

Aplicación de una guía metodológica para evaluar políticas públicas en salud y evaluación de la política de seguridad alimentaria y nutricional¹

Methodological guidelines to evaluate public health policies, and assessment of food and nutritional security policies

Carlos H. Arango-Bautista, Ana L. Mujica-Duarte y Fabio A. Escobar-Díaz

Recibido 28 marzo 2016 / Enviado para modificación 15 septiembre 2016 / Aceptado 18 diciembre 2016

RESUMEN

C.A.: MD. MSc. Desarrollo Educativo Humano y Social. MSc. Ciencias Económicas. Ph.D. Salud Pública (C). Fundación Salutia. Bogotá, Colombia.
carlos.arango@salutia.org
A.M.: Bact. Especialista Gerencia de la Calidad y Auditoría en Salud. Fundación Salutia. Bogotá, Colombia. *ana.mujica@salutia.org*
F.E.: Sociólogo. Ph. D. (c) Salud Pública; M. Sc. Salud Pública. Observatorio Nacional de Salud - Instituto Nacional de Salud. Bogotá, Colombia. *fescobar@ins.gov.co*

Objetivo Evaluar la política de seguridad alimentaria y nutricional de Colombia.
Metodología Se realizó una evaluación formativa de tipo cualitativo, con un enfoque académico, que permitió dar validez a la metodología contemplada en la "Guía Metodológica para la evaluación y análisis de políticas públicas en salud"; y a su vez responder a las siguientes preguntas de evaluación: ¿El diseño de la política de Seguridad Alimentaria y Nutricional cumple con la coherencia entre el problema, las soluciones planteadas y las medidas propuestas? y ¿Cuál es el avance en el cumplimiento de las metas durante su implementación?

Resultados La Política de Seguridad Alimentaria Nutricional (PSAN) es pertinente y coherente frente al diagnóstico, así mismo, sus objetivos y estrategias están asociados y pretenden dar solución al problema de inseguridad alimentaria y nutricional de toda la población del país, especialmente a los más pobres y vulnerables. Es relevante porque las actividades programadas en el plan de acción del Plan Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional 2012-2019 están alineadas con las necesidades y prioridades del territorio, con la oferta institucional de cada una de las entidades que participan en el desarrollo de la política.

Conclusiones Rediseñar la Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional de acuerdo a la dinámica actual del país en cuanto a los compromisos internacionales, a los objetivos de desarrollo sostenible, al derecho de la alimentación, la soberanía y gobernanza en seguridad alimentaria y nutricional, y al enfoque de determinantes sociales en salud.

Palabras Clave: Política de salud, políticas públicas en salud, seguridad alimentaria y nutricional, evaluación (*fuentes: DeCS, BIREME*).

ABSTRACT

Objective To evaluate the Food and Nutrition Security Policy of Colombia (PSAN by its acronym in Spanish).

Methodology A qualitative formative evaluation was applied, based on an academic focus, to validate the methodology established by the "Methodological guidelines for the assessment and analysis of public health policies." This evaluation inquired about the following aspects: Does the design of the Food and Nutrition Security Policy comply with the coherence between the problem, the proposed solutions and the proposed measures? What is the progress in objective compliance during the implementation?

Results The Nutritional Food Security Policy (PSNP in Spanish) is pertinent and consistent with the diagnosis. Its objectives and strategies correlate, and aim to solve the problem of food and nutrition insecurity of the entire population of the country, especia-

1. Nota del Editor: El presente artículo es un producto del proyecto "Diseño e implementación de metodologías de información para el Observatorio Nacional de Salud-Instituto Nacional de Salud", realizado por la alianza estratégica Universidad Nacional de Colombia, Pontificia Universidad Javeriana, Universidad de los Andes, Fundación Santa Fe, Instituto CEIS y Fundación Salutia. Contrato RC-0053-2014, Instituto de Salud Pública, Facultad de Medicina, Universidad Nacional de Colombia y Departamento Administrativo de Ciencia, Tecnología e Innovación-Colciencias.

lly, the poorest and more vulnerable. This policy is relevant because the activities programmed in the action plan of the National Plan for Food and Nutrition Security 2012-2019 are aligned with the needs and priorities of the territory, and with the institutional offer of the entities that participate in the development of the policy.

Conclusions Redesigning PSAN according to the current dynamics of the country in terms of international commitments, the objectives of sustainable development, the right to food, sovereignty and governance in food and nutrition security, and the approach of social determinants in health.

Key Words: Health policy, public health policy, food and nutrition security, evaluation (source: MeSH, NLM).

La metodología de evaluación de políticas públicas integra el análisis del nivel político-estratégico de las políticas (problemas, diagnóstico, actores, teorías, hipótesis de intervención, formulación y formalización de la intervención e impactos) con el análisis de los aspectos operativos para su implementación (objetivos, recursos, procesos, resultados intermedios y finales). De esta manera, la evaluación pretende mejorar la gobernanza y dar respuesta a las necesidades derivadas de la doble función del gobierno: legitimidad y funcionabilidad. Por lo tanto, es un reto elegir el método más acertado para evaluar las políticas y programas públicos, como una etapa fundamental en los procesos de gobierno (2).

La política pública en salud que se priorizó para aplicar la metodología de evaluación propuesta en la Guía análisis y evaluación de políticas públicas en salud, fue la Política de Seguridad Alimentaria y Nutrición-SAN. Este artículo se centra en presentar el análisis y la evaluación de esta política pública.

La Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional-PSAN, aprobada por el CONPES 113 del 31 de marzo de 2008, es el resultado de un proceso de participación y concertación entre entidades de nivel nacional, departamental y municipal, con organizaciones de la sociedad civil, organismos internacionales, universidades y gremios, entre otros, lo que la constituye en una política de Estado. Esta política define la Seguridad Alimentaria y Nutricional como:

“La disponibilidad suficiente y estable de alimentos, el acceso y el consumo oportuno y permanente de los mismos en cantidad, calidad e inocuidad por parte de todas las personas, bajo condiciones que permitan su adecuada utilización biológica, para llevar una vida saludable y activa”.

Por ende, reconoce el derecho de la población a no padecer hambre y a tener una alimentación adecuada y propone los siguientes ejes: i) disponibilidad de alimentos, ii) acceso, iii) consumo, iv) aprovechamiento o utilización biológica de los alimentos y v) calidad e inocuidad de los alimentos. Éstos generan impactos sobre la dimensión de los medios económicos, así como en la calidad de vida y el bienestar de la población (3).

La Política de Seguridad Alimentaria y Nutricional (PSAN) está dirigida a toda la población colombiana, y demanda de la ejecución de acciones que aporten a la disminución de las desigualdades sociales y económicas que están relacionadas a la inseguridad alimentaria y nutricional, especialmente en los grupos de población en condiciones de vulnerabilidad. Por lo anterior, la política prioriza sus acciones hacia los siguientes grupos de población más vulnerables: desplazados por la violencia, afectados por los desastres naturales, grupos étnicos (indígenas, afrocolombianos, raizales, gitanos); los niños, las mujeres gestantes y las madres en lactancia, y los grupos de personas y campesinos de más bajos recursos. Para lograr su implementación la PSAN definió los siguientes instrumentos:

1. Comisión Intersectorial de Seguridad Alimentaria y Nutricional (CISAN). Estructura institucional establecida para dirigir, coordinar, concertar y armonizar la PSAN con otras políticas existentes. El Decreto 2055 de junio de 2009, crea la CISAN y define los integrantes, funciones, funcionamiento de la secretaría técnica, actividades de la misma y periodicidad de reuniones. Posteriormente, la Ley 1355 de 2009 en su artículo 15, ratifica la CISAN como máxima autoridad en seguridad alimentaria y nutricional y el Decreto 1115 de 2014 armoniza las disposiciones vigentes, en relación con la integración y secretaría técnica que estará presidida de manera rotativa por los Ministerios de Agricultura y Desarrollo Rural y de Salud y Protección Social, para periodos de dos años.
2. Plan Nacional y los planes territoriales de SAN-PN-SAN-PTSAN. Instrumentos para la implementación de la misma que garanticen su continuidad en armonía con ella. El PNSAN se formuló para el periodo 2012-2019, tiempo en que se debe articular con la programación y presupuesto con los diferentes planes de desarrollo de la nación y de las entidades territoriales. El plan prevé un total de 57 acciones concretas en la oferta programática de seis entidades (Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, Departamento Administrativo de la Prosperidad Social (DPS), Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF), Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, Ministerio de Salud y Protección Social y Ministerio de Vivienda,

Ciudad y Territorio), que en conjunto desarrollan las siguientes líneas de acción: 1. Perspectiva o dimensión de los medios económicos (ejes disponibilidad y acceso), que con sus acciones permiten “contar con una adecuada oferta del grupo de alimentos prioritarios establecidos en este Plan y a garantizar su acceso”; 2. Perspectiva o dimensión de calidad de vida y del bienestar (ejes de consumo y aprovechamiento biológico), que con sus acciones permiten “diseñar estrategias de educación nutricional; a prevenir y reducir la desnutrición y las deficiencias de micronutrientes; a mejorar la práctica de la lactancia materna; y a fomentar los Estilos de Vida Saludables”; 3. Líneas de acción transversales (ejes de calidad e inocuidad y fortalecimiento institucional), donde sus acciones se sitúan en los siguientes grupos:

“mejorar la calidad e inocuidad en los alimentos y el agua; 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; e implementar un Plan Nacional Sectorial Ambiental orientado al uso sostenible de las especies silvestres de la diversidad biológica colombiana, con fines de seguridad alimentaria”.

El PNSAN también determina 34 indicadores priorizados en la política, que están relacionados con las metas señaladas en el CONPES 113 de 2008 y están organizados de acuerdo con los ejes de la PSAN. Además, las 57 acciones tienen relacionados un total de 72 indicadores. Por último, el PNSAN define el Grupo de Alimentos Prioritarios (GAP), y su objetivo es convertirse en el “mínimo” sobre el cual se establezcan políticas de producción, abastecimiento y consumo, que garanticen su inclusión estable en la dieta de la población colombiana (4).

3. Observatorio de Seguridad Alimentaria y Nutricional–OSAN. El 13 de marzo de 2013 el Gobierno Nacional lanzó el OSAN, primero de su género en América Latina, el cual se configura como una herramienta esencial para fortalecer la PSAN. El Observatorio está conformado por cinco componentes misionales: gestión y coordinación, análisis e investigación, seguimiento y evaluación, sistemas de información y comunicaciones. El OSAN está alojado en la siguiente página web: www.osancolombia.gov.co (5).

METODOLOGÍA DE EVALUACIÓN

Se realizó una evaluación formativa (6), siguiendo los lineamientos establecidos en la Guía análisis y evaluación

de políticas públicas en salud, producto del proyecto “Propuesta de diseño e implementación de metodologías de información para el Observatorio Nacional de Salud”, que adopta la metodología de evaluación de enfoque de políticas públicas de la Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios (AEVAL) (7). La evaluación de la PSAN se desarrolló en seis pasos:

Paso 1: Análisis de la necesidad de evaluación de la política pública en salud. En este paso se identificó la Política de SAN como la política pública de salud evaluable. Además, se estableció el alcance de la evaluación, los objetivos, el enfoque y las herramientas.

Paso 2: Análisis y reconstrucción de la lógica de la política pública. Se realizó un análisis extenso y detallado de la PNSAN que permitió un conocimiento minucioso de la misma, sus componentes claves y el contexto en el que se formuló. Se evaluó la estructuración del problema, el modelo de intervención, el diseño de la política, el proceso de implementación, los mecanismos de seguimiento y evaluación.

Paso 3: Diseño de la evaluación. En este paso se definió la metodología de evaluación, que consistió en una evaluación de tipo formativo, enfocada en el diseño y el proceso de implementación de la Política de SAN. Se establecieron los siguientes objetivos de evaluación: 1. Analizar aspectos clave del diseño, y; 2. Evaluar los procesos y avances relacionados con la implementación de la política de SAN. Los criterios de la evaluación que se emplearon fueron los siguientes: Relevancia, Pertinencia, Sostenibilidad y Equidad (8-10). El alcance de la evaluación se limitó a la revisión y análisis documental que permitió dar respuesta a las siguientes preguntas de evaluación: ¿El diseño de la política de Seguridad Alimentaria y Nutricional cumple con la coherencia entre el problema, las soluciones planteadas y las medidas propuestas? y ¿Cuál es el avance en el cumplimiento de las metas durante su implementación?

Paso 4: Trabajo de campo y análisis. Comprendió todas las tareas de recopilación, análisis y síntesis de la información secundaria que dieron respuesta a las preguntas de evaluación.

Paso 5: Resultados de la evaluación.

Paso 6: Comunicación y difusión de la evaluación.

RESULTADOS

Objetivo 1 de la evaluación: diseño del PSAN

Al analizar el contenido del Conpes 113 de 2008 “Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional” se evidencia que es coherente, porque en su proceso de

formulación no se incurrió en el error tipo III (II), los objetivos generales y específicos planteados en la política están asociados y pretenden dar solución al problema de inseguridad alimentaria y nutricional de toda la población del país especialmente a los más pobres y vulnerables. Sus objetivos específicos definen las estrategias y las líneas de acción para lograr el cumplimiento de las 16 metas propuestas en esta política. Además se proyecta lograr sus objetivos a través de las actividades establecidas en el PSAN 2012-2019.

Así mismo, la política se ciñe con base a los lineamientos internacionales para dar respuesta al problema de inseguridad alimentaria, que es un compromiso de Estado, enmarcada en la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948: “la Alimentación es un Derecho de todos los seres humanos”, la Conferencia Internacional sobre Nutrición de Roma (1992), la II Cumbre Mundial de la Infancia, la Cumbre Mundial de Alimentación 2002, la Cumbre del Milenio de las Naciones Unidas 2002, la 57a Asamblea Mundial de la Salud de 2004 y la Conferencia regional sobre inocuidad de los alimentos en Asia y el Pacífico de 2004.

En la estructuración del problema, el análisis del problema de inseguridad alimentaria está adecuadamente conceptualizado, se detalla su naturaleza y dimensión específicamente en el capítulo III “Situación actual de la Seguridad Alimentaria y Nutricional” en el documento CONPES 113 de 2008. Se presenta en forma resumida y en coherencia con el marco conceptual el diagnóstico de la situación nutricional de la población colombiana, donde se organiza el análisis por los cinco ejes de la política.

En cuanto al criterio de relevancia, las actividades programadas en el plan de acción del Plan Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional 2012-2019 están alineadas con las necesidades y prioridades del territorio y con la oferta institucional de cada una de las entidades que participan en el desarrollo de la política. Los siete objetivos del plan son consistentes con el diagnóstico que la fundamenta y dan respuesta a los problemas de seguridad alimentaria que enfrenta el país. La forma de evidenciar esta consistencia es el contrastar el diagnóstico provisto en la PSAN para cada eje de la política, frente a sus objetivos como se presenta a continuación.

Cuadro 1. Relevancia de los objetivos del PSAN

Diagnóstico	Objetivos generales y específicos
Problemática	Objetivo general: "Garantizar que la población colombiana, especialmente, la que se encuentra en situación de inseguridad alimentaria y nutricional, disponga, acceda y consuma alimentos de manera permanente y oportuna, en suficiente cantidad, variedad, calidad e inocuidad. "
Distribución interna de los alimentos en Regiones geográficas apartadas que no son aptas para generar una producción diversificada.	Objetivos Específicos: 1) Articular los diferentes programas, proyectos y acciones inter e intrasectoriales, en el marco del Sistema de Protección Social y de la promoción social. 2) Promover e incentivar la producción nacional de alimentos de la canasta básica de manera sostenible y competitiva, que permita garantizar el suministro permanente y estable de los alimentos a la población colombiana y participar en el comercio exterior. 3) Crear las condiciones para que la población colombiana, en particular los grupos de población más vulnerable, tenga acceso como mínimo a los alimentos de la canasta básica, que le permita satisfacer las necesidades alimentarias y nutricionales. 4) Garantizar a la población colombiana, en situación de inseguridad alimentaria y nutricional, el acceso físico a los alimentos, o los medios para acceder a ellos, especialmente a la población afectada por desastres naturales y entrópicos 5) Crear condiciones para un mejor desarrollo educativo contribuyendo al rendimiento escolar de los estudiantes, a su asistencia regular a la escuela y permanencia en el sistema educativo. 6) Promover hábitos y estilos de vida saludables que permitan mejorar el estado de salud y nutrición de la población, y prevenir la aparición de enfermedades asociadas con la dieta. 7) Mejorar el acceso y la calidad de los servicios en salud, saneamiento básico, agua potable y energía, que permitan una mejor utilización y aprovechamiento biológico de los alimentos. 8) Asegurar la calidad y la inocuidad de los alimentos. 9) Desarrollar y fortalecer la institucionalidad para la seguridad alimentaria y nutricional en los diferentes niveles de gobierno.
Diferencia de precios entre ciudades que afecta el acceso económico a los alimentos.	
Comportamiento de la producción de alimentos y deficiencia en el uso de factores productivos.	
Vulnerabilidad por riesgos de tipo climático	
Pobreza e indigencia	
Precios de los alimentos	
Devaluación de la moneda que disminuye el poder adquisitivo y los altos costos de transporte.	

Fuente: Documento CONPES 113 de 2008 y Plan Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional 2012-2019

De acuerdo al criterio de pertinencia, la Política de SAN tiene definido el resultado que pretende alcanzar cada objetivo para el abordaje de la problemática en

torno a la seguridad alimentaria y nutricional, además, plantea las siguientes estrategias encaminadas a su intervención desde la producción hasta el aprovechamiento

biológico de los alimentos que están enmarcadas en el PNSAN 2012-2019:

1. Desarrollo institucional: fortalecer, sensibilizar, desarrollar y articular una estructura institucional nacional y territorial.
2. Planes territoriales de seguridad alimentaria y nutricional.
3. Focalización: implementar mecanismos de entrada, permanencia y egreso de las familias a los programas y proyectos.
4. Alianzas estratégicas: articular la acción del sector público y el privado.
5. Participación comunitaria y ciudadana: impulsar la apropiación y creación de redes comunitarias y el control social.
6. Información, educación y comunicación: promover la seguridad alimentaria y nutricional en el sistema educativo formal e informal.
7. Seguimiento y Evaluación: establecer una cultura de rendición de cuentas, y el diseño e implementación de instrumentos de seguimiento y evaluación.

Conforme al criterio de sostenibilidad, es probable que los logros de la política se mantengan una vez finalizado el Plan Nacional de Seguridad Alimentaria 2012-2019, gracias al fortalecimiento de la política de acuerdo a la evaluación institucional y de resultados de la política que realizó el Departamento Nacional de Planeación (DNP) en el año 2015 (12). Además, dar cumplimiento a los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), especialmente al segundo objetivo: “Poner fin al hambre, conseguir la seguridad alimentaria y una mejor nutrición, y promover la agricultura sostenible” se garantiza la sostenibilidad de esta política pública (13).

Respecto con el criterio de equidad dentro de los principios orientadores de la política se encuentra: 1. Equidad Social: La Política propende por la justicia social y la inclusión de grupos poblacionales con mayores niveles de vulnerabilidad, por condiciones de edad, género, ingresos, etnias, desplazamiento y discapacidad, así como la equiparación de oportunidades entre los territorios del país (14); 2. Perspectiva de Género: La Política promueve la igualdad entre hombres y mujeres brindando las mismas posibilidades de acceso a recursos productivos, servicios y oportunidades frente a las responsabilidades y roles en la seguridad alimentaria y nutricional (15).

Objetivo 2 de la evaluación: evaluar los procesos y avances relacionados con la implementación del PSAN

Se realizó el análisis del proceso de la política pública desde la perspectiva comparativa del diseño de la política pública frente a la realidad de la política. Los actores que participan en el proceso de gestión de la Política Pública de

Seguridad Alimentaria y Nutricional, que tienen la mayor capacidad de influir para el logro de los objetivos y que sus intereses son muy fuertes con respecto a la política, son: Gobierno, Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, Departamento para la Prosperidad Social (DPS), Instituto Colombiano de Desarrollo Rural (INCODER), Ministerio de Salud y Protección Social y el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF). Son los actores que poseen mayor disponibilidad de recursos económicos, humanos, infraestructura, capacidad técnica y cobertura para la implementación de la Política Pública de SAN.

Los resultados del análisis del proceso de la Política de SAN por cada elemento de la cadena de valor se presentan a continuación:

1. Recursos. Al realizar el análisis documental, no se encontró información respecto a la planeación de los recursos, humanos financieros y físicos específicos para el desarrollo de la política de SAN; ya que las actividades contempladas en el plan de acción del Plan Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional 2012-2019, corresponden a la oferta programática de cada actor responsable de ejecutar la política.
2. Actividades. El plan de acción contenido en el Plan Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional 2012-2019 presenta a cada institución con su respectivo objetivo de acuerdo al eje de la política que se está abordando y sus acciones concretas.
3. Metas. Las metas formuladas en la Política de SAN y en el Plan Nacional de SAN 2012-2019 son medibles y alcanzables. En el proceso de implementación, no se puede evidenciar el cumplimiento de todas las metas, ya que el Observatorio Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional presentan los indicadores y las metas de acuerdo a cada eje estratégico y las fuentes de información no están actualizadas.
4. Población objetivo. En el proceso de implementación de la Política de SAN, las personas o entidades que reciben los servicios responden al perfil de destinatarios de la política, de acuerdo a la oferta institucional, cada entidad selecciona a los destinatarios para la inclusión en los diferentes programas y proyectos que estén liderando (16).
5. Monitoreo. Se han definido indicadores para recopilar sistemáticamente la información sobre la evolución de la intervención y sus actividades a través del OSAN.

Avances más importantes en la implementación de la Política de SAN (17):

1. Después de 23 años Colombia cuenta de nuevo con un valioso instrumento que es la Hoja de Balance de Alimentos colombiana-HBA que fue publicada en el año

2014. Se actualizaron las Guías Alimentarias para la población colombiana mayor de dos años.
2. Fortalecimiento institucional en el tema SAN entre las entidades de los niveles nacional y territorial y la finalización de la construcción del Anexo Étnico del PNSAN 2012-2019.
 3. Avance en el rediseño de la Política Nacional de SAN de acuerdo con los resultados de la evaluación que realizó el DNP e Implementación de la Ruta de atención para emergencias en SAN.
 4. Avances en las siguientes estrategias: en el desarrollo de planes territoriales de SAN, iniciativas de información, educación y comunicación en torno a la política de SAN y en el seguimiento y evaluación de acciones en SAN.
 5. La CISAN está cumpliendo con sus funciones en pro de la consolidación de sinergias para la gestión de la política de SAN. Así mismo, en los departamentos y en algunas ciudades y municipios se han conformado los comités de SAN que operan activamente y están formulando los planes territoriales de SAN.
 6. El porcentaje de población subalimentada pasó de 21,6 % en 1990 a 11,4 % en 2014, de acuerdo a la disminución de este indicador se puede suponer el cumplimiento de la meta de 10,8 % en 2015, fijada en el PNSAN y en los ODM.
 7. Disminución de la prevalencia de desnutrición crónica en menores de cinco años, que pasó de 16 % en 2005 a 13,2 % en 2010.
 8. El 42,7 % de hogares declararon tener algún grado de inseguridad alimentaria en 2010 (27,9 % inseguridad alimentaria leve, 11,9 % inseguridad moderada y un 3 % severa) (18).
 9. El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural-MADR por medio del Programa de apoyo a alianzas productivas favoreció en la generación de ingresos, empleos y la promoción de iniciativas empresariales en las comunidades rurales pobres, beneficiando en el cuatrienio a 37 322 familias.
 10. El Departamento Administrativo de la Prosperidad Social a través de los siguientes programas: Familias en su Tierra dio apoyo y potenció capacidades en seguridad alimentaria a 48 745 hogares, el Programa Generación de Ingresos y Empleabilidad beneficiaron a 562 903 personas en condición de pobreza y Red de Seguridad Alimentaria ReSA a 209 675 hogares.
 11. En 2014, las hectáreas sembradas del Grupo de Alimentos Prioritarios-GAP fueron 3 506 639 y se cosecharon 2 914 541 hectáreas, superando así las metas establecidas en el plan. El MADR desplegó acciones de fortalecimiento de riego y drenaje, brindó asistencia técnica a productores agrarios, financió proyectos relacionados con productos del GAP; se entregaron créditos a productores agrícolas y se avanzó en el desarrollo de paquetes tecnológicos, el diseño de productos de investigación y la ejecución de proyectos de transferencia de tecnología en diferentes de los productos que hacen parte del GAP. El nivel de cumplimiento frente a las metas establecidas en el PNSAN estuvo por encima del 90 %.
 12. Se puso en marcha El Plan País Maíz donde se aumentó las hectáreas sembradas en 2014 que pasó de 137 720 hectáreas a 260 000 y la producción de 688 600 toneladas en 2010 a 1 352 000 toneladas. La meta del Programa de Almacenamiento de Arroz se definió en mantener el almacenamiento en un promedio anual de 120 000 toneladas, la cual se logró cumplir durante el periodo 2010 a 2014. El Programa de Capacidades Técnicas a Pescadores benefició a 25 935 pescadores y acuicultores.
 13. El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible avanzó en la formulación de planes de adaptación al cambio climático, del plan de conservación y uso sostenible de especies de la biodiversidad y del plan de gestión integral ambiental del suelo y del agua.

DISCUSIÓN

Para garantizar la seguridad alimentaria, es necesario generar esfuerzos para que los hogares tengan acceso a servicios de saneamiento básico adecuados, para optimizar el aprovechamiento biológico de los alimentos, relacionado con la calidad del agua consumida, el acceso a servicios públicos como la recolección adecuada de basuras, a fuentes de energía o gas natural para el proceso de cocción de los alimentos, a servicios sanitarios adecuados, entre otros, que previenen la aparición de enfermedades infecciosas y están directamente relacionadas con el estado nutricional de la población.

El desarrollo rural es fundamental, para garantizar la seguridad alimentaria y nutricional, y a pesar de la importancia del sector agropecuario en la economía del país, los pobladores rurales enfrentan difíciles condiciones de vida. Por lo anterior, la reducción en el uso del suelo agrícola se convierte en un factor determinante que incide en la SAN de la población rural y en varios otros efectos que no son evidentes a corto plazo, como pueden ser la reducción de las probabilidades de que los campesinos cuenten con alimentos para autoconsumo, la reducción del ingreso dados los cambios en las actividades productivas, la disminución de posibilidades de empleo rural, el desplazamiento a las cabeceras municipales de los labriegos y sus familias en búsqueda de empleo, entre otras alteraciones del sistema productivo agropecuario (19).

La producción nacional de alimentos es muy importante para afrontar la inestabilidad de los precios internacionales de los principales alimentos, para lograr un mercado interno de alimentos que articule a productores rurales pequeños, medianos y grandes, con habitantes rurales y urbanos, con el fin de satisfacer las necesidades básicas para el desarrollo de una vida sana y digna. La disponibilidad de alimentos básicos en el país en los últimos años se ha venido suministrando cada vez más por importaciones, en detrimento de la producción nacional (19).

La política de SAN está enmarcada en un fuerte soporte normativo, y en la estructuración del problema se describe de manera detallada la magnitud y características de la población, en donde se encuentra la cuantificación de la población afectada, diferenciada por sexo y edad, y la distribución geográfica con los datos de la ENSIN 2005, pero se debe incluir los datos de los grupos étnicos.

La Red de Investigación en SAN no se ha estructurado, las acciones desarrolladas han tenido como objetivo el fortalecer la interrelación académica, la democratización en el acceso a la información y optimizar los recursos para investigación. Es necesario continuar con el proceso de consolidación de la red de redes en SAN, en donde se integren a todos los actores tanto a nivel nacional como territorial; en donde se conforme y fortalezca la red de investigación e innovación en SAN, la red de expertos, la red de información y la red de observatorios locales, con el fin de articular los múltiples actores identificados e incluyendo al Departamento Administrativo de Ciencia Tecnología e Innovación y a otros posibles aliados estratégicos nacionales o internacionales para poner en marcha las líneas de investigación relativa a los ejes de la SAN y sus determinantes.

Un desafío de la Política Nacional de SAN es fortalecer de manera explícita las capacidades de los actores responsables del desarrollo científico y tecnológico con el fin de lograr una definición de prioridades de investigación en los ejes de la seguridad alimentaria y nutricional, y establecer las bases del conocimiento en torno a la situación nacional, regional y local de la SAN (20).

Se encontraron las siguientes debilidades en el diseño de la política de SAN: sus estrategias no tienen integrado el enfoque de determinantes sociales en salud, las metas e indicadores planteados son planos y no dan respuesta de la seguridad alimentaria y nutricional en los territorios. En cuanto al seguimiento de los indicadores del eje de aprovechamiento biológico, el análisis está con corte año 2010, ya que estos datos dependen de la ENSIN y se debe esperar los resultados de la ENSIN 2015.

Una debilidad de la Política de SAN en el proceso de implementación es el abordaje en de la Gestión Social del Riesgo para dar respuesta a toda la problemática del país,

ya que se limita la focalización específicamente hacia la población vulnerable, en donde se visualiza la SAN como un problema exclusivamente de la Pobreza. Desconociendo que la SAN se debe abordar desde el enfoque de determinantes sociales en salud y que es multifactorial.

A pesar de que la oferta programática da respuesta a las necesidades de la SAN en el territorio en donde las entidades nacionales tienen presencia, se requiere que se generen programas que integren a los actores, para garantizar la intersectorialidad institucional y la integralidad de las acciones en torno a la SAN y que se amplíe la cobertura hacia las zonas con mayores brechas de inseguridad alimentaria.

Con el fin de garantizar el fortalecimiento de los ejes disponibilidad y acceso de alimentos es necesario que el Ministerio de Transporte sea un actor clave dentro de la Política de SAN, con el fin de que se garantice el desarrollo de la red vial en las zonas productoras de alimentos y de esta manera disminuir el costo del transporte que incide en el precio de los alimentos.

Rediseñar la Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional de acuerdo a la dinámica actual del país en cuanto a los compromisos internacionales, a los Objetivos de Desarrollo Sostenible, al derecho de la alimentación, la soberanía y gobernanza en seguridad alimentaria y nutricional, el enfoque de Determinantes Sociales en Salud; en donde se incluyan indicadores que midan la realidad de la SAN a nivel nacional y territorial, que contenga el componente étnico con un adecuado diagnóstico situacional en SAN y que realmente se integren a los actores que tienen la responsabilidad de la SAN en el territorio ♦

REFERENCIAS

1. Fundación Salutia. Instituto de Salud Pública, Facultad de Medicina. Universidad Nacional. Guía Metodológica para la evaluación y análisis de políticas públicas en salud. Bogotá; 2015.
2. Gris P. Trascendiendo la instrumentalidad: metodología y evaluación Beyond. Revista de Evaluación de Programas y Políticas Públicas. México. 2016; 7: 1-27.
3. Consejo Nacional de Política Económica Social. Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional. Conpes Social 113. Bogotá; 2008.
4. Gobierno Nacional. Plan Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (PNSAN) 2012-2019. Bogotá; 2013.
5. Ministerio de Protección Social, Instituto Nacional de Salud y la Universidad de Antioquia. Observatorio de Seguridad Alimentaria y Nutricional para Colombia: componentes y lineamientos para la implementación. Medellín: 2011. [Internet]. Disponible en: <https://goo.gl/D9LtZe> Consultado octubre de 2015.
6. Subirats J. Análisis de políticas públicas y eficacia de la administración. Madrid: España: Ministerio para las Administraciones Públicas e Instituto Nacional de Administración pública; 1994.
7. Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios (AEVAL). Guía práctica para el diseño y la realización de evaluaciones de políticas públicas. Madrid: AEVAL; 2015.

8. Gobierno de Navarra. Cuaderno de Gestión de la Evaluación de Intervenciones Públicas en Navarra. Navarra: Gobierno de Navarra; 2010. [Internet]. Disponible en: <https://goo.gl/HnHVC4>. Consultado octubre 2015.
9. Gobierno Vasco. Guía de Evaluación de Políticas Públicas del Gobierno Vasco: Gobierno Vasco. [Internet]. Disponible en: <https://goo.gl/MEf5x8>. Consultado octubre de 2015.
10. Agencia estatal de evaluación de las políticas públicas y la calidad de los servicios. Fundamentos de Evaluación de Políticas Públicas. Ministerio de Política Territorial y Administración Pública. Agencia estatal de evaluación de las políticas públicas y la calidad de los servicios; 2010.
11. Ordoñez G. Manual de análisis y diseño de políticas públicas. Bogotá: Universidad Externado de Colombia; 2013.
12. Departamento Nacional de Planeación. Evaluación Institucional y de Resultados de la Política de Seguridad Alimentaria y Nutricional-PSAN. Bogotá: 2015. [Internet]. Disponible en: <https://goo.gl/Y7CBQw>. Consultado febrero de 2016.
13. Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS). Agenda de Desarrollo Post-2015 de la Organización de las Naciones Unidas. Bogotá: 2015. [Internet]. Disponible en: <https://goo.gl/s1ez2S>. Consultado octubre de 2015.
14. Cardozo M. Políticas públicas: los debates de su análisis y evaluación. Andamios. México: 2013; 10(21): 39-59.
15. Valle G, Bueno E. Las Políticas Públicas desde una perspectiva de género. Novedades en Población. La Habana: CEDEM, Centro de Estudios Demográficos, Universidad de La Habana. 2006; 4(2): 1-27.
16. FAO y FEDESARROLLO. Programa ReSA: fortalecimiento de las bases de la seguridad alimentaria en el sector rural. Bogotá: 2010. [Internet]. Disponible en: <https://goo.gl/XiMTTi>. Consultado octubre de 2015.
17. Ministerio de Salud y Protección Social y Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura – FAO. Primer informe de seguimiento al Plan Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional 2012-2019. Bogotá: 2016. [Internet]. Disponible en: <https://goo.gl/81HqW5>. Consultado marzo de 2016.
18. Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, Ministerio de la Protección Social, Profamilia e Instituto Nacional de Salud. Encuesta Nacional de Situación Nutricional en Colombia 2010 - ENSIN. Bogotá: 2010.
19. López D. Disponibilidad de alimentos básicos en Colombia 2000-2010: ¿Producción nacional o importaciones? Bogotá; 2015.
20. Observatorio de Seguridad Alimentaria y Nutricional (OSAN). FAO y Ministerio de Salud y Protección Social. Redes de investigación y observatorios locales. Aproximación a una agenda nacional en investigación en SAN. Bogotá: 2014.
21. FAO. Documento Técnico de la Situación en Seguridad Alimentaria y Nutricional -SAN. Bogotá; 2013.