015). Política Pública de Seguridad Alimentaria.

La dimensión de los medios económicos, es la fase que hace referencia a la posibilidad de adquisición de la canasta de alimentos y a la oportunidad que tienen las personas de obtener los alimentos disponibles, esta disponibilidad se da por la eficiencia productiva,

tecnológica y el clima como factor primordial, estos tres enfoques permiten que hayan alimentos disponibles para la población.

La calidad de vida y bienestar es la segunda línea de acción o fase de las políticas de seguridad alimentaria, sobresale el consumo y el aprovechamiento biológico, este último es el aprovechamiento que trae al cuerpo el consumo de los alimentos saludables. La inocuidad corresponde a las características de los alimentos y sus condiciones de consumo (Gobierno de Colombia, 2012).

2.3.1 Perspectiva o dimensión de los medios económicos

A partir de unos bajos ingresos por las escasas oportunidades laborales, las personas no pueden adquirir fácilmente propiedades, ni tener acceso a educación, salud, entre otros. Según el enfoque de Sen (1992), sobre las capacidades y realizaciones, menciona a las personas pobres como aquellas que carecen de recursos para desarrollar aunque sea una mínima cantidad de actividades que les permitan lograr mayor equidad y por tanto mayor libertad.

2.3.1.1 Eficiencia Productiva. En este ámbito lo que trata de exponer es el uso racional y aprovechamiento adecuado de los recursos, lo que conlleva a una reducción de costos y a su vez una rentabilidad alta (Arburg, 2015).

2.3.1.2 Innovación Tecnológica. Escobar (2000), hace referencia a la transformación de una idea a un producto, sea tangible o intangible que puede ya existir en el mercado o no,

la cual se desarrolla teniendo en cuenta una serie de pasos: científicos, técnicos, comerciales y financieros.

2.3.1.3 Riesgos tipo climático. Los riesgos de tipo climático corresponden a aquellos acontecimientos naturales que alteran tanto a la tierra como a las actividades desarrolladas por el hombre, como es el caso del cambio climático que causa daños a los sembradíos (Universidad de Murcia, 2012).

2.3.2 Perspectiva calidad de vida y bienestar

Hace referencia a aspectos sociológicos, económicos, médicos, entre otros (Departamento Administrativo de Nacional de Estadística- DANE, 2014).

2.3.2.1 Uso del Suelo. Tiene en cuenta aspectos como conflictos de suelos, degradación de sectores, actividades económicas y sociales sobre el suelo (Alcaldía de Medellín, 2008).

2.3.3 Eficiencia en la innovación Tecnológica.

Es la mejora dada a los productos tecnológicos que apoyan las labores diarias de cualquier persona, sea natural o jurídica, como son las innovaciones en tecnologías de la información y comunicación (Cisco, 2007).

2.3.3.1 Nivel de Rendimiento. Hace referencia a la capacidad de respuesta de las tecnologías de la información y la comunicación, las cuales apoyan las alternativas de solución de un problema (Fernández y Vásquez, 1996).

2.3.4 Vulnerabilidad riesgo tipo.

Es un término que tiene en sí gran cantidad de aspectos, entre los cuales se destaca el riesgo de carecer de una seguridad alimentaria, por deficiencia de recursos para obtener los alimentos mínimos necesarios para su nutrición, debido a la volatilidad interna o externa de las políticas gubernamentales (Departamento de Vaupés, 2011).

2.3.4.1 Variabilidad clima. De acuerdo con el Comité de Seguridad Alimentaria Mundial (2012), se presentan por el cambio climático con efectos negativos en el mercado; por lo tanto, deben existir estrategias para la adaptación a estos cambios.

2.4 Implementación

La implementación de las políticas públicas se puede definir como el conjunto deliberado y secuencial de actividades, orientadas al logro de los propósitos y objetivos, es el proceso de transformar en resultados concretos los objetivos previstos en la política. Es decir, es un proceso continuo flexible y adaptable, que debe ser administrado, evaluado y ajustado. La implementación de una política es desarrollar lo descrito en los pasos anteriormente expuestos, cumpliendo con las directrices previstas en cada objetivo diseñado.

Para ello se debe planificar y organizar detalladamente cada uno de los requerimientos establecidos, y ajustarlos al modelo a implementar.

La implementación se lleva a cabo cuando los pasos anteriores se han desarrollado de la manera correcta, y se espera resultados efectivos. Para iniciar la implementación se deben tener en cuenta algunos aspectos como requisitos legales, financieros, técnicos, entre otros. Barret y Fudge (1981), consideran la implementación como un conjunto de acciones que aporten un proceso negociador entre quienes desean poner en práctica las políticas y aquellos a quienes beneficiará tal acción.

En esta etapa se hace referencia de acuerdo con Aguilar (2005), al funcionamiento o puesta en marcha de la alternativa elegida. Para Knoepfel *et al*, 2001 citado en Hassenteufel (2008), la implementación es “El conjunto de procesos que, después de la programación, se orientan hacia la realización concreta de los objetivos de una política pública”. Entre tanto, Grindle (2009), opina que “ningún proceso de implementación completamente efectivo se puede garantizar, por mucho que deseemos este tipo de certeza en la vida pública”.

En virtud de lo anterior, podría dudarse de la efectividad del modelo secuencial, aunque también es de considerar que los procesos pueden llegar a tener falencias y es común por diversos aspectos que la información que se recopila no sea la adecuada, que no se tengan en cuenta todos los problemas ni las alternativas de solución, entre otros; por tanto, se pueden investigar las políticas públicas, teniendo en cuenta principalmente sus aspectos didácticos, heurísticos y estéticos, con características propias como flexibilidad y adaptabilidad.

Además, la implementación pese a las diversas concepciones de escepticismo, puede en gran medida permitir el desarrollo de un análisis concienzudo de dichas políticas, es decir,

convierte una idea en un marco conceptualizado y racional, determinando las etapas que la componen y finalmente evaluando la importancia de dicha idea.

Roth (2008), plantea que aunque para muchos estudiosos de las Políticas Públicas, la implementación de las decisiones públicas es un asunto estrictamente burocrático, tomándose como un “problema de simple ejecución”, sin embargo en sus razonamientos expresa que desde el análisis de las políticas públicas, la implementación es primordial ya que, antes de esta etapa todo era discursos y palabras y a partir de allí toda la retórica se debe materializar en "hechos concretos y palpables" y para reforzar su juicio se refiere a “la política de implementación es la determinante definitiva del resultado”.

La implementación es una fase compleja que requiere de una serie de pasos para que se pueda llevar a cabo, entre esos pasos se encuentran: la elaboración de objetivos, ejecución de programa, elaboración del diseño organizacional que permita una efectiva ejecución, seguimiento y evaluación, creación de mecanismos de coordinación y comunicación, diseño de proyectos, asignación de los recursos humanos, financieros, tecnológicos, determinación de sistemas de información, planeación de capacitaciones, identificación de los mecanismos efectivos de difusión de la información y finalmente la creación de métodos evaluativos para verificar el cumplimiento de la normatividad exigida por la Ley.

En esta fase conforme con Fernández (2012), se puede observar la efectividad del ciclo de la política ya que es aquí en donde se ejecutan las decisiones tomadas en las fases anteriores. Se deben identificar los resultados esperados, las actividades a desarrollar, la contribución de los actores, en dónde se hará la implementación, el cronograma, las fuentes de financiación y el marco legal. Para elaborar el plan de implementación se deben seguir los siguientes pasos: verificar, definir y detallar el problema; Identificar los criterios de

decisión; identificar las alternativas de solución; evaluar las alternativas; recomendar la implementación de la mejor solución; planificar la implementación; monitorear la política implementada; evaluar el impacto

Para la implementación de las Políticas Públicas se tienen en cuenta dos modelos como son: Top-Down y Bottom-Up. El modelo Top-Down, se considera el ideal para ejecutar las alternativas de solución desde el centro hacia la periferia. Mény y Thoenig (1992), consideran que al realizar la ejecución de dichas alternativas, se hacen a la perfección, transformando los objetivos en medios. De forma similar lo expresa Roth (2004), quien lo expone como un sistema unitario, con líneas de autoridad bien definidas, manejado desde un contexto administrativo perfecto y una gran coordinación.

En el Top-Down, al darse un sistema unitario, el desarrollo de los procesos es más sencillo y la comunicación entre los actores se da en forma más directa. Además, al tener objetivos bien definidos se pueden declarar como promesas que deben cumplirse a la población, como lo expresa Parsons (1995, p. 464), “los tomadores de decisiones no deben prometer lo que no pueden ofrecer”. Se propone también que el plan de la implementación de las Políticas Públicas se vaya efectuando desde el momento de la formulación para evitar fuertes cambios.

La administración pública juega un rol esencial y único, en la puesta en marcha de los objetivos, teniendo ésta el mayor control de los procesos; se delimitan claramente las responsabilidades y las tareas entre los actores (formuladores-ejecutores); se mantiene continuamente informada de su entorno político y económico; realiza la evaluación del impacto al final de la implementación. El otro modelo de implementación es el llamado Bottom-Up, el cual pretende evitar la centralización de la ejecución de las alternativas de

solución por parte de la administración pública, ya que según este modelo, se debe partir desde el punto focal de la situación problemática para la consecución de resultados efectivos y positivos. El Bottom-Up, ha sido aplicado en los países desarrollados, mientras que el Top-Down, se ha ejecutado en países en vía de desarrollo.

En el modelo Bottom-Up, hay participación activa tanto de los actores de la administración pública como de la ciudadanía en general, en las diversas fases del ciclo de las políticas públicas, incluyendo el proceso de implementación; los objetivos pueden cambiar, ya que cuentan con la incertidumbre de las circunstancias ajenas a su planeación y por lo tanto están dispuestos al cambio.

Finalmente, se puede decir que para una efectiva implementación, sea cual sea el modelo es importante según las consideraciones de Sabatier (1999), contar con un buen diseño, la correcta determinación de las causas del problema, congruencia entre las causas y las alternativas, un plan de monitoreo para observar los cambios del entorno y aplicar los ajustes necesarios; los objetivos deben estar acordes con la formulación del problema. Se deben considerar las consecuencias a largo plazo, debe existir gran apoyo administrativo, las personas implicadas en la implementación deben ser responsables y con la capacidad suficiente para hacerlo; debe darse una efectiva coordinación entre los actores; debe existir un buen entorno; y es necesario contar con el apoyo de otros entes de peso que incidan en la consecución de la política.

Ahora bien, Ordóñez (2013) en su matriz de implementación menciona variables por medio de las cuales propone que en el análisis de dicho proceso deben tenerse en cuenta: la actividad que hace referencia a las acciones a ejecutar para el efectivo desarrollo de las políticas públicas; los actores o responsables que corresponderán a los entes públicos,

incluyendo sus roles; seguido de los procesos que deben desarrollar para el feliz término de la implementación; tiempo de implementación, es decir, debe existir una programación; nivel o sector donde se implementa; cómo se medirá el avance del proceso y finalmente ubicar las fuentes de financiación. (Ver Tabla 3).

Teniendo en cuenta la perspectiva anterior y tomando como referencia el Anexo 2 del Plan de Acción del Plan Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional 2012 – 2019, se construye la siguiente tabla que hace una aproximación a la propuesta de análisis de Ordóñez (2013).

Tabla 3.

Matriz de Implementación Política SAN

Dimensión	Eje	Actividad	Actor(es) responsable(s)	Procesos que deben desarrollar	Cuando se implementará	Nivel o sector donde se implementa	Cómo se medirá el avance del proceso	Fuentes de financiación
DE LOS MEDIOS ECONÓMICOS	DISPONIBILIDAD	Contar con una adecuada oferta del grupo de alimentos prioritarios establecidos en este plan	Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural	<p>Establecer Alianzas Productivas con el sector privado comercializador. Mejorar el financiamiento de proyectos productivos a través de la Línea Especial de Crédito, a través de Crédito Ordinario FINAGRO.</p> <p>Financiar proyectos asociativos de adecuación de tierras. Financiar la prestación del servicio de asistencia técnica que permita mejorar la productividad y competitividad. Campañas masivas de formalización de predios. Transferencia de tecnología.</p>	Por vigencia	Rural: Gremio de productores (familias beneficiarias)	<p>Por proyecto</p> <p>Por crédito otorgado</p> <p>Por número de hectáreas adecuadas</p>	<p>MADR - Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural: Programa AIS-DRE, Programa de formalización de la propiedad Rural, FINAGRO, Dirección de Desarrollo Tecnológico DNP: Departamento Nacional de Planeación UPRA: Unidad de Planificación Rural Agropecuaria CORPOICA</p>

DE LOS MEDIOS ECONÓMICOS	ACCESO	Garantizar el acceso al grupo de alimentos prioritarios	Departamento para la Prosperidad Social	Entregar subsidios de salud a las familias beneficiarias. Promoción de proyectos que permitan generar un mayor acceso a los alimentos y su posterior consumo en hogares retornados o reubicados rurales, indígenas y afrocolombianos. Promoción de proyectos que permitan incentivar el autoconsumo y hábitos alimentarios saludables. Entregar raciones alimentarias a población desplazada en Atención Humanitaria de Emergencia. UAR IV	Por vigencia	Rural y Urbano: Familias vulnerables y víctimas del conflicto	Por hogar atendido Por familias participante Por familias subsidiada	Departamento para la Prosperidad Social Unidad de Atención y Reparación de Víctimas
DE LOS MEDIOS ECONÓMICOS	ACCESO	Garantizar el acceso al grupo de alimentos prioritarios	Instituto Colombiano de Bienestar Familiar Departamento para la Prosperidad Social	Brindar asistencia alimentaria para población en situación de desplazamiento y con altos índices de Inseguridad Alimentaria: Operación Prolongada de Socorro y Recuperación - OPSR (DPS-ICBF-APC Colombia - PMA).	Por vigencia	Rural y Urbano: Familias vulnerables y víctimas del conflicto	Número de beneficiarios atendidos a través de la OPSR	ICBF - Instituto Colombiano de Bienestar Familiar Departamento para la Prosperidad Social
DE LOS MEDIOS ECONÓMICOS	ACCESO	Garantizar el acceso al grupo de alimentos prioritarios	Instituto Colombiano de Bienestar Familiar	Entregar raciones alimentarias a población en situación de desplazamiento. Atender la población focalizada de 0 a 5 años en el marco del modelo de atención integral para la primera infancia priorizando a la población vulnerable. Desayunos infantiles para niños y niñas de 6 meses a 5 años 11 meses de edad.	Por vigencia	Rural y Urbano: Familias vulnerables y víctimas del conflicto	Niños y niñas que reciben los componentes de atención en nutrición, cuidado, salud y educación inicial. Beneficiarios atendidos. Niños y niñas menores de 2 años que mejoraron su estado nutricional	ICBF Dirección de Primera Infancia MEN. Dirección Primera Infancia ICBF

				Atención integral con complementación alimentaria en Hogares Comunitarios de Bienestar FAMI, suministro de paquete de alimentos que aporte el 25% de las recomendaciones nutricionales.				
DE CALIDAD DE VIDA Y BIENESTAR	CONSUMO	Lograr que la población colombiana consuma una alimentación completa, equilibrada, suficiente y adecuada.	Instituto Colombiano de Bienestar Familiar	<p>Actualización periódica de la Tabla de Composición de Alimentos Colombianos, incluyendo de manera progresiva información sobre los alimentos y/o alimentos autóctonos considerados promisorios para la seguridad alimentaria y nutricional de la población Colombiana y de sus grupos étnicos.</p> <p>Fomento de hábitos alimentarios saludables a través de las Guías alimentarias para la población colombiana.</p> <p>Diseño, formulación, ajuste, aprobación y difusión del Plan Nacional de Educación Alimentaria y Nutricional y definición y seguimiento del plan operativo.</p> <p>Recuperación nutricional ambulatoria para niños y niñas menores de 5 años.</p>	<p>A partir de su publicación Tabla de composición desde 2015, los demás en proceso de publicación</p> <p>Por vigencia</p>	<p>Población Colombiana</p> <p>Niños y niñas con déficit nutricional</p>	<p>Numero de alimentos y/o alimentos autóctonos analizados e incluidos en la tabla de composición de alimentos.</p> <p>Porcentaje de apropiación de la herramienta de guías alimentarias</p> <p>Niños y niñas menores de 5 años que mejoraron su estado nutricional</p>	<p>ICBF/ Ministerio de Salud y Protección Social</p> <p>ICBF</p>
DE CALIDAD DE VIDA Y BIENESTAR	CONSUMO	Lograr que la población colombiana consuma una alimentación	Ministerio de Salud y Protección Social	Desarrollo de la estrategia de comunicación Plan A: Alimentación	Por vigencia	Población Colombiana	Registro en medios masivos de comunicación	MSPS - Ministerio de Salud y Protección Social

		completa, equilibrada, suficiente y adecuada.		Saludable, Lactancia Materna, Actividad Física y Agua Saludable.				
TRANSVERSAL DE LA INOCUIDAD Y CALIDAD DE LOS ALIMENTOS	INOCUIDAD	Implementar lo relacionado con SAN, la Política Sanitaria y de Inocuidad de Alimentos	Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible	Avanzar en la formulación de un documento con líneas estratégicas para la gestión integral ambiental de los suelos.	No precisa	Entes territoriales	Documentos formulados	MADS IDEAM -
TRANSVERSAL DE LA INOCUIDAD Y CALIDAD DE LOS ALIMENTOS	INOCUIDAD	Fortalecer la vigilancia en salud pública	Ministerio de Salud y Protección Social	Seguimiento a las actividades de IVC de calidad de agua para consumo humano.	Semestral	Entes territoriales	Resultados de la calidad del agua	MSPS - Ministerio de Salud y Protección Social
DE CALIDAD DE VIDA Y BIENESTAR	APROVECHAMIENTO Y UTILIZACIÓN BIOLÓGICA	Mejorar el nivel de aprovechamiento y utilización biológica de los alimentos	Ministerio de Salud y Protección Social	Estrategias y actividades del Plan Decenal de Lactancia Materna 2010 - 2020 fortalecidas e implementadas. Fortalecimiento de la respuesta para la intervención de la malnutrición y las deficiencias de micronutrientes en la población Colombiana.	2010 a 2020	Entes Territoriales e institucionalidad Niños y niñas	Da cuenta del número de menores intervenidos con la estrategia y adicionalmente con actividades educativas, de estilos de vida saludables, saneamiento básico y autocuidado	MSPS - Ministerio de Salud y Protección Social
DE CALIDAD DE VIDA Y BIENESTAR	APROVECHAMIENTO Y UTILIZACIÓN BIOLÓGICA	Implementar lo relacionado con SAN, la Política Sanitaria y de Inocuidad de Alimentos	Ministerio de Salud y Protección Social	Reglamentos, normas y planes en materia de inocuidad de los alimentos desarrollados. Reglamentación de alimentos con contenidos de grasas trans y/o grasas saturadas con destino al consumo humano.	Permanente	Entes Territoriales e institucionalidad	Da cuenta de los Reglamentos técnicos actualizados y aprobados	MSPS - Ministerio de Salud y Protección Social
DE CALIDAD DE VIDA Y BIENESTAR	APROVECHAMIENTO Y UTILIZACIÓN	Mejorar el nivel de aprovechamiento y utilización biológica de los alimentos	Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio	Mejoramiento de la infraestructura de acueducto y alcantarillado de la población colombiana	2014	Población urbana	Por el número de habitantes incorporados al acueducto a 2014	MVCT - Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio
TRANSVERSAL DE FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL EN	TODOS	Lograr una acción articulada intra e intersectorial en torno a la Seguridad alimentaria y Nutricional, con la participación	Departamento para la Prosperidad Social	Fortalecimiento a las entidades territoriales para el posicionamiento y consolidación de temas en SAN, a través de asesoría y acompañamiento en temas	2012 a 2019	Entes territoriales	Por el número de municipios fortalecidos	Departamento para la Prosperidad Social

		de todos los actores que en ella intervienen		relacionados con salud, nutrición, política pública y agricultura sostenible de acuerdo a las necesidades del territorio.				
TRANSVERSAL DE FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL EN TORNO A LA SAN	TODOS	Lograr una acción articulada intra e intersectorial en torno a la Seguridad alimentaria y Nutricional, con la participación de todos los actores que en ella intervienen	Instituto Colombiano de Bienestar Familiar	Divulgación y seguimiento a la implementación de los nuevos estándares de crecimiento. Operación del Sistema de Seguimiento Nutricional a los programas del ICBF. Aportar información quinquenal de la Situación Nutricional del país mediante la encuesta ENSIN, garantizando la relevancia, oportunidad, disponibilidad, coherencia y transparencia de la información. Así, como ENSIN para pueblos indígenas. Desarrollo de Estudios a profundidad (deficiencia de micronutrientes en población objetivo del ICBF o de interés en Salud Pública - menores de 5 años).	2012 a 2019	Institucionalidad Población colombiana	Resultados periódicos del seguimiento nutricional. ENSIN: Quinquenalmente dará cuenta del estado nutricional de la población de 0-64 años de edad y algunos de sus factores determinantes con representatividad nacional, regional y departamental.	ICBF - MSPS - Ministerio del Interior
TRANSVERSAL DE FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL EN TORNO A LA SAN	TODOS	Lograr una acción articulada intra e intersectorial en torno a la SAN, con la participación de todos los actores que en ella intervienen	Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible	Apoyar al DNP y al MADR en la formulación e implementación del Plan de Adaptación del Sector Agropecuario, así como a las entidades territoriales, con el fin de reducir el riesgo climático de comunidades y cultivos, en el marco del Sistema Nacional de Cambio Climático. Formular e	2012 a 2019	Entes territoriales Población colombiana	Documento nacional formulado, concertado, publicado y adoptado mediante norma, para el sector ambiental	MADR, DNP, IDEAM, Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres y Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible

				impulsar el Plan Nacional Ambiental orientado a la conservación y uso sostenible de especies de la biodiversidad colombiana con fines de seguridad alimentaria.				
TRANSVERSAL DE FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL EN TORNO A LA SAN	TODOS	Lograr una acción articulada intra e intersectorial en torno a la SAN, con la participación de todos los actores que en ella intervienen	Ministerio de Salud y Protección Social	Subsistema de información estratégico del Observatorio de Seguridad Alimentaria y Nutricional implementado. Asistencia técnica y apoyo a la gestión para la formulación, ejecución, seguimiento y evaluación de planes territoriales de Seguridad Alimentaria y Nutricional. Apoyo técnico a la Presidencia y secretaría técnica de la Comisión Intersectorial. Desarrollo y articulación de estrategias educativas en para la promoción de Estilos de Vida Saludable, en los diferentes entornos. Promover la articulación de la Política de Seguridad Alimentaria con la Comisión Técnica Nacional Intersectorial para la Salud – Ambiental – CONASA.	2012 a 2019	Institucionalidad Población colombiana	Da cuenta de los planes formulados y procesos de gestión intersectorial	Ministerio de Salud y Protección Social

Elaboración Propia. Fuente: Ministerio de Salud y Protección Social de Colombia. (22 de 02 de 2016). *ABECE de la Política de Seguridad Alimentaria y Nutricional*. Recuperado el 18 de 05 de 2017

En la Tabla 3 se realiza una adaptación consolidada de las acciones delegadas a las instituciones, ajustada por dimensiones y ejes de la seguridad alimentaria, que permiten

demostrar el abordaje de la implementación de la política pública en búsqueda del mejoramiento de la calidad de vida de las familias colombianas. Los procesos a desarrollar están enmarcados en las líneas de política establecidas, que se materializan a través de programas, proyectos y estrategias que contribuyen al mejoramiento de las condiciones alimentarias de la población.

Así mismo, mediante el fortalecimiento de la institucionalidad y los territorios en torno a la seguridad alimentaria y nutricional, se describen las acciones transversales que regulan y brindan capacidad técnica integral a los diferentes actores.

La matriz de implementación, también permite destacar los niveles de responsabilidad de las 6 entidades que lideran desde sus competencias la política pública de seguridad alimentaria y nutricional como son: el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, el Departamento para la Prosperidad Social (actualmente Prosperidad Social), el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, el Ministerio de Salud y Protección Social, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio.

Del análisis realizado se identifica que la disponibilidad de los alimentos está a cargo exclusivamente del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, punto de partida del cual depende el logro de los demás. Busca el fortalecimiento del campo y la mejora de la productividad, mediante la conformación de alianzas productivas, asignación de créditos para productores, formalización de predios y transferencia de tecnología, entre otras, que garantizan el inicio de la cadena alimentaria.

El acceso se limita a subsidios económicos, promoción del autoconsumo, suministro de raciones para población vulnerable y vinculación a programas sociales. Esta línea, es responsabilidad del Departamento para la Prosperidad Social y del Instituto Colombiano de

Bienestar Familiar. Para este caso no se observan líneas de generación de empleo como condición inherente para lograr el acceso a los alimentos.

El consumo va dirigido a la promoción de estilos de vida saludable, educación alimentaria y nutricional mediante la construcción de herramientas técnicas y de comunicación masiva que contribuyen a la modificación de hábitos indeseados. Aparte del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar se vincula el Ministerio de Salud y Protección Social.

El Ministerio de Salud y Protección Social, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, aportan a los ejes de inocuidad y aprovechamiento biológico, a través de acciones que regulan la normatividad de todas las fases de la cadena alimentaria y promueven el fortalecimiento de la infraestructura de acueductos y alcantarillados.

La implementación del Plan Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (2012-2019), se ha venido desarrollando con una serie de actividades coordinadas entre el Estado y la comunidad en general como: creación de planes institucionales y políticas sectoriales, perfeccionamiento del marco legal, promoción del fortalecimiento técnico y financiero, mejoramiento de la gestión de las entidades responsables, promoción e incentivos a instrumentos financieros dirigidos a grupos vulnerables.

Se han creado acuerdos de compromiso tanto para el Estado como para la participación social, ya que requiere una seria articulación en la planificación de los procesos y el establecimiento de normas. El tiempo se identifica en cada uno de los planes de abastecimiento de alimentos que se elaboran en cada departamento y municipio, junto con su partida presupuestal. Los seguimientos y evaluaciones son creados por la CISAN, la cual

se encarga de establecer y desarrollar mecanismos para dichos seguimientos y evaluaciones y que se realizan con el fin de hacer detección temprana de algún tipo de alteración dentro del debido proceso del plan de seguridad alimentaria para lograr hacer correctivos y mejorar la efectividad del plan.

La disponibilidad de alimentos se contempla en los sistemas de monitoreo, a partir de indicadores de producción agropecuaria, así como también se tiene en cuenta la importación de alimentos, los cuales son más baratos que los mismos alimentos nacionales. En el caso del acceso a los alimentos se genera la información obtenida de los sistemas de monitoreo, utilizando indicadores de renta y educación, información demográfica, composición de las familias y otros indicadores.

La financiación de la política pública de seguridad alimentaria y nutricional, tal como lo establece el CONPES (2008), está conformada por los diferentes sectores, las entidades territoriales, la empresa privada, las organizaciones no gubernamentales, las agencias internacionales, las familias y la sociedad. En tal sentido, la fase de implementación de la política pública, está sujeta a la disponibilidad presupuestal que ampara y garantiza el cumplimiento de las acciones planeadas.

En la tabla 4, podemos visualizar la proyección del gasto público en seguridad alimentaria y nutricional, que el DNP (2015) ha aproximado de acuerdo al informe de evaluación institucional y de resultados 2011 a 2014, por cuanto la denominación de los rubros al interior de las entidades no precisa intervención en el PNSAN (2012-2019), lo que impide tener la información exacta al respecto.

Tabla 4.
Proyección gasto público en SAN 2011 - 2014

Cuenta	2011	2012	2013	2014	%
Nación	17,005,328,941	19,425,178,469	15,924,413,937	15,543,551,334	58.0%
Agropecuario	1,194,859,951	1,776,543,125	1,565,139,518	2,239,922,861	10.0%
Agua potable y saneamiento básico	171,077,776	1,095,730,712	625,729,509	332,035,219	3.3%
Alimentación escolar	-	1,462,600	157,418,164	730,770,681	1.3%
Atención a grupos vulnerables	4,552,764,974	5,625,999,681	5,519,830,689	5,915,242,154	31.8%
Deporte y recreación	15,708,871	191,141,605	195,218,363	214,503,454	0.9%
Información	19,253,142	48,078,561	63,871,043	291,545,152	0.6%
Medio ambiente	128,255,149	42,763,827	42,964,380	37,580,554	0.4%
Minas y energía	363,461	696,095	4,772,702	7,186,587	0.0%
Presidencia	-	9,616,206	23,190,420	10,555,538	0.1%
Prevención y atención de desastres	5,885,481,539	2,571,997,504	874,220,109	1,559,502	13.7%
Promoción para el desarrollo	53,102,702	86,206,545	50,417,738	18,501,703	0.3%
Salud	2,723,111	1,425,383	1,464,330	1,082,948	0.0%
Transporte	4,956,930,155	7,955,681,348	6,779,147,769	5,714,746,318	37.4%
Vigilancia y Control	24,808,110	17,835,278	21,029,203	28,318,663	0.1%
Departamento	2,881,784,920	1,848,085,943	2,234,723,851	2,379,698,868	8.0%
Agropecuario	88,008,385	60,592,314	80,917,868	94,145,755	3.5%
Agua potable y saneamiento básico	786,774,954	585,741,143	420,305,641	392,806,353	23.4%
Alimentación escolar	87,187,110	61,574,071	149,267,502	217,452,003	5.5%
Atención a grupos vulnerables	328,522,534	137,114,284	162,694,252	166,719,316	8.5%
Deporte y recreación	206,644,088	205,523,432	198,665,460	229,064,815	9.0%
Infraestructura pública	16,249,970	6,697,291	11,274,036	25,561,393	0.6%
medio ambiente	51,176,144	29,214,167	33,331,618	41,615,171	1.7%
Prevención y atención de desastres	68,078,472	52,031,057	68,665,424	53,155,680	2.6%
Promoción para el desarrollo	175,207,710	127,418,875	106,968,637	198,497,770	6.5%
Salud	123,123,780	58,884,605	67,133,666	72,899,421	3.4%
Transporte	950,811,773	523,294,705	935,499,748	887,781,192	35.3%
Municipio	10,483,667,473	7,159,155,527	11,180,317,581	10,944,801,049	34.0%
Agropecuario	184,048,531	137,481,257	225,569,371	192,252,996	1.9%
Agua potable y saneamiento básico	2,347,791,243	1,401,785,450	2,221,152,028	1,602,868,152	19.0%
Alimentación escolar	529,624,617	474,722,448	562,439,324	745,508,850	5.8%
Atención a grupos vulnerables	1,218,478,055	1,001,661,260	1,467,818,405	1,769,273,986	13.7%
Deporte y recreación	682,356,363	440,736,130	825,831,815	828,050,673	7.0%
Infraestructura pública	316,789,383	115,324,649	223,078,833	249,142,696	2.3%
Medio ambiente	459,341,810	250,536,100	371,452,173	343,343,472	3.6%
Prevención y atención de desastres	437,798,056	259,637,144	305,759,022	279,657,060	3.2%
Promoción para el desarrollo	1,107,439,948	910,302,803	949,843,242	1,034,127,672	10.1%
Salud	172,484,097	72,006,774	145,068,677	112,313,337	1.3%
Transporte	3,027,515,370	2,094,961,511	3,882,304,691	3,788,262,154	32.2%
Total inversión SAN	30,370,781,334	28,432,419,939	29,339,455,370	28,868,051,251	100.0%

Fuente: Departamento Nacional de Planeación- DNP. (2015). *Evaluación Institucional y de Resultados de la Política de Seguridad Alimentaria y Nutricional-PSAN*. Bogotá: Departamento Nacional de Planeación- DNP.

Se observa inversión del gasto público desde los tres niveles del gobierno, siendo en orden de mayor a menor porcentaje el presupuesto de la Nación, departamentos y

municipios. Los objetos de gastos de manera similar están concentrados en atención a población vulnerable, prevención y atención de desastres, transporte, agua potable y saneamiento básico. La destinación presupuestal a través del periodo demostrado en la tabla, no presenta incrementos progresivos, toda vez que durante las vigencias 2012 y 2014 es inferior al periodo inmediatamente anterior.

Así mismo, la relevancia de las acciones es compartida con la cooperación internacional, representada principalmente en la asistencia técnica y fortalecimiento de las capacidades institucionales, complementando la inversión del gobierno nacional. Para el periodo 2010-2015 el aporte asciende a la suma de \$175 mil millones de pesos, de acuerdo al informe del DNP (2015).

2.5 Fase de Evaluación

El proceso de evaluación es indispensable para observar los alcances y límites de la política pública y para retroalimentar el proceso de producción de la política. La evaluación está orientada a resaltar los logros de la política buscando legitimar la acción del estado. La evaluación es una herramienta para gobernar eficaz y eficientemente elevando el nivel del debate (Shurlock, 1999). Según Aguilar (2005), es en esta última etapa que cierra el ciclo de política, donde se hace una investigación para tener un mayor conocimiento, dar explicación y valoración sobre los resultados teniendo en cuenta los logros obtenidos de la Política Pública y de esta forma poder decidir sobre los efectos que se están generando.

Majone (2005), define la evaluación de Políticas Públicas como una disciplina “que se ocupa de recolectar, verificar, e interpretar la información sobre la ejecución y eficiencia de las políticas y programas públicos” (p. 214). La evaluación contribuye a las prácticas de un

buen gobierno. Como afirma Roth (2008) “La actividad evaluadora permite al Estado y a los gobernantes, y también a los ciudadanos, disponer de una mayor información acerca de las consecuencias de sus decisiones y acciones” (p.137). Es por esto que la evaluación es una herramienta que facilita la participación de la ciudadanía.

Roth (2008), propone algunos tipos de evaluación, que pueden variar según el momento en que se realiza, los niveles y quien la realiza; cada uno no menos importante que el otro. Todas las fases del ciclo de la Política Pública abordadas anteriormente son las que configuran la acción gubernamental, máxime el cuestionamiento acerca de los alcances y los límites del Estado en acción, en particular la legitimidad que pueden o no lograr los gobiernos a través de las políticas públicas.

La evaluación permite conocer si el Estado se encuentra realizando bien su papel o si por el contrario debe realizar correctivos. Para Roth (2008), los ejercicios analíticos son herramientas que permiten la comprensión, comunicación y el control. La evaluación de la política pública es proceso sistemático que busca supervisar la ejecución de actividades que determinan los responsables de la política y quienes dan información de las actividades desarrolladas, con el fin de realizar los ajustes que garanticen el logro de los objetivos. La evaluación es el seguimiento continuo al programa de políticas implementado y que se está ejecutando, incluye tareas de registro de la información, controles de calidad y procesamiento para la toma de decisiones en cualquier momento.

La evaluación conforme lo expresa Weiss (1998), se centra en medir y analizar las políticas implementadas, la verificación de que estas se cumplan conforme fueron estipuladas, y en cumplimiento del marco normativo de acción. La evaluación es un proceso donde se revisa lo que se realizó en la implementación y si esta implementación está

sujetándose a las normas y políticas estipuladas. Para realizar una evaluación, se debe contemplar el objeto de esta, su alcance y los objetivos que la cobijan. Pues a través de esta evaluación, se audita las políticas implementadas determinado si cumplen con los requerimientos predeterminados antes de la implementación. La evaluación tiene un proceso o unas etapas a seguir:

La evaluación de las Políticas Públicas rectifica el cumplimiento de la ley, estudiando los procesos y esclareciendo los objetivos de la acción logrando legitimar al Estado con respecto a la gestión que realizan. Uno de los objetivos principales de la evaluación es juzgar el desempeño de la intervención de las Políticas Públicas, el otro es la rendición de cuentas al ciudadano. Feinstein (2007), afirma “el primer propósito se cumple con las llamadas evaluaciones formativas, cuya finalidad es el aprendizaje, en tanto que el segundo propósito caracteriza a las llamadas evaluaciones sumativas” (2007).

El primer propósito es constructivo por naturaleza, ya que a través de la evaluación se pueden dar cuentas de la efectividad del programa y de esta forma mejorarlo logrando así la autoevaluación. El segundo propósito se realiza para dar cuentas de su efectividad, juzgando la idoneidad y deseabilidad del programa, esto se conoce como “evaluación de resultado o impacto” o “evaluación expost”. La evaluación tiene tres tipos según como se realicen y el propósito que busque, el primer tipo de evaluación es la evaluación ex-ante, este tipo de evaluación es cuando la pregunta a responder es ¿Qué hacer?, al lograr identificar qué es lo primero que se debe hacer se debe responder una segunda pregunta, ¿funcionará lo que se va a hacer?

Con respecto a esta pregunta Roth (2008), recomienda “un instrumento prospectivo y de ayuda a la decisión consiste en pronosticar cuáles serán los impactos futuros causados por

un proyecto, al analizar las diversas opciones diseñadas, generalmente en función de tres criterios: su eficiencia, su impacto previsible y su impacto en otras políticas públicas” (2004,143). Weiss (1998), hace referencia al momento antes de llevar a cabo las Políticas Públicas, en donde se realiza un análisis concienzudo para su diseño.

El segundo tipo de evaluación es la evaluación sobre la marcha o el monitoreo, con respecto a este punto se formula una nueva pregunta ¿se está haciendo bien?, ya que se puede concluir que el monitoreo es un seguimiento a los esfuerzos y los insumos utilizados como también a los logros alcanzados durante la implementación. Este tipo de evaluación tiene como objetivo principal verificar y asegurar una buena ejecución de la acción al identificar los problemas que no permiten el logro de lo que se quiere conseguir.

Según Weiss (1998), corresponde a las acciones que se realizan durante el ejercicio gubernamental, con el fin de garantizar el efectivo uso de los recursos que se utilicen en el desarrollo de los objetivos y a su vez poder realizar las modificaciones que sean pertinentes. El tercer tipo de evaluación es la ex-post o de resultados, la cual se refiere a la pregunta que surge cuando la implementación ya tiene un tiempo prudencial de estar efectuándose, esta pregunta sería ¿funcionó lo que se hizo?, porque lo más importante además de evaluar el proceso, es evaluar los resultados obtenidos, visualizando si los objetivos implementados se lograron alcanzar.

La evaluación de resultados también implica tres distintos propósitos, inicialmente implica llevar un carácter descriptivo y de esta forma identificar lo que se ha realizado, seguidamente hacer un diagnóstico que serviría para poder ver las evidencias del éxito o fracaso de los objetivos implementados, esto también sirve de experiencia para la elaboración de otras Políticas Públicas. Para Weiss (1998), se desarrolla cuando se da por

terminada la intervención del Estado o de forma parcial algún ciclo de importancia, involucrando un análisis y valoración de los resultados.

La importancia de diseñar planes de evaluación de políticas públicas está basado en tres objetivos que en primer lugar se refiere al valor instrumental del análisis y diseño, esto se focaliza en la manera como se formuló el problema, ya que si no se encuentra un problema correctamente formulado los medios de implementación usados no serían los apropiados y los resultados no alcanzarían los objetivos para mitigar el problema. Si no se tiene claro que se quiere solucionar y lo que más preocupa de esto, es darse cuenta que el problema ha sido solucionado. En segundo lugar diseñar los planes de evaluación antes de realizar la implementación de la Política Pública ayuda a esta misma implementación a tener una mejor orientación, lo que produciría unos mejores resultados. En tercer lugar ayuda a la retroalimentación cuando la política este implementándose.

El diseño de una evaluación establece principios que ayudan a orientar el ejercicio. Estos principios son relevantes y pertinentes en la política pública, la eficiencia y su eficacia o efectividad. Estos ejercicios de evaluación logran orientar la forma en cómo se deben resolver varias inquietudes, se podría decir que la evaluación de una Política Pública debería ir orientada a los objetivos propuestos y lo que se espera conseguir de estos mismos, ya que si los resultados obtenidos resolvieron otros problemas con poca influencia y el problema principal no haya sido efectivo, esto puede evidenciar un mal diseño de la Política Pública junto con una mala implementación, dando como resultado la reforma o terminación del ejercicio.

Las evaluaciones en la mayoría de los casos buscan responder a las preguntas: ¿Cuáles son los efectos atribuibles a la Política Pública?, ¿hasta qué punto la situación actual

responde a factores ajenos o distintos a la política implementada?, aunque son preguntas bastante difíciles la evaluación es un ejercicio que facilita el aprendizaje. Los métodos de evaluación pueden ser cualitativos como también cuantitativos o mixtos, los cualitativos se refieren a la observación etnográfica, los cuantitativos al uso de grupos de control. Para saber qué métodos utilizar, se tiene en cuenta información que se tiene y el grado de generalización que se quiere conseguir en cuanto a los resultados de la indagación.

La evaluación tiene también modalidades que participan en ella, la primera modalidad es la evaluación externa la cual la realizan expertos de la entidad que se quiere evaluar, la segunda modalidad es la evaluación mixta o pluralista la cual está conformada por expertos externos y beneficiarios. Por último, se tiene la evaluación interna o autoevaluación; en esta modalidad hacen parte ejecutores o beneficiarios de la política.

Para realizar una evaluación es importante mencionar que los participantes deben ser de diversas índoles, perfil o interés de tal forma que se pueda identificar múltiples perspectivas. Los momentos en que se debe practicar la evaluación dependerán únicamente de las características de la política. Es muy importante también identificar el lugar donde los evaluadores deben dirigirse y así obtener la información necesaria. La planeación de los ejercicios de evaluación ayuda a revisar y orientar la estructura del problema y su implementación, facilitando la retroalimentación y las decisiones con respecto a modificar o no la política. Las evaluaciones deben contener descripciones de cada uno de los objetivos de las políticas, estrategias, indicadores y actividades más importantes.

De acuerdo con el Gobierno de Colombia (2012), para el caso de la Seguridad Alimentaria, la entidad responsable del seguimiento y monitoreo de la ejecución del Plan, es la Secretaría Técnica de la Comisión Intersectorial de Seguridad Alimentaria y Nutricional

(CISAN). Esta secretaría creó un tablero de control “con indicadores de gestión, productos y resultado con responsables institucionales, que permite hacer seguimiento a las estrategias y acciones contenidos en este plan” (p.39). La evaluación la realiza a partir de “instrumentos de seguimiento a políticas públicas tales como el Sistema Único de Inversiones y Finanzas Públicas SUIFP” (p.39).

En Colombia las evaluaciones pueden observarse a través de la realización de encuestas porque son herramientas fundamentales de la política pública y un insumo básico para proponer acciones en seguridad alimentaria y nutricional. La misma, según el Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación de España (2012), “es una herramienta de evaluación de resultados por medir estos tanto a corto plazo como a largo plazo de los programas”. La existencia de un efectivo sistema de seguimiento y evaluación otorga la información necesaria sobre el cumplimiento de las acciones establecidas en el plan y sirve para la toma de decisiones

La FAO (2015), desarrolló el primer informe de seguimiento al Plan Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional 2012-2019, a través de la herramienta de sistema de seguimiento y evaluación – SsyE que suministra información acerca del cumplimiento de las acciones del plan. En este informe, pudo demostrar el avance de la gestión 2012-2014 en 3 de las 6 estrategias establecidas en el plan, determinando la necesidad de fortalecer la coordinación interinstitucional, la participación social y comunitaria en la construcción de planes y programas, fortalecimiento de las intervenciones para aquellas acciones que aún no se han desarrollado.

La anterior evaluación de resultados, permitió identificar los indicadores con incumplimiento de metas como: Reducción del exceso de peso en adultos mujeres y

hombres, rendimiento promedio agrícola del grupo de alimentos prioritarios (GAP) y duración de la lactancia materna exclusiva. No obstante, se logra avance en la reducción del porcentaje de la población subalimentada, tasa de mortalidad infantil en menores de 5 años, proporción de bajo peso al nacer, hectáreas cosechadas del GAP, toneladas producidas del GAP, porcentaje de población bajo la línea de pobreza, indigencia o extrema pobreza.

En ésta última converge la evaluación de las acciones descritas en la fase de implementación para cada una de las entidades del estado, sin embargo, tal como se describió anteriormente, son diversas fuentes de información las que evalúan la gestión intra e interinstitucional en torno a la seguridad alimentaria y nutricional en Colombia.

3. Balance del Análisis Secuencial de la Política Pública de Seguridad Alimentaria en Colombia

Según el Consejo Nacional de Política Económica Social- CONPES en su documento 113 de 2008, la Seguridad Alimentaria Nacional se refiere a “la disponibilidad suficiente y estable de alimentos, el acceso y el consumo oportuno y permanente de los mismos en cantidad, calidad e inocuidad por parte de todas las personas” (p.3) y por ende, para lograr esta afirmación, se desarrolla el sistema de construcción de las Políticas Públicas coordinada tras un ciclo de formulación, implementación y evaluación, el cual tiene un carácter garantista en la Constitución y que se puede apoyar a través de mecanismos como el de la tutela y con ello las sentencias de los jueces, para su oportuna aplicación.

Entre tanto, el gobierno nacional orienta las políticas públicas en seguridad alimentaria con el fin de reducir la pobreza extrema y la construcción de la igualdad para todas las personas. Según el Departamento Nacional de Planeación- DNP (2015), para el mes de

diciembre del 2015 la población de Colombia se situó en un 27,8% por debajo de la línea de pobreza, según este estudio la pobreza disminuyó en un 0.7% entre los años 2014 y 2015. La meta planteada era de un 27, 6% teniendo en cuenta los anteriores resultados el nivel de cumplimiento fue del 77, 7%. Según estas estadísticas que arroja el balance del año 2015 del plan nacional de desarrollo, en los últimos cinco años la pobreza se ha logrado reducir en unos 0,035 puntos según el indicador de Gini, que mide los niveles de reducción año por año.

Los ingresos económicos de los hogares más pobres han tenido un crecimiento del 10%, con este aumento demuestra que la pobreza en Colombia se puede erradicar partiendo desde el nivel de ingresos que reciben las familias más pobres del país, con un aumento progresivo de este, se disminuye los márgenes de pobreza extrema, generando más oportunidades a estos hogares de satisfacer sus necesidades básicas. Entre los años 2014 al 2015 la pobreza pasó de un 21,9% a un 20,2%, indicando que 700 mil personas salieron de la pobreza extrema en estos años, una señal que las políticas aplicadas para la reducción de la pobreza relativamente han funcionado, y aún deben seguir impulsándose para lograr la equidad y la igualdad social.

En cuanto a la evaluación la política se encontró que la disminución de los precios en los alimentos presenta mejores efectos en contraste con el aumento del presupuesto en Asistencia Alimentaria que fue la que peores resultados arrojó.

Serrano y Sotaquira (2005) se acercan al problema de disponibilidad de alimentos desde la evaluación de las políticas implementadas en Colombia en los últimos tiempos, detallando las consideraciones para la construcción de un modelo de simulación de dinámica de sistemas tales como la producción agrícola y la cantidad de superficie cultivada. Se considera

un enfoque de país y se valoran los efectos de las políticas propuestas desde el Plan de Desarrollo Nacional en Colombia 2002 – 2006.

Para la Organización de Las Naciones Unidas (2015), a pesar de estos aspectos negativos, el primer objetivo del desarrollo sostenible, en Colombia, corresponde a “poner fin a la pobreza en todas sus formas” (p.1) y cuya meta deberá cumplirse en el año 2030, en donde se supone ya se ha logrado al menos la reducción de al menos a la mitad de personas que viven en la pobreza, a partir de la puesta en marcha de medidas de protección social, garantizando el derecho a servicios básicos, bienes y otros recursos con apoyos financieros; también tiene en cuenta a aquellas personas que viven en crisis por motivos de desastres ambientales, económicos y sociales.

El segundo objetivo corresponde a “Poner fin al hambre, lograr la seguridad alimentaria y la mejora de la nutrición y promover la agricultura sostenible”. Lo que se busca con este objetivo es el acceso de las personas a la alimentación sana y suficiente para finiquitar con la malnutrición; así como también duplicar la producción agrícola, aplicando prácticas que contribuyan al mantenimiento del ecosistemas, pero al mismo tiempo se pueda incrementar dicha productividad.

Según la Organización de Las Naciones Unidas (2015), el apoyo internacional hace parte fundamental del logro de los objetivos, ya que por medio de éste se pueden desarrollar tecnologías que promuevan la investigación y producción agrícola. Finalmente, un punto en el que siempre se ha visto afectada Colombia, es la volatilidad de los precios de los alimentos y por lo tanto, es primordial la adopción de medidas para garantizar el buen funcionamiento de los mercados para evitar o limitar esta problemática.

El tercer objetivo del plan es: “Garantizar una vida sana y promover el bienestar para todos en todas las edades” (p. 3), en donde se busca la reducción de la tasa de mortalidad materna, epidemias, enfermedades de transmisión sexual, muertes por accidentes de tránsito, muertes a causa de productos químicos o contaminantes del ambiente. También busca incrementar la financiación a la salud y reducir los riesgos en materia de salud (Organización de Las Naciones Unidas, 2015).

Tabla 5.

Matriz DOFA Política SAN

Fortalezas	Debilidades
El gobierno nacional cuenta con los recursos para orientar las Políticas Públicas en seguridad alimentaria con el fin de reducir la pobreza extrema y la construcción de la igualdad para todas las personas.	Diversidad de criterios en cuanto al manejo de las políticas públicas. El enfoque del Plan Nacional de Seguridad Alimentaria está parcialmente centrado en acciones de asistencialismo para muchos y proyectos productivos con coberturas limitadas.
Oportunidades	Amenazas
Los ingresos que reciban las familias más pobres del país. Las políticas aplicadas para la reducción de la pobreza han funcionado. La disminución de los precios en los alimentos. Acceso de las personas a la alimentación sana y suficiente para finiquitar con la malnutrición	Inestabilidad frente al cumplimiento del proceso de políticas públicas en seguridad alimentaria.
Elaboración propia	

Ahora bien, se presenta como un reto lograr lo propuesto por el Ministerio de Salud, que dentro de su dimensión seguridad alimentaria y nutricional propone: “Contar con una adecuada oferta del grupo de alimentos prioritarios establecidos en el Plan de Seguridad Alimentaria y Nutricional” y “Garantizar el acceso al grupo de alimentos prioritarios”, los cuales son abordados desde la perspectiva de una efectiva gestión de las Políticas Públicas y el Plan Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional. Así como “Lograr que la población colombiana consuma una alimentación completa, equilibrada, suficiente y adecuada” y “Mejorar el nivel de aprovechamiento y utilización biológica de los alimentos”, los cuales

se deben desarrollar a partir de la gestión mencionada anteriormente y de alianzas estratégicas entre diversos sectores económicos, así como también con la participación de toda la sociedad en los programas que se efectúen al respecto (Ministerio de Salud y Protección Social de Colombia, 2012).

Conclusiones

El principal objetivo de la política pública para la seguridad alimentaria y nutricional es garantizar que la población en todo momento y de forma permanente disponga, acceda y consuma la alimentación adecuada en calidad y cantidad suficiente para tener una vida activa y sana. Es por ello que los esfuerzos del Gobierno Nacional en el periodo de estudio, permiten visibilizar la identificación del problema, como eje trascendental del desarrollo humano, rural y económico del país.

Colombia ha implementado estrategias de política diseñadas para invertir en seguridad alimentaria, para ello, se han diseñado programas y proyectos que buscan fortalecer la política agraria como punto de partida, desde la producción, la distribución, hasta la comercialización de alimentos como medio de combate de la pobreza extrema. El objetivo principal de esta investigación ha sido analizar la Política Pública de seguridad alimentaria y nutricional en Colombia, partiendo de la identificación del problema y los elementos necesarios para el análisis efectivo desde los diferentes modelos de políticas públicas empleado.

Por lo tanto, para realizar el análisis de una política pública existen diversos métodos, el caso en estudio se fundamentó en el enfoque secuencial planteado inicialmente por Laswell, retomado por Charles O. Jones y popularizado por James Anderson; el cual corresponde a un modelo de secuencias lógicas que comprende las siguientes fases: identificación del problema, creación de la agenda, formulación las soluciones y decisiones, implementación y evaluación. Se recurrió a este enfoque para facilitar el estudio de las

diferentes etapas de la política pública vigente para Colombia, bajo la consideración que no se entiende la política pública como un proceso lineal.

Se reconoce el problema alimentario y nutricional en Colombia como una situación compleja que hace parte de una de las mayores contrariedades estructurales del país, como es el histórico nivel de desigualdad que ha llevado al mismo Estado a recurrir al diseño de metodologías enfocadas en el cierre de brechas socioeconómicas dentro de la planeación del desarrollo.

En el modelo secuencial, se parte de la identificación del problema a través de la determinación de los factores de mayor incidencia individual o colectiva, está condicionado particularmente a la experticia de quien diseña la política pública, los recursos disponibles, paradigmas y la voluntad política. Es decir, el hecho de priorizar la estricta problemática en sí, no garantiza que sea resuelta o que se obtengan los resultados esperados.

A la hora de tomar la decisión, el modelo secuencial plantea el marco normativo de acción, en el cual se reconoce el derecho a la alimentación a partir de los instrumentos internacionales como la Declaración Universal de los Derechos Humanos y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, complementado con los lineamientos de la FAO que inciden en las agendas públicas nacionales, en este caso la colombiana. Luego del proceso de formulación se encuentra la decisión materializada en los diferentes documentos CONPES, especialmente el documento CONPES Social 113 de 2008 que estableció la Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (PSAN) y que determinó dentro de sus estrategias, la necesidad de construir y ejecutar un Plan Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (PNSAN), el cual finalmente sería formulado para el periodo 2012-2019.

En razón a lo anterior y con fundamento en el presente trabajo, se logra determinar que desde el momento de la formulación de la política pública, el 78% de los departamentos del país han cumplido con el mandato legal del diseño y hechura de la política pública en cada territorio. Esto representa a 5 departamentos donde el problema no se ha priorizado ni materializado en las agendas públicas y a la fecha carecen de planes estructurados que contribuyan a la garantía del derecho fundamental.

En la fase de Implementación de las Políticas Públicas se presentan un conjunto deliberado y secuencial de actividades, orientadas al logro de los propósitos y objetivos que buscan mitigar el problema. La implementación de la política desarrolla lo descrito en los pasos anteriormente expuestos, cumpliendo con las directrices previstas en cada objetivo diseñado. Para ello se debe planificar y organizar detalladamente cada una de las acciones establecidas y ajustarlas al modelo a implementar.

En el modelo secuencial, la fase de implementación describe la forma de materializar la ejecución de las decisiones cuando se dispone de los requisitos legales, financieros y técnicos para el cumplimiento de los objetivos. De los resultados obtenidos en el presente trabajo, se puede concluir que las acciones implementadas han contribuido parcialmente a mejorar las condiciones de la población, no obstante, se evidencian acciones aún sin considerar que se encuentran establecidas en el Plan Nacional.

Es así, como el plan de acción determinado en el CONPES 113 (2008), establece las líneas de política en el marco de dimensiones o perspectivas que buscan garantizar la disponibilidad, el acceso, consumo, inocuidad y el aprovechamiento biológico de los alimentos, mediante acciones concretas que desde la institucionalidad se desarrollan, sin embargo, analizada la política pública se concluye que dispone de diversas acciones

tendientes a mejorar la calidad de vida desde los diferentes entornos y sectores, pero carece de acciones que promuevan el empleo como condición para acceder de manera permanente a los alimentos de la canasta familiar. Es decir, el enfoque del plan está parcialmente centrado en acciones de asistencialismo y proyectos productivos con coberturas limitadas.

En el modelo de secuencias lógicas, la evaluación es la consecuencia de las decisiones como proceso evolutivo que promueve el aprendizaje continuo. Para el caso particular de este enfoque, es legítimo evaluar permanentemente todas las fases a fin de ir ajustando la política pública y contribuir a la mejora de los resultados planeados. Muestra de ello, son los indicadores monitoreados por el Observatorio de Seguridad Alimentaria y Nutricional que evalúan la política frecuentemente y podríamos percibir que en Colombia se está aplicando el enfoque secuencial acá estudiado.

En desarrollo de la fase de evaluación, se requiere fortalecer los sistemas información financiera y de financiamiento, que permitan identificar y evaluar la inversión del gasto público con exactitud en diferentes periodos de tiempo para entidades públicas y privadas. Esto significa, que tal como se describió en el presente trabajo con base en DNP (2015), las inversiones directas o indirectas no son perceptibles en su totalidad, dado que los rubros no permiten identificarlo; por tal razón, es preciso considerar el ajuste de los criterios de evaluación de la política en este sentido, unificando estructuras presupuestales o sistemas de reportes obligatorios que permitan reconocer la inversión real en la implementación de la política pública.

Así las cosas, el proceso de evaluación es indispensable para observar los alcances y límites de la Política Pública y para retroalimentar el proceso de formulación. La evaluación está orientada a resaltar los logros de la política buscando legitimar la acción del estado, en

tal sentido, para el caso de la política de seguridad alimentaria se da valor al sistema de seguimiento y evaluación en proceso de ejecución que permite demostrar el nivel de gestión de las instituciones, pero se observa desconocimiento de las demás acciones privadas y de organismos no gubernamentales que trabajan para contribuir en la seguridad alimentaria y nutricional de las comunidades.

Para finalizar, el presente trabajo permitió dar cumplimiento de los objetivos propuestos y en este sentido, analizar desde un modelo secuencial la formulación de la política pública de seguridad alimentaria y nutricional de Colombia, que ha contribuido progresivamente a mejorar la calidad de vida de la población más vulnerable. No obstante, requiere de tres aspectos importantes para considerar en su posible reformulación, primero: aumentar el presupuesto de inversión que permita ampliar coberturas en las acciones sostenibles y sustentables, y reducir las limitaciones de la atención; segundo: considerar líneas de acción contundentes en relación con generación de empleo; tercero: promover la formulación prioritaria de la política pública a través de expertos, en aquellos departamentos que por diversas razones no han avanzado luego de 9 años de vigencia del CONPES 113.

Referencias Bibliográficas

- Acosta M., A. D. (2014). *La seguridad alimentaria*. Recuperado el 13 de 12 de 2016, de <http://www.elheraldo.co/columnas-de-opinion/la-seguridad-alimentaria-170910>
- Aguilar Villanueva, L. F. (1992). *El estudio de las políticas públicas*. México: Porrúa.
- Aguilar, L. F. (2005). *Las políticas públicas: su aporte”, Democracia, desarrollo y políticas públicas*. Guadalajara: Centro Universitario de Ciencias Económico Administrativas.
- Alcaldía de Bogotá. (01 de 01 de 2016). *Guía para la formulación, implementación y evaluación de las Políticas Públicas distritales*. Recuperado el 09 de 05 de 2017, de http://www.culturarecreacionydeporte.gov.co/sites/default/files/adjuntos_paginas_2014/pr-pol-10_v1_formulacion_implementacion_y_evaluacion_de_politicas_publicas_del_sector_1.pdf
- Alcaldía de Medellín. (2008). *Uso del suelo*. Medellín: Alcaldía de Medellín.
- Arboleda Noreña, L. G. (2014). *El proceso educativo en la recuperación nutricional de los niñas y niñas*. Sabaneta: Universidad de Manizales.
- Arburg. (2015). *Eficiencia en la producción*. México: Arburg.
- Arenas Herreño, L. M. (2016). *Análisis comparado de las políticas y planes de Seguridad Alimentaria y Nutricional –SAN– departamentales en Colombia. Formulación, objetivos y estrategias de implementación*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- Arias G., F. (2006). *El proyecto de investigación*. Caracas: Episteme.
- Barret, S. y. (1981). *Policy and Action: Essays on the Implementation of Public Policy*. London: Methuen.
- Betancourt García, M. (2015). *Política de seguridad alimentaria nutricional (SAN) y desarrollo territorial en Colombia*. Madrid: Universidad Complutense de Madrid.
- Birkland, T. (2005). *An introduction to the policy process: theories, concepts, and models of public policy making*. New Cork: M.E Sharpe .
- Cisco. (2007). Comunicaciones unificadas. *Revista PC World*, 27(5), 16.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe -CEPAL. (2015). *Proyecto gestión de información para políticas públicas y proyectos para el desarrollo rural, agropecuario y seguridad alimentaria en Centroamérica*. México: CEPAL.

- Comisión Económica para América Latina y el Caribe -CEPAL. (2017). Impacto social y económico de la malnutrición Modelo de análisis y estudio piloto en Chile, el Ecuador y México. Santiago : CEPAL
- Comité de Seguridad Alimentaria Mundial. (2012). La seguridad alimentaria y el cambio climático. Roma: Grupo de alto nivel de expertos en seguridad alimentaria y nutrición- HLPE.
- Comité Distrital Intersectorial de Alimentación y Nutrición . (2007). *Política Pública de seguridad alimentaria y nutricional para Bogotá D.C.* Bogotá: Comité Distrital Intersectorial de Alimentación y Nutrición .
- Consejo Nacional de Política Económica Social- CONPES. (2008). *Documento 113*. Recuperado el 18 de 05 de 2017, de <https://www.minsalud.gov.co/Documentos%20y%20Publicaciones/POL%C3%8DTICA%20NACIONAL%20DE%20SEGURIDAD%20ALIMENTARIA%20Y%20NUTRICIONAL.pdf>
- Departamento Nacional de Planeación- DNP. (2008). *Seguridad Alimentaria y Nutricional*. Recuperado el 12 de 04 de 2017, de <https://www.dnp.gov.co/programas/desarrollo-social/pol%C3%ADticas-sociales-transversales/Paginas/seguridad-alimentaria-y-nutricional.aspx#>
- Departamento Administrativo de Nacional de Estadística- DANE. (01 de 09 de 2014). *Colombia avanza en una mejor calidad de vida*. Recuperado el 10 de 04 de 2017, de https://www.dane.gov.co/files/varios/evento_calidad_vida/Discurso_director_Calidad_vida_09_14.pdf
- Departamento de Vaupés . (2011). *Plan departamental de seguridad alimentaria y nutricional del Vaupés*. Amazonía: Departamento de Vaupés .
- Departamento Nacional de Planeación DNP. (2009). *Guía para la formulación, implementación y evaluación de Políticas Públicas Distritales*. Recuperado el 18 de 05 de 2017, de http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:5Gh-58C4ibMJ:www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/adminverblobawa%3Ftabla%3D_T_NORMA_ARCHIVO%26p_NORMFIL_ID%3D1812%26f_NORMFIL_FILE%3DX%26inputfileext%3DNORMFIL_FILENAME+&cd=2&hl=es-419&ct=clnk&gl=co
- Departamento Nacional de Planeación- DNP. (2015). *Balance de Resultados 2015*. Recuperado el 18 de 05 de 2017, de https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Sinergia/Documentos/Balance_de_Resultados_PND_2015.pdf
- Dinero. (28 de 03 de 2015). *¿Estaría en riesgo la seguridad alimentaria de Colombia?* Obtenido de <http://www.dinero.com/pais/articulo/la-seguridad-alimentaria-colombia-esta-riesgo/207212>

- El País. (04 de 03 de 2016). *34 millones de personas padecen hambre en Latinoamérica y Caribe* . Obtenido de <http://www.elpais.cr/2016/03/04/34-millones-de-personas-padecen-hambre-en-latinoamerica-y-caribe/>
- Escobar Yéndez, N. V. (2000). La innovación tecnológica. *Revista Medisan*, 4(4), 3-4.
- Fajardo Sánchez, C. (2008). *Relación entre la percepción de seguridad alimentaria y el estado nutricional de los miembros de un grupo de hogares en el municipio de Guasca- Cundinamarca 2008*. bogotá: Pontificia Universidad Javeriana.
- Fernández Arroyo, N. (2012). *Planificación de políticas, programas y proyectos sociales* . Buenos Aires: Fundación CIPPEC.
- Fernández Sánchez, E. y. (1996). El proceso de innovación tecnológica en la empresa. *Revista Investigaciones Europeas de Dirección y Economía de la Empresa*, 2(1), 29-45.
- Fonseca, L. A. (2004). *Propuesta de estrategia e instrumentos para mejorar la seguridad alimentaria en Colombia*. Bogotá: Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura- FAO.
- Gobierno de Colombia. (2012). *Plan Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (PNSAN) 2012 – 2019*. Recuperado el 09 de 05 de 2017, de <http://www.osancolombia.gov.co/doc/pnsan.pdf>
- Gómez, J. J. (2010). *El ciclo de las Políticas Públicas*. Guatemala: Naciones Unidas.
- Gordillo, G. Méndez, O. (2013). *Seguridad y Soberanía Alimentarias*. S.L.: FAO
- Hernández Sampieri, R., & Fernández Collado, C. y. (2006). *Metodología de la investigación*. México: McGraw Hill.
- Hurtado León, I. y. (1998). *Paradigmas e investigación: tiempos de cambios*. Valencia: Clemente.
- Icarito. (03 de 12 de 2009). *Los poderes del Estado*. Recuperado el 10 de 04 de 2017, de <http://www.icarito.cl/2009/12/88-119-9-3-nacion-y-estado.shtml/>
- Instituto Colombiano de Bienestar Familiar –ICBF . (2017). *Encuesta Nacional de Situación Nutricional en Colombia- ENSIN*. Bogotá: ICBF.
- Jiménez Benitez, W. G. (2008). *Gobierno y Políticas Públicas*. Bogotá: Escuela Superior de Administración Pública- ESAP.
- Jones, Charles O. (1970), "An introduction to the study of Public Policy", Ed. Duxbury Press, USA
- Lahera P., E. (2004). *Política y políticas públicas*. Santiago de Chile: Naciones Unidas.
- Maggiolo, I. y. (2007). Políticas públicas: proceso de concertación Estado-Sociedad. *Revista Venezolana de Gerencia*, 12(39).

- Majone, G. (2005). Evidencia, Argumentación y Persuasión en la formulación de políticas. México: FCE,
- Mariño, E. P. (2008). Estado del arte del área del arte dramático en Bogota D.C. Bogotá: Alcaldía de Bogotá.
- Mejía Jiménez, J. (2012). Modelos de implementación de las políticas públicas en Colombia y su impacto en el bienestar social. *Revista Analecta Política*, 2(3), 141-164.
- Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación de España. (2012). *Tipos de evaluación: monitoreo, resultado e impacto*. Recuperado el 23 de 05 de 2017, de <http://www.endvawnow.org/es/articles/340-tipos-de-evaluacion-monitoreo-resultado-e-impacto.html>
- Ministerio de Relaciones Exteriores de la República de Argentina. (2015). *Segunda Comisión de Asuntos Económicos y Financieros*. Obtenido de <http://enaun.mrecic.gov.ar/content/segunda-comisi%C3%B3n-asuntos-econ%C3%B3micos-y-financieros>
- Ministerio de Salud y Protección Social de Colombia. (2009). *Plan Decenal Lactancia Materna 2010 - 2020*. Bogotá: Ministerio de Salud y Protección Social de Colombia.
- Ministerio de Salud y Protección Social de Colombia. (2012). *Dimensión seguridad alimentaria y nutricional*. Recuperado el 18 de 05 de 2017, de <https://www.minsalud.gov.co/plandecenal/Documents/dimensiones/dimension-seguridadalimentariaynutricional.pdf>
- Ministerio de Salud y Protección Social de Colombia. (13 de 03 de 2013). *Nace primer Observatorio de Seguridad Alimentaria y Nutricional de Colombia y de América Latina*. Recuperado el 13 de 12 de 2016, de <https://www.minsalud.gov.co/Paginas/Seguridad-Alimentaria.aspx>
- Ministerio de Salud y Protección Social de Colombia. (22 de 02 de 2016). *ABECÉ de la Política de Seguridad Alimentaria y Nutricional*. Recuperado el 18 de 05 de 2017, de <https://www.minsalud.gov.co/sites/rid/Lists/BibliotecaDigital/RIDE/VS/PP/SNA/abc-seguridad-alimentaria-nutricional.pdf>
- Muller, P. (2000). Elementos para una estrategia de investigación sobre políticas públicas. *Revista Innovar de Ciencias Administrativas y Sociales*(16), 49-54.
- Muller, P. (2000). L'analyse cognitive des politiques publiques : vers une sociologie politique de l'action publique. *Revue française de science politique*, 50(2), 189-208.
- Muñoz Rivas, B. (04 de 02 de 2015). *Marco teórico: Las políticas públicas*. Recuperado el 09 de 05 de 2017, de <https://bernardomunozrivas.wordpress.com/tag/gestion-publica/>

- Observatorio de Seguridad Alimentaria y Nutricional en Colombia (OSAN). (05 de 05 de 2014). *Informe técnico del subsistema de información de alertas en seguridad alimentarias y nutricional* . Recuperado el 13 de 12 de 2016, de <https://www.minsalud.gov.co/sites/rid/Lists/BibliotecaDigital/RIDE/VS/PP/SNA/Informe-subsistema-informacion-Alertas-seguridad-alimentaria-nutricional.pdf>
- Observatorio de Seguridad Alimentaria y Nutricional en Colombia (OSAN). (2015). *Comunicación en las regiones*. Recuperado el 14 de 12 de 2016, de <https://www.minsalud.gov.co/Regiones/Paginas/MinSalud-promueve-pol%C3%ADtica-p%C3%BAblica-de-seguridad-alimentaria-y-nutricional.aspx>
- Ocampo, J. A. (2004). *Reconstruir el futuro. Globalización, desarrollo y democracia en América Latina* . Bogotá: Norma.
- Olavarria Gambi, M. (2007). *Conceptos Básicos en el Análisis de Políticas Públicas* . Santiago de Chile: Universidad de Chile.
- Organización de Las Naciones Unidas . (23 de 09 de 2015). *Objetivos de desarrollo sostenible en Colombia*. Recuperado el 09 de 05 de 2017, de <http://nacionesunidas.org.co/ods/objetivo-2-poner-fin-al-hambre-lograr-la-seguridad-alimentaria-y-la-mejora-de-la-nutricion-y-promover-la-agricultura-sostenible/>
- Organización de Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO). (2011). *Una introducción a los conceptos básicos de la seguridad alimentaria*. Recuperado el 14 de 12 de 2016, de <http://www.fao.org/docrep/014/al936s/al936s00.pdf>
- Organización de Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO). (2015). *El estado de la inseguridad alimentaria en el mundo*. New York: FAO.
- Organización de Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO). (2016). *Monitoreo de la seguridad alimentaria y nutricional como apoyo a políticas públicas en América Latina y el Caribe*. Recuperado el 09 de 05 de 2017, de <http://www.fao.org/3/a-i5442s.pdf>
- Ostrom, Elinor, "Institutional Rational Choice. An Assessment of the Institutional Analysis and Development Framework" en Sabatier, Paul A. (1999), "Theories of the Policy Process", Ed. Westview Press, USA, 289 patinas.
- Parsons, W. (2007). *Políticas Públicas: Una introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas* . México: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales- FLACSO.
- Peters, G. (1999). *La política de la burocracia*. México: FCE.
- Ramírez Chaparro, C. (2011). *Elementos para el análisis y la estructuración de políticas públicas en América Latina*. Bogotá: Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo- CLAD.

- Restrepo Yepes, O. C. (2011). La protección del derecho alimentario en Colombia: descripción y análisis de las políticas públicas sobre alimentación y nutrición desde 1967 a 2008. *Opinión Jurídica*, 10(20), 47-64.
- Romero Oñate, M. C. (2008). *Lineamientos para una política de seguridad alimentaria y desarrollo regio local para la ciudad de Cúcuta*. Bogotá: Escuela Superior de Administración Pública.
- Romero Polanco, E. (2009). "El estado de la inseguridad alimentaria en el mundo / Los precios elevados de los alimentos y la seguridad alimentaria: amenazas y oportunidades. *Revista Latinoamericana de Economía*, 40(156), 221-225.
- Roth Deubel, A. N. (2008). Perspectivas teóricas para el análisis de las políticas públicas: ¿de la razón científica al arte retórico? *Revista Instituto de Estudios Políticos, Universidad de Antioquia*(33), 61-97.
- Ruiz Franco, L. A. (2004). *Análisis de la política pública de seguridad alimentaria y nutricional de Bogotá 2004-2008*. Bogotá.
- Sabatier, P. A. (1999). *Theories of the Policy Process*. Boulder, CO: Westview Press.
- Santibañez H., A. B. (2009). *La racionalidad de los actores en políticas públicas: un esquema teorico para entender el funcionamiento de las democracias modernas*. México: Colegio de Postgraduados- Colpos.
- Secretaría Seccional de Salud del Meta. (2011). *Análisis de la situación de salud departamento del Meta*. Meta: Gobernación del Meta.
- Serrano, M, Sotaquira R. (2005). Revelaing the Colombian Government's Coherence in the Design of Food Security Policies. Paper presented at the Proceedings of the 23th International Conference of the System Dynamics Society, Boston, United State of America.
- Sen, A. (1992). Conceptos de pobreza y Pobreza: identificación y agregación en Beccaria y otros América Latina: el reto de la pobreza. Bogotá: PNUD.
- Thoenig, J. C. (1999). El análisis de las Políticas Públicas. *Revista Universita*(93), 75.
- Universidad de Murcia . (2012). *Riesgos climáticos*. Recuperado el 04 de 04 de 2017, de <http://www.um.es/geograf/clima/tema12.pdf>
- Universidad Nacional Abierta y a Distancia- UNAD. (2015). *Política Pública de Seguridad Alimentaria*. Recuperado el 10 de 05 de 2017, de http://datateca.unad.edu.co/contenidos/301015/301015-linea/captulo_6_planes_territoriales_en_seguridad_alimentaria_y_nutricional.html

- Velásquez Gavillanes, R. (2009). Hacia una nueva definición el concepto Política Pública. *Revista Desafíos*(20), 149-187.
- Weiss, C. H. (1998). *Evaluation: Methods for Studying Programs and Policies*. Upper Saddle River: Prentice Hall.
- Winchester, L. (2011). *Políticas públicas: blicas: formulaci formulación y evaluaci evaluación*. Guatemala: CEPAL.