

UNIVERSIDAD
NACIONAL
DE COLOMBIA

La implementación de las políticas públicas como materialización del derecho a la alimentación: estudio de caso del Plan Territorial de Seguridad Alimentaria y Nutricional del municipio de Sibaté 2010-2020

Ivonne Natalia Lombana Chaparro

UNIVERSIDAD NACIONAL DE COLOMBIA
Facultad de Medicina, Departamento de Nutrición Humana
Bogotá, Colombia

2018

**La implementación de las políticas públicas como
materialización del derecho a la alimentación: estudio de
caso del Plan Territorial de Seguridad Alimentaria y
Nutricional del municipio de Sibaté 2010-2020**

Ivonne Natalia Lombana Chaparro

**Trabajo final presentado como requisito parcial para optar al título de:
Magister en Seguridad Alimentaria y Nutricional**

Director:

André-Noel Roth Deubel

Politólogo, Magíster en Ciencias Políticas

**Doctor en Ciencias Económicas y Sociales – mención Ciencias Políticas- de la
Université de Genève-Suiza**

Línea de investigación:

Seminario de Profundización Gobernanza y Política Pública

Grupo de Investigación:

**Observatorio de Soberanía y Seguridad Alimentaria y Nutricional de la Universidad
Nacional OBSSAN - UN**

UNIVERSIDAD NACIONAL DE COLOMBIA

Facultad de Medicina, Departamento de Nutrición Humana

Bogotá, Colombia

2018

A Dios, a mi madre y a mi hermano, quienes con su apoyo me han fortalecido en este proceso y sin los cuales no hubiese podido culminar, este es uno de muchos sueños que me esperan por seguir, espero que el Señor me permita hacerlo siempre en su compañía ¡gracias familia!

AGRADECIMIENTOS

A mi tutor el profesor André-Noel Roth Deubel por todo su apoyo y paciencia en el proceso de elaboración del presente trabajo de grado. A la población sibateña representada en los integrantes de los programas Granja de Discapacidad, Hogares Centro Día – adulto mayor, y Huertas Familiares, por su hospitalidad y disposición para participar en las dinámicas propuestas. A Jenny Paola Pachón Romero, Nutricionista de la Secretaría de Salud del municipio de Sibaté, quien fue una informante clave en la investigación y apoyó todo el proceso, facilitando las entrevistas con los otros actores institucionales. A la Doctora Nubia Janneth Melo Orjuela, Secretaria de Salud del Municipio de Sibaté, quien también fue informante clave y facilitó la recolección de información. Al Doctor Nelson Enrique Tequia, Secretario de Agricultura, Desarrollo Económico y Ambiente, al igual que los jefes de Agricultura Doctor Mateo Carlos Abril Pérez y Gestión Ambiental Doctora María Alejandra Rubiano. A la Doctora Mireya Luque Sanabria, Secretaria de Desarrollo Social y al jefe de educación Doctor Wilson Contreras, por responder a la entrevista solicitada, también a Olga Liliana Ríos Cangrejo coordinadora del programa Granja de Discapacidad, a Héctor Rafael Salgado quien coordina el programa Centro Día y a Wilson Hernán González Chaves quien coordina el programa Huertas Familiares, por colaborar en el acercamiento a la población y recolección de información.

RESUMEN

Este estudio pretende analizar la implementación del Plan Territorial de Seguridad Alimentaria y Nutricional 2010-2020 del municipio de Sibaté y la relación con su influencia en la materialización del derecho a la alimentación de la población, a través de la percepción de sus sujetos de política. En primer lugar, se describió la estructura institucional a partir de los documentos estudiados y 7 entrevistas semiestructuradas realizadas a los funcionarios implementadores, para detallar el proceso de implementación del plan estudiado, luego mediante la metodología Q se identificó el grado de aceptabilidad de las percepciones de los sujetos de derecho del plan con respecto a enunciados creados a partir de las entrevistas y documentos de política, encontrando que sólo los sujetos de uno de los tres programas estudiados reconocieron que este garantizaba su derecho a la alimentación, también se identificaron los disensos entre sujetos de derechos y actores implementadores, finalmente se encontraron algunos determinantes de esta fase de política pública y se propusieron elementos orientadores de la implementación de políticas públicas a partir de los resultados obtenidos.

Palabras clave: Derecho a la Alimentación, Seguridad Alimentaria y Nutricional, Implementación, Percepciones, Sibaté

ABSTRACT

This study aims to analyze the implementation of the Territorial Plan of Food and Nutrition Security 2010-2020 of the municipality of Sibaté and the relationship with its influence on the realization of the right to food of the population, through the perception of its subjects of the policy. First, the institutional structure was described based on the documents studied and 7 semi-structured interviews conducted with the implementing officials, to detail the implementation process of the plan studied, then using the Q methodology, the degree of acceptability of the perceptions of the subjects of rights of the plan with respect to statements created from the interviews and policy documents, finding that only the subjects of one of the three programs studied recognized that this guaranteed their right to food, they also identified the disagreements between subjects of rights and implementing actors, finally some determinants of this phase of public policy were found and guidelines were proposed for the implementation of public policies based on the results obtained.

Keywords: Right to Food, Food and nutrition security, implementation, Perceptions, Sibaté

TABLA DE CONTENIDO

Introducción	11
Estado del arte	13
Análisis de implementación de Políticas Públicas en general.....	13
Análisis de implementación de Políticas Públicas en SAN	14
Análisis de percepciones de sujetos en política pública	15
Aportes de la investigación	16
Objetivos	17
Objetivo General	17
Objetivos Específicos.....	17
Marco teórico.....	18
La política pública: acción del estado	18
La implementación de políticas públicas	19
El análisis de implementación de políticas públicas	20
Marco de análisis de Subirats en políticas públicas	21
El derecho a la alimentación en Colombia.....	23
Marco de análisis de la FAO sobre el derecho a la alimentación (enfoque de derechos)	27
Las percepciones de los sujetos de política pública.....	34
Metodología.....	36
Resultados y Análisis	43
Contexto del municipio	44
i. Resultados según el marco de análisis Subirats del plan estudiado	51
1. Definición Programa Político Administrativo (PPA), Acuerdo Político Administrativo (APA), Planes de acción PA:.....	51
2. Actos de Implementación	63
3. Procesos: actores, recursos e instituciones	65
ii. Resultados percepción de los sujetos de la política del plan estudiado	71
1. Línea de acción SIBATEÑOS PRODUCTIVOS Y CON EMPLEO PARA COMBATIR LA INSAN: Programa Granja de Discapacidad	72
2. Línea de acción SABIDURÍA DEL ADULTO MAYOR COMO ELEMENTO PARA EJERCER LA SAN: Programa Adulto Mayor Centro Día.....	81

3. Línea de acción CULTIVANDO, COSECHANDO Y CONSUMIENDO, SIBATÉ VA PROGRESANDO: Programa Huertas Familiares	92
iii. Determinantes del Proceso de Implementación.....	107
Conclusiones y Elementos orientadores.....	109
Anexos.....	113
Referencias Bibliográficas	122

LISTA DE ILUSTRACIONES

Ilustración 1: Marco de Vulnerabilidad FAO- Niveles de intervención del D.A.	26
Ilustración 2: Distinción entre diferentes enfoques de desarrollo	27
Ilustración 3: Estructura del Derecho Humano a la Alimentación Adecuada según la FAO	29
Ilustración 4: Pasos Clave hacia la implementación del derecho a la alimentación según la FAO ..	30
Ilustración 5: Marco de Análisis de Políticas sobre el Derecho a Alimentación por módulos según FAO	31
Ilustración 6: Documentos Fuentes Secundarias revisados.....	38
Ilustración 7: Ejemplo de rejilla para Q-sort	42
Ilustración 8: Situación de INSAN en Sibaté 2012-2013	45
Ilustración 9: Grados de INSAN Sibaté 2012-2013.....	45
Ilustración 10: Tasa de Desempleo Sibaté-2015, Cundinamarca-2014 y Colombia-2013	46
Ilustración 11: Población en situación de pobreza Sibaté, Cundinamarca y Colombia 2013-2014.	46
Ilustración 12: Duración LME Sibaté, Cundinamarca y Colombia 2010-2015.....	47
Ilustración 13: Prevalencia de DNT en niños y niñas menores de 5 años Sibaté, Cundinamarca y Colombia 2015	47
Ilustración 14: Prevalencia de malnutrición por exceso en niños y niñas de 5 a 11 años en Sibaté y Cundinamarca 2015	48
Ilustración 15: Cobertura en recolección de basuras y/o residuos Sibaté, Cundinamarca y Colombia 2013-2015	49
Ilustración 16: Porcentaje de familias que consumen diariamente frutas y verduras en Sibaté - 2015	49
Ilustración 17: Porcentaje de hogares adecuados en Cal., Prot., Vit. A, Hierro y Calcio en Sibaté- 2015	50
Ilustración 18: Fotografía embalse del muña - Sibaté	51
Ilustración 19: Líneas de acción del PTSAN Sibaté 2010-2020 (parte 1).....	56
Ilustración 20: Líneas de acción del PTSAN Sibaté 2010-2020 (parte 2).....	57
Ilustración 21: Líneas de acción del PTSAN Sibaté 2010-2020 (parte 3).....	57
Ilustración 22: Mapa de actores del PTSAN Sibaté 2010-2020.....	66

Ilustración 23: Resultados Matriz Q Factor 1 Programa Granja de Discapacidad	75
Ilustración 24: Resultados Matriz Q Factor 2 Programa Granja de Discapacidad	77
Ilustración 25: Resultados Matriz Q Factor 3 Programa Granja de Discapacidad	79
Ilustración 26: Resultados Matriz Q Factor 1 Programa Centro Día - Adulto Mayor	84
Ilustración 27: Resultados Matriz Q Factor 2 Programa Centro Día - Adulto Mayor	86
Ilustración 28: Resultados Matriz Q Factor 3 Programa Centro Día - Adulto Mayor	87
Ilustración 29: Resultados Matriz Q Factor 4 Programa Centro Día - Adulto Mayor	89
Ilustración 30: Resultados Matriz Q Factor 1 Programa Huertas Familiares	95
Ilustración 31: Resultados Matriz Q Factor 2 Programa Huertas Familiares	96
Ilustración 32: Resultados Matriz Q Factor 3 Programa Huertas Familiares	98

LISTA DE TABLAS

Tabla 1: Resultados Factor 1 Programa Granja de Discapacidad	74
Tabla 2: Resultados Factor 2 Programa Granja de Discapacidad	76
Tabla 3: Resultados Factor 3 Programa Granja de Discapacidad	78
Tabla 4: Resultados Factor 1 Programa Centro Día - Adulto Mayor	83
Tabla 5: Resultados Factor 2 Programa Centro Día - Adulto Mayor	85
Tabla 6: Resultados Factor 3 Programa Centro Día - Adulto Mayor	87
Tabla 7: Resultados Factor 1 Programa Huertas Familiares.....	94
Tabla 8: Resultados Factor 2 Programa Huertas Familiares.....	96
Tabla 9: Resultados Factor 3 Programa Huertas Familiares.....	97

LISTA DE ABREVIATURAS

APA:	Acuerdos de actuación Político-Administrativos
CAL.:	Calorías
DA:	Derecho a la Alimentación
FAO:	Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura
ICBF:	Instituto Colombiano de Bienestar Familiar
INSAN:	Inseguridad Alimentaria y Nutricional
LME:	Lactancia Materna Exclusiva
M.A.:	Marco de Análisis
OMS:	Organización Mundial de la Salud
PA:	Planes de Acción
PPA:	Programa de Actuación Político-Administrativo
P.Q.R.S.:	Peticiones, Quejas, Reclamaciones, Solicitudes
PROT.:	Proteínas
PTSAN:	Plan Territorial de Seguridad Alimentaria y Nutricional de Sibaté
S.A.:	Seguridad Alimentaria
S.Amb.:	Seguridad Ambiental
S.H.:	Seguridad Humana
S.N.:	Seguridad Nutricional
SAN:	Seguridad Alimentaria y Nutricional
VIT.:	Vitaminas

Introducción

En el ejercicio de derechos fundamentales de progresivo cumplimiento, ha existido una problemática constante para su materialización efectiva, generalmente por la priorización a algunos rubros del gasto público en las políticas económicas, las ausencias de acciones jurídico - administrativas para lograr su efectividad y de interés político en su regulación legal, como también la excusa de “progresividad” en su aplicación a todos los ciudadanos, limitando su alcance en función de la “máxima asignación de recursos disponibles” (Vivero, J. 2010).

Este es el caso del derecho humano fundamental a la alimentación, que sólo mediante acciones concretas y coordinadas intersectorialmente se podrá observar una progresividad real en su garantía, entendiéndolo, según las escalas de realización propuestas por la FAO, como la materialización de la soberanía, autonomía y especialmente para esta investigación de la seguridad alimentaria y nutricional de la población colombiana. No obstante, en la práctica se observa una falta de acuerdos coherentes entre los diferentes sectores relacionados a este derecho incluso en una misma entidad, por lo tanto, las acciones se dispersan y no obtienen resultados favorables (Cano D., B. et. al. 2013).

Pese al carácter explícito del Derecho a la Alimentación en diversos instrumentos internacionales, así como en instrumentos normativos estatales, no son suficientes si lo estipulado no se traduce en: i) políticas públicas de alto impacto, ii) el estricto cumplimiento de las obligaciones estatales con el DA, y iii) la generación de mecanismos de exigibilidad y justiciabilidad del derecho (Morales González, 2010).

Tal como lo plantea Lahera (2005), existe una deuda histórica para observar y analizar

casos positivos en la implementación de políticas públicas, por cuanto América Latina se ha caracterizado al desarrollar formulaciones aceptables, pero con una débil capacidad de implementarlas a nivel general.

Aunque es claramente conocido que la elaboración e implementación de políticas públicas buscan materializar derechos de la población, en realidad no existen muchas investigaciones que permitan identificar durante las etapas de implementación, monitoreo y evaluación si se logra obtener de la población la percepción de impacto positivos en la realización de sus derechos (Arango, L. 2009).

Así mismo, con relación a la situación nacional del derecho a la alimentación, se evidencia en nuestro modelo económico imperante que, para poder lograr los objetivos del desarrollo económico, Colombia ha adoptado de manera progresiva medidas de flexibilización jurídica de las obligaciones adquiridas internacionalmente frente a derechos de tipo económico, social, cultural y ambiental, que han conducido a una gradual regresividad en los ya de por sí precarios avances hechos en la materia. (FIAN Colombia, 2013)

Por estas razones, el presente trabajo busca analizar el proceso de implementación del Plan Territorial de Seguridad Alimentaria y Nutricional 2010-2020 del municipio de Sibaté y la relación con la percepción de su influencia en la materialización del derecho a la alimentación de los sujetos de la política. Debido a que Sibaté fue uno de los primeros municipios del departamento en presentar una política y plan de SAN aprobados por su concejo, integrando una manera innovadora de concebir la problemática de la inseguridad alimentaria y nutricional al reconocer las dimensiones de la SAN y al incluir la educación como base de sus acciones, en comparación con los agregados departamental y nacional. También Sibaté fue el primer municipio en crear su propia Canasta Básica de Alimentos (periodismo público.com, 2011), tiene normatividad sobre tiendas escolares, la presencia de prácticas con diferentes universidades que les han prestado asistencia técnica en el tema, la generación de convenios interadministrativos, la gestión y voluntad política de los actores institucionales y no institucionales en los procesos, entre otros factores que permiten inferir la viabilidad del derecho a la alimentación desde lo local en esta comunidad.

Pregunta de investigación

Con el fin de abordar el problema de una manera más concreta se plantea como pregunta de investigación del presente trabajo: *¿Permite la implementación del Plan Territorial de Seguridad Alimentaria y Nutricional del municipio de Sibaté - Cundinamarca 2010-2020 la materialización del derecho a la alimentación de los titulares de derecho según su percepción?*

Estado del arte

El presente estado del arte se enmarca en un contexto desarrollado bajo la perspectiva de Seguridad Alimentaria y Nutricional (SAN), por ser el eje central del interés investigativo, para lo cual se apoya en trabajos relacionados con la implementación de políticas públicas y la percepción de los sujetos de la política en el tema específico.

Análisis de implementación de Políticas Públicas en general

Con relación al análisis de Políticas Públicas, se identificó el trabajo titulado *“Experiencia de implementación de la estrategia de atención primaria en salud en la localidad de Bosa”* de Paola Andrea Mosquera, junto a sus colaboradores en el año 2011, donde se observa una clara relación con la investigación que se pretende realizar, aportando para la presente investigación al análisis, y en las coincidencias de los factores favorecedores y limitantes de dicha implementación. (Hernández, et. al., 2001)

Análisis de implementación de Políticas Públicas en SAN

Existen pocos antecedentes específicos en el análisis de implementación de las políticas públicas en Seguridad Alimentaria y Nutricional en Colombia. Los trabajos encontrados son los elaborados por estudiantes de pregrado de Nutrición y Dietética en la Facultad de Medicina de la Universidad Nacional de Colombia, el primer documento realizado por Pardo, Y. (2009) plantea un *“Análisis de la implementación de la política pública de atención a la población en situación de desplazamiento forzado en Bogotá, específicamente el componente de seguridad alimentaria y nutricional (SAN) Estudio de caso en la localidad de Bosa”*

Un segundo trabajo investigativo encontrado el *“Análisis de la implementación de la política pública de seguridad alimentaria y nutricional para la población en condición de desplazamiento forzado en las localidades de Kennedy, Bosa y Ciudad Bolívar, una mirada desde las familias”* (Arcila Forero et al, 2009). Mediante la modalidad de participación en trabajo investigativo, se observa el trabajo realizado por Casallas (2009) titulado *“Análisis de la implementación de la política pública dirigida a la población en situación de desplazamiento forzado en Bogotá localidad de Ciudad Bolívar: un estudio de caso”*

Estos trabajos aportan a la presente investigación en cuanto a los diseños metodológicos similares, ya que parten de la revisión de los instrumentos de política y de la formulación teórica de los mismos, para contrastarlos con el estudio de caso realizado a través de entrevistas semi-estructuradas a profundidad y grupos focales a los actores involucrados en la implementación de la política pública, permitiendo así analizar las dinámicas que se generan con relación a la conflictividad, las normas y los puntos nodales, teniendo como base, el Marco Analítico de la Gobernanza - MAG. (Hufty, M., 2008).

De las anteriores investigaciones, se resalta el análisis presentado al incluir la respuesta jurídica que el Estado brinda a la situación socialmente problemática, entendiéndola con un enfoque de derechos direccionados a la política pública como instrumento para la realización de los derechos de la población desplazada, materializando una obligación del Estado. En este caso el análisis de implementación lo plasman mediante la identificación de sus principales determinantes o situaciones que impiden sea exitosa esta fase.

A nivel de posgrados, existe un antecedente principal elaborado a partir de los anteriores trabajos mencionados titulado: *“Análisis de la Implementación de la Política Pública de Seguridad Alimentaria y Nutricional dirigida a la población en situación de desplazamiento forzado en Bogotá”* Gordillo, A. (2010), el cual es apropiado para esta investigación por los conceptos similares trabajados, los temas de seguridad alimentaria y nutricional como derecho, el marco metodológico de estudio de caso, elaborado de manera mixta entre lo cuantitativo y lo cualitativo, destacando el orden narrativo de los actores entrevistados, los instrumentos utilizados como revisión de fuentes secundarias, grupos focales, entrevistas semiestructuradas. En el análisis obtenido refiere la importancia de la variable territorial a nivel local como instancia de suma importancia para el desarrollo de una política pública.

Así mismo, la primera cohorte de la Maestría de Seguridad Alimentaria y Nutricional de la Universidad Nacional de Colombia, obtuvo como trabajos de profundización en el tema de investigación un análisis de la implementación del *“Camino hacia la Soberanía y Seguridad Alimentaria y sus Líneas de Acción”* de la política pública distrital para los pueblos indígenas en la Secretaría Distrital de Integración Social, en el periodo 2012 – 2015, donde se reitera la ausencia de suficientes antecedentes en el tema de implementación de políticas públicas de seguridad alimentaria y nutricional, también aporta a la presente investigación en el marco de análisis utilizado, el de Subirats y su explicación. (González, 2016)

Análisis de percepciones de sujetos en política pública

Las percepciones de los sujetos han sido investigadas con relación a las políticas públicas, especialmente para la delimitación y explicación del problema o necesidad sentida, en menos ocasiones con relación al proceso de evaluación de la misma. En una investigación realizada en México sobre la inseguridad pública se observan otros factores que influyen en la percepción de la situación. Su metodología se basó en un análisis factorial, en el cual se reducían las variables en factores mediante la técnica de análisis factorial de componentes principales y de rotación varimax, similar a la metodología planteada en la presente investigación, encontrando como resultados que la inseguridad percibida es causada por la percepción del accionar policíaco a través de los medios de

comunicación. (García Lirios, 2012)

Otra investigación europea busca delimitar el problema de interés en una política pública a través de las percepciones, relacionada con el agua en el pueblo de Troina – Italia. Lo destacable de esta investigación, además de encontrar intereses de distintos actores y sus relaciones, es que los resultados obtenidos por el investigador, son devueltos a la comunidad, que los usa como un *input* para la evaluación del actuar público y en el proceso de toma de decisiones. (Munda, 2004)

En el tema de análisis de percepciones de sujetos de política pública, específicamente en el tema de seguridad alimentaria y nutricional, se ha centrado en la comparación de resultados de mediciones de diferentes escalas para clasificar el nivel de inseguridad alimentaria de los grupos sujetos de investigación. (Fajardo, 2008)

Aportes de la investigación

Referida a este contexto, la relación entre la presente y las investigaciones planteadas permiten deducir que el tema tratado es relevante y concordante con la línea investigativa planteada. Al observar la carencia de estudios relacionados con la implementación de políticas públicas de seguridad alimentaria y nutricional o del derecho a la alimentación, el presente trabajo pretende facilitar la comprensión de los procesos contenidos en la fase de implementación para el personal técnico de los diferentes municipios que requieren materializar la normatividad en políticas públicas claramente ejecutables.

La academia debe superar la disyuntiva entre lo teórico y lo práctico, entendiendo los diversos determinantes que en la realidad facilitan o impiden que se lleve a cabo una acción pública, tales como las relaciones de los actores, los recursos, el nivel de aceptabilidad de los sujetos de la política de las acciones, entre otras. El presente trabajo, además de incursionar con la metodología Q en el análisis de implementación de políticas públicas de SAN para identificar la percepción de los sujetos de la política y centrarse en el análisis con enfoque de derechos propuesto por la FAO, otorga recomendaciones y conclusiones tangibles no sólo en el municipio de Sibaté, sino con resultados posiblemente reproducibles a otros municipios que presenten interés en esta fase de política.

Hipótesis

La percepción positiva de la población frente al Plan Territorial de Seguridad Alimentaria y Nutricional del municipio de Sibaté 2010-2020 facilita su implementación, mejora la credibilidad institucional, permitiendo una mayor sostenibilidad de la política y contribuye en la materialización del derecho a la alimentación.

Objetivos

Objetivo General

Analizar la implementación del Plan Territorial de Seguridad Alimentaria y Nutricional 2015-2020 del municipio de Sibaté y su influencia en la materialización del derecho a la alimentación.

Objetivos Específicos

- a) Describir la estructura institucional y el proceso de implementación en el PTSAN-Sibaté.
- b) Interpretar la materialización del derecho a la alimentación a partir de la percepción de los sujetos de la política sobre la implementación del PTSAN-Sibaté.
- c) Deducir posibles determinantes del proceso de implementación del PTSAN-Sibaté
- d) Construir elementos orientadores en la implementación de políticas públicas en SAN a partir de los resultados del caso estudiado.

Marco teórico

En este apartado se busca definir los principales desarrollos teóricos utilizados para la realización de la investigación. En primer lugar, se definen conceptos básicos como las políticas públicas y el panorama de la implementación de políticas públicas. En segundo lugar, se presentan los marcos de análisis a utilizar para dar paso a la definición del derecho a la alimentación y, por último, la importancia de estudiar la percepción de los actores receptores de la acción pública.

La política pública: acción del estado

La presente investigación tomará como referente teórico a Roth, A. (2002) quien define la **política pública** como:

“Un conjunto conformado por uno o varios objetivos colectivos considerados necesarios o deseables y por medios y acciones que son tratados, por lo menos parcialmente, por una institución u organización gubernamental con la finalidad de orientar el comportamiento de actores individuales o colectivos para modificar una situación percibida como insatisfactoria o problemática” (p. 27)

De igual forma, Jones en 1970 propuso la forma más utilizada de analizar las políticas públicas, mediante una descomposición por fases, etapas o secuencias lógicas, que permiten enfocarse en los procesos, como son: la identificación de un problema, formulación de soluciones, toma de decisión, implementación y evaluación (Jones citado en Roth, 2002).

Aunque este ha sido un gran desarrollo, tiene algunas críticas como la imposibilidad de identificar las condiciones que transforman el proceso de una fase a otra, la falta de conexión con la realidad al manejarlo como un ciclo lineal, privilegia la perspectiva legalista y el enfoque *top down* <<de arriba hacia abajo>> o la ubicación de la evaluación sólo al finalizar, entre otras. Sin embargo, el presente estudio se centrará principalmente en el proceso de implementación.

La implementación de políticas públicas

Según Subirats citado en Roth (2002), el proceso de **implementación** empieza a ser relevante desde la década de los 70', planteando la existencia de una brecha entre lo teórico y lo práctico denominada "*déficit de implementación*". Cabe entonces preguntarse, ¿cuáles son las razones y alternativas de superación de dicha brecha?

La implementación ha sido considerada de manera clásica como una fase administrativa de mera ejecución, sin embargo, es una etapa fundamental porque es ahí donde la política se transforma en hechos concretos, en realidad "tocable" (Röth Deubel, 2011).

El concepto de *implementación* ha transitado de la ejecución de las normas, a procesos que, tras la fase de formulación y decisión tienden a la realización concreta de objetivos de la política, hasta definiciones más complejas como la planteada por Subirats (2008), quien afirma que:

"Es el conjunto de decisiones y acciones llevadas a cabo por actores públicos, paraestatales y privados que forman parte del acuerdo de actuación político – administrativo; enmarcadas por un programa (...) que regula las reglas institucionales específicas a la política en cuestión y realizadas con la intención de crear, influenciar y controlar:

- 1. La constitución de una "red de acción pública" (...)*
- 2. La concepción de una "estrategia de implementación" (...)*
- 3. Las decisiones (...) y acciones concretas (...)" (ps. 184-185)*

Por lo que la implementación de políticas públicas es el momento en el que se operativiza una política pública en un conjunto de acciones y decisiones secuenciales del gobierno, orientadas al logro de unos objetivos, articulados con las demás políticas afines, que finalmente buscan materializar derechos de la población y llevar a cabo las leyes vigentes, mediante un proceso continuo y no lineal. (Lahera, 2005).

El análisis de implementación de políticas públicas

El análisis de implementación de las políticas públicas es relativamente reciente, ya que se había hecho un mayor énfasis en las otras etapas del proceso tales como formulación y evaluación, incluso, un buen número de autores consideraban este estudio como algo que no ameritaba la atención de los especialistas al ser “simple”, y que por eso no parecía involucrar asuntos significativos (Revuelta Vaquero, 2007).

Fueron Pressman y Wildavsky (1973) quienes por primera vez llamaron la atención de los especialistas hacia este campo. La evidencia creciente de un gran número de casos de estudio muestra la existencia de una brecha entre los objetivos originales de las políticas y sus resultados finales.

Como lo plantea (Revuelta Vaquero, 2007), se han evidenciado las deficiencias en la implementación del aparato de gobierno, su capacidad o incapacidad, genera un impacto directo sobre el asunto de la autonomía del Estado. Es más, parece que los fracasos en la implementación de políticas pueden reducir el apoyo político en elecciones subsecuentes.

Los enfoques *top-down* y *bottom-up* son las clasificaciones más comunes encontradas en la literatura del campo específico de implementación. Aun cuando los marcos analíticos fueron desarrollados en los años setenta y ochenta continúan siendo relevantes para investigaciones actuales y, por tanto, pueden ser considerados como fuentes clásicas.

El mayor representante del enfoque *top-down* fue Sabatier, quien comienza con el análisis de la toma de decisiones –usualmente una norma o política–, y después examina el grado en que sus objetivos legalmente ordenados, fueron alcanzados en el tiempo y por qué. Este enfoque analiza: a) el comportamiento de los burócratas y de los grupos objetivo hacia la decisión política; b) el logro de objetivos a través del tiempo; c) los factores principales que afectan los impactos de la política y sus resultados, y d) la reformulación de la política. (Revuelta Vaquero, 2007)

El otro enfoque *bottom-up*, tuvo como pionero a Richard Elmore (1979-1980) citado en Revuelta Vaquero, 2007, con su retrospectiva “levantamiento hacia atrás”. Su estudio percibe las debilidades o “noble mentira” del enfoque *top-down* cuando señala: “El más

serio problema del levantamiento hacia delante es su implícita y no cuestionada suposición de que los creadores de la política controlan los procesos organizacionales, políticos y tecnológicos que afectan la implementación”. (p.145)

El diseño del enfoque *bottom-up* comienza a partir del nivel más bajo, buscando analizar qué ocurre en la relación personal entre los burócratas llamados de primer piso y quienes reciben la política. También analiza en cada nivel la capacidad para afectar el comportamiento de la política y los recursos necesarios para alcanzar los objetivos. Este diseño retrospectivo sostiene que el comportamiento de los burócratas de menor nivel puede desviar las intenciones de los burócratas de alto nivel.

Una tesis híbrida entre ambos enfoques, empieza a ser desarrollada por Sabatier aplicada a lo que él denomina “sociedades industriales modernas” (1986), toda vez que la implementación es un proceso cambiante. Sabatier argumenta que se deben estudiar las políticas por periodos más largos de tiempo, por lo menos diez años o más. Consecuentemente, propone lo que ha denominado *Advocacy Coalition Framework (ACF)* o Marco de Coaliciones de Apoyo, como un instrumento para analizar no sólo la implementación, sino todo el proceso de políticas. (Revuelta Vaquero, 2007)

Marco de análisis de Subirats en políticas públicas

Para entender este proceso de implementación del Plan Territorial de Seguridad Alimentaria y Nutricional de Sibaté, dando respuesta al primer objetivo de la investigación, se tendrá en cuenta el **marco de análisis de Subirats**, así:

En general, brinda cuatro claves para realizar un buen análisis de las políticas públicas, como lo son, identificar las reglas institucionales generales y específicas aplicables a políticas públicas, relaciones entre actores involucrados, los recursos disponibles y el contenido de la política pública (Subirats, 2008).

Con relación a la etapa de implementación el análisis se enmarca en:

1. Definición de los planes de acción (PA): Entendiéndolos como “*el conjunto de decisiones consideradas como necesarias para la producción coordinada y puntual de*

productos, servicios o prestaciones administrativas (outputs)” (p.192). En esta parte se analiza, además de la priorización, la funcionalidad, de acuerdo al tipo de actividades que se someten a intervención, el tiempo de intervención, el espacio y lo social, refiriéndose a las fronteras de los grupos socioeconómicos.

Para facilitar esta etapa de análisis insta a clasificar si se trata de un plan de acción explícito o implícito, identificar el grado de apertura que tiene (abierto o cerrado), el grado de discriminación (planes “embudo” vs. “regadera”), con menor o mayor estructuración del Acuerdo de Actuación Político Administrativa y el nivel de claridad en la afectación de recursos.

2. Definición de los actos de implementación (*Outputs*): Es “*el conjunto de productos finales de los procesos político – administrativo que, como resultado de su implementación, se destinan de manera individual a las personas que forman parte de los grupos – objetivo previstos*” (Subirats, 2008:199). En general pueden estar dados por decisiones y actos administrativos, otorgamiento de recursos financieros, percepción pecuniaria, intervenciones de inspección y control, etc.

Se busca identificar realmente el perímetro de los actos de implementación finales, si los *outputs* tienen mayor o menor contenido institucional, si son formales o informales, si son intermedios o finales, si tiene coherencia su contenido con la política pública, y si fue coordinado con otras políticas.

3. Procesos: actores, recursos e instituciones movilizadas

En este numeral el análisis de los actores, sus relaciones e influencias en la producción de resultados o efectos, son indispensables para entender la situación de implementación. Se puede encontrar en las relaciones bilaterales entre la administración y los grupos – objetivo, si también incluyen a las otras partes involucradas; si las relaciones de poder en el interior de los grupos – objetivo genera competencia o auto-vigilancia; si existe arbitraje y soluciones del Estado ante las relaciones conflictivas entre los grupos – objetivo y los sujetos de la política finales; si existe un apoyo de los afectados a los grupo – objetivo y de los sujetos de la política a los sujetos de la política finales; si hay apoyo de los sujetos de la política y oposición

de los afectados respecto a los actores públicos; y se generaron oportunidades y obstáculos derivados de las variables de situación y estructurales. (Subirats, 2008: p. 204)

El derecho a la alimentación en Colombia

Con relación al **derecho a la alimentación**, en la Constitución Política de 1991, no se reconoce expresamente este derecho fundamental para todas las personas, es a nivel jurisprudencial que sólo hasta la sentencia T-348 de 2012 se empieza a regular de manera más clara el tema, reconociendo el derecho a la alimentación y a la soberanía alimentaria conforme a los Derechos Humanos y al bloque de constitucionalidad.

En la Constitución, en su artículo 44 se reconoce dentro de los derechos de los niños *“Son derechos fundamentales de los niños: la vida, la integridad física, la salud y la seguridad social, la alimentación equilibrada, su nombre y nacionalidad, tener una familia y no ser separados de ella, el cuidado y amor, la educación y la cultura, la recreación y la libre expresión de su opinión...”*. (Senado de la República de Colombia, 2015).

Así mismo, en los artículos 43 y 46 se reconoce el derecho a subsidios alimentarios a la gestante desempleada y a los adultos mayores en indigencia. En el artículo 65 se menciona:

“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. De igual manera, el Estado promoverá la investigación y la transferencia de tecnología para la producción de alimentos y materias primas de origen agropecuario, con el propósito de incrementar la productividad” (Senado de la República de Colombia, 2015).

La normatividad en el tema de regulación del derecho a la alimentación sigue siendo incipiente, aunque existió una posibilidad de generar una ley sobre el tema, el proyecto de ley 203 de 2007, por el cual se establece el marco legal de la seguridad alimentaria y

nutricional y a pesar de habersele dado el trámite legal no logró culminar el debate de manera exitosa.

Pese a la aparente protección del Estado a la producción de alimentos, lo que podría parecer como un reconocimiento de la soberanía alimentaria del país, el régimen jurídico colombiano es muy escaso y atrasado con relación a otros países latinoamericanos en este mismo tema, quedando pendiente su reconocimiento en la Constitución, la legislación pertinente y las políticas eficientes que lo garanticen. (Bak, 2015)

Continuando con la jurisprudencia T-348 de 2012, en ella se explica el reconocimiento de este derecho como derecho humano por vía del bloque constitucional, con relación a la Declaración Universal de Derechos Humanos y al Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales que consagra en su artículo 11.1, el deber de los Estados de reconocer a toda persona una calidad de vida adecuada incluyendo una sana alimentación y el derecho fundamental de toda persona a ser protegida contra el hambre, entre otros instrumentos. Esta sentencia utiliza la definición del relator especial de la ONU:

“el derecho a tener acceso, de manera regular, permanente y libre, sea directamente, sea mediante compra en dinero, a una alimentación cuantitativa y cualitativamente adecuada y suficiente, que corresponda a las tradiciones culturales de la población a que pertenece el consumidor y que garantice una vida psíquica y física, individual y colectiva, libre de angustias, satisfactoria y digna”
(Sentencia T-348, 2012)

Dice que la Observación General, adicionalmente reconoce que, para erradicar el problema del hambre y la malnutrición, no basta con incrementar la producción de alimentos, sino que también es necesario garantizar que la población más vulnerable tenga disponibilidad y acceso a ellos.

De igual forma, menciona en el texto la seguridad alimentaria, definiéndola como *“la disponibilidad de garantizar en todo momento un adecuado suministro mundial de alimentos básicos para mantener una expansión constante del consumo de alimentos y contrarrestar las fluctuaciones de la producción y los precios”* (Sentencia T-348, 2012) y que la seguridad alimentaria:

“...a nivel individual, familiar, nacional, regional y mundial, se alcanza cuando todas las personas tienen en todo momento acceso físico y económico a suficientes alimentos inocuos y nutritivos para satisfacer sus necesidades alimenticias y sus preferencias en cuanto a los alimentos a fin de llevar una vida activa y sana”.
(Sentencia T-348, 2012)

La Corte Constitucional, teniendo en cuenta las escalas de realización del derecho a la alimentación, le ha brindado un especial énfasis al nivel de realización en el hogar, es decir, a la seguridad alimentaria y nutricional, y ha entendido que sólo mediante su garantía se garantizará al derecho a la alimentación, es decir, que por conexidad se podría entender el derecho a la SAN como fundamental.

La Observación General No. 12 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (CDESC), la cual desarrolla el artículo 11 del Pacto Internacional de Derechos Económicos y Culturales (PIDESC), indica claramente que:

“El derecho a la alimentación adecuada se ejerce cuando todo hombre, mujer o niño, ya sea sólo o en común con otros, tiene acceso físico y económico, en todo momento, a la alimentación adecuada o a medios para obtenerla. El derecho a la alimentación adecuada no debe interpretarse, por consiguiente, en forma estrecha o restrictiva asimilándolo a un conjunto de calorías, proteínas y otros elementos nutritivos concretos” (FIAN Colombia, 2013)

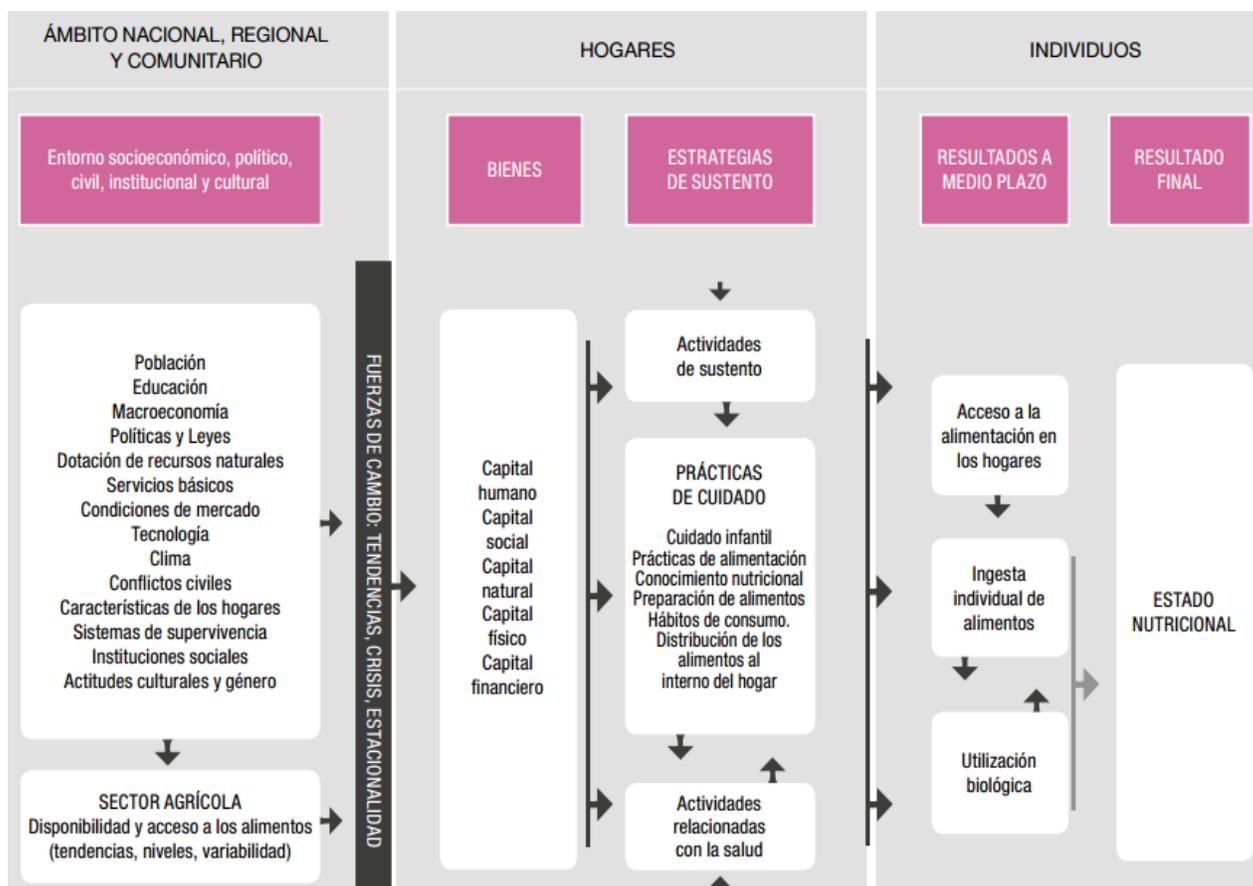
Para el presente trabajo la definición de la cual partiremos para complementar la del Derecho a la Alimentación, teniendo en cuenta la interpretación de la sentencia T-348 de 2012 y la teoría de las escalas de realización del derecho humano a la alimentación, en donde su aplicación se entiende como la garantía de la Seguridad Alimentaria y Nutricional, es la elaborada por el Observatorio de Soberanía y Seguridad Alimentaria y Nutricional de la Universidad Nacional de Colombia, así:

“Es el derecho que tienen todas las personas de gozar, en forma oportuna y permanente, al acceso a los alimentos que necesitan, en cantidad y calidad para su adecuado consumo y utilización biológica, garantizándoles un estado de

nutrición, salud y bienestar; que coadyuve con un desarrollo humano que les permita realizarse y ser felices” (OBSAN-UN Del Castillo, 2010: p. 9)

La forma de llevar a la práctica el derecho a la alimentación y a la seguridad alimentaria y nutricional, por parte del Estado, deberá ser a través de políticas públicas integrales. Tal como lo sugiere la FAO, en la siguiente ilustración 1, al entender la complejidad y grados de intervención que se deberá realizar, dependiendo en dónde se quiera generar la transformación con esa acción pública, es decir, en el ámbito nacional, regional y comunitario, en los hogares o en los individuos.

Ilustración 1: Marco de Vulnerabilidad FAO- Niveles de intervención del D.A.



Fuente: FAO, 2014.

Marco de análisis de la FAO sobre el derecho a la alimentación (enfoque de derechos)

El principal elemento del marco de análisis de la FAO es el enfoque basado en derechos, entendiéndolo como el desarrollo de capacidades para reclamar derechos de las poblaciones más vulnerables y en las responsabilidades de los Estados, superando el enfoque tradicional y básico de la ayuda al desarrollo dirigida a las necesidades básicas. Esto significa que las privaciones de estos grupos deben ser vistas como negación de derechos y no como problemas circunstanciales tal como lo muestra la ilustración 2. Esta distinción es importante para evitar la adopción de políticas meramente asistencialistas, en detrimento de acciones estructurales y sostenidas en el tiempo. (INSTITUTO DE ESTUDIOS DEL HAMBRE, 2012) (p. 12)

Ilustración 2: Distinción entre diferentes enfoques de desarrollo

ENFOQUE ASISTENCIALISTA	ENFOQUE DE LAS NECESIDADES BÁSICAS	ENFOQUE BASADO EN DERECHOS
<p>Reconoce la responsabilidad moral de los más ricos con relación a los pobres.</p> <p>Los individuos son vistos como víctimas.</p> <p>Se centra en responder a la manifestación de los problemas.</p>	<p>Reconoce las necesidades como demandas válidas.</p> <p>Los individuos son vistos como objetos del desarrollo.</p> <p>Se centra en resolver las causas inmediatas de los problemas.</p>	<p>Reconoce a los individuos y grupos como titulares de derechos que pueden ser reclamados al Estado.</p> <p>Los individuos y grupos son empoderados para que reclamar sus derechos.</p> <p>Se centra en resolver las causas subyacentes, estructurales y sus manifestaciones.</p>

Fuente: adaptado de BOESEN & MARTIN (2007)

Fuente: (INSTITUTO DE ESTUDIOS DEL HAMBRE, 2012)

El derecho a la alimentación complementa los programas en SAN no solo mediante la adopción y aplicación de principios de derechos humanos, sino también por medio de los aspectos jurídicos de estos derechos.(FAO, 2013)

En lo referente a las obligaciones del Estado de respetar, proteger y cumplir el derecho a la alimentación, también va de la mano con el enfoque de derechos y los principios de derechos humanos, explicando que la acción pública debe respetar la dignidad humana, la rendición de cuentas, el empoderamiento, la no discriminación, la participación, la transparencia y el estado de derecho, como lo define la FAO en lo que denominó principios

PANTHER por sus siglas en inglés, según la ilustración 3, permitiendo un reconocimiento a los derechos humanos de la población, llevándolos a cabo a través de las políticas y acciones públicas, implicando que los bienes y servicios ofrecidos estén acordes con este contenido esencial del derecho. (FAO, 2014)

Ilustración 3: Principios PANTHER según la FAO

Participación: Todos los actores, en particular los más vulnerables, tienen derecho a participar en el diagnóstico, toma de decisiones, implementación y seguimiento de las estrategias, políticas y programas que afectan a su seguridad alimentaria y nutricional. Para satisfacer los principios de los derechos humanos, la participación debe ser plena, libre y significativa.

Rendición de cuentas: Los gobiernos deben rendir cuentas a la población a la que prestan servicios. Los derechos solamente se pueden hacer realidad cuando se aplican con eficacia. El logro de una rendición de cuentas efectiva en relación con el derecho a la alimentación constituye tanto un desafío, ya que es necesario impedir la impunidad de las violaciones de ese derecho, como una oportunidad, puesto que aumenta la eficacia de la lucha contra el hambre.

No discriminación: La discriminación por razón de raza, idioma, religión, sexo o de otra índole está prohibida en virtud del derecho internacional relativo a los derechos humanos. Este principio se debe aplicar en las leyes, políticas y programas que tienen como objetivo realizar el derecho a la alimentación.

Transparencia: La transparencia está estrechamente relacionada con el derecho a la libertad de información. Todos los actores, en particular los más vulnerables, tienen derecho a recibir del Estado toda la información relativa a los procesos de toma de decisiones acerca de las políticas y programas que puedan tener efectos positivos o negativos en la realización de su derecho a la alimentación.

Dignidad humana: Se supone que los derechos humanos han de proteger la dignidad humana. La implementación y el ejercicio del derecho a la alimentación deben estar en consonancia con la dignidad humana.

Empoderamiento: El empoderamiento es el proceso consistente en aumentar las capacidades de los titulares de derechos, especialmente de los más vulnerables, para exigir y ejercer sus derechos de manera eficaz y hacer responsables a los titulares de obligaciones.

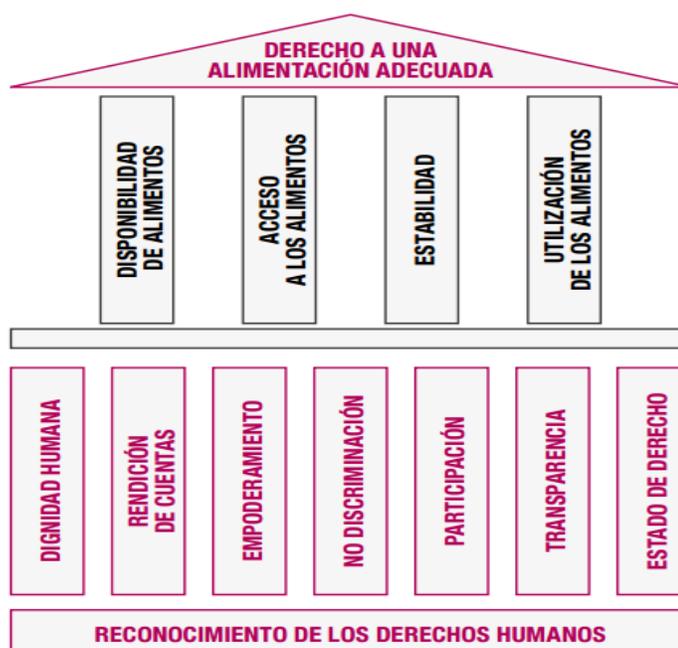
Estado de derecho: El principio del estado de derecho mantiene que el gobierno debe acatar la ley de la misma manera que los ciudadanos, y que cualquier institución pública que adopte alguna medida debe tener autoridad jurídica para hacerlo. El principio también está relacionado con la disponibilidad de mecanismos de recurso administrativo, judicial y cuasi-judicial, la independencia del poder judicial y la compatibilidad de las leyes internas con los derechos humanos.



Fuente: (FAO, 2013)

En la ilustración 4 se observa que los ejes de la Seguridad Alimentaria y Nutricional, estos son, la disponibilidad, acceso, estabilidad y utilización de los alimentos, son condiciones que junto a las categorías del enfoque de derechos se deben garantizar, la dignidad humana, la rendición de cuentas, el empoderamiento, la no discriminación, la participación, la transparencia y el estado de derecho para lograr la materialización del derecho a una alimentación adecuada.

Ilustración 4: Estructura del Derecho Humano a la Alimentación Adecuada según la FAO



Fuente: FAO, 2014

Así mismo, en el marco de los programas basados en derechos humanos, refiere que dichos programas ponen en práctica un conjunto de actividades dirigidas a alcanzar ciertas metas y objetivos políticos, por lo que la FAO propone 7 pasos claves para que sea efectiva la implementación del derecho a la alimentación según se describen en la ilustración 5. Es así que se resalta la importancia de analizar los aspectos operativos del programa a fin de detectar los problemas que impiden su materialización.

Ilustración 5: Pasos Clave hacia la implementación del derecho a la alimentación según la FAO

- 1. Identificar y caracterizar los grupos vulnerables y en situación de inseguridad alimentaria.**
- 2. Analizar los marcos legales, institucionales y de políticas públicas, así como los presupuestos nacionales con relación a la SAN y el DA.**
- 3. Desarrollar estrategias y políticas de SAN desde la perspectiva del DA que contemplen objetivos, metas e indicadores realistas, así como mecanismos de coordinación y seguimiento.**
- 4. Definir e implementar mecanismos para promover la participación de todos los actores (sociedad civil, sector privado, organismos internacionales, los donantes)**
- 5. Integrar el DA en la legislación nacional a fin de responsabilizar al Estado y otros actores.**
- 6. Establecer mecanismos de seguimiento de las políticas con relación a la SAN y la realización progresiva del DA.**
- 7. Establecer mecanismos judiciales, cuasi judiciales y administrativos para facilitar el acceso a la justicia y la exigibilidad del DA.**

Fuente: adaptado de FAO (2006)

Fuente: (INSTITUTO DE ESTUDIOS DEL HAMBRE, 2012)

Este enfoque se caracteriza por centrar los procesos en la fase de implementación y los resultados del programa, propone también un análisis con enfoque modular, por cuanto la evaluación inicial del programa puede identificar los problemas de implementación y/o impactos del programa que no se ajusten a los principios de los derechos humanos y, por lo tanto, conducirá a propuestas de medidas correctivas.

Cabe destacar que este esquema propuesto por la FAO es genérico y debe adaptarse a las necesidades de cada caso de análisis, dependiendo la política objeto, el contexto y el sujeto que vaya a analizar. La ilustración No. 6 resume los módulos propuestos dentro de este marco de análisis y las posibles herramientas para la recopilación de la información necesaria en cada uno de ellos, en esta investigación se utilizarán los módulos:

3. Marco institucional
6. Instrumentos de recurso
9. Implementación y operaciones del programa.

En cuanto a las herramientas, tal como se observa en la metodología, se tomarán la A, C, D y E, sobre revisión de la documentación, tales como los acuerdos político administrativos, los programas políticos administrativos, los planes de acción, actas del Comité municipal de SAN y el programa de gobierno; también entrevistas con los informantes claves, que para el presente caso serán los actores implementadores de las diferentes secretarías involucradas; con respecto a las discusiones con grupos focales, en este caso la metodología utilizada es la de grupos de discusión con los sujetos de derecho.

*Ilustración 6: Marco de Análisis de Políticas sobre el Derecho a Alimentación por módulos según
FAO*

	Herramientas de información
Módulo 1: Situación de la seguridad alimentaria y la nutrición	A, B, C, D
Módulo 2: Marco político, legal y presupuestario del programa	A
Módulo 3: Marco institucional	A, C
Módulo 4: Normas y estándares	A, C
Módulo 5: Mecanismos de control social	A, C
Módulo 6: Instrumentos de recurso	A, C
Módulo 7: Diseño del programa	A, C, E
Módulo 8: Titulares de obligaciones del programa	A, C, E
Módulo 9: Implementación y operaciones del programa	A, C, D, E
Módulo 10: Impactos del programa	B, C, D, E, F

A: Revisión de la documentación.
B: Datos procedentes de encuestas nacionales o locales, tabulados o no.
C: Entrevistas con los informantes claves.
D: Discusiones con grupos focales.
E: Documentación del programa.
F: Recopilación de datos de fuentes primarias a través de encuestas.

Fuente: FAO, 2014

En el módulo 3, se trabaja el marco institucional del programa, que tiene como objetivo proporcionar la comprensión de cuáles instituciones están involucradas en el programa en los diferentes niveles, sus roles y responsabilidades y monitorea su capacidad para apoyar externamente el programa. Los métodos de los análisis de roles y capacidades deberían resultar útiles, sobre todo en la identificación de los titulares de deberes externos que tienen responsabilidades que repercuten indirectamente en el diseño y ejecución de los programas. Los vínculos interinstitucionales deben ser comprendidos y monitoreados, sobre todo cuando el programa ofrece servicios que cubren varios sectores, como es el

caso de un programa integrado de alimentación y nutrición.

Igualmente, en el módulo 8 hacen referencia a los titulares de deberes del programa, relacionándose con este punto, entendiéndolos como todas las personas o instituciones que tienen responsabilidad directa en la implementación y operación de un programa. Se incluye también a los supervisores y directores de programas y al personal técnico y profesional. Cuando el programa se implementa en la comunidad y/o en asociación con el gobierno local, las autoridades locales y los líderes de la comunidad también se convierten en titulares de obligaciones (p. 95).

El módulo 6 habla sobre los instrumentos de recurso e instituciones responsables, en aquellos casos donde los sujetos de derecho del programa puedan presentar una reclamación legal o cuasi legal en contra de las instituciones responsables, cuando no se están cumpliendo sus derechos. Tales reclamaciones pueden ser presentadas ante las comisiones de derechos humanos, las defensorías del pueblo o, en algunos países, ante los tribunales. Que se pueda presentar una reclamación legal por la violación de un derecho depende de si el derecho está o no reconocido jurídicamente.

Las reclamaciones pueden alegar la discriminación, la falta de cumplimiento por el personal del programa, y/o la no adhesión a las normas y estándares establecidos para el programa, además, los principios de derechos humanos que se aplican para evaluar y monitorear el proceso interno del programa son la igualdad, la no discriminación, la transparencia, la rendición de cuentas, el empoderamiento y la participación (p. 94). Es fundamental para los sujetos de derecho del programa y sus representantes tener acceso adecuado a la información sobre el programa para formular las reclamaciones.

El enfoque analítico de roles y capacidades, se centra en las responsabilidades de los sujetos de derecho del programa que distan de aquellas responsabilidades del personal del programa o de las autoridades locales y muchas veces su capacidad para asumir esas responsabilidades es baja. Desde la perspectiva de derechos humanos, es fácil argumentar que los programas en colaboración con las familias deberían definir el papel de estas y coincidir en cómo el programa puede contribuir a fortalecer la capacidad de las familias para asumir sus responsabilidades. En este punto, se busca resolver inquietudes como:

- *¿Si entienden los titulares de deberes sus respectivas responsabilidades con respecto al programa, y existen evidencias de que actúan como corresponde?*
- *¿Existe evidencia de que a los titulares de deberes se les haya pedido realmente rendir cuentas de su actuación? Si es así, ¿con qué resultados?*
- *¿Entienden los representantes de los titulares de derechos las responsabilidades de los diferentes titulares de deberes?*
- *¿Sabén y entienden los representantes de los titulares de derechos y los titulares de deberes las normas y los estándares que se aplican en el programa?*
- *¿Se evalúa rutinariamente en el programa la capacidad de los titulares de deberes para asumir sus responsabilidades, y se realizan esfuerzos para que se fortalezcan esas capacidades? Si es así, ¿de quiénes se fortalecen las capacidades y existe evidencia de que mejoren sus actuaciones?*
- *En el caso de que se identifiquen patrones claros de violaciones de los derechos, ¿existen provisiones para adoptar los procedimientos correctivos o, al menos, para revisar estos patrones?) (FAO, 2014)*

El otro módulo trabajado por el documento de la FAO con relación a este punto de análisis de Subirats, es el número 9 sobre el proceso de implementación del programa, que buscan identificar:

- La diversidad geográfica de los métodos de implementación y las operaciones de los programas
- La selección eficiente (¿quién se incluye o se deja fuera del grupo seleccionado? ¿Qué criterios de inclusión o exclusión se presentan? ¿A quiénes responden?)
- El monitoreo del programa, impacto en la toma de decisiones y las operaciones del programa
- La participación de los titulares de derechos (del grupo objetivo o no) o de sus representantes en la toma de decisiones y/o las operaciones del programa
- Los mecanismos de recurso: ¿cómo están funcionando los mecanismos de recurso? ¿Cuál es el acceso efectivo a estos mecanismos? ¿Establecen realmente recursos en caso de violaciones de un derecho o en la presentación de las reclamaciones? (FAO, 2014).

Las percepciones de los sujetos de política pública

En este trabajo, además de identificar el proceso de implementación, si cuenta con enfoque de derechos, también se encuentra dentro del interés investigativo la garantía del derecho a la alimentación de la población sibateña, la cual se analizará a través de la percepción de los sujetos de derechos, por ello se debe conceptualizar el tema de las percepciones.

Comúnmente se han estudiado las percepciones de las situaciones socialmente problemáticas para la formulación de políticas públicas. Vale la pena orientarla para evaluar la percepción de los sujetos de la política de las mismas sobre el proceso de implementación. Por lo anterior, se convierte en insumo primordial para el presente documento considerar la definición de percepción a partir de los siguientes postulados teóricos:

Las *percepciones* permiten que los sujetos se formen un marco de referencia organizado, que se va construyendo de manera constante, por medio de las experiencias de vida (Flores & Herrera, 2010). Existen diferencias, individuales o asociadas a categorías de individuos, en la percepción y las prácticas políticas, como pueden ser sexo, edad, condición socioeconómica y otras (Delamaza & Thayer, 2016).

Para Pidgeon (1998), la percepción determina juicios, decisiones y conductas, y conduce a acciones con consecuencias reales. En esta característica de las percepciones, radica la importancia de estudiarlas. Si conduce a los estímulos de la acción, entonces la percepción es una respuesta a algún cambio del entorno con el fin de obtener conocimiento de los objetos y eventos externos a través de los sentidos. En la evaluación dentro del ciclo de políticas públicas también se estudia la percepción, tal como lo desarrolla Stake citado en Solarte (2004), con su modelo de evaluación comprensiva, sin embargo, puede ser aplicable a otras fases del ciclo, como lo es la implementación.

La evaluación comprensiva debe además determinar la satisfacción o insatisfacción que un grupo de gente adecuadamente seleccionado siente por el programa, siendo el tema dominante de la evaluación proporcionar un servicio a personas específicas. Lo positivo de este modelo es la visión holística del problema, la obligación del analista de comprender

y describir convenientemente el programa, como también, el énfasis en construir criterios de valor, a partir de diversos usuarios del programa y no del analista en particular (Solarte, 2004).

No obstante, vale la pena presentar un modelo más economicista que los anteriores. Un modelo centrado en el cliente “stakeholders” donde se basa en los deseos y expectativas del receptor de la política pública, en el entendido que éste recibe un producto o servicio de la administración. Este patrón orienta inicialmente a trabajar con las necesidades o hacerlo a través de las expectativas para cumplir con el objetivo del accionar público y en donde no necesariamente coinciden dichas orientaciones.

Así mismo, el modelo no solo se apoya en la población objetivo del programa para definir los criterios de mérito, sino que incluye a todos los usuarios potencialmente interesados. Estos pueden abarcar: decisores y tecnócratas, partidos políticos, funcionarios de programas relacionados, funcionarios de agencias estatales relacionadas, políticos, gremios, burócratas, líderes, clientes, académicos relacionados con el programa, funcionarios públicos, etc. (Solarte Pazos, 2004). En otras palabras, se abarcan actores de política pública.

El analista en este caso debe identificar para cada stakeholders, el “asunto” y sus “particularidades” que son de interés para él en el programa. Esto implica un fuerte compromiso metodológico cualitativo que permita explorar convenientemente dichos aspectos. Este modelo tiene indudables ventajas, dado que permite orientar la evaluación hacia múltiples aspectos e intereses, reflejando el pluralismo y la participación democrática. También existe la posibilidad de generar mayor impacto social con sus hallazgos ante la intervención de diversas audiencias.

Downs (1996) plantea un nivel relevante de análisis al momento de interpretar los resultados obtenidos en la percepción de los usuarios de programas, explicando lo que él denomina como *“ciclo de atención a los problemas sociales”*, definiéndolo:

“Refleja el movimiento cíclico del interés público por ciertas cuestiones, cuya característica es la alta intensidad de la atención y, a poco, un creciente aburrimiento. Este ciclo de atención tiene sus raíces en la naturaleza de ciertos

problemas nacionales y de la manera como los medios de comunicación masiva interactúan con él (p. 146)”.

De igual manera, Stephenson (1967) citado en Ariza (2008), a partir de la teoría del juego, explica dos conceptos que le permitirán, como se explica más adelante, crear el sustento de la metodología Q, estos son:

- *La (...) “Convergencia selectiva es la libertad relativa del control social, tendente hacia la individualidad de elegir en la conducta, (...) busca dejar que cada persona escoja algo diferente por sí misma: nociones, necesidades e imágenes (...).*
- *El control social es la manera en que las culturas funcionan desde el punto de vista imperativo, involuntario, categóricos. El control social induce conformidad, consenso y costumbre establecida o es un resultado de tales condiciones: opinión, actitud y creencia” (p. 32).*

Se cree haber mostrado hasta el momento algunas definiciones que conllevan a dilucidar la percepción en la población como un constructo influenciado por variables individuales y colectivas, que forjan en sí un conjunto de percepciones del valor de la acción pública a lo que Mark Moore (1995) definió como valor público, es decir, que los recursos públicos deben ser utilizados para incrementarlo, de la misma forma en que se crea en el sector privado, teniendo en consideración que, debe ir más allá de un enfoque de impactos monetarios y debe incluir beneficios sociales percibidos por los ciudadanos. (Conejero Paz, 2014)

Metodología

Observar y analizar casos positivos en la implementación de políticas públicas es una deuda histórica, por lo que esta investigación se propuso realizar un estudio de caso

del Plan Territorial de Seguridad Alimentaria y Nutricional de Sibaté 2015 - 2020. Como población referente se toma al municipio de Sibaté – Cundinamarca, ya que cuenta con acciones concretas en el tema de seguridad alimentaria y nutricional (SAN). La gestión y participación de los actores institucionales y no institucionales en los procesos de SAN tienen un alto grado de relación con las acciones del municipio, convirtiéndolo en pionero a nivel del departamento en el tema de políticas alimentarias.

El método de estudio de caso ha sido utilizado como herramienta de investigación en las ciencias sociales en temáticas como educación, estudios de familias, negocios internacionales, desarrollo tecnológico, políticas públicas e investigaciones sobre problemas sociales. Según Eisenhardt (1989) se define como *“una estrategia de investigación dirigida a comprender las dinámicas presentes en contextos singulares”*. (Martínez, 2006)

En este tipo de estudio, los datos pueden ser obtenidos desde una variedad de fuentes, tanto cualitativas como cuantitativas (Chetty, 1996). A través de éste se mide la conducta de las personas involucradas en el fenómeno estudiado a diferencia de la metodología cuantitativa centrada en instrumentos cerrados y variables. Yin, (1989) citado en Martínez, (2006).

La metodología en general se desarrolló en cinco etapas, la primera de revisión de fuentes secundarias, los acuerdos político administrativos, los programas político administrativos, los planes de acción, el programa del presente gobierno y las actas del Comité Local de SAN; en una segunda etapa, se llevaron a cabo 7 entrevistas semiestructuradas a actores implementadores, tales como, la Secretaria de salud, la Nutricionista a cargo de liderar el proceso de implementación de la política estudiada, el Secretario de Agricultura, Desarrollo Económico y Medio Ambiente, los Jefes de agricultura y medio ambiente, la Secretaria de Desarrollo Económico, el Jefe de educación; de estas entrevistas se seleccionaron los programas con los cuales se pudiese trabajar la metodología Q con sus sujetos de derecho, también se extrajeron una serie de enunciados de las principales ideas presentadas por estos actores en comparación con el documento de la política enmarcado en el análisis con enfoque de derechos.

En un tercer momento se efectuó la metodología Q para hallar las percepciones de los

sujetos de la política de los programas seleccionados, que para el presente caso son aquellos integrantes de los programas Granja de discapacidad, Centro Día- Adulto Mayor y Huertas Familiares que quisieren participar en la investigación; en una cuarta etapa se analizaron los resultados mediante la triangulación de la información para finalizar con la etapa número 5 en donde se retroalimentó al municipio sobre los resultados obtenidos. A continuación, se detalla cada una de las etapas para el desarrollo del trabajo:

Etapa 1

Por consiguiente, en esta etapa, se realiza la revisión de fuentes secundarias, tales como la política y plan estudiados, sus reformulaciones, los planes de acción de los períodos vigentes, los informes, actas, balances y documentos asociados a la implementación de los mismos, como se observa en la siguiente ilustración No. 6.

Ilustración 7: Documentos Fuentes Secundarias revisados

INSTRUMENTOS: APA, PPA, PA
<ul style="list-style-type: none">• Política SAN Sibaté (Acuerdo 20 de 2011)• Plan Territorial de SAN 2011• Política de reformulación Plan SAN (Acuerdo 32 de 2016)• Reformulación Plan Territorial SAN 2015-2020• Plan de Desarrollo 2016-2019• Actas del Comité Municipal de SAN (2016-2017)• Informe de gestión de la alcaldía 2016

Etapa 2

A continuación, se realizaron 7 entrevistas semi-estructuradas a actores claves en la implementación de la política y plan estudiado, teniendo en cuenta que es una política local con un alcance limitado. Se incluyeron dentro de los criterios de selección aquellos actores institucionales involucrados en acciones que se encontraran contenidas en el plan territorial de SAN Sibaté 2015-2020 y sin los cuales no se pudiese implementar la política, tales como, la Secretaria de salud, la Nutricionista a cargo de liderar el proceso de implementación de la política estudiada, el Secretario de Agricultura, Desarrollo

Económico y Ambiente, los Jefes de agricultura y medio ambiente, la Secretaría de Desarrollo Social, el Jefe de educación, se buscó indagar aquellos aspectos de la realidad de esta fase de política pública que facilita o impide obtener los resultados planteados en la formulación, es decir, su implementación.

El instrumento utilizado (*ver anexo 3 y 4*) tenía una serie de preguntas que daban respuesta a las siguientes categorías:

- Dignidad humana
- Rendición de cuentas
- Empoderamiento
- No discriminación
- Participación
- Transparencia
- Estado de derecho

A partir de estas entrevistas se logra identificar una tendencia de opiniones de las instituciones, también se identifican los programas más consolidados que desarrollan cada Secretaría para implementar el plan estudiado, entre ellos, el programa Granja de Discapacidad, Banco de Alimentos de la Secretaría de Salud, Escuela de Padres en SAN, convenio de la Universidad Nacional y la Secretaría de Salud a través del Megaproyecto Corredor Tecnológico Agroindustrial, programa Centro Día- Adulto Mayor, programa de alimentación escolar PAE de la Secretaría de Desarrollo Social, programa Huertas Familiares y PRAE de la Secretaría de Agricultura, Desarrollo Económico y Ambiente.

Los criterios de selección de los programas con los cuales se trabajaría la metodología Q con los sujetos de derecho, se definieron principalmente a partir del recurso tiempo y la disponibilidad de los programas de permitir realizar la dinámica, para esto los entrevistados fueron claves. Se seleccionó un programa por cada Secretaría entrevistada, que tuvieran metas diferentes o que involucraran las diferentes dimensiones de la SAN, es decir, el programa Granja de Discapacidad de la Secretaría de Salud, apuntando la dimensión humana, el programa Centro Día - Adulto Mayor de la Secretaría de Desarrollo Social, apuntando a la dimensión nutricional y el programa Huertas Familiares de la Secretaría de Agricultura, Desarrollo Económico y Ambiente, apuntando a las dimensiones alimentaria y

ambiental.

Con los dos procesos anteriores se da respuesta al primer objetivo de la investigación que pretende *describir la estructura burocrática y el proceso de implementación en el plan estudiado*.

Etapa 3

Con relación al cumplimiento del tercer objetivo, que busca *interpretar la materialización del derecho a la alimentación a partir de la percepción de los sujetos de la política sobre la implementación de la política estudiada*, se identificaron algunas afirmaciones o premisas a partir de lo referido por los actores implementadores en las entrevistas en comparación con la formulación de la política, que posteriormente se enfrentaron a los sujetos de derecho de los programas seleccionados, integrando la metodología cuali-cuantitativa denominada Q-methodology o metodología Q (consistente en un análisis factorial R invertido), para identificar si se encuentran o no de acuerdo con lo referido por la institucionalidad.

La Metodología Q tiene origen hacia el año 1935 por el inglés William Stephenson con la intencionalidad de estudiar la subjetividad de los individuos en cualquier situación. Luego, fue abordada por Brown entre los años 1980 y 1993 para desarrollarla a través del uso de la tecnología informática. Bajo esta óptica se ha replicado en diversos campos disciplinares, incluida la ciencia política. Para Steelman y Maguire (1999) citado en (Roth & Bernal, 2015) la Metodología Q:

“podía participar de la renovación del análisis de políticas desde una postura postpositivista por su capacidad para tener en cuenta el contexto específico (Durning, 1999)... Se trata entonces de hacer surgir una variedad de puntos de vista o perfiles y no una variedad de individuos: importa más la diversidad de puntos de vista que los porcentajes de población que se adhieren a estos”. (pp. 242-243)

La metodología Q, se denomina de esta manera porque la Q representa “*qualities*”, que en español significa cualidades, es una técnica que Ariza (2008) propone como un método estadístico para analizar la distribución y la interrelación de actitudes individuales dentro

de la evaluación de una situación dada por parte de un grupo de personas.

El propósito de Stephenson, al desarrollar esta metodología era avanzar en el entendimiento de la conducta humana. Posterior a ello la metodología fue apartada de su propósito inicial, a causa de una gran controversia por parte de la Academia de Psicología, la cual pretendía que su implementación se llevara a cabo más en las áreas de la salud, alusivo al estudio o exploración de la subjetividad humana. No obstante, ha sido notable su aplicación en el campo de las comunicaciones y de las ciencias políticas (Valencia Vallejo, 2017). Se organiza en 5 momentos así:

- Momento 1: Se debe inicialmente desarrollar unas premisas, enunciados, frases, sentencias u oraciones que permiten identificar la reunión del conjunto de saberes compartidos, que para el presente estudio se realizaron mediante los resultados de las entrevistas semiestructuradas a actores implementadores y la revisión documental a la luz del enfoque de derechos de la FAO para posteriormente enfrentarlas en los sujetos de derechos, se organizaron en las temáticas de cada categoría de análisis planteada durante el instrumento de las entrevistas, buscando identificar si existe comunicación, diálogo o acuerdo entre ambos sujetos, implementadores y sujetos de derecho, acerca de un tema.
- Momento 2: A partir de este conjunto se trata de extraer un subconjunto que constituye la muestra o el *Q-sample*. Esa muestra de 22 oraciones por programa trabajado que debe reflejar lo mejor que se puede el conjunto de saberes compartidos institucionales, al realizar el proceso de comparar las transcripciones de las entrevistas con el documento de política, enfrentados a la luz de la teoría de materialización del derecho a la alimentación.
- Momento 3: Se selecciona el conjunto de personas (P) de cada programa trabajado, de acuerdo con los objetivos investigativos, teniendo en cuenta que es posible que no asistan a la invitación todos los participantes de cada programa, es decir, se utilizó un muestreo no probabilístico por conveniencia, teniendo como criterio de selección principal a aquellos sujetos de derecho beneficiados de los programas seleccionados, habitantes de Sibaté, que supiesen leer.

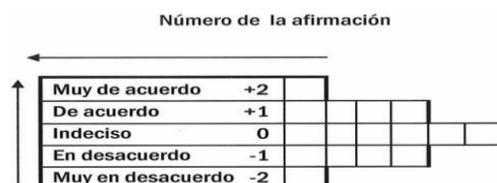
- Momento 4: Se citan a la convocatoria a los sujetos de derecho y con los asistentes se someten la muestra de proposiciones (*Q-sample*) a la muestra de personas (*P*). Esta operación es el *Q-sort*, que significa elección de enunciados cualitativos, es decir, es el momento en que los sujetos de derechos organizan los enunciados en su nivel de acuerdo o desacuerdo con el mismo, esta herramienta permite obtener la información básica para el análisis. (Roth & Bernal, 2015)

Un *Q-sort* es el resultado final de la organización de premisas (*Q-sample*) realizadas por cada sujeto de derecho (*P*) de cada programa asistente a la convocatoria, se realiza en una matriz de distribución normalizada, en la cual ubica las premisas si se encuentra o no de acuerdo con lo que está leyendo, este es un instrumento útil en la evaluación de los aprendizajes en situaciones diversas, por ejemplo, para determinar las actitudes o las representaciones que se hacen los diversos individuos de un grupo sobre determinado tema o cuestión, y para hacer comparación con la representación global del grupo. (Ariza B., 2008)

Para la construcción de este instrumento se tuvo en cuenta la serie de afirmaciones obtenidas (*Q-sample*) en los momentos 1 y 2, que se presentan a la muestra de personas (*P*) y se les pide que las distribuyan según unas categorías de clasificación y desde su propio criterio, en un número determinado de montones, según una variable de intensidad. (p. 31)

La distribución de las afirmaciones se puede realizar de varias formas, en este caso, se utilizó la forma propuesta por Stephenson en 1953, en donde se realiza un escalonamiento por clase, correspondiente a la distribución normal de Laplace-gauss, siendo +3 desviaciones estándar la clasificación muy de acuerdo con la afirmación leída, mientras que -3 desviaciones estándar corresponde a la clasificación muy en desacuerdo con la afirmación leída, así como lo muestra la ilustración 8:

Ilustración 8: Ejemplo de rejilla para Q-sort



Fuente: (Ariza B., 2008)

Se culmina la etapa de cada convocatoria de grupo de sujetos de derecho, después de la aplicación de la metodología Q con un grupo de discusión evaluando el proceso de implementación y su percepción acerca de la garantía de su derecho a la alimentación a través del programa en el que se encuentran.

Etapa 4: Análisis de los datos capturados mediante el programa software PQ Method.

Una vez se desarrollaron los tres primeros objetivos con las metodologías planteadas, se busca dar cumplimiento al tercer objetivo sobre *deducir posibles determinantes del proceso de implementación del PTSAN-Sibaté 2015-2020*. Para ello se trianguló el análisis de los documentos estudiados en la etapa 1, los resultados del análisis de las entrevistas semiestructuradas, el análisis de la metodología Q y del grupo de discusión. Se utilizó como guía la teoría de las 5 condiciones de efectividad para la implementación planteada por Sabatier: Teoría sólida, ley bien concebida, vigente a través del tiempo, apoyo político, entorno favorable, responsabilidad y capacidad política.

Se culmina con el análisis global de la información recolectada en cumplimiento con el último objetivo de la investigación *construir elementos orientadores en la implementación de políticas públicas en SAN a partir de los resultados del caso estudiado*, que permita extrapolar la experiencia a otros contextos similares, elaborando conclusiones y recomendaciones del estudio de caso. La etapa 5 corresponde a la socialización de los resultados con el municipio de Sibaté la cual se realizó en el marco del “*primer foro para la conmemoración de la lucha contra el hambre*”, realizado el día 19 de octubre de 2018.

Resultados y Análisis

A continuación, se iniciará con la presentación del contexto del municipio para reconocer su situación con relación a la seguridad alimentaria y nutricional de la población

de acuerdo a las dimensiones humana, alimentaria, nutricional y ambiental, según la información brindada por el documento de política, dado que se parte de la premisa que la SAN es una de las escalas de realización del derecho a la alimentación, analizando desde ya si ese diagnóstico cumple con el marco de análisis propuesto por la FAO.

Posteriormente se presentarán los resultados en tres bloques: i. Análisis del proceso de Implementación a través del marco de análisis propuesto por Subirats. ii. Análisis de las percepciones de los sujetos de la política. iii. Desarrollo de los determinantes del proceso de implementación identificados, bajo la teoría de las 5 condiciones de efectividad para la implementación.

Contexto del municipio

Al describir la situación de seguridad alimentaria y nutricional de la población, se busca identificar la vulnerabilidad, la causalidad y la pertinencia de la política, en este caso el Plan Territorial de SAN-Sibaté 2010-2020. Dentro de su reformulación permitió observar un monitoreo de la situación actual de los sibateños del cual solo se abstraerán los indicadores priorizados dentro de la política, observando coherencia en la identificación de las problemáticas y en las acciones propuestas.

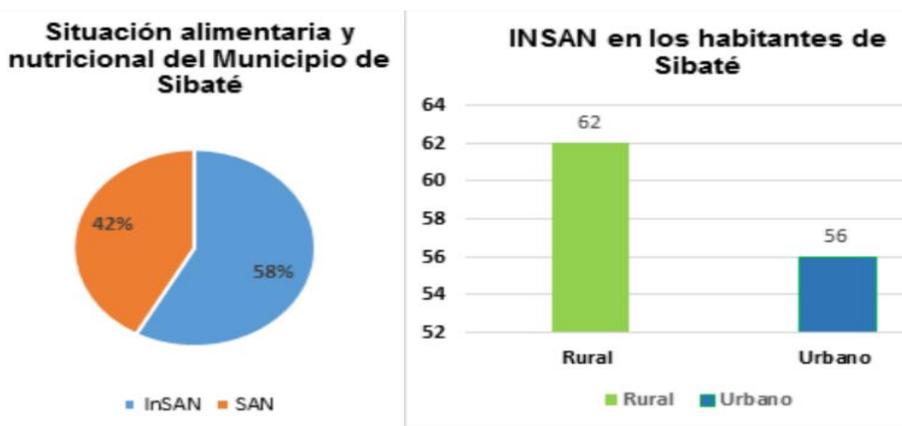
El documento adquiere la propuesta conceptual del Observatorio de Seguridad y Soberanía Alimentaria y Nutricional la Universidad Nacional OBSSAN-UN, ya que clasifica el diagnóstico en SAN de la población Sibateña y la formulación de las líneas de acción en las dimensiones de la SAN, seguridad humana, seguridad alimentaria, seguridad nutricional y seguridad ambiental, lo que *a priori* permite inferir que los actores formuladores de la política tuvieron en cuenta el segundo punto del marco de análisis de la FAO de enfoque de derechos, el de analizar la situación y las causas estructurales de la inseguridad alimentaria y nutricional de la población.

- Seguridad Humana

Durante los años 2012 y 2013 se implementó en Sibaté el instrumento ELCSA (Escala Latinoamericana y Caribeña de Seguridad Alimentaria) para medir los niveles de inseguridad alimentaria en los hogares. Las preguntas que integran dicha escala se

refieren a situaciones que las personas enfrentan durante un período en sus hogares, relacionadas con la cantidad y calidad de los alimentos disponibles. Por lo anterior, como se muestra en la ilustración 9 y 10, la población de Sibaté que se encuentra en situación de Inseguridad Alimentaria y Nutricional (INSAN) asciende a un 58%, de los cuales el 38% se encuentra en inseguridad leve, 13% inseguridad moderada y 7% inseguridad severa. La población rural que se encuentra en INSAN es el (62%) y la población urbana es el (56%). (Observatorio de Ambiente y Nutrición - Sibaté, 2015)

Ilustración 9: Situación de INSAN en Sibaté 2012-2013



Fuente: Elaboración propia con datos ECLSA 2012-2013

Fuente: (Observatorio de Ambiente y Nutrición - Sibaté, 2015)

Ilustración 10: Grados de INSAN Sibaté 2012-2013



Fuente: Elaboración propia con datos ELCSA 2012-2013

Fuente: (Observatorio de Ambiente y Nutrición - Sibaté, 2015)

Lo anterior puede deberse en parte a la alta tasa de desempleo que se presenta en el municipio (12,29%), como se observa en la ilustración 11, siendo superior a la cifra media nacional (11,10%) y a la cifra departamental (9,10%). Sumado a esto, la población en

condición de pobreza presenta cifras alarmantes, ya que como se plasma en la ilustración 11, el 37,60% de la población se encuentra en esta situación según lo refiere la Encuesta Multipropósito (2014). (Observatorio de Ambiente y Nutrición - Sibaté, 2015)

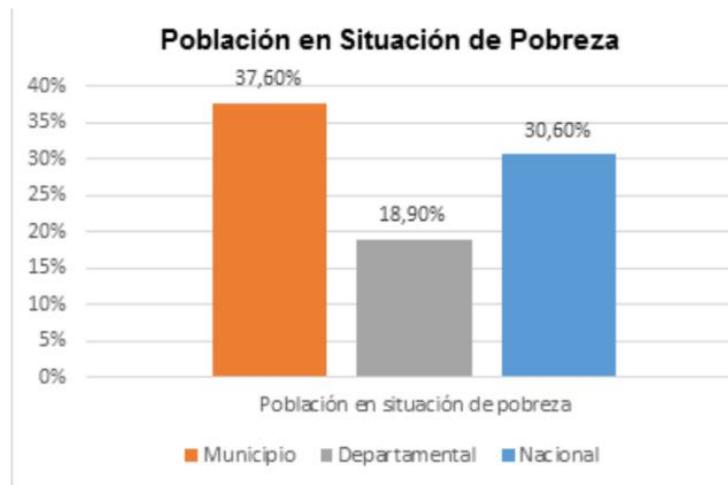
Ilustración 11: Tasa de Desempleo Sibaté-2015, Cundinamarca-2014 y Colombia-2013



Fuente: Elaboración propia con datos de SISVAN 2015 (Municipio), Gobernación de Cundinamarca, 2014 (Departamental) y DANE, 2013 (Nacional).

Fuente: (Observatorio de Ambiente y Nutrición - Sibaté, 2015)

Ilustración 12: Población en situación de pobreza Sibaté, Cundinamarca y Colombia 2013-2014



Fuente: Elaboración propia con datos Encuesta Multipropósito, 2014 y DANE 2013.

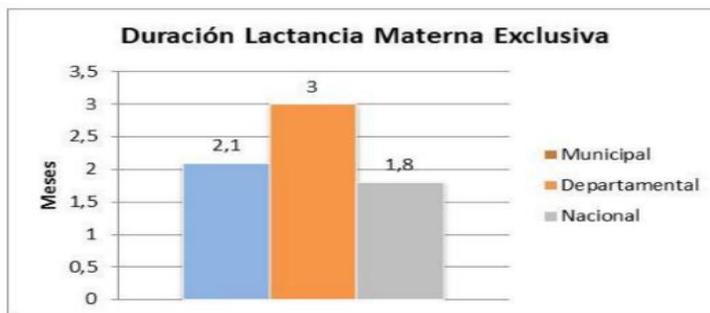
Fuente: (Observatorio de Ambiente y Nutrición - Sibaté, 2015)

- Seguridad Nutricional

A nivel nutricional la municipalidad de Sibaté se encuentra en una situación preocupante, por ejemplo, con relación a la lactancia materna exclusiva no se distancia significativamente del valor nacional, como se observa en la ilustración 13. El dato

reportado por el Sistema de Vigilancia Alimentaria y Nutricional (SISVAN) muestra que los niños del Municipio reciben lactancia materna exclusiva durante los 2,1 primeros meses de vida, siendo la recomendación mundial lograr lactancia materna exclusiva hasta los 6 meses.

Ilustración 13: Duración LME Sibaté, Cundinamarca y Colombia 2010-2015

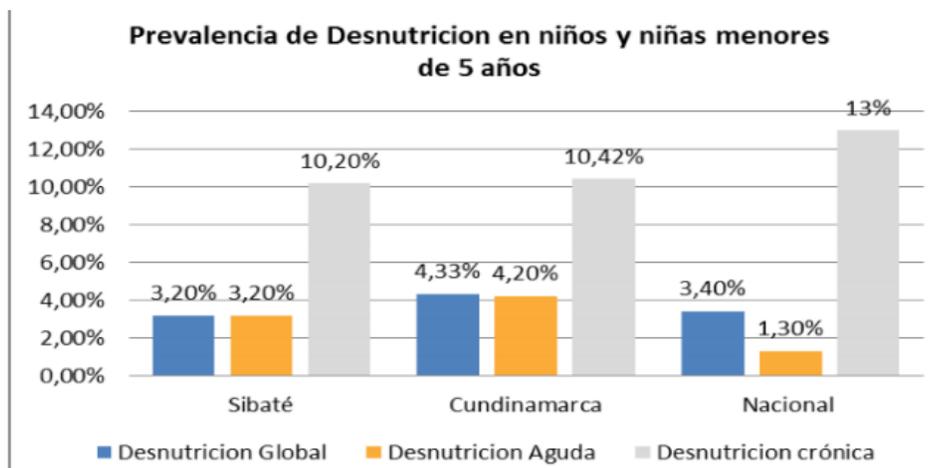


Fuente: Elaboración propia con datos de SISVAN y ENSIN 2010. Secretaría de Salud Departamental 2015

Fuente: (Observatorio de Ambiente y Nutrición - Sibaté, 2015)

Con relación a la malnutrición por déficit, se puede observar en la ilustración 14 que Sibaté presenta una prevalencia menor respecto al valor departamental y nacional en la desnutrición global y crónica con valores de 3.2% y 10.2%, respectivamente. Sin embargo, la desnutrición aguda es superior al valor nacional (1.3%) con una prevalencia de 3.2%, reflejándose así una de las problemáticas priorizadas en este componente.

Ilustración 14: Prevalencia de DNT en niños y niñas menores de 5 años Sibaté, Cundinamarca y Colombia 2015



Fuente: (Observatorio de Ambiente y Nutrición - Sibaté, 2015)

El sobrepeso en niños y niñas es otra preocupación del Municipio, según la ilustración 15, a pesar de encontrarse en menores prevalencias que el departamento, se evidencia su presencia a edades más tempranas siendo una problemática priorizada por el plan tal como se refleja en la siguiente ilustración:

Ilustración 15: Prevalencia de malnutrición por exceso en niños y niñas de 5 a 11 años en Sibaté y Cundinamarca 2015

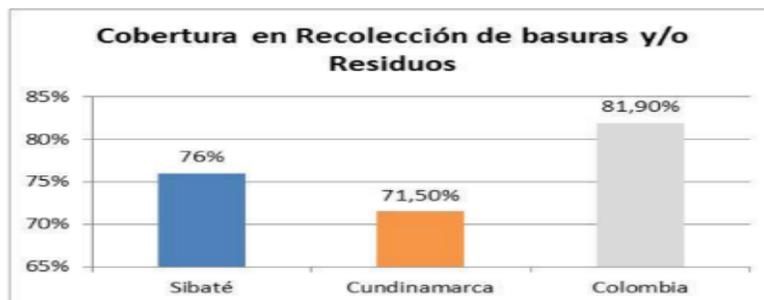


Fuente: Elaboración propia con datos de la Gobernación de Cundinamarca – Preliminar - 2015.

Fuente: (Observatorio de Ambiente y Nutrición - Sibaté, 2015)

Con relación a la situación de falta de recolección de basuras o residuos que puede producir un impacto ambiental en la comunidad, lo cual a su vez afecta la posibilidad de garantizar la seguridad nutricional ante las posibles implicaciones provocadas por las condiciones higiénico – sanitarias insalubres en las que habitan algunos sibateños, se observa en la ilustración 16 que la cobertura de recolección de basuras es mayor que a nivel departamental, pero menor que a nivel nacional con un porcentaje del 76%, generando la necesidad priorizar la atención de la población restante (24%).

Ilustración 16: Cobertura en recolección de basuras y/o residuos Sibaté, Cundinamarca y Colombia 2013-2015



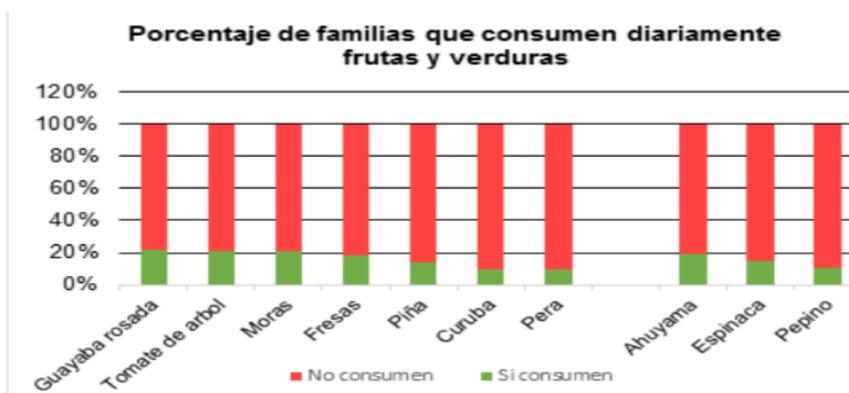
Fuente: Datos SCA-ESP 2015, Gobernación de Cundinamarca 2013 y Encuesta Calidad de Vida 2014 (Observatorio de Ambiente y Nutrición - Sibaté, 2015)

- Seguridad Alimentaria

En el estudio de la Canasta Básica de Alimentos (CBA) de Sibaté, según la ilustración 17, se observó cuál era el consumo habitual de alimentos de la población, encontrando que en el grupo de las frutas es común en los hogares sibateños consumir guayaba mora, fresa, piña y pera, para comer enteras, también el tomate de árbol y curuba para tomar en jugo, éstas solo son consumidas de manera cotidiana por menos del 20% de la población.

Frente a esta situación cabe resaltar que a pesar de que estos alimentos están disponibles para la compra en el municipio, probablemente lo que imposibilita su consumo, además de la pérdida de su cultura alimentaria y carencia de conocimiento en educación alimentaria y nutricional, es su precio, que incita a la población a preferir una bebida instantánea o industrializada, desconociendo las consecuencias de ingerir esta bebida y por ende los beneficios del consumo de frutas. (Observatorio de Ambiente y Nutrición - Sibaté, 2015)

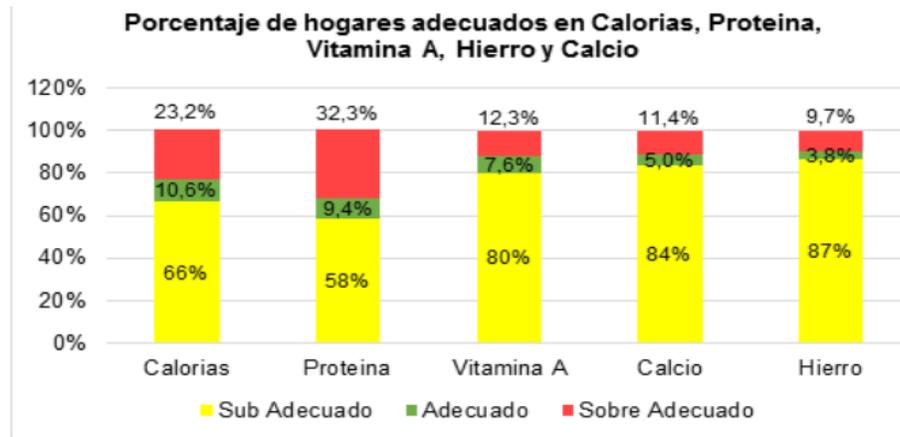
Ilustración 17: Porcentaje de familias que consumen diariamente frutas y verduras en Sibaté - 2015



Fuente: (Observatorio de Ambiente y Nutrición - Sibaté, 2015)

En la misma encuesta, según la ilustración 18, se observa el porcentaje de hogares sibateños adecuados en sus requerimientos de calorías, proteínas, vitaminas A, hierro y calcio, la gráfica arroja que existe una muy baja proporción con ingesta adecuada de estos nutrientes, ya que en todos ellos existe sub-adecuación en grandes proporciones, es decir, se encuentran por debajo de las recomendaciones de ingesta diaria.

Ilustración 18: Porcentaje de hogares adecuados en Cal., Prot., Vit. A, Hierro y Calcio en Sibaté-2015



Fuente: (Observatorio de Ambiente y Nutrición - Sibaté, 2015)

- Seguridad Ambiental

El embalse del Muña fue construido a finales de los años 40, con el propósito de almacenar las aguas de los ríos Muña y aguas claras para regular sus caudales. Sin embargo, en 1967 se inició el bombeo de aguas del río Bogotá con el fin de generar energía en la hidroeléctrica de Alicachín, convirtiéndose en una amenaza para los habitantes del municipio de Sibaté al representar un riesgo para la salud y el sano esparcimiento de los pobladores en su territorio. Los estudios ambientales realizados en el embalse establecen contaminación por metales pesados, principalmente plomo, cadmio y mercurio, proliferación de zancudos y generación de gases, por lo que se convierte en un punto importante de riesgo ambiental (ilustración 19).

Ilustración 19: Fotografía embalse del muña - Sibaté



Fuente: (Observatorio de Ambiente y Nutrición - Sibaté, 2015)

i. Resultados según el marco de análisis Subirats del plan estudiado

Para poder hallar si existe o no un *déficit de implementación* como lo postuló Subirats, es necesario que se parta de las clasificaciones clásicas de *top down* y *bottom up* propuestas por Sabatier y Richard Elmore, respectivamente, en el entendido que para esta investigación, si bien fue necesario identificar los comportamientos de los diferentes actores, tanto sujetos de derecho como de obligaciones, el nivel de cumplimiento de los objetivos de la política estudiada y los factores que afectaron los resultados e impactos de la misma, es decir de forma *top down*, también se buscó partir de la realidad, es decir, que no todas las circunstancias pueden ser influenciadas solamente desde la institucionalidad, ya que existen procesos organizativos, políticos y sociales diferentes del poder decisivo de los actores implementadores (*bottom up*), por lo que se manejó un enfoque mixto.

1. Definición Programa Político Administrativo (PPA), Acuerdo Político Administrativo (APA), Planes de acción PA:

El Programa Político Administrativo (PPA) para el caso estudiado es el Acuerdo 20 de 2011 por medio del cual se adopta la política municipal de Seguridad Alimentaria y Nutricional en el municipio de Sibaté-Cundinamarca, y se dictan otras disposiciones y el

Acuerdo 32 de 2016 que modifica parcialmente el Acuerdo 020 de 2011.

Al observar los objetivos planteados por ambos acuerdos se encuentra que el primero es bastante ambicioso, mostrando el enfoque inicial por el cual se crean todos estos instrumentos el cual plasma:

“garantizar el derecho a la alimentación a la población del Municipio de Sibaté, de manera progresiva y especialmente la que se encuentra en situación de inseguridad alimentaria y nutricional y/o vulnerabilidad, para que disponga, acceda y consuma alimentos de manera permanente y oportuna en suficiente cantidad e inocuidad que les permita disfrutar de una vida activa y saludable.” (Acuerdo 20 de 2011: p. 5)

Es decir, si los analizamos a la luz del enfoque de derechos propuesto por la FAO, a nivel documental, sí se tiene de manera explícita el derecho humano a la alimentación como objetivo. Los siguientes objetivos buscan desarrollar este primero mediante la implementación de procesos de planificación para la producción agropecuaria fortaleciendo los procesos dentro de las cadenas productivas, fomentando prácticas agropecuarias sostenibles y amigables con el medio ambiente que garanticen la disponibilidad permanente de los alimentos de la canasta básica. Se busca propender por la empresarización del campo mediante la asociatividad, agremiación y el fortalecimiento de la infraestructura para la producción primaria y agroindustrial, de la misma manera, para el desarrollo de proyectos productivos auto-sostenibles.

En ese sentido, el desarrollo de capacidades se encuentra presente en la formulación, especialmente desarrollo técnico y de asociatividad de los sujetos de derecho de la política, sin embargo, no se observa el énfasis en formación en derechos humanos, lo que permitiría una mayor participación y exigibilidad del derecho a la alimentación.

De igual modo, esta política busca estimular el rendimiento escolar, asistencia regular y la permanencia en el sistema educativo, garantizar estrategias que aseguren el acceso físico a los alimentos de la población del Municipio, en condiciones de inseguridad alimentaria y nutricional, promover en la población hábitos alimentarios y estilos de vida saludables, mejorar la situación nutricional de la población del municipio de Sibaté mediante el acceso

y la calidad e inocuidad de los alimentos en la cadena productiva, la conservación y protección del medio ambiente, la reducción del cambio climático y calentamiento global y, el fortalecimiento de la institucionalidad, lo que aportaría en la superación de algunas de las situaciones de inseguridad alimentaria y nutricional priorizadas en el programa político administrativo.

Al identificar los elementos operativos de ambas políticas se reflejan en el artículo 7 del acuerdo 20 de 2011 las estrategias para el éxito de la política, destacando el desarrollo institucional, la focalización, alianzas estratégicas, participación comunitaria y ciudadana, información, educación y comunicación, seguimiento y evaluación. El acuerdo 32 de 2016 incluye en su artículo 5 los responsables de la implementación por componentes de la SAN. Lo anterior permite evidenciar que se cuenta desde la formulación con un enfoque de necesidades, ante la priorización y focalización de los sujetos de la política, que la participación de manera abstracta se utiliza como estrategia, pero no se encuentra el enfoque de derechos propuesto por la FAO, asimismo, como se verá más adelante la información, seguimiento y evaluación se queda en lo documental y en la práctica no se ha llevado a cabo.

Dentro de los recursos de los cuales se dotan las políticas para su implementación, en el caso estudiado es la obligación de la administración Municipal el conformar el Comité de política municipal de SAN, como una instancia para el diseño, formulación, y concertación de la Seguridad Alimentaria y Nutricional, el cual utilizado de manera adecuada, serviría como escenario de participación, seguimiento y monitoreo, rendición de cuentas, en ese sentido transparencia, incluso como escenario de empoderamiento y justiciabilidad, no obstante en la investigación se evidencia que no se logra dar ese alcance.

Dentro de los integrantes del Comité de Seguridad Alimentaria y Nutricional, se tienen en ambos acuerdos a: El/la secretario(a) de salud, el/la secretario(a) de desarrollo social, Personero(a) municipal, el/la jefe de educación, se cambia de secretario a delegado de la secretaria de agricultura, desarrollo económico y ambiente, de secretario a delegado de la Secretaria de Hacienda, de director regional a delegado de la regional de ICBF asignada. Aunque en el acuerdo 20 de 2011 incluían al alcalde municipal o su delegado, en la política de reforma lo retiran, deduciendo una posible disminución de importancia en la agenda política de la temática con relación a la presente administración.

En la misma lógica, se observa que salen del Comité en el acuerdo 32 de 2016, el/la secretario (a) de planeación, pudiendo ser un funcionario determinante al momento de requerir y aprobar nuevos recursos. También se adicionan miembros del Comité al nutricionista dietista de la Secretaria de Salud (quien ejercerá la secretaría técnica), el/la jefe de salud pública, el director y/o coordinador de la IPS pública del municipio, el/la jefe de grupos poblacionales, el/la coordinador (a) del programa Adulto Mayor.

En el artículo 10 del acuerdo 20 de 2011, además se mencionan otros recursos que permitirán la ejecución y evaluación de la política, obteniéndolos de las apropiaciones que anualmente se asignen del presupuesto general del Municipio, de los aportes o donaciones económicas o en especie que hagan personas, naturales o jurídicas, de los aportes o donaciones de entidades oficiales o privadas, de los recursos obtenidos de entidades de orden Departamental, Nacional o Internacional con destino a los programas de Seguridad Alimentaria y Nutricional, mientras que en el nuevo acuerdo no refiere nada al respecto. En las entrevistas realizadas a los actores implementadores se pudo determinar que el nivel de transparencia informando los usos y destinaciones de los recursos de la política estudiada no es tan claro, pese a que en línea se encontró un informe de rendición de cuentas de 2016 por Secretarías, en realidad se observa muy poca información frente a este manejo y la información que llega a los sujetos de derecho dada su baja participación es nula.

Con relación a los elementos de la fase final del ciclo de política, luego de crear el Comité Municipal de Seguridad Alimentaria y Nutricional, le asigna dentro de sus funciones, la propuesta de los mecanismos de seguimiento, monitoreo y evaluación de programas o proyectos, por lo que estandariza los indicadores en SAN para el proceso de evaluación, como también la promoción de la participación de la comunidad en este proceso, por lo menos de manera formal, ya que en la práctica no se lleva a cabo.

Seguidamente con respecto a la armonización que debe existir en la política con el ordenamiento jurídico colombiano, se identifican los antecedentes desde los distintos agregados o niveles que para el escenario nacional se basan en la Constitución Política de Colombia, el Plan Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (PNSAN 2012-2019), y el Plan Decenal de Salud Pública 2012 -2021, siendo el PTSAN Sibaté 2010-2020

en su mayoría acorde con estos tres estamentos.

A nivel departamental mediante Ordenanza No. 0261/2015 se adopta la política pública de seguridad alimentaria y nutricional en el departamento de Cundinamarca 2015- 2025, existiendo armonización formal con la misma, al encontrarse estructurada mediante ejes de acuerdo con la política nacional CONPES 113 de 2008. De igual manera, en el análisis del acuerdo político administrativo, se determinarán otros antecedentes normativos que no se mencionan en la política.

Acuerdo político Administrativo (APA): Plan territorial de Seguridad Alimentaria y Nutricional de Sibaté SAN-SIBATÉ 2010-2020

Esta es la principal normatividad estudiada en esta investigación, ya que es el eje central de análisis, dentro de su finalidad principal se encuentra alcanzar la consecución de los objetivos de la política SANSIBATÉ, para ello plantean como estrategias de Política las siguientes: desarrollo institucional; focalización; alianzas estratégicas; participación comunitaria y ciudadana; información, educación y comunicación; seguimiento y evaluación, las cuales en un principio tendrían combinación de ambos enfoques, basado en necesidades y de derechos.

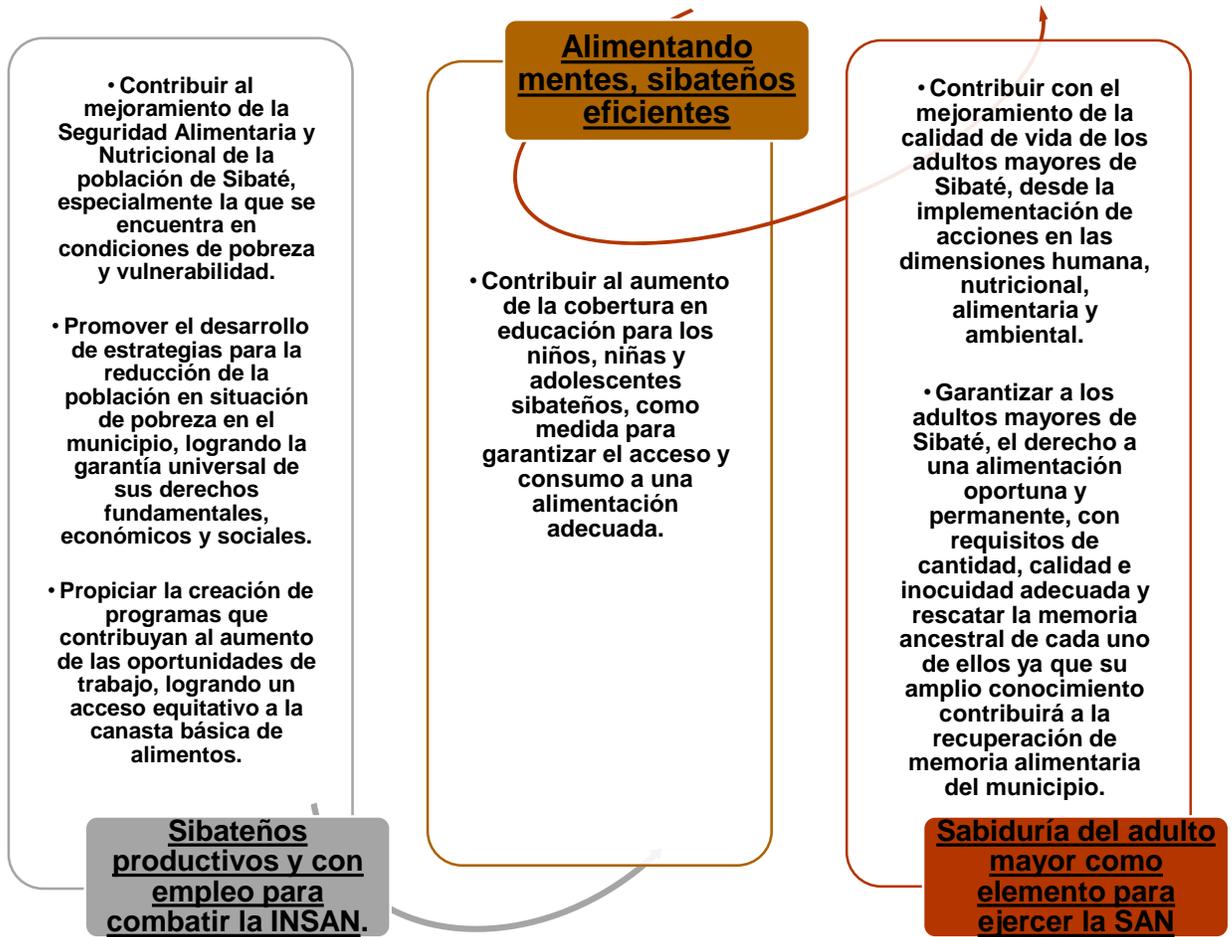
Líneas de acción

Las líneas de acción planteadas por la política estudiada se organizan en seis ejes, dando respuesta a cada grupo de indicadores priorizados en el diagnóstico de seguridad alimentaria y nutricional presentado al inicio del capítulo:

- a) Sibateños productivos y con empleo para combatir la INSAN.
- b) Alimentando mentes, sibateños eficientes.
- c) Sabiduría del adulto mayor como elemento para ejercer la SAN.
- d) Nutriendo y protegiendo, Sibaté sigue creciendo.
- e) Cultivando, cosechando y consumiendo, Sibaté va progresando.
- f) Contra el riesgo ambiental, Sibaté prevenida e informada.

En las ilustraciones 20, 21 y 22 se encontrarán los principales objetivos planteados por cada línea de acción dentro de la política estudiada, lo que permitirá entender el alcance de la misma y si da respuesta al análisis situacional presentado anteriormente.

Ilustración 20: Líneas de acción del PTSAN Sibaté 2010-2020 (parte 1)



Fuente: Elaboración propia a partir de (Observatorio de Ambiente y Nutrición - Sibaté, 2015)

Ilustración 21: Líneas de acción del PTSAN Sibaté 2010-2020 (parte 2)

Nutriendo y protegiendo, Sibaté sigue creciendo

Mejorar las condiciones de salud de los niños de la Sibaté, incrementando la duración de la lactancia materna exclusiva a través del desarrollo de estrategias y actividades aplicadas de gran cobertura.

Lograr que todos los niños de Sibaté sean niños sin hambre, bien alimentados y saludables utilizando medidas orientadas al mejoramiento de las condiciones alimentarias de las familias.

Coadyuvar con el mejoramiento de los factores sociales y estructurales asociados a la presencia de neonatos con bajo peso en su nacimiento y gestantes con malnutrición

Contribuir a la prevención de la morbilidad por eventos evitables en los habitantes del municipio de Sibaté, relacionados con alimentación y nutrición mediante estrategias de promoción de la salud, prevención de la enfermedad y vigilancia en salud pública.

Establecer medidas efectivas para hacer seguimiento a gestantes adolescentes y adultas como estrategia de promoción de hábitos de alimentación saludable y lactancia materna.

Promover el desarrollo de ambientes saludables que fomenten la práctica de actividad física frecuente como herramienta de promoción de un peso saludable.

Desarrollar estrategias de educación e información, con el fin de promover hábitos de consumo alimentario apropiado que permita a la población sibateña tener un adecuado estado nutricional.

Contribuir al aumento de la cobertura de recolección de basuras y desarrollo de estrategias educativas de manejo de residuos.

Fuente: Elaboración propia a partir de (Observatorio de Ambiente y Nutrición - Sibaté, 2015)

Ilustración 22: Líneas de acción del PTSAN Sibaté 2010-2020 (parte 3)

Cultivando, cosechando y consumiendo, Sibaté va progresando

• Promover la SAN con el fin de garantizar que los habitantes del Municipio dispongan, accedan y consuman alimentos de manera permanente y oportuna, en suficiente cantidad, variedad, calidad e inocuidad.

• Contribuir al mejoramiento de los hábitos alimentarios de la población de Sibaté, a partir de educación alimentaria y nutricional.

Contra el riesgo ambiental, Sibaté prevenida e informada

• Educar a los agricultores del municipio sobre el buen uso del suelo, la delimitación de la frontera agrícola y la agricultura limpia.

• Proteger y preservar las cuencas hídricas, con las que cuenta el municipio.

• Mejorar la respuesta a situaciones de emergencia, brindando conocimiento a los habitantes del municipio.

Fuente: Elaboración propia a partir de (Observatorio de Ambiente y Nutrición - Sibaté, 2015)

Análisis del Programa Político Administrativo por categorías del marco de análisis de FAO.

Se resalta en los resultados obtenidos que las acciones propuestas dentro de la política estudiada son intersectoriales y encaminadas a afectar diferentes determinantes sociales de la inseguridad alimentaria de la población sibateña, lo cual, según el marco de análisis propuesto por la FAO, hace el tránsito del enfoque asistencialista al de necesidades básicas, no obstante, como se verá más adelante, no logra transitar al enfoque de derechos, empezando porque percibe a los sujetos de derecho como beneficiarios de bienes y servicios, de la misma manera que se perciben los sujetos de política, impidiendo lograr garantizar de esta manera el derecho a la alimentación.

1. Derecho Humano como objetivo explícito

En la presente política pública se menciona el derecho a la alimentación a través de la armonización de la política con la ordenanza 0261 de 2015 del siguiente agregado departamental, también reconoce el derecho a la seguridad alimentaria y nutricional el cual es un nivel de realización del derecho a la alimentación, expresando las dimensiones de la SAN y de esta manera la complejidad de la problemática, sin embargo, no es un objetivo explícito, no se encuentra formulada con enfoque de derechos humanos, pese a que refiere participación comunitaria y ciudadana, seguimiento y evaluación, pero no son su eje central.

2. Análisis de la situación en SAN

El contexto presentado en acápites anteriores ha sido la línea de base de la cual partió el municipio para realizar la reformulación del plan, en este se puede observar el reconocimiento de los múltiples determinantes de la inseguridad alimentaria y nutricional, al clasificarlo en las dimensiones de la SAN (seguridad humana, seguridad alimentaria, seguridad nutricional y seguridad ambiental). Se observa una coherencia con los indicadores priorizados en cada ítem y las acciones propuestas, como también acordes dentro de los planes de acción de cada secretaría de la alcaldía, lo que les ha permitido surgir en acciones concretas. El debate inicia en el nivel de suficiencia de cada acción para generar cambios en los indicadores seleccionados, observando menor articulación en el

tema ambiental con la Inseguridad Alimentaria y Nutricional de los sibateños.

3. Participación

En el análisis frente al modelo propuesto por Subirats, se encuentra que éste es un plan de acción explícito, cuyo grado de discriminación en un inicio es tipo regadera, queriendo abarcar a la mayor población posible, pero que cuando se avanza en identificar las metas planteadas, se encuentran dirigidos a un grupo poblacional específico y cerrado, convirtiéndose en una discriminación tipo embudo.

Se tiene como principio de la política la focalización, algunas veces delimitando con un número específico la cantidad de personas que debe impactar, lo que discrimina a la demás población, como también impide solucionar los problemas priorizados, ya que son múltiples los factores que afectan su situación en SAN y sólo se permite trabajar uno de esos factores con cada programa.

También dentro de las estrategias del plan estudiado se observa la participación comunitaria y ciudadana a través del impulso, la apropiación y creación de redes comunitarias y el control social, sin embargo, más adelante se presentará que los sujetos de la política no consideran se les brinde el espacio para participar, como también los actores implementadores refieren que los individuos no les gusta participar, son receptores pasivos, como refirió la Secretaria de Salud:

“educación tiene una falla muy grande en los temas de educación a los padres de familia y a los jóvenes y niños en los temas de alimentación precisamente por desconocimiento y porque no participan de estos espacios, entonces tienen desconocimiento de la política y de esa forma, pues no es fácil construir, por eso pues digamos que hemos implementado estrategias como el acuerdo municipal de tiendas escolares que ha buscado fortalecer ese proceso” (Secretaria de Salud, Entrevista No. 2, 10 de octubre de 2017)

4. Rendición de cuentas

Con relación al nivel de claridad en la afectación de recursos, si bien es cierto, se asignan

funciones a los actores involucrados, lo que esperaría que cada uno se responsabilizara de los recursos necesarios para cumplir sus funciones, realmente no es claro el nivel de recursos que requieren para su implementación y quiénes serían los responsables de administrarlos.

Tan solo el acuerdo 20 de 2011, refiere de dónde provendrán los recursos para la implementación de la política, en su artículo 10:

“apropiaciones anuales que se asignen del presupuesto general del Municipio, aportes o donaciones económicas o en especie que hagan personas naturales o jurídicas, entidades oficiales o privadas y de los recursos obtenidos de entidades de orden Departamental, Nacional o Internacional”.

También este acuerdo le impone el deber al Comité Municipal de Seguridad Alimentaria y Nutricional de velar para que se utilicen de manera adecuada los recursos destinados a la implementación de la política. Lo anterior explica por qué en varias entrevistas a los actores se refería el no contar con recursos disponibles para algunas acciones que se incluían en la política, se limitaban a las acciones que tenían dentro de sus funciones que confluían con la política de SAN.

5. No discriminación

Es importante identificar que la política presenta una población variada de sujetos de derecho. Es decir, que inicialmente su formulación no fue discriminatoria, no obstante, dentro de las entrevistas realizada a los actores implementadores y en los grupos de trabajo con los sujetos de la política, se identificó que no tienen participación activa en la toma de decisiones de los diferentes programas, ya que normalmente no se les consulta o participa las decisiones, como encontraremos en los resultados de la metodología Q más adelante, tampoco realizan actividades de veeduría o supervisión con los programas infiriendo que son receptores pasivos.

6. Transparencia

No existe dentro de la revisión documental una formulación formal o explícita de

documentos por cada programa manejado. La documentación llega hasta la política, lo cual sería recomendable llevar una trazabilidad que permita tener mayor claridad del objetivo del programa, de sus alcances, con el fin de obtener transparencia al momento que algún ciudadano quiera realizar veeduría de las acciones de los mismos.

7. Dignidad Humana

Se observa la importancia y significancia de la reformulación al modificar metas como inicialmente se planteaban, por ejemplo, “implementar en el 100% la resolución PAE” y se transforma a cumplir el objetivo del PAE que es “garantizar la cobertura educativa de los niños y niñas sibateños al 100%”, pasa de la meta “educar al 70 % de los gestantes adolescentes escolarizados y desescolarizada identificadas en temas de alimentación y nutrición” a “Educar al 100% de las gestantes adolescentes en temas de hábitos de alimentación y estilos de vida saludables y riesgos del embarazo adolescente”. En lugar de “reducir a 6% la desnutrición Global en Niños menores de 5 Años en el Municipio” a “reducir a 1.6% la prevalencia de DNT global en niños menores de 6 años en el municipio”. Pasa de no tener meta en el tema de lactancia materna exclusiva a tener como meta “pasar de 2,1 a 3,5 meses la duración de la lactancia materna”. Avanza de no tener meta en el tema a proponerse aumentar de un 76% a un 100% las viviendas del municipio de Sibaté con acceso a servicio de recolección de residuos o basuras para el 2020, entre otras.

Cabe señalar que se modifican las metas en su mayoría, no sólo contemplando los indicadores de cobertura y cumplimiento, sino en relevancia de las problemáticas y proyectando acciones que impliquen levantar toda la operatividad necesaria para generar cambios significativos, no tan superficiales como los generaba la primera formulación. Principalmente cuando se coloca como meta un número específico de actividades: “incrementar a 520 (10%) el número de personas mayores atendidas en el programa municipal”, hace que este tipo de metas se culminen con el cumplimiento del número, pero impiden continuidad o progresividad, siendo totalmente excluyentes con los que no se pueden beneficiar del programa que cuentan con la misma problemática.

8. Empoderamiento

No se encuentra definido dentro del documento el empoderamiento de los sujetos de

derecho, ni de manera explícita ni de manera tácita, no obstante, a través de las actividades propuestas para la realización de educación alimentaria y nutricional para fomentar estilos de vida saludables y en las capacitaciones al cuerpo docente se puede brindar esta perspectiva, no obstante, en primer lugar, se debe formar a los actores implementadores en enfoque de derechos humanos.

9. Estado de derecho

La política estudiada se encuentra armonizada con el principal marco normativo de los agregados departamental y nacional, es decir, respeta el marco jurídico. A pesar de ello, en este acápite también se analiza la justiciabilidad del derecho a la alimentación, es decir, aquellos mecanismos de reclamación con los que cuentan los sujetos de derechos, ya sean judiciales, políticos y/o administrativos para hacer efectivo su derecho a la alimentación, en ese sentido, el documento no cuenta con alguno. Dentro de las entrevistas los actores implementadores establecen que la forma de participación de los sujetos de la política es a través del sistema peticiones, quejas, reclamos, sugerencias (P.Q.R.S.), siendo las más recurrentes con respecto a su deseo de pertenecer a algún programa o de excluir a alguien que consideran no merece estar dentro del mismo. En la parte de seguimiento y evaluación el documento refiere que se deberán realizar procesos consultivos con la comunidad y las entidades involucradas en las actividades del plan, para conocer sus inquietudes y puntos de vista frente a los procesos realizados en el marco del PTSAN.

10. Desarrollo de capacidades, roles y responsabilidades

El grado de estructuración propuesto por Subirats, para este plan de acción tiende a la selectividad, ya que requiere una confluencia de actores para implementarlo de distintos agregados y sectores. Así que define en una matriz de involucrados los temas que deben trabajar cada uno, organizando de antemano las interacciones entre ellos con la posibilidad de una posterior exigencia de sus funciones.

Sin embargo, en el tema de desarrollo de capacidades nuevamente aplica lo referido a la formación en seguridad y soberanía alimentaria en el acápite de empoderamiento, se deben tomar las actividades propuestas para la realización de educación alimentaria y

nutricional para fomentar estilos de vida saludables y en las capacitaciones al cuerpo docente para darle el enfoque de derechos humanos, y así iniciar el proceso de formación de capacidades a los sujetos de derechos.

11. Seguimiento y monitoreo

También es una de las estrategias referidas dentro del documento de política, a través de la rendición de cuentas, el diseño e implementación de instrumentos de seguimiento y evaluación de la SAN de todas las entidades involucradas en el proceso, sin embargo, en la práctica no se han llevado a cabo. Establece como líder del proceso el Observatorio de Ambiente y Nutrición (OBAN) y cooperantes la Secretaría de Salud - Área de nutrición, Secretaría de Ambiente, Secretaría de Agricultura, Industrias Municipales, Juntas de acción comunales, instituciones educativas, busca desarrollar informes anuales de la situación alimentaria nutricional del municipio, así mismo, llevar un control sobre los indicadores de gestión, producto y resultado consignados en cada una de las líneas de acción.

2. Actos de Implementación

Cabe destacar, con respecto a otros de los puntos sugeridos en el análisis de Subirats, específicamente en la formalidad del acto, que los actores institucionales y no institucionales tuvieron la voluntad política en su momento de generar un acuerdo municipal aprobado por el Concejo y luego conformaron el plan de seguridad alimentaria y nutricional, ya que le brindó un carácter de obligatoriedad que ha permitido a través de los cambios de gobierno mantenerse en la agenda pública. El nuevo período de Gobierno que permitió la reformulación del plan territorial tuvo la voluntad política de continuar con la implementación del mismo, respetando los recursos, es decir, se mantuvo la línea política entre Gobiernos, siendo de transición, como lo refirió en la entrevista el Secretario de Agricultura, Desarrollo Económico y Ambiente, así:

“... algo particular de nuestro plan de desarrollo es que éramos conocedores muy bien o con base cercana pues conocer qué se hizo, pero pues en esa oportunidad la ventaja es que es un gobierno de transición, podríamos decirlo, porque parte de

la administración que está hoy, estuvimos en la administración anterior, entonces los técnicos, algunos jefes, algunas personas también, entonces conocíamos que hacíamos en la anterior, entonces sabíamos, éramos conocedores muy bien de la línea base, y el Plan de Desarrollo en sí, si sumercé lo analiza por todo lado, que está expresado en aumentar, y todo está en porcentajes, vamos a aumentar el 20% en esto, vamos a aumentar el 10% en esto, vamos a aumentar el 5% en esto, porque éramos conocedores de la línea base que traíamos...”(Secretario de Agricultura, Desarrollo Económico y Ambiente, Entrevista No. 3, 10 de octubre de 2017)

Como se explicó en el apartado de *Líneas de Acción* la política analizada actualmente cuenta con varios programas por cada línea de acción en el municipio de Sibaté. A pesar de no contar con documentos que describan el marco estratégico de cada programa y acción realizada dentro de las líneas de acción referidas.

A continuación, se explicarán brevemente los 3 programas seleccionados, con base en las entrevistas y los grupos de trabajo con los sujetos de la política, eligiendo uno por Secretaría entrevistada, para tener un contexto de las acciones que actualmente se evidencian implementadas en el Municipio, sin pretender referir que son las únicas y sin poder evaluar si se ha logrado la finalidad de dichas acciones, ya que la presente investigación no pretende ese alcance investigativo. De acuerdo con lo anterior en cada literal se plasman la descripción del perfil de los sujetos de política y las líneas de acción:

- a) En la línea de acción “*Sibateños productivos y con empleo para combatir la INSAN*” se seleccionó el programa “Granja de Discapacidad” liderado por la Secretaría de Salud municipal, ya que el municipio es uno de los que posee mayor tasa de población bajo esta condición en comparación con otros municipios del departamento. Este programa busca integrar a la comunidad con discapacidad, quiere decir, que el perfil de los sujetos de la política puede describirse como persona, niño, niña, adolescente, adulto o adulto mayor con discapacidad, no institucionalizado, habitante del municipio de Sibaté, para que puedan realizar actividades productivas que les permitan desarrollarse en la sociedad y tener un sentido de utilidad en sus vidas, además de contribuir con su seguridad alimentaria y nutricional, pudiendo llevar a sus hogares los productos de la granja.

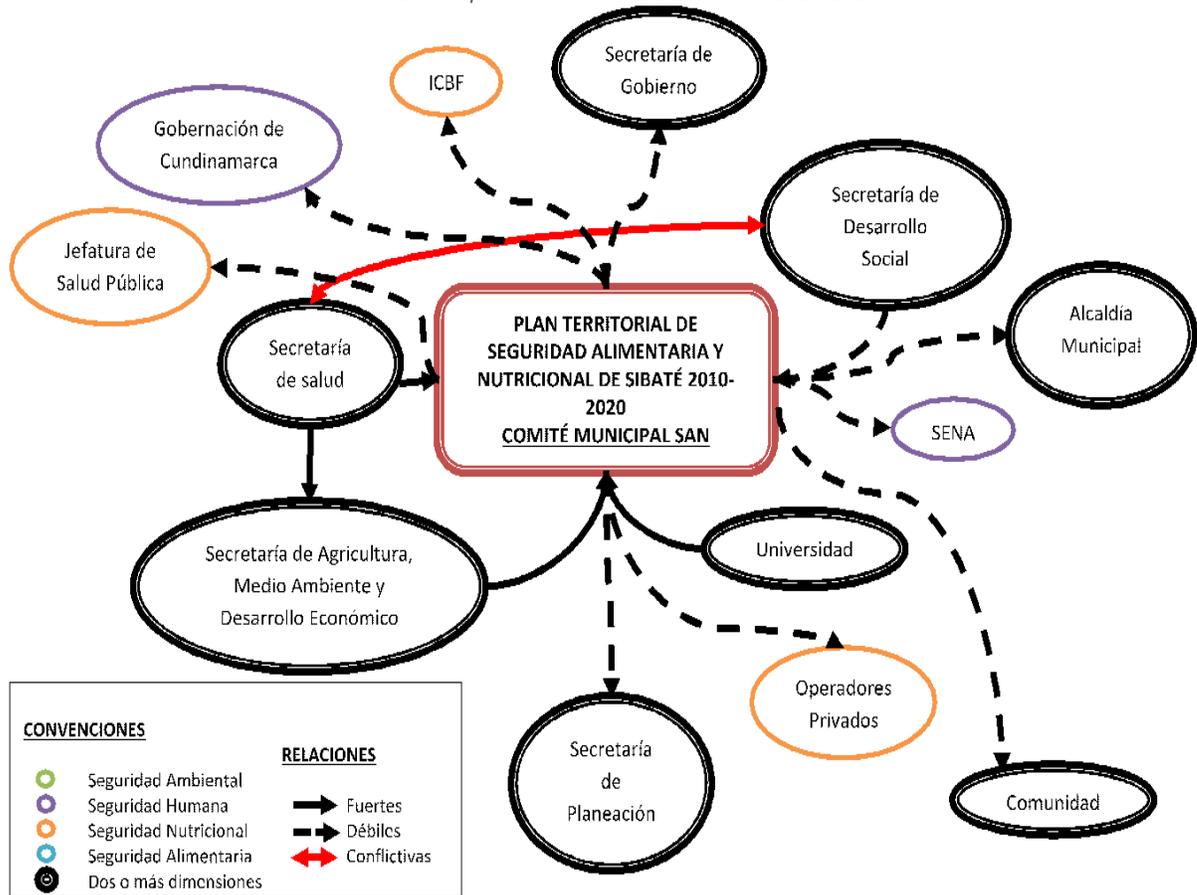
- b) En la tercera línea de acción “*Sabiduría del adulto mayor como elemento para ejercer la SAN*”, se seleccionó el programa de adulto mayor “Centro Día”. Este programa se encuentra bajo la dirección de la Secretaría de Desarrollo Social, buscando contribuir al desarrollo integral del adulto mayor como individuo multidimensional, el perfil del sujeto del programa es cualquier adulto mayor habitante del municipio que cuente con posibilidad de asistir continuamente al programa y con el apoyo de un cuidador que se involucre en los procesos. Las estrategias utilizadas en este programa van dirigidas a fomentar todas las áreas y necesidades de la persona mayor, dentro de las que se encuentra la alimentación.
- c) En la quinta línea de acción “*Cultivando, cosechando y consumiendo, Sibaté va progresando*”, se seleccionó el programa Huertas Familiares, liderado por la Secretaría de Agricultura, Desarrollo Económico y Ambiente. Este programa pretende identificar a las familias que pueden ser beneficiadas con la formación técnica en huertas familiares, insumos y capital semilla, priorizando población rural. Además, busca motivarlas a mejorar la alimentación en sus hogares y como medio productivo que les permita mejorar la economía familiar, para así, mejorar el acceso físico y económico de los alimentos y a su vez mejorar su alimentación y nutrición.

3. Procesos: actores, recursos e instituciones

Con relación a los implicados en el plan inicial y su reformulación, se reconoce una multiplicidad de actores involucrados, en su mayoría institucionales, lo que permite un mayor nivel de previsibilidad de los resultados de implementación. Aunque el tema alimentario y nutricional en el país se ha trabajado de manera fragmentaria entre sectores del mismo agregado, en este caso municipal, endilgando las acciones al sector salud o a entidades de acciones asistenciales como ICBF, en el presente plan se destaca la búsqueda de trabajar de manera integrada entre sectores involucrados con la SAN de la población. A pesar de ello, al ser novedoso que en un municipio exista la integración de sectores, es difícil que en ciertos momentos prácticos se logre la coordinación horizontal con todos los actores en la implementación de los programas.

En el *anexo 1* denominado Matriz de Involucrados se muestran los titulares de obligaciones del programa organizados por ejes de SAN, por línea de acción del plan, a la secretaría o jefatura líder de cada acción y a los actores cooperantes. Sin embargo, adentrándonos en la realidad de la implementación y en las relaciones generadas, según la ilustración 22, se decide realizar de manera más gráfica un mapa de actores elaborado a partir del plan estudiado, las actas de los Comités Municipales de Seguridad Alimentaria y las entrevistas realizadas a los actores implementadores.

Ilustración 23: Mapa de actores del PTSAN Sibaté 2010-2020



Fuente: Elaboración propia a partir de las actas del Comité Municipal de SAN y entrevistas

En este mapa se evidencian de acuerdo con su participación, varios actores inoperantes que se encontraban inicialmente en la matriz de involucrados, como la Secretaría de Hacienda, las Juntas de Acción Comunal, CAR e Industrias Municipales, o que tienen una relación débil tales como el Alcalde, Secretaría de Planeación, Secretaría de Gobierno, las Asociaciones de Agricultores, Gobernación de Cundinamarca, ICBF, Jefatura de Salud

Pública, comunidad, SENA, operadores privados y con respecto a la Secretaría de Desarrollo Social.

Aunque han estado presentes en todas las reuniones del Comité Municipal de SAN y han realizado algunas acciones relacionadas con el Plan por ser parte de sus actividades tradicionales, según las entrevistas brindadas en las Secretarías de Salud y Agricultura, refirieron que especialmente jefatura de educación, perteneciente a la Secretaría de Desarrollo Social, no tenía como una de sus prioridades de acción la articulación real que permita ejecutar el Plan estudiado, por lo que se clasifica también como relación conflictiva. Finalmente, las relaciones fuertes o claves para implementar el plan se encuentran con la Secretaría de Salud, la Secretaría de Agricultura, Desarrollo Económico y Medio Ambiente y las Universidades.

Es claro que dentro de cada entidad e instituciones existen personas que materializan las acciones, tomando decisiones en las situaciones que se presenten dentro del proceso de implementación. En la presente investigación se logra dilucidar que existe un equipo profesional altamente comprometido con sus actividades y labores, siendo la principal líder del proceso implementador de esta política, la nutricionista de secretaría de salud del municipio. En un principio quien ocupó el cargo anteriormente, generó el interés y agendamiento político en el tema de seguridad alimentaria y nutricional dentro de la alcaldía, involucrando actores como la academia y posteriormente la profesional actual ha logrado mantenerlo.

En las entrevistas realizadas a los diferentes secretarios y jefes de la alcaldía, se logró identificar que tienen conocimiento de la existencia de la política estudiada y su responsabilidad en el cumplimiento de la misma. Sin embargo, no tienen claramente identificadas las metas con respecto a este plan, simplemente identifican de las acciones que comúnmente realizan en su secretaría, cuáles son las que se relacionan con el plan, lo cual puede ser explicado, por imprecisión en la formulación y por la falla en no implementar procesos de monitoreo, que permitan exigir productos para el cumplimiento de las metas del plan a los diferentes actores titulares de obligaciones.

En concordancia, las responsabilidades asumidas por los sujetos de la política, en general son bajamente asumidas, por cuanto todos se identifican como beneficiarios de un

programa y no como sujetos de derecho, como se observará en el acápite de percepciones con la metodología Q. En el programa “centro día: adulto mayor” la responsabilidad de los sujetos de la política se reduce a la asistencia constante y la corresponsabilidad de sus familiares no es clara, se puede deducir que el programa libera en cierta medida la responsabilidad que les asiste a los cuidadores de las personas mayores.

En el programa “granja de discapacidad” la responsabilidad de los sujetos de la política es asistir a la misma y trabajar en ella, existen usuarios muy comprometidos, pero existen otros que sólo esperan recibir sin realizar nada a cambio. Aún la granja no es auto-sostenible y es probable que se deba a la falta de compromiso de algunos de los sujetos de la política, pero es destacable que la profesional que lidera la granja es muy comprometida con su mantenimiento y con el buen trato a los usuarios. Se puede deducir que este programa tampoco se articula con otros que permitan a los sujetos de la política y sus cuidadores dejar de depender de ayudas y procurar su propio sustento, sin embargo, dentro de las entrevistas e información recolectada no se pudo determinar las causas de esta situación.

En el programa “huertas familiares” la responsabilidad consistió en recibir la asistencia técnica en su creación, el cuidado de los materiales vegetales e insumos. No obstante, el programa falló en el tema de propender la continuidad de los proyectos, ya que la mayoría de mujeres que participaron en la actividad grupal habían tenido frutos de su huerta, pero los habían consumido o vendido y no habían vuelto a sembrar, por lo que no se logra incentivar en las usuarias el asumir la propia responsabilidad de su auto-sostenimiento y el de sus familias.

Monitoreo a los actos de implementación - Recursos

Si bien es cierto, que cuando se analiza la implementación de una política se busca evaluar los resultados obtenidos hasta el momento, o monitorear los productos que permitan el cumplimiento de las metas, en este acápite se buscó realizar una investigación documental de los niveles de implementación de los diferentes programas y proyectos de la política estudiada. No obstante, en la página oficial de la Alcaldía y en los documentos facilitados por los actores no se observan informes de gestión vigentes que mencionen los programas anteriormente citados ni la gestión en la política estudiada.

Todas las secretarías refirieron en las entrevistas realizadas que anualmente presentan un informe de rendición de cuentas de toda su gestión en los diferentes programas, incluyendo los de la política estudiada, para que sea expuesto a la comunidad por el alcalde del municipio, no obstante, los niveles de participación de la comunidad son muy bajos y nuevamente su función es más informativa que de control.

Se identifica en la página oficial, un informe de gestión del año 2016, donde se evidencian las gestiones de la Secretaría de Agricultura por actividades, dentro de las que se pueden destacar capacitaciones técnicas en la transferencia de tecnología, 6 mercados campesinos en el año, 8 ferias de empleo, 100 capacitaciones sobre el uso y ahorro eficiente del agua, 4 fumigaciones de larvas realizadas en el embalse de muña, entre otras.

En el informe de la Secretaría de Salud se refleja el programa asistencial Recuperación Nutricional Ambulatoria RENASE con \$15'600.000 COP de recursos destinados a un Banco de alimentos, diplomado proyectos de aula de hábitos saludables y seguridad alimentaria y nutricional, proyecto de calidad nutricional y seguridad alimentaria para los escolares y sus familias 240 sujetos de la política / 80 docentes capacitados con \$39'975.800 COP; Búsqueda activa de personas con discapacidad, implementación programa granja integral y otros, 188 beneficiados con \$22'500.000 COP.

En el informe de la Secretaría de Desarrollo Social se identifica el restaurante escolar, con 3381 estudiantes y un presupuesto de \$370'000.000 COP, 4 ferias laborales en convenio con el Servicio Nacional de Aprendizaje SENA y agencias de empleo, apertura de nuevo centro día y dotación de los otros dos centros día, encuentro “saberes y sabores” con un rubro presupuestal de \$563.930.943 COP; proyecto de convivencia ciudadana y cuidado del medio ambiente y Familias en Acción beneficiando a 850 familias con \$18'663.140 COP.

En el marco de análisis propuesto por la FAO nos insta a dilucidar si existen mecanismos específicos de reclamaciones en los diferentes programas, recursos e incluso en casos de posible violación de derechos humanos. Lo cierto es que no se encuentran especificadas en ninguno de los documentos investigados, no obstante, en las entrevistas, los actores implementadores refirieron resolver cualquier solicitud (P.Q.R.S.), como derechos de

petición respondiéndolos en el término legal.

Se indagó si se habían presentado P.Q.R.S. con respecto a los programas estudiados, encontrando que efectivamente las principales causas de reclamación era solicitar la inclusión en dichos programas o refiriendo que algún sujeto de derecho no merecía estar allí, no se considera el mejor mecanismo de participación para los sujetos de derechos ya que de los participantes en el grupo de discusión refirieron transmitir sus quejas o inquietudes al líder próximo del programa, sin obtener respuestas favorables, tal como lo refirió en su testimonio la Secretaria de Salud:

Digamos que la relación no, es buena, no tenemos queja frente al programa, nunca hemos recibido una queja frente al tema de seguridad alimentaria, nunca, si hay personas insatisfechas, siempre hay un tema de envidias y de celos, de por qué él está y yo no estoy, es como más que todo lo que los usuarios vienen a remitirnos, sin embargo, se han vinculado siempre a los programas y creo que uno de los mayores impactos que ellos perciben, siempre en temas de salud, es el tema de seguridad alimentaria. (Secretaria de Salud, Entrevista No. 2, 10 de octubre de 2017)

También la FAO en esta línea propone analizar si los sujetos de la política cuentan con la información necesaria del programa que les permita realizar una reclamación, en caso de presentarse. De acuerdo a las entrevistas a los actores implementadores y a los grupos de discusión realizados con los sujetos de la política de los programas “Huertas familiares”, “Granja de discapacidad” y “Centro día adulto mayor”, tienen en común que conocen sobre el programa, pero desconocen su objetivo, funcionamiento, origen o destinación de los recursos, según su percepción su participación es casi nula por parte de los sujetos de derecho hacia la toma de decisiones en cada programa. Sin embargo, en la reformulación si se contó con una participación formal, al realizar mesas de socialización del documento, como mencionó en la entrevista la Secretaria de Salud:

“para la actualización de la política, se hicieron unas mesas de trabajo, se discutió con el Concejo Municipal también, y se discutió en el marco del Comité de Participación Comunitaria, entonces si ellos lo han tenido, aunque no es muy amplia, porque siempre que se incluye un usuario en temas de seguridad

alimentaria es a pedir más mercados, a pedir que se incluyan, se aumenten los cupos, pero digamos que si se tienen en cuenta porque pues obviamente ellos son los que perciben que se está exigiendo la garantía del derecho” (Secretaría de Salud, Entrevista No. 2, 10 de octubre de 2017)

Más adelante, durante el análisis de los resultados obtenidos sobre la percepción de los sujetos de la política se incluirán las deducciones que resultaron con relación a la participación de los mismos en la toma de decisiones de sus respectivos programas y el nivel de importancia que le atribuyen.

ii. Resultados percepción de los sujetos de la política del plan estudiado

Para iniciar este apartado, es necesario traer a colación nuevamente a Flores y Herrera (2010) cuando refieren: *“las percepciones permiten que los sujetos se formen un marco de referencia organizado que se va construyendo de manera constante con las experiencias de vida de los mismos”*, lo que determinará los resultados obtenidos a través de la metodología Q. En su primera etapa se identificó el conjunto de saberes compartidos a través de la revisión documental de la política y de las entrevistas semiestructuradas realizadas a los actores institucionales, para poder elaborar las premisas a la luz del documento de política y de la teoría sobre la materialización del derecho a la alimentación.

En un segundo momento, a partir de esta información, se extrae un subconjunto que constituye la muestra o el *Q-sample*, intentando reflejar de manera significativa las ideas del conjunto, mediante un análisis crítico se extraen 3 grupos de 22 oraciones adaptadas a cada programa, las cuáles cumplen con los intereses investigativos de la materialización del derecho a la alimentación a través de las categorías de análisis planteadas inicialmente, esto es, derecho humano a la alimentación como objetivo explícito, análisis de la situación en SAN, participación, rendición de cuentas, no discriminación, transparencia, dignidad humana, empoderamiento, Estado de derecho, desarrollo de capacidades, seguimiento y monitoreo.

En un tercer momento, se identifica que no es posible acceder a bases de datos de todos los usuarios de cada programa, ya que es un municipio que no tiene sistematizada dicha información, por lo tanto, no se puede realizar un muestreo probabilístico de los sujetos de la política. Adicionalmente el universo no es muy amplio en cada programa, en ese orden, se decide realizar un muestreo no probabilístico por conveniencia; con el apoyo de la secretaría de salud se hace la citación a los sujetos de la política teniendo como límite 20 usuarios por cada programa, decisión tomada en ocasión de los recursos disponibles para la investigación. Con relación a la metodología Q, esta selección puede variar la validez de los resultados, aclarando que no es indispensable que se realice muestreo probabilístico en este tipo de estudios ya que su origen sigue siendo cualitativo y busca encontrar grupos de opiniones, más no probabilidades.

1. Línea de acción SIBATEÑOS PRODUCTIVOS Y CON EMPLEO PARA COMBATIR LA INSAN: Programa Granja de Discapacidad

Los enunciados o *Q-sample* de este programa se pueden observar a continuación en 28 premisas.

No.	PREMISAS CONJUNTO DE SABERES
1	El programa del cual hago parte me ayuda a disminuir mis gastos en el hogar
2	Conozco que el municipio tiene una política de seguridad alimentaria y nutricional
3	El preocuparse continuamente porque los alimentos se acaben en el hogar refleja la inseguridad alimentaria de mi casa
4	El derecho a la alimentación es el deber del Estado de garantizar el derecho fundamental que tienen todas las personas a la disponibilidad y acceso a una alimentación adecuada en calidad y cantidad de manera permanente, de acuerdo a sus costumbres, sin excluir de su corresponsabilidad a cada quien para velar por una alimentación saludable, permitiendo desarrollarse en las mejores condiciones.
5	Conozco la disposición de los alimentos producidos en la granja, los cuales nos sirven a nosotros los usuarios
6	Me preguntan sobre los cambios que le pueden realizar al programa de la granja de discapacidad.
7	Observo que en la secretaría de salud hay varias personas a cargo de tomar las

	decisiones en mi programa y las veo trabajar juntas
8	Reconozco que el municipio realiza suficientes acciones para la población en condición de discapacidad
9	He mejorado mi estado nutricional (peso y estatura) desde que estoy en el programa
10	La secretaría de salud define claramente para qué estamos todos los sujetos de la política en este programa
11	Conozco de dónde provienen los recursos con los que se maneja el programa
12	La alcaldía del municipio y sus funcionarios están informados, son razonables y toman decisiones justas en el programa
13	Observo que mi programa tiene una buena planeación y me permite participar durante su desarrollo
14	La granja de discapacidad es una buena opción para garantizar el derecho a la alimentación de mi familia de manera permanente y estable
15	Proveer los huevos del programa Banco de Alimentos permite articular los dos programas y permite abrir espacios de comercialización de los productos de la granja
16	Entre familias podemos colaborarnos ante la dificultad al conseguir los alimentos diarios
17	Pienso que este programa me garantiza una buena alimentación junto a mi familia
18	Las Universidades apoyan los procesos cuando la Alcaldía se enfoca en aumentar la participación de las personas
19	Los usuarios de los programas debemos aceptar la ayuda por un período de tiempo corto, en el cual buscaremos medios de subsistencia propios, abriendo espacio a otros que lo necesiten
20	El medio ambiente en el que me encuentro permite que mi proceso de alimentación y el de mi familia sea adecuado
21	Siento que la granja de discapacidad contribuye a mi inclusión en el fomento de empleo y actividades productivas del municipio
22	Veo importancia en participar en las diferentes actividades que realiza Secretaría de Salud promoviendo la salud en mi familia
23	En la acción pública de la alcaldía reconozco que ellos saben lo que queremos los sujetos de la política y por qué lo queremos
24	Es necesario que existan representantes de los sujetos de la política que actúen como gestores ante la oferta de programas de la alcaldía
25	El municipio de Sibaté ha tomado sus experiencias anteriores y adaptado a sus necesidades los programas de nivel nacional y departamental
26	Trabajar juntos en un problema permite que las personas se apoyen entre si y formen nuevas redes de apoyo
27	Reconozco la importancia que el municipio de Sibaté elabore una política de discapacidad y la articule con los programas existentes
28	Los actores son todas las personas de la alcaldía y demás que rodean el programa en el que me encuentro, observo que ellos intercambian información útil

Se hace la convocatoria de los usuarios del programa quienes son personas con

discapacidad, por este motivo en cooperación con la Secretaría de Salud, se invita también a sus cuidadores o familiares, con el fin de facilitar la comprensión de la metodología y los enunciados. El día citado asisten 7 sujetos de la política con sus cuidadores, realizando una breve presentación de la investigación y explicando uno a uno los enunciados, solicitando la clasificación de los mismos en “de acuerdo” o en “desacuerdo”, para posteriormente ubicarlos en la matriz.

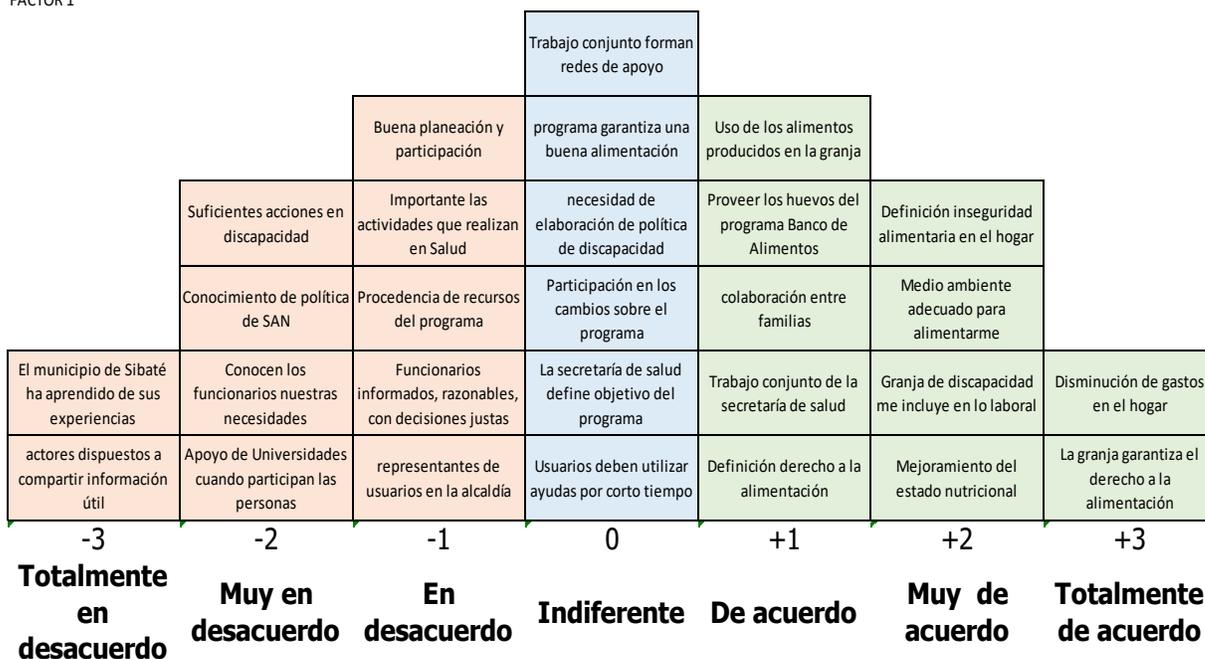
Los insumos obtenidos en este ejercicio se analizaron en el programa PQ Method 2.35 de Schmolck & Atkinson, el cual realiza un análisis multifactorial PCA (análisis por componentes principales), con rotación varimax, método de correlación de Pearson. En este primer caso, los porcentajes acumulados de *eigenvalues* o valores propios permitieron decidir en la toma de 3 factores representativos, para obtener un porcentaje acumulado de varianza explicada de 76%. Los factores son el resultado de la reducción de una serie de variables no observables a simple vista al correlacionar variables observadas, que para el caso se representará en tres grupos de puntos de vista comunes o perfiles de individuos. (Ferrando, P.& Anguiano,C. 2010)

Tabla 1: Resultados Factor 1 Programa Granja de Discapacidad

No.	Statement	No.	Z-SCORES
1	Disminución de gastos en el hogar	1	1.719
14	La granja garantiza el derecho a la alimentación	14	1.380
3	Definición inseguridad alimentaria en el hogar	3	1.373
20	Medio ambiente adecuado para alimentarme	20	1.038
21	Granja de discapacidad me incluye en lo laboral	21	1.034
9	Mejoramiento del estado nutricional	9	1.030
5	Uso de los alimentos producidos en la granja	5	1.030
15	Proveer los huevos del programa Banco de Alimentos	15	0.692
16	colaboración entre familias	16	0.684
7	Trabajo conjunto de la secretaría de salud	7	0.684
4	Definición derecho a la alimentación	4	0.350
26	Trabajo conjunto forman redes de apoyo	26	0.346
17	programa garantiza una buena alimentación	17	0.342
27	necesidad de elaboración de política de discapacidad	27	0.004
6	Participación en los cambios sobre el programa	6	0.000
10	La secretaría de salud define objetivo del programa	10	0.000
19	Usuarios deben utilizar ayudas por corto tiempo	19	-0.004
13	Buena planeación y participación	13	-0.346
22	Importante las actividades que realizan en Salud	22	-0.350
11	Procedencia de recursos del programa	11	-0.684
12	Funcionarios informados, razonables, con decisiones justas	12	-1.030
24	representantes de usuarios en la alcaldía	24	-1.034
8	Suficientes acciones en discapacidad	8	-1.373
2	Conocimiento de política de SAN	2	-1.373
23	Conocen los funcionarios nuestras necesidades	23	-1.376
18	Apoyo de Universidades cuando participan las personas	18	-1.376
25	El municipio de Sibaté ha aprendido de sus experiencias	25	-1.380
28	actores dispuestos a compartir información útil	28	-1.380

Ilustración 24: Resultados Matriz Q Factor 1 Programa Granja de Discapacidad

FACTOR 1



*Creación propia. La tabla de colores manejada en esta ilustración para el análisis de los resultados es la siguiente:

- Rojo para los enunciados con los que no se encuentran de acuerdo los sujetos de la política del programa
- Verde para los enunciados que se encuentran de acuerdo
- Azul para los enunciados que les son indiferentes.

En la tabla 1 e ilustración 24 se puede identificar que en el factor 1 o perfil 1, compuesto por 2 personas aproximadamente, los enunciados en los que se encuentran más de acuerdo son los números 1 y 14, es decir, que piensan que la granja de discapacidad los ayuda a disminuir sus gastos en el hogar, y que es una buena opción para garantizar su derecho a la alimentación con el de su familia de manera permanente y estable. Mientras que se encuentran totalmente en desacuerdo con los enunciados 25 y 28, piensan que el municipio de Sibaté no ha tomado sus experiencias anteriores y no ha adaptado a sus necesidades los programas de nivel nacional y departamental, como tampoco, que los actores de la alcaldía y demás que rodean el programa de granja de discapacidad intercambian información útil entre ellos.

Existe un caso en el que el grupo observa indiferencia ante los enunciados, es decir, no les interesa las oraciones leídas, y se encuentran ubicadas en la mitad de la pirámide. En

este caso, se destacan al repetirse en el perfil 2, el 26, y en el perfil 3, el 6 y el 7, lo que hace inferir que no notan importancia en el trabajo en equipo y en la formación de nuevas redes de apoyo, tampoco en que les pregunten sobre los cambios que le pueden realizar al programa de la granja de discapacidad, como tampoco observan importante que en la secretaría de salud las personas a cargo de tomar las decisiones en el programa trabajen juntas.

Tabla 2: Resultados Factor 2 Programa Granja de Discapacidad

No.	Statement	No.	Z-SCORES
3	Definición inseguridad alimentaria en el hogar	3	1.727
6	Participación en los cambios sobre el programa	6	1.648
9	Mejoramiento del estado nutricional	9	1.648
12	Funcionarios informados, razonables, con decisiones justas	12	1.350
5	Uso de los alimentos producidos en la granja	5	1.131
13	Buena planeación y participación	13	0.973
11	Procedencia de recursos del programa	11	0.754
14	La granja garantiza el derecho a la alimentación	14	0.675
16	colaboración entre familias	16	0.675
17	programa garantiza una buena alimentación	17	0.675
23	Conocen los funcionarios nuestras necesidades	23	0.596
1	Disminución de gastos en el hogar	1	0.079
2	Conocimiento de política de SAN	2	-0.079
8	Suficientes acciones en discapacidad	8	-0.079
19	Usuarios deben utilizar ayudas por corto tiempo	19	-0.298
26	Trabajo conjunto forman redes de apoyo	26	-0.298
28	actores dispuestos a compartir información útil	28	-0.377
24	representantes de usuarios en la alcaldía	24	-0.596
27	necesidad de elaboración de política de discapacidad	27	-0.596
7	Trabajo conjunto de la secretaría de salud	7	-0.675
18	Apoyo de Universidades cuando participan las personas	18	-0.754
25	El municipio de Sibaté ha aprendido de sus experiencias	25	-0.754
21	Granja de discapacidad me incluye en lo laboral	21	-0.894
15	Proveer los huevos del programa Banco de Alimentos	15	-0.973
10	La secretaría de salud define objetivo del programa	10	-1.131
4	Definición derecho a la alimentación	4	-1.350
20	Medio ambiente adecuado para alimentarme	20	-1.429
22	Importante las actividades que realizan en Salud	22	-1.648

Ilustración 25: Resultados Matriz Q Factor 2 Programa Granja de Discapacidad

Factor 2

			Disminución de gastos en el hogar				
		representantes de usuarios en la alcaldía	Conocimiento de política de SAN	Procedencia de recursos del programa			
	Granja de discapacidad me incluye en lo laboral	necesidad de elaboración de política de discapacidad	Suficientes acciones en discapacidad	La granja garantiza el derecho a la alimentación	Mejoramiento del estado nutricional		
	Proveer los huevos del programa Banco de Alimentos	Trabajo conjunto de la secretaría de salud	Usuarios deben utilizar ayudas por corto tiempo	colaboración entre familias	Funcionarios informados, razonables, con decisiones justas		
Medio ambiente adecuado para alimentarme	La secretaría de salud define objetivo del programa	Apoyo de Universidades cuando participan las personas	Trabajo conjunto forman redes de apoyo	programa garantiza una buena alimentación	Uso de los alimentos producidos en la granja	Definición inseguridad alimentaria en el hogar	
Importante las actividades que realizan en Salud	Definición derecho a la alimentación	El municipio de Sibaté ha aprendido de sus experiencias	actores dispuestos a compartir información útil	Conocen los funcionarios nuestras necesidades	Buena planeación y participación	Participación en los cambios sobre el programa	
	-3	-2	-1	0	+1	+2	+3
	Totalmente en desacuerdo	Muy en desacuerdo	En desacuerdo	Indiferente	De acuerdo	Muy de acuerdo	Totalmente de acuerdo

*Creación propia. La tabla de colores manejada en esta ilustración para el análisis de los resultados es la siguiente:

- Rojo para los enunciados con los que no se encuentran de acuerdo los sujetos de la política del programa
- Verde para los enunciados que se encuentran de acuerdo
- Azul para los enunciados que les son indiferentes.

En el perfil 2 - tabla 2 - ilustración 25, conformado por 2 personas aproximadamente, se observa que los enunciados en los que se encuentran totalmente de acuerdo son los números 3 y 6; son aquellas que piensan que la definición de inseguridad alimentaria de su hogar está relacionada con preocuparse continuamente porque los alimentos se acaben, y también en que los cambios que le realizan al programa los actores implementadores de la granja de discapacidad son consultados con ellos.

Mientras que se encuentran totalmente en desacuerdo con los enunciados 20 y 22, analizando su respuesta, piensan que el medio ambiente en el que se encuentran no permite que su proceso de alimentación y el de su familia sea adecuado, como tampoco

ven importancia en participar en las diferentes actividades que realiza la Secretaría de Salud en promoción de la salud.

Con respecto a las respuestas de indiferencia, destacan, además del número 26, explicada anteriormente, el número 1 y 28 que coinciden en el perfil 3, por lo tanto, sus indiferencias recaen sobre la relación del programa con la disminución de gastos en el hogar, con el intercambio de información útil de los actores decisores del programa.

Tabla 3: Resultados Factor 3 Programa Granja de Discapacidad

No.	Statement	No.	Z-SCORES
24	representantes de usuarios en la alcaldía	24	1.788
26	Trabajo conjunto forman redes de apoyo	26	1.763
15	Proveer los huevos del programa Banco de Alimentos	15	1.420
27	necesidad de elaboración de política de discapacidad	27	1.103
10	La secretaria de salud define objetivo del programa	10	1.078
12	Funcionarios informados, razonables, con decisiones justas	12	1.053
21	Granja de discapacidad me incluye en lo laboral	21	1.053
9	Mejoramiento del estado nutricional	9	0.710
4	Definición derecho a la alimentación	4	0.660
5	Uso de los alimentos producidos en la granja	5	0.368
11	Procedencia de recursos del programa	11	0.343
28	actores dispuestos a compartir información útil	28	0.343
22	Importante las actividades que realizan en Salud	22	0.050
13	Buena planeación y participación	13	-0.000
6	Participación en los cambios sobre el programa	6	-0.000
7	Trabajo conjunto de la secretaria de salud	7	-0.318
1	Disminución de gastos en el hogar	1	-0.393
14	La granja garantiza el derecho a la alimentación	14	-0.685
20	Medio ambiente adecuado para alimentarme	20	-0.710
18	Apoyo de Universidades cuando participan las personas	18	-0.710
17	programa garantiza una buena alimentación	17	-0.710
25	El municipio de Sibaté ha aprendido de sus experiencias	25	-0.735
3	Definición inseguridad alimentaria en el hogar	3	-0.735
23	Conocen los funcionarios nuestras necesidades	23	-1.028
2	Conocimiento de política de SAN	2	-1.053
19	Usuarios deben utilizar ayudas por corto tiempo	19	-1.445
16	colaboración entre familias	16	-1.445
8	Suficientes acciones en discapacidad	8	-1.763

Ilustración 26: Resultados Matriz Q Factor 3 Programa Granja de Discapacidad

Factor 3

			actores dispuestos a compartir información útil				
		La granja garantiza el derecho a la alimentación	Importante las actividades que realizan en Salud	Granja de discapacidad me incluye en lo laboral			
	Definición inseguridad alimentaria en el hogar	Medio ambiente adecuado para alimentarme	Buena planeación y participación	Mejoramiento del estado nutricional	Proveer los huevos del programa Banco de Alimentos		
	Conocen los funcionarios nuestras necesidades	Apoyo de Universidades cuando participan las personas	Participación en los cambios sobre el programa	Definición derecho a la alimentación	necesidad de elaboración de política de discapacidad		
colaboración entre familias	Conocimiento de política de SAN	programa garantiza una buena alimentación	Trabajo conjunto de la secretaría de salud	Uso de los alimentos producidos en la granja	La secretaría de salud define objetivo del programa	representantes de usuarios en la alcaldía	
Suficientes acciones en discapacidad	Usuarios deben utilizar ayudas por corto tiempo	El municipio de Sibaté ha aprendido de sus experiencias	Disminución de gastos en el hogar	Procedencia de recursos del programa	Funcionarios informados, razonables, con decisiones justas	Trabajo conjunto forman redes de apoyo	
	-3	-2	-1	0	+1	+2	+3
	Totalmente en desacuerdo	Muy en desacuerdo	En desacuerdo	Indiferente	De acuerdo	Muy de acuerdo	Totalmente de acuerdo

*Creación propia. La tabla de colores manejada en esta ilustración para el análisis de los resultados es la siguiente:

- Rojo para los enunciados con los que no se encuentran de acuerdo los sujetos de la política del programa,
- Verde para los enunciados que se encuentran de acuerdo
- Azul para los enunciados que les son indiferentes.

En el perfil 3 - tabla 3 - ilustración 26, conformado por 1 persona, se observa que los enunciados en los que se encuentra totalmente de acuerdo son los números 24 y 26, resalta la importancia que existan representantes de los sujetos de la política que actúen como gestores ante la oferta de programas de la alcaldía. Este perfil de sujeto de política percibe que trabajar juntos en un problema permite a las personas apoyarse entre sí y formar nuevas redes de apoyo, mientras que se encuentra totalmente en desacuerdo con los enunciados 16 y 8, con relación a que no ve factible que entre las familias se puedan colaborar ante la dificultad de conseguir los alimentos diarios, y no reconoce que el Municipio realice suficientes acciones para la población en condición de discapacidad. Con

respecto a los niveles de indiferencia destaca los números 1, 6, 7 y 28 explicados en los dos factores anteriores.

Con relación al momento en el que se realizan preguntas abiertas dentro del trabajo grupal, los sujetos de la política reflejaron una actitud reticente a realizar una evaluación conjunta, a ponerse de acuerdo en las opiniones que tenían, la coordinadora de la granja refirió dificultades en anteriores evaluaciones con el mismo grupo al observar actitudes conflictivas en lugar de conciliadoras. No obstante, la actividad se pudo desarrollar en su totalidad, destacando dentro de la evaluación su gratitud al programa de granja de discapacidad, apoyo a la articulación con otros programas, por ejemplo, el proveer huevos y algunos productos del programa banco de alimentos.

A nivel de oportunidades de mejora, refieren no ser tenidos en cuenta al momento de realizar cambios dentro del programa, por lo que ven urgente la necesidad de colocar como prioridad en la agenda política de la secretaría el tema de discapacidad, ya que resaltan la ausencia de una unificación en los programas y proyectos dirigidos a este grupo, percibiendo como insuficiente la ayuda gubernamental. Indican estar de acuerdo con la creación de la política pública de discapacidad, aumentar el presupuesto de la granja, al observar muchas deficiencias en la misma y al notar que la granja se auto-sostiene con la venta de los productos, especialmente al programa banco de alimentos, pero ellos no perciben que la alcaldía otorgue presupuesto específico a la misma.

Los Consensos

Esta metodología Q tiene como aporte interesante la posibilidad de identificar los puntos en común los cuales pueden corresponder a consensos en el acuerdo, en el desacuerdo o una cierta indiferencia (Roth, A. & Bernal, E. 2015). En el programa de granja de discapacidad, se reiteró en el nivel de indiferencia (no se encuentran ni de acuerdo ni en desacuerdo con la premisa) acerca si el programa les brindaba una ayuda para disminuir sus gastos en sus hogares, si se tenía en cuenta su participación en los cambios realizados dentro del programa, si observaban trabajo en equipo de los actores implementadores del programa, si identificaban intercambio de información útil entre los actores implementadores para el adecuado desarrollo del programa, si veían viable que existiese procesos de colaboración entre sujetos de la política para la conformación de

nuevas redes de apoyo (ver tabla 4). En los grados de acuerdo o desacuerdo no existieron consensos.

Tabla 4: Consenso en la indiferencia Programa Granja de Discapacidad

Tema	Enunciado	Perfil 1	Perfil 2	Perfil 3
Dignidad Humana	1. El programa del cual hago parte me ayuda a disminuir mis gastos en el hogar	1,7	0,1	-0,4
Participación y colaboración	6. Me preguntan sobre los cambios que le pueden realizar al programa de la granja de discapacidad	0	1,6	0
	26. Trabajar juntos en un problema permite que las personas se apoyen entre si y formen nuevas redes de apoyo	0,3	-0,3	1,8
Roles y responsabilidades	7. Observo que en la secretaria de salud hay varias personas a cargo de tomar las decisiones en mi programa y las veo trabajar juntas	0,7	-0,7	-0,3
	28. Los actores son todas las personas de la alcaldía y demás que rodean el programa en el que me encuentro, observo que ellos intercambian información útil	-1,4	-0,4	0,3

Fuente: Elaboración propia a partir de la información obtenida.

Los Disensos

Para este programa no se presentaron disensos.

2. Línea de acción SABIDURÍA DEL ADULTO MAYOR COMO ELEMENTO PARA EJERCER LA SAN: Programa Adulto Mayor Centro Día

Los enunciados o *Q-sample* de este programa se pueden observar a continuación en 28 premisas.

No.	PREMISAS CONJUNTO DE SABERES
1	El programa del cual hago parte me ayuda a disminuir mis gastos en el hogar
2	Conozco que el municipio tiene una política de seguridad alimentaria y nutricional
3	El preocuparse continuamente porque los alimentos se acaben en el hogar refleja la inseguridad alimentaria de mi casa

4	El derecho a la alimentación es el deber del Estado de garantizar el derecho fundamental que tienen todas las personas a la disponibilidad y acceso a una alimentación adecuada en calidad y cantidad de manera permanente, de acuerdo a sus costumbres, sin excluir de su corresponsabilidad a cada quien para velar por una alimentación saludable, permitiendo desarrollarse en las mejores condiciones.
5	Conozco si los alimentos que me suministran en el programa son del municipio o de otro lugar
6	Considero que el programa tiene en cuenta mis conocimientos en alimentación y busca recuperar la gastronomía ancestral del municipio
7	Observo que en la secretaria de desarrollo social hay varias personas a cargo de tomar las decisiones en mi programa y las veo trabajar juntas
8	Reconozco que el programa del cual hago parte ha tenido un proceso organizado que me brinda confianza
9	He mejorado mi estado nutricional (peso y estatura) desde que estoy en el programa
10	La secretaría de desarrollo social define claramente para qué estamos todos los sujetos de la política en este programa
11	Conozco de dónde provienen los recursos con los que se maneja el programa (estampilla adulto mayor)
12	La alcaldía del municipio y sus funcionarios están informados, son razonables y toman decisiones justas en el programa
13	El Comité y Asamblea de Adulto Mayor son instancias que me permiten participar y dar mi punto de vista sobre el programa
14	Pertenecer a este programa es una buena opción para garantizar mi derecho a la alimentación de manera permanente y estable
15	Es importante que los sujetos de la política del programa se nos brinde la capacidad y oportunidad de tomar nuestras propias decisiones
16	Nuestras familias y cuidadores deben ser tenidos en cuenta dentro del programa para garantizar nuestra calidad de vida
17	Pienso que este programa me garantiza una buena alimentación
18	Las Universidades apoyan los procesos cuando la Alcaldía se enfoca en aumentar la participación de las personas
19	Los usuarios de los programas debemos procurar buscar nuestros propios medios de subsistencia, abriendo espacio a otros usuarios que lo necesiten
20	El medio ambiente en el que me encuentro permite que mi proceso de alimentación y el de mi familia sea adecuado
21	La alimentación que recibo en el programa es oportuna, permanente y cumple con los requisitos de calidad
22	Pienso que mi programa tiene un enfoque integral ya que trabaja todas las áreas de mi vida y mis necesidades principales
23	Considero que la estrategia "saberes y sabores" es válida para contribuir a la recuperación gastronómica ancestral del municipio
24	Es necesario que existan representantes de los sujetos de la política que actúen como gestores ante la oferta de programas de la alcaldía
25	El municipio de Sibaté ha tomado sus experiencias anteriores y adaptado a sus necesidades los programas de nivel nacional y departamental

26	Trabajar juntos en un problema permite que las personas se apoyen entre si y formen nuevas redes de apoyo
27	Del programa de adulto mayor se realiza suficiente convocatoria para que participe todo aquel que tenga la necesidad de ser beneficiario sin discriminación
28	Los actores son todas las personas de la alcaldía y demás que rodean el programa en el que me encuentro, observo que ellos intercambian información útil

Se hace la convocatoria de los usuarios del programa, con ayuda de la Secretaría de Desarrollo Social y el coordinador del programa Centro Día, teniendo el día citado la asistencia de 11 personas mayores, realizando una breve presentación de la investigación y explicando uno a uno los enunciados, para facilitar la comprensión, solicitando la clasificación de los mismos en “de acuerdo” o en “desacuerdo”, para posteriormente ubicarlos en la matriz.

En este caso, los porcentajes acumulados de eigenvalues o valores propios permitieron decidir en la toma de 4 factores representativos para obtener un porcentaje acumulado de varianza explicada de 62%. (Ferrando, P.& Anguiano,C. 2010)

Tabla 5: Resultados Factor 1 Programa Centro Día - Adulto Mayor

21	La alimentación es oportuna, permanente y de calidad	21	2.046
3	Definición inseguridad alimentaria en el hogar	3	1.899
17	programa garantiza una buena alimentación	17	1.365
23	Festival "saberes y sabores" recupera gastronomía ancestral	23	0.897
22	Enfoque integral al trabajar todas las áreas de mi vida	22	0.799
20	Medio ambiente adecuado para alimentarme	20	0.741
7	Trabajo conjunto de la secretaria de desarrollo social	7	0.718
19	Usuarios deben utilizar ayudas por corto tiempo	19	0.712
15	Sujetos de la política capacitados en tomar sus decisiones	15	0.607
6	Conocimientos usuarios y recuperación gastronomía ancestral	6	0.288
16	Nuestras familias deben ser tenidas en cuenta	16	0.190
14	Programa Adulto Mayor garantiza el derecho a la alimentación	14	0.164
9	Mejoramiento del estado nutricional	9	0.114
18	Apoyo de Universidades cuando participan las personas	18	0.058
13	Comité y Asamblea de Adulto Mayor instancias participativas	13	0.016
5	Alimentos suministrados son del municipio o de otro lugar	5	0.000
26	Trabajo conjunto forman redes de apoyo	26	-0.009
8	Proceso organizado que me brinda confianza	8	-0.163
24	representantes de usuarios gestores en la alcaldía	24	-0.234
12	Funcionarios informados, razonables, con decisiones justas	12	-0.315
10	Secretaría desarrollo social define objetivo del programa	10	-0.533
4	Definición derecho a la alimentación	4	-0.858
28	actores dispuestos a compartir información útil	28	-1.005
25	El municipio de Sibaté ha aprendido de sus experiencias	25	-1.127
27	programa permite que ingresen todos sin discriminación	27	-1.403
11	Procedencia de recursos programa (estampilla adulto mayor)	11	-1.417
1	Disminución de gastos en el hogar	1	-1.648
2	Conocimiento de política de SAN	2	-1.903

Ilustración 27: Resultados Matriz Q Factor 1 Programa Centro Día - Adulto Mayor

FACTOR 1

			Programa Adulto Mayor garantiza el derecho a la alimentación				
		Proceso organizado que me brinda confianza	Mejoramiento del estado nutricional	Trabajo conjunto de la secretaría de desarrollo social			
	actores dispuestos a compartir información útil	representantes de usuarios gestores en la alcaldía	Apoyo de Universidades cuando participan las personas	Usuarios deben utilizar ayudas por corto tiempo	programa garantiza una buena alimentación		
	El municipio de Sibaté ha aprendido de sus experiencias	Funcionarios informados, razonables, con decisiones justas	Comité y Asamblea de Adulto Mayor instancias participativas	Beneficiarios capacitados en tomar sus decisiones	Festival "saberes y sabores" recupera gastronomía ancestral		
Disminución de gastos en el hogar	programa permite que ingresen todos sin discriminación	Secretaría desarrollo social define objetivo del programa	Alimentos suministrados son del municipio o de otro lugar	Conocimientos usuarios y recuperación gastronomía ancestral	Enfoque integral al trabajar todas las áreas de mi vida	La alimentación es oportuna, permanente y de calidad	
Conocimiento de política de SAN	Procedencia de recursos programa (estampilla adulto mayor)	Definición derecho a la alimentación	Trabajo conjunto forman redes de apoyo	Nuestras familias deben ser tenidas en cuenta	Medio ambiente adecuado para alimentarme	Definición inseguridad alimentaria en el hogar	
	-3	-2	-1	0	+1	+2	+3
	Totalmente en desacuerdo	Muy en desacuerdo	En desacuerdo	Indiferente	De acuerdo	Muy de acuerdo	Totalmente de acuerdo

*Creación propia. La tabla de colores manejada en esta ilustración para el análisis de los resultados es la siguiente:

- Rojo para los enunciados con los que no se encuentran de acuerdo los sujetos de la política del programa,
- Verde para los enunciados que se encuentran de acuerdo
- Azul para los enunciados que les son indiferentes.

En la tabla 5 e ilustración 27, se puede identificar que en el factor 1 o Perfil 1, conformado por 2 personas aproximadamente, los enunciados en los que se encuentran más de acuerdo las personas que pertenecen a este grupo son los números 21 y 3, es decir, que piensan que la alimentación que reciben en el programa de adulto mayor *Centro día* es oportuna, permanente y cumple con los requisitos de calidad, como también, que la definición de inseguridad alimentaria es preocuparse continuamente porque los alimentos se acaben en el hogar. Por otra parte, se encuentran totalmente en desacuerdo con los enunciados 1 y 2, piensan que el programa *Centro Día* no ayuda a disminuir sus gastos en el hogar y desconocen que el municipio tiene una política de seguridad alimentaria y nutricional.

Con relación a los enunciados observados como indiferentes en el grupo, se destacan porque se repiten en el perfil 3, el número 9, y en los perfiles 2 y 4, el número 14, por lo tanto, no notan importancia en el mejoramiento de su estado nutricional desde que están en el programa, tampoco observan importante que al pertenecer al programa se contribuya a garantizar su derecho a la alimentación de manera permanente y estable.

Tabla 6: Resultados Factor 2 Programa Centro Día - Adulto Mayor

No.	Statement	No.	Z-SCORES
26	Trabajo conjunto forman redes de apoyo	26	2.062
2	Conocimiento de política de SAN	2	1.374
7	Trabajo conjunto de la secretaría de desarrollo social	7	1.374
27	programa permite que ingresen todos sin discriminación	27	1.151
13	Comité y Asamblea de Adulto Mayor instancias participativas	13	1.147
21	La alimentación es oportuna, permanente y de calidad	21	0.692
8	Proceso organizado que me brinda confianza	8	0.687
19	Usuarios deben utilizar ayudas por corto tiempo	19	0.683
16	Nuestras familias deben ser tenidas en cuenta	16	0.460
18	Apoyo de Universidades cuando participan las personas	18	0.460
17	programa garantiza una buena alimentación	17	0.232
20	Medio ambiente adecuado para alimentarme	20	0.232
14	Programa Adulto Mayor garantiza el derecho a la alimentación	14	0.228
6	Conocimientos usuarios y recuperación gastronomía ancestral	6	0.228
4	Definición derecho a la alimentación	4	0.228
5	Alimentos suministrados son del municipio o de otro lugar	5	-0.000
10	Secretaría desarrollo social define objetivo del programa	10	-0.004
9	Mejoramiento del estado nutricional	9	-0.004
15	Sujetos de la política capacitados en tomar sus decisiones	15	-0.460
28	actores dispuestos a compartir información útil	28	-0.683
22	Enfoque integral al trabajar todas las áreas de mi vida	22	-0.915
1	Disminución de gastos en el hogar	1	-0.915
3	Definición inseguridad alimentaria en el hogar	3	-0.919
24	representantes de usuarios gestores en la alcaldía	24	-1.147
23	Festival "saberes y sabores" recupera gastronomía ancestral	23	-1.374
12	Funcionarios informados, razonables, con decisiones justas	12	-1.379
25	El municipio de Sibaté ha aprendido de sus experiencias	25	-1.602
11	Procedencia de recursos programa (estampilla adulto mayor)	11	-1.834

Ilustración 28: Resultados Matriz Q Factor 2 Programa Centro Día - Adulto Mayor

Factor 2

			Medio ambiente adecuado para alimentarme			
		Mejoramiento del estado nutricional	Programa Adulto Mayor garantiza el derecho a la alimentación	Proceso organizado que me brinda confianza		
	Definición inseguridad alimentaria en el hogar	Beneficiarios capacitados en tomar sus decisiones	Conocimientos usuarios y recuperación gastronomía ancestral	Usuarios deben utilizar ayudas por corto tiempo	Trabajo conjunto de la secretaría de desarrollo social	
	representantes de usuarios gestores en la alcaldía	actores dispuestos a compartir información útil	Definición derecho a la alimentación	Nuestras familias deben ser tenidas en cuenta	Programa permite que ingresen todos sin discriminación	
El municipio de Sibaté ha aprendido de sus experiencias	Festival "saberes y sabores" recupera gastronomía ancestral	Enfoque integral al trabajar todas las áreas de mi vida	Alimentos suministrados son del municipio o de otro lugar	Apoyo de Universidades cuando participan las personas	Comité y Asamblea de Adulto Mayor instancias participativas	Trabajo conjunto forman redes de apoyo
Procedencia de recursos programa (estampilla adulto mayor)	Funcionarios informados, razonables, con decisiones justas	Disminución de gastos en el hogar	Secretaría desarrollo social define objetivo del programa	programa garantiza una buena alimentación	La alimentación es oportuna, permanente y de calidad	Conocimiento de política de SAN
-3	-2	-1	0	+1	+2	+3
Totalmente en desacuerdo	Muy en desacuerdo	En desacuerdo	Indiferente	De acuerdo	Muy de acuerdo	Totalmente de acuerdo

*La tabla de colores manejada en esta ilustración para el análisis de los resultados es la siguiente:

- Rojo para los enunciados con los que no se encuentran de acuerdo los sujetos de la política del programa,
- Verde para los enunciados que se encuentran de acuerdo
- Azul para los enunciados que les son indiferentes.

En el perfil 2 - en la tabla 6 - ilustración 28, conformado por 2 personas aproximadamente, los enunciados en los que se encuentran más de acuerdo las personas que pertenecen a este grupo son los números 26 y 2, aluden que el trabajar juntos en un problema permite que las personas se apoyen entre si y formen nuevas redes de apoyo, y conocen que el municipio tiene una política de seguridad alimentaria y nutricional, a diferencia de la opinión de los sujetos de la política que conforman el perfil 1. Se encuentran totalmente en desacuerdo con los enunciados 25 y 11 manifestando que el municipio no ha tomado sus experiencias anteriores para adaptar los programas de nivel nacional y departamental, como tampoco, conocen de dónde provienen los recursos con los que se maneja el programa (estampilla adulto mayor). Con relación a los enunciados con los que el grupo observa indiferencia, se destacan porque se repiten en el perfil 1, el número 14 que ya fue

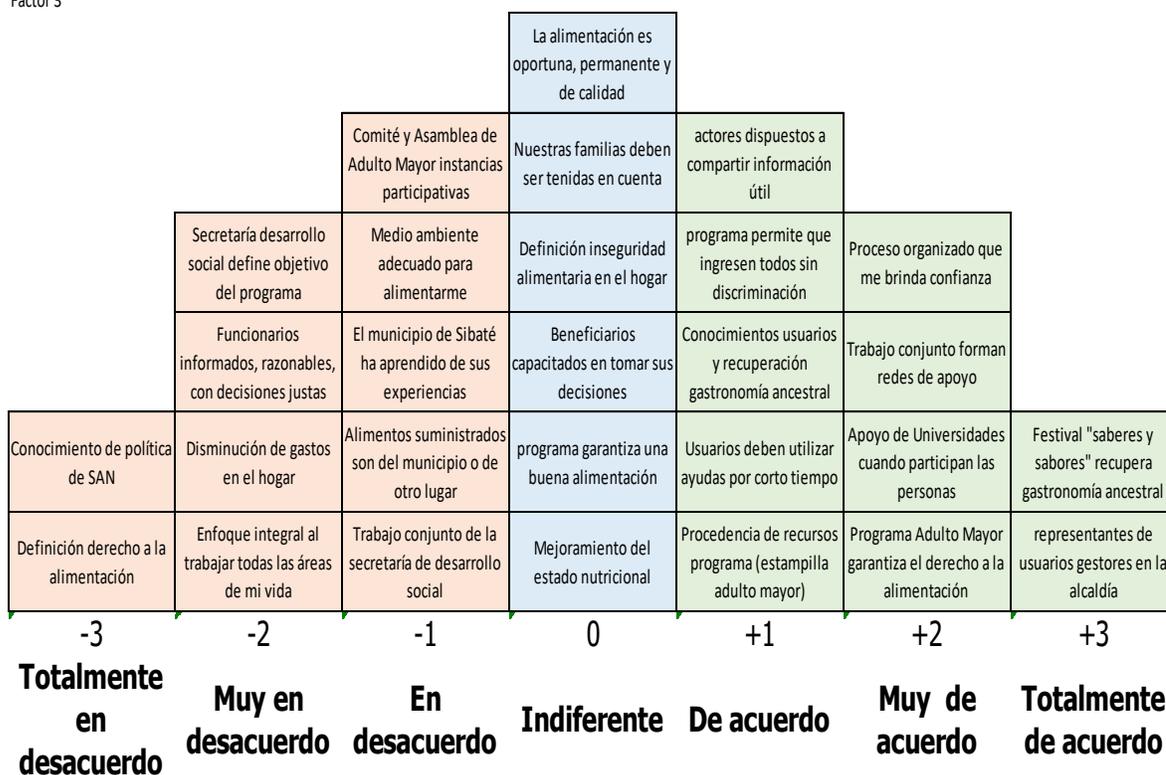
explicado.

Tabla 7: Resultados Factor 3 Programa Centro Día - Adulto Mayor

No.	Statement	No.	Z-SCORES
23	Festival "saberes y sabores" recupera gastronomía ancestral	23	1.863
24	representantes de usuarios gestores en la alcaldía	24	1.863
8	Proceso organizado que me brinda confianza	8	1.535
26	Trabajo conjunto forman redes de apoyo	26	1.359
18	Apoyo de Universidades cuando participan las personas	18	1.184
14	Programa Adulto Mayor garantiza el derecho a la alimentación	14	0.856
28	actores dispuestos a compartir información útil	28	0.680
27	programa permite que ingresen todos sin discriminación	27	0.656
6	Conocimientos usuarios y recuperación gastronomía ancestral	6	0.504
19	Usuarios deben utilizar ayudas por corto tiempo	19	0.504
11	Procedencia de recursos programa (estampilla adulto mayor)	11	0.176
21	La alimentación es oportuna, permanente y de calidad	21	0.176
16	Nuestras familias deben ser tenidas en cuenta	16	-0.000
3	Definición inseguridad alimentaria en el hogar	3	-0.024
15	Sujetos de la política capacitados en tomar sus decisiones	15	-0.176
17	programa garantiza una buena alimentación	17	-0.176
9	Mejoramiento del estado nutricional	9	-0.480
13	Comité y Asamblea de Adulto Mayor instancias participativas	13	-0.504
20	Medio ambiente adecuado para alimentarme	20	-0.528
25	El municipio de Sibaté ha aprendido de sus experiencias	25	-0.680
5	Alimentos suministrados son del municipio o de otro lugar	5	-0.680
7	Trabajo conjunto de la secretaría de desarrollo social	7	-0.832
10	Secretaría desarrollo social define objetivo del programa	10	-0.856
12	Funcionarios informados, razonables, con decisiones justas	12	-0.856
1	Disminución de gastos en el hogar	1	-1.008
22	Enfoque integral al trabajar todas las áreas de mi vida	22	-1.008
2	Conocimiento de política de SAN	2	-1.687
4	Definición derecho a la alimentación	4	-1.863

Ilustración 29: Resultados Matriz Q Factor 3 Programa Centro Día - Adulto Mayor

Factor 3



*Creación propia. La tabla de colores manejada en esta ilustración para el análisis de los resultados es la siguiente:

-  Rojo para los enunciados con los que no se encuentran de acuerdo los sujetos de la política del programa,
-  Verde para los enunciados que se encuentran de acuerdo
-  Azul para los enunciados que les son indiferentes.

En el perfil 3 - tabla 7- ilustración 29, conformado por 1 persona, los enunciados en los que se encuentran más de acuerdo las personas que pertenecen a este grupo son los números 23 y 24. Estos actores piensan que la estrategia "saberes y sabores" si contribuye a la recuperación gastronómica ancestral del municipio, y también opinan que es necesario que existan representantes de los sujetos de la política que actúen como gestores ante la oferta de programas de la alcaldía.

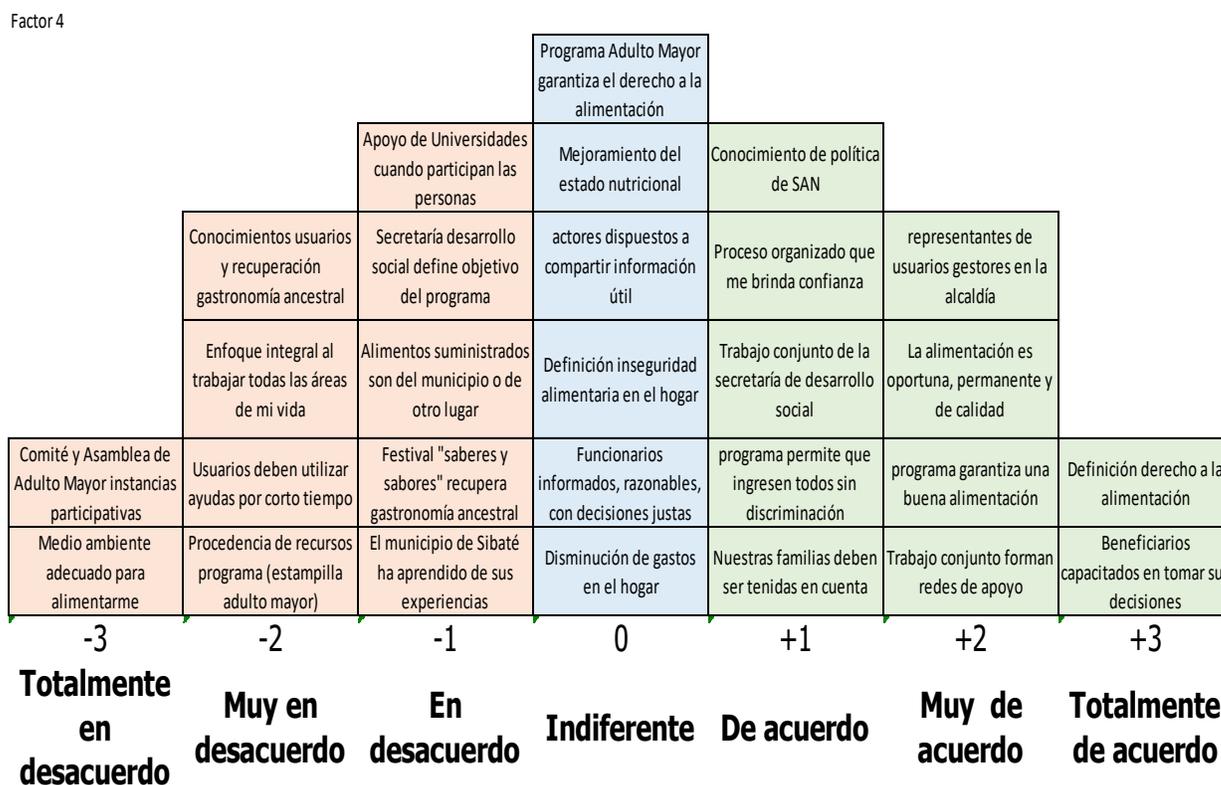
Se encuentran totalmente en desacuerdo con los enunciados 2 y 4, desconocen que el municipio tiene una política de seguridad alimentaria y nutricional a diferencia de los usuarios que conforman el perfil 2 y de conformidad con lo expuesto por el perfil 1. Tampoco están de acuerdo con la definición del derecho a la alimentación brindada por los implementadores de la política del municipio.

Con relación a los enunciados con los que el grupo observa indiferencia se destacan porque se repiten en el perfil 1 y 4, el número 9, que ya fue explicado, y en el perfil 4, el número 3, esto es, que este grupo no observa importancia en la definición de inseguridad alimentaria en el hogar o no se encuentra reflejada en sus casas.

Tabla 8: Resultados Factor 4 Programa Centro Día - Adulto Mayor

No.	Statement	No.	Z-SCORES
4	Definición derecho a la alimentación	4	2.524
15	Sujetos de la política capacitados en tomar sus decisiones	15	1.682
24	representantes de usuarios gestores en la alcaldía	24	1.453
21	La alimentación es oportuna, permanente y de calidad	21	1.204
17	programa garantiza una buena alimentación	17	0.898
26	Trabajo conjunto forman redes de apoyo	26	0.851
2	Conocimiento de política de SAN	2	0.785
8	Proceso organizado que me brinda confianza	8	0.353
7	Trabajo conjunto de la secretaría de desarrollo social	7	0.343
27	programa permite que ingresen todos sin discriminación	27	0.259
16	Nuestras familias deben ser tenidas en cuenta	16	0.066
14	Programa Adulto Mayor garantiza el derecho a la alimentación	14	0.057
9	Mejoramiento del estado nutricional	9	-0.010
28	actores dispuestos a compartir información útil	28	-0.066
3	Definición inseguridad alimentaria en el hogar	3	-0.133
12	Funcionarios informados, razonables, con decisiones justas	12	-0.183
1	Disminución de gastos en el hogar	1	-0.230
18	Apoyo de Universidades cuando participan las personas	18	-0.296
10	Secretaría desarrollo social define objetivo del programa	10	-0.296
5	Alimentos suministrados son del municipio o de otro lugar	5	-0.316
23	Festival "saberes y sabores" recupera gastronomía ancestral	23	-0.419
25	El municipio de Sibaté ha aprendido de sus experiencias	25	-0.765
6	Conocimientos usuarios y recuperación gastronomía ancestral	6	-0.781
22	Enfoque integral al trabajar todas las áreas de mi vida	22	-0.974
19	Usuarios deben utilizar ayudas por corto tiempo	19	-1.367
11	Procedencia de recursos programa (estampilla adulto mayor)	11	-1.386
13	Comité y Asamblea de Adulto Mayor instancias participativas	13	-1.616
20	Medio ambiente adecuado para alimentarme	20	-1.636

Ilustración 30: Resultados Matriz Q Factor 4 Programa Centro Día - Adulto Mayor



*Ídem. La tabla de colores manejada en esta ilustración para el análisis de los resultados es la siguiente:

-  Rojo para los enunciados con los que no se encuentran de acuerdo los sujetos de la política del programa,
-  Verde para los enunciados que se encuentran de acuerdo
-  Azul para los enunciados que les son indiferentes.

En el perfil 4 - tabla 8 - ilustración 30, conformado por una persona, los enunciados en los que se encuentra más de acuerdo son los números 4 y 15, a saber, está de acuerdo con la definición de derecho a la alimentación brindada por los actores implementadores de la alcaldía. En ese sentido, refleja contradicción con lo que opina el perfil 3 en esta premisa, y también manifiesta que es importante brindar la capacidad y oportunidad de tener autonomía en sus decisiones a los sujetos de la política del programa.

Se encuentra totalmente en desacuerdo con los enunciados 13 y 20, no tiene participación sobre el programa en el Comité y Asamblea de Adulto Mayor. Tampoco opina que el medio ambiente en el que se encuentra favorezca un proceso de alimentación adecuado para sus familias. Con relación a los enunciados con los que este perfil observa indiferencia, se destaca porque se repite en los perfiles 1, 2 y 3, los números 3, 9 y 14, que ya fueron explicados anteriormente.

Finalmente, en la evaluación abierta de los sujetos de la política participantes sobre el programa, refirieron encontrarse a gusto en el mismo, se observan usuarios antiguos con más de 15 años, y usuarios nuevos con menos de 6 meses. Perciben que este programa trabaja en todas las áreas de su vida de manera integral, cubriendo sus principales necesidades, tales como, uso del tiempo, adquisición de nuevos conocimientos a través de talleres, recepción de alimentación, pueden realizar actividades productivas como trabajo en huerta o en panadería y galletería, recientemente con convenios con las universidades reciben atención en psicología y talleres con nutrición y dietética.

Como oportunidades de mejora refieren que han realizado cambios en la infraestructura del sitio de reunión que dificulta su acceso al taller de danzas, evidenciando una necesidad grande de integrarlos con participación en cualquier cambio que se realice al programa, ya que de los usuarios participantes ninguno refirió tener acceso al Comité y Asamblea del Adulto Mayor.

También algunos logran participar en las estrategias de “saberes y sabores” y en “mercados campesinos”, refiriendo que son muy útiles. En la primera estrategia aunque están satisfechos con las capacitaciones en *Buenas Prácticas de Manufactura*, entre otras, refieren no cumplir con el objetivo de la línea de acción “sabiduría del adulto mayor como elemento para ejercer la SAN” de “...rescatar la memoria ancestral de cada uno de ellos ya que su amplio conocimiento contribuirá a la recuperación de memoria alimentaria del municipio” por cuanto la información ingresa a ellos, pero lo único que sale es su muestra gastronómica del evento. Sugieren que ellos deben dejar ese legado para poder cumplir con el objetivo, como por ejemplo con un libro o de buscar otras alternativas adicionales.

La segunda estrategia les ha permitido involucrarse al sector productivo a través de los productos que realizan, ya sea en la huerta o en sus hogares. Se encuentran muy agradecidos por la oportunidad al grado que sugieren que se haga de manera más continua o periódica, sin embargo, refieren inconveniente en participar por el tema del transporte de los productos.

Los Consensos

El aporte interesante que tiene la metodología Q es la posibilidad de identificar los puntos en común los cuales pueden corresponder a consensos en el acuerdo, en el desacuerdo o una cierta indiferencia (Roth, A. & Bernal, E. 2015). En el programa de Centro Día - Adulto Mayor, ciertamente existieron consensos en el nivel de indiferencia, con relación a la definición de inseguridad alimentaria en el hogar, al mejoramiento del estado nutricional por causa del programa, y a la relación de del programa con su garantía del derecho a la alimentación de manera permanente y estable (*ver tabla 9*). En los grados de acuerdo o desacuerdo no existieron consensos.

Tabla 9: Consenso en la indiferencia Programa Centro Día – Adulto Mayor. Elaboración propia.

<i>Tema</i>	<i>Enunciado</i>	<i>Perfil 1</i>	<i>Perfil 2</i>	<i>Perfil 3</i>	<i>Perfil 4</i>
<i>Situación en SAN</i>	3. Encontrarse de acuerdo con la definición de inseguridad alimentaria en el hogar	1,90	- 0,92	- 0,02	- 0,13

	9. Mejoramiento del estado nutricional por pertenecer al programa	0,11	0,00	-0,48	-0,01
<i>Derecho a la Alimentación</i>	14. Programa Adulto Mayor garantiza el derecho a la alimentación	0,16	0,23	0,86	0,06

Los Disensos

Los disensos permiten señalar los enunciados que generan mayor polarización entre los diferentes perfiles de usuarios participantes. Para este programa se presentaron disensos con respecto al conocimiento de la existencia de la política de seguridad alimentaria y nutricional del municipio, y a la definición del derecho a la alimentación desarrollada por los actores implementadores entrevistados de la alcaldía (*ver tabla 10*).

Tabla 10: Disenso con el enunciado Programa Centro Día – Adulto Mayor. Elaboración propia.

<i>Tema</i>	<i>Enunciado</i>	<i>Perfil 1</i>	<i>Perfil 2</i>	<i>Perfil 3</i>	<i>Perfil 4</i>
<i>Transparencia</i>	2. Conocimiento de política de SAN	-1,90	1,37	- 1,69	0,79
<i>Derecho a la Alimentación</i>	4. Encontrarse de acuerdo con la definición de derecho a la alimentación propuesta por los sujetos implementadores	- 0,86	0,23	- 1,86	2,52

3. Línea de acción CULTIVANDO, COSECHANDO Y CONSUMIENDO, SIBATÉ VA PROGRESANDO: Programa Huertas Familiares

Los enunciados o *Q-sample* de este programa se pueden observar a continuación en 28 premisas.

No.	PREMISAS CONJUNTO DE SABERES
1	El programa del cual hago parte me ayuda a disminuir mis gastos en el hogar
2	Conozco que el municipio tiene una política de seguridad alimentaria y nutricional
3	El preocuparse continuamente porque los alimentos se acaben en el hogar refleja la inseguridad alimentaria de mi casa
4	El derecho a la alimentación es el deber del Estado de garantizar el derecho fundamental que tienen todas las personas a la disponibilidad y acceso a una alimentación adecuada en calidad y cantidad de manera permanente, de acuerdo

	a sus costumbres, sin excluir de su corresponsabilidad a cada quien para velar por una alimentación saludable, permitiendo desarrollarse en las mejores condiciones.
5	La asistencia técnica que me prestan en el programa facilita el éxito en la producción de mi huerta
6	Si le preguntan a muchas personas sobre los ajustes al programa puede que no se llegue a un acuerdo y no se realicen
7	Observo que en la secretaria de agricultura hay varias personas a cargo de tomar las decisiones en mi programa y las veo trabajar juntas
8	Reconozco que el programa del cual hago parte ha tenido un proceso organizado que me brinda confianza
9	He mejorado mi estado nutricional (peso y estatura) desde que estoy en el programa
10	La secretaría de agricultura define claramente para qué estamos todos los sujetos de la política en este programa
11	Conozco de dónde provienen los recursos con los que se maneja el programa
12	La alcaldía del municipio y sus funcionarios están informados, son razonables y toman decisiones justas en el programa
13	Observo que mi programa tiene una buena planeación y me permite participar durante su desarrollo
14	Las huertas familiares son una buena opción para garantizar el derecho a la alimentación de mi familia de manera permanente y estable
15	Es importante que los sujetos de la política del programa se nos brinde la capacidad y oportunidad de tomar nuestras propias decisiones
16	Entre familias podemos colaborar ante la dificultad al conseguir los alimentos diarios
17	Pienso que este programa me garantiza una buena alimentación junto a mi familia
18	Las Universidades apoyan los procesos cuando la Alcaldía se enfoca en aumentar la participación de las personas
19	He notado que este programa beneficia a todos los sibateños que quieran tener una huerta en su hogar, sin discriminación alguna
20	El medio ambiente en el que me encuentro permite que mi proceso de alimentación y el de mi familia sea adecuado
21	El material vegetal (plántulas y semillas, entre otros) que me otorga el programa es suficiente para mejorar la calidad en la alimentación familiar
22	Las huertas escolares pueden contribuir a fortalecer los conocimientos en los estudiantes y estos a su vez pueden beneficiar la huerta familiar
23	En la acción pública de la alcaldía reconozco que ellos saben lo que queremos los sujetos de la política y por qué lo queremos
24	Es necesario que existan representantes de los sujetos de la política que actúen como gestores ante la oferta de programas de la alcaldía
25	Pienso que es positivo que la alcaldía promueva en el municipio la actividad agrícola a través de las huertas familiares
26	Trabajar juntos en un problema permite que las personas se apoyen entre si y formen nuevas redes de apoyo
27	La huerta en mi hogar ha permitido mejorar los hábitos de alimentación en mi familia

28

Los actores son todas las personas de la alcaldía y demás que rodean el programa en el que me encuentro, observo que ellos intercambian información útil

Se hace la convocatoria de las usuarias del programa, con ayuda de la Secretaría de Agricultura y el técnico que coordinaba el programa, siendo 10 mujeres la totalidad de asistentes. Realizando una breve presentación de la investigación y explicando uno a uno los enunciados, para facilitar la comprensión, solicitando la clasificación de los mismos en “de acuerdo” o en “desacuerdo”, para posteriormente ubicarlos en la matriz.

En este caso, también los porcentajes acumulados de eigenvalues o valores propios permitieron decidir en la toma de 3 factores representativos, con un porcentaje acumulado de varianza explicada de 60%, lo que arroja como resultados:

Tabla 11: Resultados Factor 1 Programa Huertas Familiares

No.	Statement	No.	Z-SCORES
16	colaboración entre familias	16	1.831
17	programa garantiza una buena alimentación	17	1.419
1	Disminución de gastos en el hogar	1	1.386
5	Asistencia técnica adecuada	5	1.351
14	La huerta familiar garantiza el derecho a la alimentación	14	0.993
3	Definición inseguridad alimentaria en el hogar	3	0.989
12	Funcionarios informados, razonables, con decisiones justas	12	0.916
8	Proceso organizado que me brinda confianza	8	0.548
2	Conocimiento de política de SAN	2	0.510
9	Mejoramiento del estado nutricional	9	0.502
19	programa permite que ingresen todos sin discriminación	19	0.462
27	La huerta mejora los hábitos de alimentación en familia	27	0.405
15	Sujetos de la política capacitados en tomar sus decisiones	15	0.208
25	Es positivo promover la agricultura en la huerta familiar	25	0.118
21	El material vegetal suficiente para mejorar la alimentación	21	0.054
28	actores dispuestos a compartir información útil	28	-0.237
4	Definición derecho a la alimentación	4	-0.409
20	Medio ambiente adecuado para alimentarme	20	-0.421
10	La secretaría de agricultura define objetivo del programa	10	-0.572
22	Las huertas escolares benefician la huerta familiar	22	-0.596
7	Trabajo conjunto en la secretaría de agricultura	7	-0.621
6	Falta de acuerdos entre usuarios del programa	6	-0.736
13	Buena planeación y participación	13	-0.740
24	representantes de usuarios en la alcaldía	24	-0.982
26	Trabajo conjunto forman redes de apoyo	26	-1.394
23	Conocen los funcionarios nuestras necesidades	23	-1.424
11	Procedencia de recursos del programa	11	-1.737
18	Apoyo de Universidades cuando participan las personas	18	-1.823

Ilustración 31: Resultados Matriz Q Factor 1 Programa Huertas Familiares

FACTOR 1

			La huerta mejora los hábitos de alimentación en familia				
		Medio ambiente adecuado para alimentarme	Beneficiarios capacitados en tomar sus decisiones	Funcionarios informados, razonables, con decisiones justas			
	Buena planeación y participación	La secretaría de agricultura define objetivo del programa	Es positivo promover la agricultura en la huerta familiar	Proceso organizado que me brinda confianza	Disminución de gastos en el hogar		
	representantes de usuarios en la alcaldía	Las huertas escolares benefician la huerta familiar	El material vegetal suficiente para mejorar la alimentación	Conocimiento de política de SAN	Asistencia técnica adecuada		
Procedencia de recursos del programa	Trabajo conjunto forman redes de apoyo	Trabajo conjunto en la secretaría de agricultura	actores dispuestos a compartir información útil	Mejoramiento del estado nutricional	La huerta familiar garantiza el derecho a la alimentación	colaboración entre familias	
Apoyo de Universidades cuando participan las personas	Conocen los funcionarios nuestras necesidades	Falta de acuerdos entre usuarios del programa	Definición derecho a la alimentación	programa permite que ingresen todos sin discriminación	Definición inseguridad alimentaria en el hogar	programa garantiza una buena alimentación	
	-3	-2	-1	0	+1	+2	+3
	Totalmente en desacuerdo	Muy en desacuerdo	En desacuerdo	Indiferente	De acuerdo	Muy de acuerdo	Totalmente de acuerdo

*Ídem. La tabla de colores manejada en esta ilustración para el análisis de los resultados es la siguiente:

- Rojo para los enunciados con los que no se encuentran de acuerdo los sujetos de la política del programa,
- Verde para los enunciados que se encuentran de acuerdo
- Azul para los enunciados que les son indiferentes.

En la tabla 11 e ilustración 31, se puede identificar que en el perfil 1, conformado por 3 personas, los enunciados en los que se encuentran más de acuerdo las personas que pertenecen a este grupo son los números 16 y 17, piensan que entre familias pueden colaborar ante la dificultad al conseguir los alimentos diarios, y que el programa de huertas familiares les garantiza una buena alimentación junto a sus familias. Se encuentran totalmente en desacuerdo con los enunciados 11 y 18, aluden a que desconocen de dónde provienen los recursos con los que se maneja el programa, y no creen que las Universidades apoyen los procesos cuando la Alcaldía promueve la participación de las personas.

Con relación a los enunciados con los que el grupo observa indiferencia, se destacan porque se repiten en el perfil 2, el 15, y en el perfil 3, el 4 y 21, por lo tanto, no es importante para este grupo que se les brinde la capacidad y oportunidad de tomar sus propias

decisiones en el programa; tampoco ven importante la definición del derecho a la alimentación brindada por los actores implementadores de la política en la alcaldía, y no les es relevante si el material vegetal (plántulas y semillas, entre otros) que se otorga en el programa es suficiente para mejorar la calidad en la alimentación familiar.

Tabla 12: Resultados Factor 2 Programa Huertas Familiares

No.	Statement	No.	Z-SCORES
12	Funcionarios informados, razonables, con decisiones justas	12	1.441
16	colaboración entre familias	16	1.302
20	Medio ambiente adecuado para alimentarme	20	1.290
27	La huerta mejora los hábitos de alimentación en familia	27	1.150
28	actores dispuestos a compartir información útil	28	1.150
25	Es positivo promover la agricultura en la huerta familiar	25	1.011
4	Definición derecho a la alimentación	4	0.999
10	La secretaria de agricultura define objetivo del programa	10	0.860
5	Asistencia técnica adecuada	5	0.721
8	Proceso organizado que me brinda confianza	8	0.442
14	La huerta familiar garantiza el derecho a la alimentación	14	0.430
26	Trabajo conjunto forman redes de apoyo	26	0.291
15	Sujetos de la política capacitados en tomar sus decisiones	15	0.151
18	Apoyo de Universidades cuando participan las personas	18	0.139
7	Trabajo conjunto en la secretaria de agricultura	7	-0.000
22	Las huertas escolares benefician la huerta familiar	22	-0.139
1	Disminución de gastos en el hogar	1	-0.279
24	representantes de usuarios en la alcaldía	24	-0.291
13	Buena planeación y participación	13	-0.291
11	Procedencia de recursos del programa	11	-0.430
2	Conocimiento de política de SAN	2	-0.581
19	programa permite que ingresen todos sin discriminación	19	-0.581
6	Falta de acuerdos entre usuarios del programa	6	-0.860
3	Definición inseguridad alimentaria en el hogar	3	-1.011
21	El material vegetal suficiente para mejorar la alimentación	21	-1.441
23	Conocen los funcionarios nuestras necesidades	23	-1.580
17	programa garantiza una buena alimentación	17	-1.732
9	Mejoramiento del estado nutricional	9	-2.162

Ilustración 32: Resultados Matriz Q Factor 2 Programa Huertas Familiares

Factor 2

			Trabajo conjunto forman redes de apoyo			
		representantes de usuarios en la alcaldía	Beneficiarios capacitados en tomar sus decisiones	Definición derecho a la alimentación		
	Falta de acuerdos entre usuarios del programa	Buena planeación y participación	Apoyo de Universidades cuando participan las personas	La secretaria de agricultura define objetivo del programa	Medio ambiente adecuado para alimentarme	
	Definición inseguridad alimentaria en el hogar	Procedencia de recursos del programa	Trabajo conjunto en la secretaria de agricultura	Asistencia técnica adecuada	La huerta mejora los hábitos de alimentación en familia	
programa garantiza una buena alimentación	El material vegetal suficiente para mejorar la alimentación	Conocimiento de política de SAN	Las huertas escolares benefician la huerta familiar	Proceso organizado que me brinda confianza	actores dispuestos a compartir información útil	Funcionarios informados, razonables, con decisiones justas
Mejoramiento del estado nutricional	Conocen los funcionarios nuestras necesidades	programa permite que ingresen todos sin discriminación	Disminución de gastos en el hogar	La huerta familiar garantiza el derecho a la alimentación	Es positivo promover la agricultura en la huerta familiar	colaboración entre familias
-3	-2	-1	0	+1	+2	+3
Totalmente en desacuerdo	Muy en desacuerdo	En desacuerdo	Indiferente	De acuerdo	Muy de acuerdo	Totalmente de acuerdo

*Ídem. La tabla de colores manejada en esta ilustración para el análisis de los resultados es la siguiente:

- Rojo para los enunciados con los que no se encuentran de acuerdo los sujetos de la política del programa,
- Verde para los enunciados que se encuentran de acuerdo
- Azul para los enunciados que les son indiferentes.

En el perfil 2 - tabla 12 - ilustración 32, conformado por 2 usuarios aproximadamente, los enunciados en los que se encuentran más de acuerdo las personas que pertenecen a este grupo son los números 12 y 16, es decir, piensan que la alcaldía del municipio y sus funcionarios están informados, son razonables y toman decisiones justas en el programa, y también piensan que entre familias pueden colaborar ante la dificultad al conseguir los alimentos diarios. Mientras que se encuentran totalmente en desacuerdo con los enunciados 17 y 9, es decir, que cuentan con una opinión opuesta a la brindada por el grupo de personas que componen el perfil 1 con respecto a este enunciado: *“Pienso que este programa me garantiza una buena alimentación junto a mi familia”*, como tampoco han mejorado su estado nutricional desde que están en él, según su percepción. Con relación a los enunciados con los que el grupo observa indiferencia, se destacan porque se repiten en el perfil 1 el 15, que ya fue explicado.

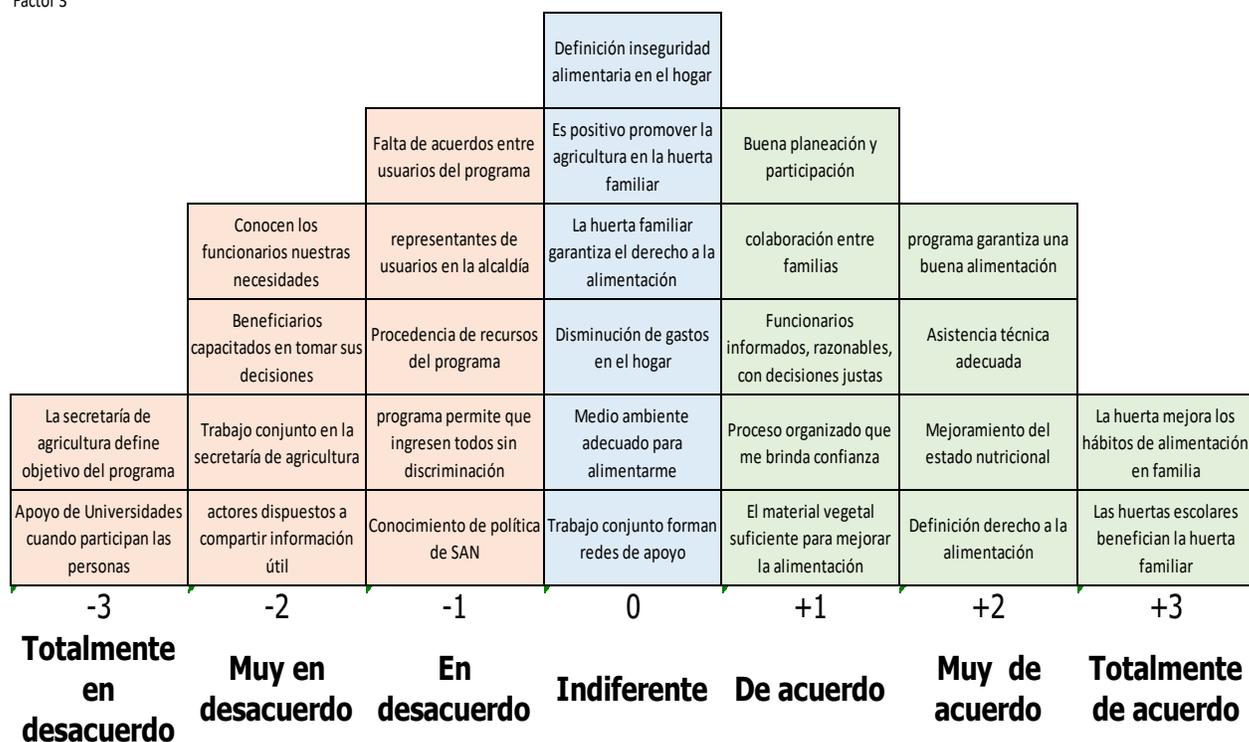
Tabla 13: Resultados Factor 3 Programa Huertas Familiares

No.	Statement	No.	Z-SCORES
27	La huerta mejora los hábitos de alimentación en familia	27	1.619
22	Las huertas escolares benefician la huerta familiar	22	1.514
17	programa garantiza una buena alimentación	17	1.407
5	Asistencia técnica adecuada	5	1.291
9	Mejoramiento del estado nutricional	9	1.189
4	Definición derecho a la alimentación	4	1.139
13	Buena planeación y participación	13	0.817
16	colaboración entre familias	16	0.757
12	Funcionarios informados, razonables, con decisiones justas	12	0.492
8	Proceso organizado que me brinda confianza	8	0.429
21	El material vegetal suficiente para mejorar la alimentación	21	0.382
3	Definición inseguridad alimentaria en el hogar	3	0.212
25	Es positivo promover la agricultura en la huerta familiar	25	0.104
14	La huerta familiar garantiza el derecho a la alimentación	14	0.003
1	Disminución de gastos en el hogar	1	0.003
20	Medio ambiente adecuado para alimentarme	20	-0.048
26	Trabajo conjunto forman redes de apoyo	26	-0.113
6	Falta de acuerdos entre usuarios del programa	6	-0.432
24	representantes de usuarios en la alcaldía	24	-0.492
11	Procedencia de recursos del programa	11	-0.596
19	programa permite que ingresen todos sin discriminación	19	-0.707
2	Conocimiento de política de SAN	2	-0.864
23	Conocen los funcionarios nuestras necesidades	23	-0.918
15	Sujetos de la política capacitados en tomar sus decisiones	15	-1.025
7	Trabajo conjunto en la secretaría de agricultura	7	-1.189

28	actores dispuestos a compartir información útil	28	-1.243
10	La secretaría de agricultura define objetivo del programa	10	-1.782
18	Apoyo de Universidades cuando participan las personas	18	-1.946

Ilustración 33: Resultados Matriz Q Factor 3 Programa Huertas Familiares

Factor 3



*Ídem. La tabla de colores manejada en esta ilustración para el análisis de los resultados es la siguiente:

- Rojo para los enunciados con los que no se encuentran de acuerdo los sujetos de la política del programa,
- Verde para los enunciados que se encuentran de acuerdo
- Azul para los enunciados que les son indiferentes.

En el perfil 3 - tabla 13 - ilustración 33, conformado por una persona, los enunciados en los que se encuentra más de acuerdo son los números 27 y 22, es decir, piensa que la huerta familiar en su hogar le ha permitido mejorar los hábitos de alimentación de su familia, y también piensa que las huertas escolares pueden contribuir a fortalecer los conocimientos en los estudiantes y estos a su vez pueden beneficiar la huerta familiar. Mientras que se encuentra totalmente en desacuerdo con los enunciados 10 y 18, es decir, piensa que la secretaría de agricultura no le ha definido claramente el objetivo del programa, como tampoco que las Universidades apoyen los procesos cuando la Alcaldía

promueve la participación de las personas. Con relación a los enunciados con los que el perfil observa indiferencia, se destacan al repetirse en el perfil 1 el 4 y 21, que ya fueron explicados.

Finalmente, en la evaluación abierta que realizaron las 8 beneficiarias participantes, refirieron encontrarse conformes con los conocimientos adquiridos en el proceso educativo, en donde aprendieron temas como periodos de cosechas, agricultura orgánica, entre otros. Todas las participantes tuvieron la oportunidad de tener huerta en su casa, produjeron hortalizas que utilizaron en el autoconsumo y el excedente lo vendieron externamente.

Refieren que a diferencia de programas que les entregan un mercado, este programa les permitió recibir alimentos frescos y cultivados sin químicos, mejorando la alimentación de sus casas, sin embargo, después de la primera cosecha, sólo una refirió realizar una segunda cosecha continuando la huerta, la principal razón es que necesitaron el dinero de la venta para los gastos del hogar, aunque sólo la persona que continuó la huerta, le volvió a pedir insumos a la Alcaldía.

Por lo que se observa como oportunidades de mejora, mayor acompañamiento después del proceso de cultivo, ellas refirieron necesitar acompañamiento en el momento de comercialización, al observar bastante dificultad en la venta y el transporte. De igual forma, sus ocupaciones en el hogar limitan el tiempo disponible para actividades educativas y les impide generar trabajos grupales que podrían fortalecerlas en la producción, comercialización y/o consumo de alimentos y productos, mejorando su situación socioeconómica, los programas deben responder a esta realidad.

Los Consensos

En el programa de Huertas Familiares, ciertamente existieron consensos en el nivel de indiferencia, con relación a la definición del derecho a la alimentación elaborada por los actores implementadores entrevistados, a la importancia de brindarles la capacidad y oportunidad para auto-determinarse en sus decisiones, y al nivel de suficiencia del material vegetal entregado por el programa para mejorar la calidad de la alimentación familiar (*ver tabla 14*).

En el grado de acuerdo, el consenso se presentó en la posibilidad de colaboración entre familias ante la dificultad de conseguir los alimentos diarios (*ver tabla 15*), mientras que, en el grado de desacuerdo, el consenso estuvo relacionado a la falta de apoyo de las Universidades ante procesos desarrollados por la Alcaldía, así estos sean participativos (*ver tabla 16*).

Tabla 14: Consenso en la indiferencia Programa Huertas Familiares. Elaboración propia.

<i>Tema</i>	<i>Enunciado</i>	<i>Perfil 1</i>	<i>Perfil 2</i>	<i>Perfil 3</i>
<i>Derecho a la Alimentación</i>	4. 4. Encontrarse de acuerdo con la definición de derecho a la alimentación propuesta por los sujetos implementadores	- 0,41	1,00	1,14
<i>Desarrollo de capacidades</i>	15. Sujetos de la política capacitados en tomar sus decisiones	0,21	0,15	-1,03
	21. El material vegetal suficiente para mejorar la alimentación	0,05	-1,44	0,38

Tabla 15: Consenso - Acuerdo con el enunciado Programa Huertas Familiares. Elaboración propia.

<i>Tema</i>	<i>Enunciado</i>	<i>Perfil 1</i>	<i>Perfil 2</i>	<i>Perfil 3</i>
<i>Participación y colaboración</i>	16. Colaboración entre familias	1,83	1,30	0,76

Tabla 16: Consenso - Desacuerdo con el enunciado Programa Huertas Familiares. Elaboración propia.

<i>Tema</i>	<i>Enunciado</i>	<i>Perfil 1</i>	<i>Perfil 2</i>	<i>Perfil 3</i>
<i>Participación y colaboración</i>	18. Apoyo de Universidades cuando participan las personas	-1,82	0,14	- 1,95

Los Disensos

Los disensos permiten señalar los enunciados que generan mayor polarización entre los diferentes perfiles de usuarios participantes. Para este programa se presentaron disensos

con relación a la percepción de garantía de una adecuada alimentación de los sujetos de la política y sus familias a través de este programa (ver tabla 17).

Tabla 17: Disenso con el enunciado Programa Huertas Familiares

Tema	Enunciado	Perfil 1	Perfil 2	Perfil 3
Dignidad Humana	17. programa garantiza una buena alimentación	1,42	- 1,73	1,41

Análisis de la percepción de los sujetos de la política de los programas estudiados según el marco de análisis propuesto por la FAO

En el proceso de análisis de acciones en SAN con enfoque de derechos se deben considerar algunos aspectos claves como por ejemplo: (i) la participación de todos los actores, especialmente los excluidos, en todo el ciclo del proyecto, (ii) la capacitación de los actores en temas relacionados con los derechos humanos, y en particular con el DA, para que sean conscientes de sus derechos y exijan al gobierno que cumpla con sus obligaciones; o (iii) la creación de un ambiente favorable que permita a los titulares de derechos alimentarse por ellos mismos, bien a través de su propia producción o del acceso a ingresos y mercados, prestando una atención especial a los casos de mayor vulnerabilidad. (Instituto de estudios del hambre, 2012).

En el presente caso para hallar estos aspectos a través de la *evaluación comprensiva* referida por Solarte (2004), se utilizaron las categorías de análisis propuestas por la FAO, identificando de manera *a priori* que cuenta parcialmente con un enfoque basado en derechos, por cuanto, existe un reconocimiento de poblaciones específicas, como la población con discapacidad, los adultos mayores, las mujeres en gestación, los niños y niñas, el área rural y urbana, pero ellas no hicieron parte del proceso de implementación como se observará más adelante:

1. Derecho Humano como objetivo explícito

Como no se encuentra desagregada la formulación al nivel de los programas, no se puede corroborar la explicitud del reconocimiento del derecho a la alimentación en cada uno de

ellos. Con respecto a lo percibido por los sujetos de derecho se tiene que sólo uno de los perfiles o factores conformados por los usuarios del programa “Granja de discapacidad” consideran que el programa es una buena opción para garantizar su derecho a la alimentación y el de sus familias de manera permanente y estable. De igual forma, sólo los sujetos que conforman este factor opinan que este programa les contribuye en la disminución de los gastos en el hogar, a diferencia de lo que opinan los usuarios del programa de adulto mayor, quienes no identifican esta cualidad en su programa.

2. Participación y Empoderamiento

Con respecto a los enunciados con los que no se encuentran de acuerdo los sujetos de la política de “Granja de discapacidad”, se observa que perciben insuficiencia en las acciones del municipio para la población con discapacidad, de igual forma, ven difícil que entre familias se colaboren ante la dificultad de conseguir los alimentos diarios, lo cual puede ser explicado por su relación conflictiva dentro del grupo, impidiendo que elijan líderes que los representen y expresen sus opiniones ante la institucionalidad, es decir, el proceso de empoderamiento es incipiente.

Tampoco ven la importancia de participar en las diferentes actividades que realiza la Secretaría de Salud promoviendo la salud de sus familias, lo cual llama la atención a esta entidad para que mejore la significancia de los usuarios de estas actividades y, principalmente promueva en ellos la responsabilidad de su autocuidado. De igual forma, no observan que entre actores institucionales intercambien información útil que permita mejorar los programas, es decir, hace falta coordinación entre actores implementadores.

En general los usuarios de los programas “Granja de discapacidad” y “Centro Día-Adulto Mayor” piensan que preocuparse continuamente porque los alimentos se acaben en el hogar refleja la inseguridad alimentaria de sus familias, lo cual explicaría la pertinencia de estos programas asistenciales, pero al mismo tiempo, la necesidad de generar procesos de empoderamiento para que logren salir de sus circunstancias de inseguridad alimentaria por sus propios medios.

Así mismo piensan que es necesario la conformación de representantes de los sujetos de la política para que actúen como gestores ante la oferta institucional, sumado al respaldo

del trabajo en equipo ya que permite conformar nuevas redes de apoyo, es decir, que estarían de acuerdo en hacer parte de la formulación de soluciones a sus dificultades.

3. No discriminación

En el programa Granja de discapacidad, se indagó sobre este ítem a través del enunciado *“Siento que la granja de discapacidad contribuye a mi inclusión en el fomento de empleo y actividades productivas del municipio”*, encontrando que en dos de los tres perfiles de respuesta se encuentran de acuerdo, mientras que uno en desacuerdo.

En el programa adulto mayor los sujetos de derecho, en tres de sus cuatro perfiles de respuesta, refirieron que el criterio de selección de los usuarios del programa no es discriminante, es decir, es inclusivo. Con respecto al programa Huertas familiares, en dos de sus tres perfiles de respuesta, refieren que no se seleccionan los sujetos de la política sin discriminación alguna, es decir, que no observan que sea abierto a toda la población.

4. Transparencia

En el programa Centro día – Adulto Mayor en dos perfiles o factores (1 y 3), se repitió la crítica al desconocimiento de la existencia de una política en seguridad alimentaria y nutricional dentro del municipio, llamando la atención en la necesidad de difundir dicha política, es decir, que ante ese nivel de desconocimiento no es posible que exista transparencia en el proceso de implementación con relación a ese programa.

Al mismo tiempo, los usuarios de los programas de Granja de Discapacidad y Centro día – Adulto Mayor coinciden en los enunciados que no se encontraban de acuerdo, es decir, desconocen la procedencia de los recursos con los que operan sus programas, por ejemplo, la estampilla del adulto mayor entregada por la Gobernación de Cundinamarca según la ordenanza 216 de 2014, impidiendo que se desarrolle la transparencia adecuada de los procesos y que se cumpla con el enfoque de derechos propuesto por la FAO.

5. Dignidad Humana

En el programa Centro día – Adulto Mayor los usuarios opinan que la alimentación recibida

es oportuna, permanente y cumple con los requisitos de calidad necesarios. Sin embargo, junto al programa de Granja de discapacidad, ambos grupos de usuarios criticaron el medio ambiente en el que se encontraban, posiblemente por la contaminación de la represa, refiriendo que éste impedía un adecuado proceso de alimentación, lo cual puede ser cierto, desde la óptica del aprovechamiento biológico de los alimentos. Adicionalmente, no creen que el municipio de Sibaté haya tomado sus experiencias anteriores en el ejercicio de decisiones políticas, por ejemplo, lo referido con la desviación de un caudal del río Bogotá para que desembocara en la represa de Sibaté, por esta razón no creen que se hayan adaptado a sus necesidades los programas de nivel nacional y departamental que operan en el municipio.

En el programa de Centro día – Adulto Mayor se resaltó la estrategia del festival "*saberes y sabores*" que desarrolla el municipio con el objetivo de lograr la recuperación gastronómica ancestral, sin embargo, la consideran insuficiente ya que se cierra con el evento, por ello, proponen la elaboración de un libro con las diferentes recetas.

En el programa huertas familiares, estuvieron de acuerdo con que los productos de la siembra y el proceso mejoraba los hábitos alimentarios familiares. Con relación a las huertas escolares, piensan que pueden apoyarse ambos programas, porque fortalecería los conocimientos en los estudiantes y estos a su vez pueden beneficiar la huerta familiar. Por el contrario, no piensan que el programa sea suficiente para mejorar su estado nutricional.

6. Desarrollo de capacidades, roles y responsabilidades

Es importante analizar que todos los programas estudiados forman capacidades ya que tienen implícitos procesos de formación, el obstáculo inicia cuando estos procesos de formación no generan un cambio en los sujetos o un empoderamiento que les permita superar sus situaciones de inseguridad alimentaria y con ello la garantía de su derecho a la alimentación.

Con respecto a la creación de un ambiente favorable que permita a los titulares de derechos alimentarse por ellos mismos, bien a través de su propia producción o del acceso a ingresos y mercados, se evidencian acciones multisectoriales, no sólo asistenciales sino

de fomento al agro y a la autonomía alimentaria con las huertas familiares.

En el programa huertas familiares, dos de sus perfiles de respuesta, en los factores 1 y 2, contestaron que entre familias pueden colaborar ante la dificultad de conseguir los alimentos diarios, reiterando nuevamente la necesidad de fomentar la asociatividad, participación y colaboración de los sujetos de la política en los programas, lo cual forjaría el empoderamiento necesario para el desarrollo de sus capacidades y la búsqueda de propuestas de su parte sobre la resolución de las dificultades que aquejan su derecho a la alimentación.

Con respecto a los roles y responsabilidades de los actores, los sujetos de derechos de los tres programas coinciden en que existe una falta de apoyo de las Universidades ante procesos desarrollados por la Alcaldía, así estos sean participativos, que no perciben la presencia de las universidades en sus programas, pese a que los resultados de esta investigación evidencian que son actores principales y motivantes en la implementación de la política.

En el programa de huertas familiares las usuarias no observaron que desde la secretaría de agricultura se definiera claramente los objetivos del programa y las responsabilidades de los sujetos de la política.

Los sujetos de derechos participantes en la presente investigación no refirieron haber sido formados previamente en seguridad alimentaria y nutricional o en derecho a la alimentación, no obstante, reconocieron que el programa del cual hacían parte mejoraba su posibilidad de alimentarse adecuadamente. Adicionalmente, la Secretaria de salud mencionó los convenios realizados con la Universidad Nacional de Colombia a través del Proyecto Corredor Tecnológico Agroindustrial II- Proyecto calidad nutricional para los escolares y sus familias en Bogotá y Cundinamarca en el cual se trabajó con docentes a través de un diplomado en seguridad alimentaria y nutricional, con padres de familia a través de Escuela de Padres sobre salud y nutrición, trabajo con tenderos escolares para promover la implementación del acuerdo sobre tiendas escolares saludables, también desde la secretaria se ha trabajado formación a gestores en seguridad alimentaria y nutricional.

7. Seguimiento y monitoreo

Se desconoce el proceso de implementación de los programas y la política estudiada por parte de los sujetos de derecho, sin embargo, con relación al seguimiento y monitoreo ellos perciben que los actores implementadores de los programas no intercambian información útil entre ellos, lo cual impide que se lleve a cabo este proceso, tampoco en las actas del Comité SAN se evidencia que se desarrolle el proceso de seguimiento a las responsabilidades de cada actor con respecto al cumplimiento de las metas de la política, lo que puede ocasionar que se desarrollen múltiples actividades aisladas, y no se logre el objetivo de garantizar el derecho humano a la alimentación.

En la siguiente tabla 18 se presenta un resumen de las diferentes categorías del enfoque de derechos enfrentadas con los resultados evidenciados tanto en el documento de política como en las percepciones de los sujetos de los diferentes programas, evidenciando lo que denominó Mark Moore (1995) como el *valor de lo público*, en este caso, de la población sibateña participante de la presente investigación.

Tabla 18: Resumen del enfoque de derechos FAO del documento de política y los programas estudiados

ENFOQUE DE DERECHOS	PTSAN Sibaté 2015-2020	Granja de Discapacidad	Centro Día Adulto Mayor	Huertas familiares
DH como objetivo explícito	<u>DCHO A LA SAN</u> D.A.	NO	NO	NO
Análisis de la situación en SAN	SI	NO: muy pocos datos	SI	SI
Participación	SI	NO	NO	NO
Rendición de cuentas	Es un principio	En el balance de la Secretaría	En el balance de la Secretaría	En el balance de la Secretaría
No discriminación	Focalización	SI	SI	SI
Transparencia	NO	SI	NO	NO
Dignidad humana	SI	SI	SI	SI
Empoderamiento	NO	NO	NO	NO
Estado de derecho	parcialmente	Parcialmente	parcialmente	parcialmente

Desarrollo de capacidades	NO	SI	SI	SI
Seguimiento y monitoreo	NO	NO	NO	NO

iii. Determinantes del Proceso de Implementación

En el estudio de caso anteriormente presentado, se logra identificar luego de la triangulación de la información, expresada en el estudio de los documentos oficiales, las entrevistas semiestructuradas a actores implementadores y los grupos de discusión sobre la percepción de los sujetos de la política sobre la materialización de su derecho a la alimentación, que existen algunos determinantes de la fase denominada implementación en la política pública estudiada que permitieron o impidieron que esta política se llevara a cabo, lo cual puede ser extraído y utilizado en el análisis de otras políticas públicas.

Para facilitar la organización de dichos hallazgos se utiliza la teoría postulada por Sabatier sobre las 5 condiciones de efectividad para la implementación, así:

1. **TEORÍA SÓLIDA:** Buen proceso de formulación que involucre diferentes actores y sus obligaciones con la política de manera expresa. En este caso particular, funcionó estudiar las acciones que actualmente realizaban los distintos sectores e incluirlas dentro de la política, lo que permitió que fuera un proceso articulador y bien recibido por cada sector.
2. **LEY BIEN CONCEBIDA:** Dada la obligatoriedad de la política mediante acuerdo aprobado por Concejo Municipal, se logra que haya disponibilidad presupuestaria, lo que ha permitido llevar a cabo los programas y proyectos de la política y sin la cual no podría implementarse. Dentro de los recursos referidos se encuentra la infraestructura disponible en los casos de los programas granja de discapacidad y centro día adulto mayor, financiación de materiales e insumos, capacidad técnica a través de profesionales capacitados que ejercen sus funciones con relación al programa, convenios que a su vez transfieren recursos a través de la formación.

Así mismo, en esta política se crea la instancia consultiva y participativa interinstitucional, representada en el Comité Municipal de Seguridad Alimentaria y Nutricional, en la cual pueda debatirse la función de cada actor institucional y no institucional, como también la gestión de cada uno en el cumplimiento de las metas de la política.

3. VIGENCIA A TRAVÉS DEL TIEMPO: La obligatoriedad de la política a través de acuerdo del Concejo, también jugó un papel importante en permitir la vigencia de la misma a través de los diferentes cambios de gobiernos.
4. APOYO POLÍTICO y ENTORNO FAVORABLE: En el presente caso, también fue importante observar avances en el cumplimiento de la primera política, por lo que al cambio de gobierno, se identificó la necesidad de reformularla y a su vez, se generó articulación con los programas propuestos en el nuevo plan de desarrollo municipal 2016-2019 *“Motivos para crecer y avanzar”*, generando re-agendamiento político del tema de seguridad alimentaria y nutricional, y monitoreo de gestión por parte del Alcalde municipal sobre el funcionamiento de los programas, pese a no encontrar sino un informe que evidenciaba ello. Sin embargo, es claro que no existió un cambio de tendencia política entre uno y otro gobierno lo que favoreció el entorno para darle continuidad a los programas de la política.
5. RESPONSABILIDAD Y CAPACIDAD POLÍTICA: Liderazgo y compromiso institucional encabezado en este caso por la Secretaría de Salud en su Nutricionista. También existió una buena voluntad política de parte de todos los actores involucrados y con ello, capacidad de articulación en las acciones comunes que permitirán desarrollar la política.

Con relación a la interacción entre actores, se observa una gran habilidad en que cada sector se responsabilice de varios programas relacionados con la política, lo cual evidencia por parte de la alcaldía la comprensión de la complejidad de la problemática de inseguridad alimentaria en su territorio, de igual manera, existe un manejo de intercambio de información constante, buena articulación la cual ha permitido que se desarrollen los programas de manera adecuada, aunque no se

observa que los identifiquen de forma integral, ya que no logran aún modificar la realidad de los determinantes sociales que afectan la seguridad alimentaria de la población participante según refirieron.

Existe un elemento adicional a las 5 condiciones de efectividad para la implementación que es prioritario y que en el presente estudio de caso no se evidenció su presencia, este es la PARTICIPACIÓN de los sujetos de derecho, por cuanto se encontró que ellos estarían dispuestos a participar y ven la necesidad de realizarlo ante sus inconformidades de cada programa, sin embargo, los sujetos implementadores refieren que los sujetos de derecho están acostumbrados a programas asistenciales y tienen poca motivación a la participación, pese a las acciones implementadas que buscan aumentar capacidades, por lo que es una línea pendiente de trabajar en la que se requiere un proceso de empoderamiento de la población acompañado de los procesos de generación de capacidades.

Conclusiones y Elementos orientadores

El presente estudio permitió identificar que los procesos de implementación reales de una política pública no cumplen los preceptos teóricos de manera lineal como se estipula. Surgen dentro de un contexto específico, con dificultades propias de la burocracia, y sin embargo puede llegar a funcionar de manera adecuada para la población. Tampoco todos los procesos deben partir de abajo hacia la institucionalidad (*bottom up*), en este caso fue la voluntad política de actores específicos, el agendamiento político y el trabajo juicioso técnico el que permitió que la política estudiada se implementara con logros importantes.

De igual forma, se puede inferir que este caso es susceptible de ser estudiado ante sus logros e innovación en la política, debido a que se han implementado varias acciones en

diferentes sectores con relación al tema de seguridad alimentaria y nutricional, pero que aún le faltan pasos enormes para alcanzar materializar el derecho a la alimentación de la población sibateña, empezando por la necesidad de empoderamiento de la población, para que se reconozcan como sujetos de derechos y obligaciones, y para que abandonen el rol de sujetos de la política pasivos de los diferentes programas.

La Alcaldía de Sibaté debe analizar que las acciones asistenciales son el primer peldaño de una serie de procesos ante una situación severa de vulnerabilidad de la población en el tema de seguridad alimentaria y nutricional. Debe ser ante todo un espacio temporal de proveer alimentos o bienes, pero realmente el peor efecto de este tipo de programas es la dependencia de la comunidad a estas ayudas, ya que pierden la posibilidad de subsistir por sus propios medios y con ello pierden su propia dignidad y la de sus familias.

En el P.P.A. se observa que éste no permite promover efectivamente el enfoque analítico de roles y capacidades, pese a que la perspectiva de derechos es incluida en su formulación, ya que nuevamente, se critica en esta política como en otras, la realización de actividades aisladas que no permiten modificar la realidad de las personas sujeto de derechos y beneficiarias de los programas, y con ello no cumplir el impacto que proponen sus objetivos.

Por la anterior evidencia, se propone fortalecer el enfoque de derechos y desarrollo de capacidades, tanto en los actores institucionales como sujetos de la política, es imperioso, que se rompa el manejo tradicional sectorizado y activista, pensando inicialmente en la integralidad del individuo sujeto de la política pública, es decir, podría haber una persona beneficiada de varios programas al mismo tiempo para lograr el cambio efectivo de su realidad conforme los objetivos de la política.

La razón de esta propuesta, es que, a pesar que en la formulación de la política se entiende la complejidad de una situación de inseguridad alimentaria y nutricional, y que para afectarla de manera positiva se deben abarcar dimensiones como, seguridad nutricional, alimentaria, humana y ambiental, es decir, se necesitan acciones multidimensionales, pero lo que ocurre al momento de describir las acciones concretas en el plan, es que vuelven a ser acciones aisladas que sólo abarcan un determinante en la vida de esa persona, siendo bastante ineficaz en el mejoramiento de sus condiciones sociales y de su materialización

del derecho a la alimentación.

Ha sido una innovación del municipio incluir acciones tanto asistenciales, como educativas, de fortalecimiento del cooperativismo y de las organizaciones, en alianzas estratégicas, con Universidades o el Sena, las cuales son acciones muy económicas en costo, pero de una significancia importante en la población y en algunos casos con resultados observables, como por ejemplo, el programa convivencia ciudadana invitando al peatón de la ciudad de Bogotá para que realizara el cruce de la vía sobre las cebras, programa elaborado en el período de Gobierno de Antanas Mockus (2000-2003).

En la implementación de los distintos ejes, se observa baja actividad en el tema de seguridad ambiental, siendo una meta muy fútil la planteada en ambos planes, y aunque tiene que ver con la inocuidad de los alimentos y el agua, aceptando la problemática de la represa, no toma acciones al respecto, observando que no es interés de la presente administración trabajar en el tema de manera articulada con la política de seguridad alimentaria y nutricional.

En el ejercicio realizado con los sujetos de la política, la percepción en general fue favorable en todos los programas, lo cual posiblemente ha favorecido que éstos perduren en el tiempo y que el proceso de implementación del Plan Territorial SAN Sibaté sea más sencillo, hasta el punto de considerarse exitoso en el departamento.

Con relación a la metodología, el presente estudio utilizó una pequeña muestra de participantes sujetos de la política de los programas, lo que ha conllevado a algunas limitaciones, observadas así: En el presente caso fueron impositivas la realización y selección de los *Q-sort*, es decir, que no se midió directamente la percepción del sujeto de derecho sino su nivel de aceptabilidad con los enunciados realizados, por ello, si no se combina la metodología Q con una fase de grupos focales, que permita de manera abierta complementar sus opiniones, y no se tiene claro el contexto de las percepciones encontradas, queda muy cerrada la interpretación.

No obstante, se espera que las deducciones logradas en la presente investigación con respecto a las percepciones de los sujetos de la política sean útiles para los profesionales involucrados en el trabajo contextual dentro de la implementación del plan, fortaleciendo

así el diálogo de los diferentes actores en la toma de decisiones. (Gross, 2011).

También se generan sugerencias en esta metodología, por ejemplo, una aplicación pre y post de la clasificación Q a los participantes al principio y al final de un proceso no colaborativo proporcionaría una perspectiva adicional sobre la naturaleza de la dinámica del proceso generada.

Sin embargo, en última instancia, el valor de este estudio radica en el rigor y la validez que la metodología Q proporciona en el aprendizaje participante, en el que el investigador explora y explica la amplitud de las percepciones sobre la toma de decisiones públicas conjuntas. (Gross, 2011)

Anexos

ANEXO1: Matriz de Involucrados

EJE DEL PLAN	LÍNEA DE ACCIÓN	ARMONIZACIÓN CONPES 113	SECRETARÍA/ JEFATURA LÍDER	COOPERANTES
Seguridad Humana	Sibateños productivos y con empleo para combatir la	-Acceso -Consumo -Disponibilidad	Jefatura de Desarrollo Económico	Alcaldía Municipal, Secretaría de Desarrollo Social, Secretaría de Salud, Casa de la Discapacidad.
	Sabiduría del adulto mayor como elemento para ejercer la SAN	-Consumo	Secretaría de Desarrollo social	Alcaldía Municipal, Secretaría de Salud, Jefatura de grupos poblacionales
	Alimentando mentes, sibateños eficientes	-Acceso -Consumo	Jefatura de Educación	Alcaldía Municipal, Instituciones Educativas, SENA, Secretaría de Salud, Secretaría de Desarrollo Social, Oficina de Cultura,
Seguridad Nutricional	Nutriendo y protegiendo, Sibaté sigue creciendo	-Aprovechamiento biológico. -Inocuidad -Consumo	Secretaría de Salud	Gobernación de Cundinamarca, Alcaldía Municipal, Secretaría de Desarrollo Social, Secretaría de Ambiente, Jefatura de Educación, Instituciones Educativas, Secretaría de Hacienda, Secretaría de Planeación, Juntas de acción comunal, CAR, SENA.
Seguridad Alimentaria	Cultivando, cosechando y consumiendo, Sibaté va progresando	-Disponibilidad -Acceso -Consumo	Secretaría de Agricultura	Responsables: Alcaldía Municipal, Jefatura de Ambiente y Desarrollo Económico, Secretaría de Salud, Asociación de agricultores.
Seguridad Ambiental	Contra el riesgo ambiental Sibaté prevenida e informada	-Inocuidad -Aprovechamiento biológico	Jefatura de Medio Ambiente	Secretaría de agricultura, Consejo municipal de gestión del riesgo, juntas de acción comunal, asociaciones de agricultores, CAR.
Seguimiento, monitoreo y evaluación	Observatorio de Ambiente y Nutrición (OBAN)	-	OBAN	Secretaría de Salud - Área de nutrición, Secretaría de Ambiente, Secretaría de Agricultura, Industrias Municipales, Juntas de acción comunales, instituciones educativas.

Fuente: (Observatorio de Ambiente y Nutrición - Sibaté, 2015)

ANEXO 2. COMPARATIVO METAS PROPUESTAS EN EL PLAN DE SEGURIDAD ALIMENTARIA Y NUTRICIONAL INICIAL Y EN LA REFORMULACIÓN DEL PLAN (Observatorio de Ambiente y Nutrición - Sibaté, 2015)

PROBLEMÁTICA (LINEA DE BASE REPORTADA PARA EL AÑO 2010)	META INICIAL PLAN DE SAN	PROBLEMÁTICA (LINEA DE BASE REPORTADA PARA EL AÑO 2015- 2016)	REFORMULACION DE LA META DEL PLAN DE SAN
Inseguridad alimentaria y nutricional representada en 45,5% para el área rural y 38,85% para el área urbana. (FUENTE: CANASTA BÁSICA DE ALIMENTOS SIBATÉ 2010).	Reducir anualmente el 0.75 % de la inseguridad alimentaria en el área rural. Reducir anualmente el 1.25 % de la inseguridad alimentaria en el área Urbana (ODM)	Alto porcentaje de población en INSAN (56% urbana, 62% rural) relacionado con altas cifras de desempleo (12,29%) y personas en situación de pobreza (7,8%) Fuente: ELCSA 2015, DANE 2013, Encuesta Multipropósito 2014, DANE 2005	1. Reducir la INSAN en un 4% en el sector rural 2. Reducir la INSAN en un 4% en el sector Urbano
12.29 % de la población económicamente activa del Municipio en desempleo. 1076 personas en condición de discapacidad en el Municipio	Implementar programas Productivos para el 5% de las personas en Situación de Discapacidad incluidas en el programa	Al año 2015 se han vinculado a 15 personas en situación de discapacidad a la granja integral	1. Reducir la tasa de desempleo a un 6% para el año 2020. 2. Reducir al 12% las personas en situación de pobreza 3. Aumentar a 60 el numero de personas en condiciones de discapacodad vinculadas a la granja integral
21,6 % de adultos mayores cubiertos por	Garantizar anualmente la	19,52 % de adultos mayores (474)	Incrementar a 520 (10%) el número de

PROBLEMÁTICA (LINEA DE BASE REPORTADA PARA EL AÑO 2010)	META INICIAL PLAN DE SAN	PROBLEMÁTICA (LINEA DE BASE REPORTADA PARA EL AÑO 2015- 2016)	REFORMULACION DE LA META DEL PLAN DE SAN
dentro de programa Adulto Mayor.	atención integral, promoción de la salud, y la prevención de riesgos al 5.4 % de los adultos mayores sujetos de la política del programa adulto Mayor.	cubiertos dentro de programa Adulto Mayor.	personas mayores atendidas en el programa municipal
Actualmente la tasa de cobertura educativa se encuentra en el 95% quedando por fuera del sistema educativo un 5% (405) niños, niñas, adolescentes y jóvenes a los cuales se deberán ingresar al sistema educativo integral.	Implementar en el 100% la resolución PAE	Cobertura Educación Primaria (Bruta) Sibate: 96,7% Cobertura Educación Primaria (Bruta) Nacional: 103% Cobertura básica de educación secundaria (Bruta): 83.7% Sibaté vs 102% Nacional (Gobernación de Cundinamarca 2014)	Garantizar la cobertura educativa de los niños y niñas sibateños al 100%
Embarazo en menores de 18 años 22 % (Fuente: Indicadores salud sexual y reproductiva Secretaria de Salud 2010).	Educación al 70 % de los gestantes adolescentes escolarizados y desescolarizada identificadas en temas de alimentación y nutrición	Porcentaje de mujeres adolescentes gestantes 28,6% Fuente: SISVAN 2015	Educación al 100% de las gestantes adolescentes en temas de hábitos de alimentación y estilos de vida saludables y riesgos del embarazo adolescente.
Desnutrición Global 8 % en menores de 5 años. (SISVAN 2011).	Reducir a 6% de la desnutrición Global en Niños menores de	Desnutrición Global 3,2% en menores de 5 años. (SISVAN 2011).	Reducir el 50% de la prevalencia de malnutrición (DNT

PROBLEMÁTICA (LINEA DE BASE REPORTADA PARA EL AÑO 2010)	META INICIAL PLAN DE SAN	PROBLEMÁTICA (LINEA DE BASE REPORTADA PARA EL AÑO 2015- 2016)	REFORMULACION DE LA META DEL PLAN DE SAN
	5 Años en el Municipio.		global) en niños menores de 6 años en el municipio.
NE	NE	Desnutrición aguda en menores de 5 años Sibaté 3,2%, (SISVAN 2015) Desnutrición aguda en menores de 5 años Nacional 1,3%, (ENSIN 2010)	Reducir el 50% de la prevalencia de malnutrición (DNT AGUDA) en niños menores de 6 años en el municipio.
NE	NE	Desnutrición crónica en menores de 5 años Sibaté 10,2 % SISVAN 2015 Desnutrición crónica en menores de 6 años Nacional 13,2% ENSIN 2010	Para el 2020, lograr la reducción de la Desnutrición crónica de 10,2% al 7% en las niñas y niños sibateños menores de 5 años
NE	NE	Prevalencia de sobrepeso en niños menores de 5 años: 18,9% (SISVAN 2015) Prevalencia de sobrepeso en niños escolarizados a nivel Nacional 5,2% (ENSIN 2010)	Reducir el 40% de la prevalencia de sobrepeso en niños menores de 6 años en el municipio. Indicador para el cálculo IMC mayor de 1 desviación estándar
NE	NE	Prevalencia de obesidad en niños menores de 5 años 0% (SISVAN 2015) Prevalencia de	Mantener en 0% la prevalencia de obesidad en niños menores de 6 años en del municipio.

PROBLEMÁTICA (LINEA DE BASE REPORTADA PARA EL AÑO 2010)	META INICIAL PLAN DE SAN	PROBLEMÁTICA (LINEA DE BASE REPORTADA PARA EL AÑO 2015- 2016)	REFORMULACION DE LA META DEL PLAN DE SAN
		obesidad en niños escolarizados a nivel Nacional 1% (ENSIN 2010)	Indicador para el cálculo IMC mayor de 2 desviaciones estándar.
NE	Mejorar las condiciones de salud y reducir riesgos de ocurrencia de enfermedades objeto de vigilancia en salud Pública en 100 % de los niñ@s menores de 5 años y Gestantes del Municipio	NE	NE
Tasa de mortalidad Infantil – Niños, niñas menores de 1 año 7.94 % por cada 1000 menores (3 menores de 1 año) (Fuente: Estadísticas Vitales del DANE p 2010). Mortalidad en niños de 0 - 5 años 0,94 % por cada 1000 menores (3 muertes). (Fuente: DANE 2010 P).	Tasa de mortalidad infantil en 0.38 % por cada 1000 menores de 5 años	NE	NE
Tasa de mortalidad materna 0 % por 100000 nacidos vivos	Tasa mortalidad materna en cero (0)	NE	NE

PROBLEMÁTICA (LINEA DE BASE REPORTADA PARA EL AÑO 2010)	META INICIAL PLAN DE SAN	PROBLEMÁTICA (LINEA DE BASE REPORTADA PARA EL AÑO 2015- 2016)	REFORMULACION DE LA META DEL PLAN DE SAN
(0 muertes). (FUENTE: DANE 2010 PRELIMINAR).			
Tasa de morbilidad por EDA de 36,14 por cada 1000 niños en el grupo de edad 2010. (Fuente Informe Infancia y Adolescencia 2011).	Tasa de morbilidad por EDA en 30 .0 % por cada 1000 niños.	Tasa de mortalidad por EDA en menores de cinco años 0.00 (Fuente ASIS 2015)	NE
Tasa de morbilidad por ERA de 73,22 por cada mil menores en el año 2010 Fuente Informe Infancia y Adolescencia 2011. (Fuente Informe Infancia y Adolescencia 2011).	Tasa de morbilidad por ERA en 68,0 % por cada mil menores	Tasa de mortalidad por IRA en menores de cinco años 0.00 (Fuente ASIS 2015)	NE
NE	NE	Duración LME Sibaté: 2,1 meses (SISVAN 2009 2010) Duración LME Nacional: 1,8 (ENSIN 2010)	Pasar de 2,1 a 3,5 meses la duración de la lactancia materna.
NE	NE	Prevalencia de BPN en Sibaté: 13,71%. (Gobernación de Cundinamarca, 2015) Prevalencia de BPN a nivel Nacional: 9,09%. (DANE, 2014)	Reducir para el año 2020, el porcentaje de niñas y niños Sibateños con bajo peso al nacer de 13,71% a 9%.
NE	NE	Prevalencia de bajo	Reducir para el año

PROBLEMÁTICA (LINEA DE BASE REPORTADA PARA EL AÑO 2010)	META INICIAL PLAN DE SAN	PROBLEMÁTICA (LINEA DE BASE REPORTADA PARA EL AÑO 2015- 2016)	REFORMULACION DE LA META DEL PLAN DE SAN
		peso en gestantes : Sibaté 21,1% (SISVAN 2015), Nacional 16,4% (ENSIN 2010)	2020, el porcentaje de gestantes en bajo peso de 21,1% a 17%
NE	NE	Prevalencia de sobrepeso en gestantes: Sibaté 7,7% (SISVAN 2015), Nacional 24.8% (ENSIN 2010).	Reducir el porcentaje de gestantes en sobrepeso de 7,7% a 4% para el 2020
NE	NE	Prevalencia de Obesidad en gestantes: Sibaté 24,3% (SISVAN 2015), Nacional 9.8%. (ENSIN 2010)2010)	Reducir la prevalencia de gestantes con obesidad del 24,3% al 17 %
NE	NE	Prevalencia de obesidad en adultos: Sibaté 27,1% (SISVAN 2015), Nacional 16.5% (ENSIN 2010)	Reducir la prevalencia de adultos con obesidad del 27,1% al 18%
NE	NE	Prevalencia de sobrepeso en adultos: Sibaté 33,5% (SISVAN 2015), Nacional 34.6% (ENSIN 2010)	Reducir el porcentaje de adultos en sobrepeso de 33,5% a 28% para el 2020
NE	NE	Prevalencia de sobrepeso en adultos mayores: Sibaté	Reducir el porcentaje de adultos mayores en sobrepeso de 22,8% a

PROBLEMÁTICA (LINEA DE BASE REPORTADA PARA EL AÑO 2010)	META INICIAL PLAN DE SAN	PROBLEMÁTICA (LINEA DE BASE REPORTADA PARA EL AÑO 2015- 2016)	REFORMULACION DE LA META DEL PLAN DE SAN
		22,8% (SISVAN 2015)	18 %
NE	NE	Prevalencia de obesidad en adultos mayores: Sibaté 38,8% (SISVAN 2015), Nacional 16,5% (ENSIN 2010)	Reducir la prevalencia de adultos mayores con obesidad del 38,8% al 32 %
NE	NE	Cobertura de viviendas que tiene servicio de Recolección de residuos o basuras Sibaté: 76%. (Empresa Pública Municipal de Sibaté SCA -E.S.P 2015). Nacional: 98,5% (ENCUESTA CALIDAD DE VIDA 2014)	Aumentar de un 76% a un 100% las viviendas del municipio de Sibaté con acceso a servicio de recolección de residuos o basuras para el 2020
NE	NE	Porcentaje de hogares según adecuación de Calorías: 10.6% Porcentaje de hogares según adecuación de Proteína: 9,4% Porcentaje de hogares según adecuación de Hierro:3,8%	Creación de un modelo de comercialización y consumo de los productos locales del Municipio de Sibaté. Aumentar la adecuación de los nutrientes proteína, Hierro, Calcio y Vitamina A al menos hasta un 70% en la

PROBLEMÁTICA (LINEA DE BASE REPORTADA PARA EL AÑO 2010)	META INICIAL PLAN DE SAN	PROBLEMÁTICA (LINEA DE BASE REPORTADA PARA EL AÑO 2015- 2016)	REFORMULACION DE LA META DEL PLAN DE SAN
		Porcentaje de hogares según adecuación de Calcio: 5% Porcentaje de hogares según adecuación de Vitamina A: 7,6% (Fuente Canasta básica de alimentos)	totalidad de la población.
NE	NE	Porcentaje de familias que consumen Guayaba rosada: 21,4% Curuba:10% Fresas:18,5% Tomate de arbol: 20,5% Moras: 20,5% Pera: 10% Piña:14,4% (Fuente Canasta básica de alimentos)	Aumentar al 100% el porcentaje de familias sibateñas que consumen de frutas diariamente
NE	NE	Necesidad de reforzar el vínculo del sector ambiental con la seguridad alimentaria y nutricional. Riesgo de contaminación hídrica por el embalse del Muña. Riesgo de contaminación por agroquímicos y la industria.	Generar una alianza agropecuaria ambiental y comunitaria para trabajar en pro de la inocuidad alimentaria.

ANEXO 3

Modelo de entrevista semiestructurada a actores implementadores

Nombre Trabajo de grado: *“La implementación de las políticas públicas como materialización del derecho a la alimentación: estudio de caso del plan territorial de seguridad alimentaria y nutricional del municipio de Sibaté 2010-2020”*

Entrevistas semi-estructuradas.

- Las entrevistas planteadas responden a la consecución principalmente del primer objetivo de la investigación, analizadas frente a la revisión documental de las fuentes secundarias.
- Con ellas se buscará indagar aquellos aspectos de la realidad de la fase de implementación de la política pública, que facilita o impide obtener los resultados planteados en la formulación.
- Se pretende formular en lenguaje claro y comprensible, con una secuencia lógica.
- Se emplearán preguntas abiertas y descriptivas al inicio, para ir de lo general a lo particular.
- Siempre se solicitará autorización para realizar grabaciones.
- Se solicitará autorización para tomar fotografías
- Las preguntas empleadas en las entrevistas son orientadoras y permitirán que el entrevistado se exprese de manera libre y abierta acerca del tema que se quiere indagar.

Fecha: _____ Lugar: _____ Duración: _____

Nombre del entrevistado: _____

Identificación: _____ de _____ Edad: _____

Cargo: _____

Entidad o institución: _____

Vinculación con la entidad: Planta ____, Contratista ____, Otro ____ Cuál _____

Tiempo de Vinculación: ____

Agradecemos su disposición para colaborar con la presente investigación, luego de conocer el nombre, objetivo, justificación y alcance de la misma, procedo a realizarle algunas preguntas con relación a aquellos aspectos de la realidad de la fase de implementación del plan territorial de seguridad alimentaria y nutricional del

municipio de Sibaté 2010-2020, que facilita o impide obtener los resultados planteados en la formulación, así:

1. ¿Para usted qué es el derecho a la alimentación?
2. ¿Conoce usted el *Plan territorial de seguridad alimentaria y nutricional del municipio de Sibaté 2010-2020*?
3. ¿Sabe qué actores o entidades son los responsables de su implementación?
4. ¿Conoce cómo se relacionan estos actores implementadores para llevar a cabo la política?
5. ¿Cree que los actores implementadores desarrollan la función que les corresponde con relación al plan?
6. ¿Conoce por qué se decide trabajar en el municipio el tema de seguridad alimentaria y nutricional en un plan y política?
7. ¿Se implementa de manera articulada con otras políticas?
8. ¿Su trabajo se relaciona con esta política, de qué forma?
9. ¿Ha participado en algún proceso relacionado con estas políticas, si su respuesta es afirmativa por favor describa con detalle, cómo se dio ese proceso de participación?
10. ¿Conoce algunos de los programas relacionados con dicho Plan?
11. ¿Cómo cree que se han desarrollado los programas que conoce son relacionados al Plan?

De los programas que su Secretaría lidera con relación a este Plan:

- a. ¿cómo se realiza la selección de los beneficiarios?
- b. ¿La cobertura de los programas ha variado desde su implementación?
- c. ¿Se articulan con otros programas o proyectos?
- d. ¿De dónde provienen los recursos?
- e. ¿Se evalúa el nivel de satisfacción de los usuarios?
- f. ¿Qué responsabilidades tienen los beneficiarios de los programas?
- g. ¿Cree que los programas pueden contribuir a fortalecer la capacidad de las familias para asumir sus responsabilidades?
- h. ¿Se realiza monitoreo de la implementación de los programas?
- i. ¿Existe proceso de rendición de cuentas?
- j. ¿Los usuarios tienen participación en las decisiones de modificaciones que se realicen a los programas?

- k. ¿Conoce cómo es la relación entre los usuarios y la alcaldía?
- l. ¿En algún momento se ha suspendido la ejecución de los programas?
- m. ¿Existen mecanismos de reclamación por parte de los beneficiarios ante inconformidades presentadas? De ser afirmativo ¿Se ha presentado alguna reclamación?
- n. ¿Ha podido tener contacto con los beneficiarios de estos programas? De ser afirmativa ¿Conoce usted cuál ha sido la percepción de los mismos con relación a su derecho a la alimentación y la implementación de los programas?
- o. ¿Por qué Sibaté ha sido considerado externamente como un caso exitoso en temas de SAN?

ANEXO 4

Grupos de Discusión

- Los grupos de discusión planteados responden a la consecución principalmente del tercer objetivo, en complemento con la metodología cuali-cuantitativa denominada Q-methodology o metodología Q.
- La utilización de estas metodologías, busca indagar los saberes compartidos o las percepciones de los beneficiarios de los programas desarrollados en el Plan territorial de seguridad alimentaria y nutricional 2010-2020 del municipio de Sibaté, con relación a la influencia de la implementación de dichos programas en la materialización de su derecho a la alimentación.
- Se partirá de las bases de beneficiarios de los diferentes programas del Plan estudiado para seleccionar la muestra.
- Se pretende formular en lenguaje claro y comprensible, con una secuencia lógica.
- Se emplearán preguntas abiertas y descriptivas al inicio, para ir de lo general a lo particular.
- Siempre se solicitará autorización para realizar grabaciones.
- Se solicitará autorización para tomar fotografías
- Las preguntas empleadas son orientadoras y permitirán que se extraigan las premisas más reiteradas en el grupo, como insumo para continuar con la metodología Q.
- Posteriormente se continuarán con las 5 etapas de la metodología Q.

Nombre Trabajo de grado: *“La implementación de las políticas públicas como materialización del derecho a la alimentación: estudio de caso del plan territorial de seguridad alimentaria y nutricional del municipio de Sibaté 2010-2020”*

Fecha: _____ Lugar: _____ Duración: _____

Grupo de Discusión

“Agradecemos su disposición para colaborar con la presente investigación, ustedes han sido seleccionados porque son beneficiarios de algunos de los programas desarrollados por el Plan territorial de seguridad alimentaria y nutricional del municipio de Sibaté 2010-2020, por favor, alcen la mano quienes habían escuchado la existencia de este plan...Quiero recordarles que no existen respuestas correctas o equivocadas, simplemente experiencias o puntos de vista que pueden ser muy distintos entre sí”.

«En primer lugar vamos a presentarnos y comentar brevemente de qué lugar venimos, a qué programa pertenecemos, qué otros miembros de nuestra familia se encuentran en el programa y por qué queremos participar en la presente investigación”

«Entrando en materia me gustaría saber:

- ¿Qué conocen del Plan territorial de SAN del municipio de Sibaté 2010-2020?*
- ¿Qué entidades creen son las responsables de ponerlo en práctica?*
- ¿Qué opinan acerca del programa en el cual se encuentran?*
- ¿Ustedes han conocido el proceso de poner en práctica los programas en los que se encuentran? ¿Cómo ha sido?*
- ¿Qué piensan que es el derecho a la alimentación?*
- ¿Creen que el programa en el que se encuentran y los otros programas que han escuchado pueden materializar su derecho a alimentación? Si es afirmativo en qué forma?*

Referencias Bibliográficas

- Arcila Forero, K. N. y otros. (2005). *Análisis de la implementación de la política pública de seguridad alimentaria y nutricional para la población en condición de desplazamiento forzado en las localidades de Kennedy, Bosa y Ciudad Bolívar, una mirada desde las familias*. Universidad Nacional de Colombia.
- Ariza B., A. Y. (2008). *El instrumento Q-sort, una propuesta en didáctica de las ciencias naturales para determinar concepciones subjetivas*. *Revista Teckne*, 4, 30–35.
- Bak, E. (2015). *Análisis de la legislación en materia de seguridad alimentaria y nutricional*. FAO. Retrieved from <http://www.fao.org/3/a-i5287s.pdf>
- Calixto Flores, R., & Herrera Reyes, L. (2010). Estudio sobre las percepciones y la educación ambiental. *Tiempo de Educar*, 11(22), 227–249. Retrieved from <http://www.redalyc.org/pdf/311/31121072004.pdf>
- Cano Dávila, B. et. Al. (2013). Informe alternativo del derecho a la alimentación en Guatemala: Monitoreo de las Directrices Voluntarias para el Derecho a la Alimentación. Edición Victoria Mogollón Villar. Guatemala. Retrieved from <https://bit.ly/2qUXu1B>
- Casallas Aponte, Y. T. (2005). *Análisis de la implementación de la política pública dirigida a la población en situación de desplazamiento forzado en Bogotá Localidad de Ciudad Bolívar: un estudio de caso*. Universidad Nacional de Colombia.
- Conejero Paz, E. (2014). *Valor Público: Una aproximación conceptual*. 3C Empresa, 33(1), 30–41. Retrieved from <https://bit.ly/2sDWeQ6>
- Delamaza, G., & Thayer, L. E. (2016). Percepciones políticas y prácticas de participación como instrumento para la gobernanza de los territorios. Un análisis comparado de escalas territoriales en la macrorregión sur de Chile. *EURE - Revista De Estudios Urbano Regionales*, 42(127), 137–158. Retrieved from <http://www.eure.cl/index.php/eure/article/view/1741/950>

- Durning, D. *The Transition from Traditional to Postpositivist Policy Analysis: A Role for Q-Methodology*. *Journal of Policy Analysis and Management*, Vol. 18, No. 3 (Summer, 1999), pp. 389-410. Retrieved from <http://www.jstor.org/stable/3325904>
- Easdale, M.H., et. al. *Una aproximación a las percepciones de los agentes de intervención sobre la actividad trashumante, las problemáticas regionales y las alternativas de solución*. Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA), EEA Bariloche.
- Fajardo Sánchez, Catalina (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 - Colombia*. 2008. Pontificia Universidad Javeriana. Retrieved from <http://javeriana.edu.co/biblos/tesis/ciencias/tesis303.pdf>
- FAO. (2013). *Guía orientativa: Integración del Derecho a una alimentación adecuada en los programas de seguridad alimentaria y nutricional*. Roma. Retrieved from <http://www.fao.org/3/a-i3154s.pdf>
- FAO. (2014). *Métodos para monitorear el derecho humano a la alimentación adecuada*. Vol.II. In FAO (Ed.) (p. 216). Roma. Retrieved from <http://www.fao.org/3/a-i0351s.pdf>
- Ferrando, Pere Joan; Anguiano-Carrasco, C. (2010). *El análisis factorial como técnica de investigación en psicología*. *Papeles del Psicólogo* (Vol. 31). Consejo General de Colegios Oficiales de Psicólogos. Retrieved from <http://www.redalyc.org/html/778/77812441003/>
- FIAN Colombia. (2013). *3er Informe sobre la situación del Derecho a la Alimentación en Colombia / con hambre: Estado indolente y Comunidades resistentes*. Retrieved from https://www.fian.org/fileadmin/media/publications_2015/Informe_DA_FIAN_Colombia_2013.pdf
- García Lirios, C. (2012). *La estructura de la percepción de la inseguridad pública*. *Liberabit* (Vol. 18). Universidad de San Martín de Porres, Lima. Retrieved from <https://bit.ly/2vDckiT>
- González Barrera, A. (2016). *Análisis de la implementación de la política pública para los pueblos indígenas en la secretaría distrital de integración social en Bogotá: una mirada al camino hacia la soberanía y seguridad alimentaria. En el periodo 2012 – 2015*. Universidad Nacional de Colombia. Retrieved from <http://www.bdigital.unal.edu.co/55869/5/alexandragonzalezbarrera.2016.pdf>
- Gordillo Motato, Á. M. (2010). *Análisis de la implementación de la política pública de seguridad alimentaria y nutricional dirigida a la población en situación de desplazamiento forzado en Bogotá: “una aproximación desde el modelo de análisis*

- de la gobernanza.” Universidad Nacional de Colombia.
- Gross, P. (2011). *A Q methodology Analysis of Individual Perspectives of Public Decision Making Influences of Collaborative Processes*. Walden University Scholar Works- Dissertations and Doctoral Studies, 975, 162. Retrieved from <https://bit.ly/2HlqFpJ>
- Instituto de Estudios del Hambre. (2012). *Guía de aplicación práctica enfoque de derecho a la alimentación en proyectos de cooperación*. Retrieved from www.derechoalimentacion.org
- Lahera, E. (2005). Del Dicho al Hecho: ¿Cómo implementar las políticas? *Ponencia Presentada En El X Congreso Del CLAD, Santiago*. Retrieved from <https://bit.ly/2HVgBkj>
- Martínez Carazo, P. C. (2006). El método de estudio de caso Estrategia metodológica de la investigación científica. *Pensamiento & Gestión, Universidad Del Norte*, 20, 165–193, ISSN 1657-6276. Retrieved from <http://www.redalyc.org/pdf/646/64602005.pdf>
- Morales González, J. C. (2010). *Hambre y vulneración del derecho a la alimentación en Colombia. Segundo Informe sobre la situación del Derecho a la Alimentación en Colombia*. Retrieved from <http://www.oda-alc.org/documentos/1341422286.pdf>
- Munda, G. (2004). *Métodos y Procesos Multicriterio para la Evaluación Social de las Políticas Públicas*. Revibec: Revista Iberoamericana de Economía Ecológica, 1(0), 31–45. Retrieved from <http://www.raco.cat/index.php/Revibec/article/view/38279/38153>
- Observatorio de Ambiente y Nutrición - Sibaté, O. (2015). *Plan Territorial de Seguridad Alimentaria y Nutricional de Sibaté “San Sibaté.”* Sibaté, Cundinamarca.
- Pardo Murcia, Y. R. (2005). *Análisis de la implementación de la política pública de atención a la población en situación de desplazamiento forzado en Bogotá, específicamente el componente de seguridad alimentaria y nutricional (SAN): estudio de caso en la localidad de Bosa*. Universidad Nacional de Colombia.
- Periodismo público.com. (2011). *Socialización de estudio inicial de la canasta básica de alimentos*. Retrieved from <http://periodismopublico.com/Socializacion-de-estudio-inicial>
- Pontificia Universidad Javeriana., P. A., Hernández, J., Vega-Romero, R., & Junca, C. (2001). *Revista gerencia y políticas de salud Gerencia y políticas de salud. Revista Gerencia y Políticas de Salud* (Vol. 10). Pontificia Universidad Javeriana. Retrieved from <https://bit.ly/2HIEYE0>
- Revuelta Vaquero, B. (2007). La implementación de políticas públicas. *Díkaion*, 21(16),

- 135–156. Retrieved from <http://dikaion.unisabana.edu.co/index.php/dikaion/article/view/1379>
- Roth Deubel, A.-N. (2006). *Políticas públicas: formulación, implementación y evaluación*. Ediciones Auroras, Panamericana Formas e Impresos S.A., tercera reimpresión. Colombia. ISBN: 958-9136-15-X.
- Roth Deubel, A.-N. (2011). *Introducción para el análisis de las Políticas Públicas*. *Cuadernos de Administración*, 19 (30), 113–128. Retrieved from <https://bit.ly/2HpheBk>
- Roth Deubel, A.-N., & Bernal, E. (2015). *Metodología Q: una alternativa para la participación en la reforma de la política de educación superior en Colombia*. *Ciencia Política*, 9(18), 237–264. Retrieved from <https://bit.ly/2HRLNRF>
- Rossi, V. et al. (2008). *Aplicación de la Metodología Q como herramienta para evaluar capital social en proyectos de extensión universitaria*. *Agrociencia* Vol. XII N° 1 pág. 80 - 89.
- Solarte Pazos, L. (2004). *La evaluación de Políticas Públicas en el Contexto del Estado Liberal*. (Universidad del Valle, Ed.). Cali, Colombia.
- Subirats, J., et al. (2008). *Análisis y gestión de políticas públicas*. Editorial Planeta. España. ISBN 978-84-344-0010-8. Retrieved from <https://bit.ly/2K7bOwF>
- Valencia Vallejo, N. G. (2017). *La metodología q: más que una técnica de investigación **. TED: Tecné, Episteme Y Didaxis, 13.
- Vivero, J. (2010). *El enfoque legal contra el hambre: el derecho a la alimentación y las leyes de seguridad alimentaria*. Capítulo aparecido en X. Erazo, L. Pautassi & A. Santos, eds (2010). *Exigibilidad y realización de derechos sociales. Impacto en la política pública*. Pp 163-188. Editorial LOM, Santiago, Chile.
- Zabala, A. (2014). *Q method: A Package to Explore Human Perspectives Using Q Methodology*. *The R Journal* Vol. 6/2. ISSN 2073-4859