

FACULTAD LATINOAMERICANA DE CIENCIAS SOCIALES

SEDE ECUADOR

DEPARTAMENTO DE ASUNTOS PÚBLICOS

CONVOCATORIA 2012-2014

**TESIS PARA OBTENER EL TÍTULO DE MAESTRÍA EN POLÍTICAS
PÚBLICAS**

**EL MEJORAMIENTO ALIMENTARIO Y NUTRICIONAL PARA ANTIOQUIA
(MANA), UNA HERRAMIENTA PARA OBSERVAR Y EXPLICAR LOS
PROCESOS DE FORMULACIÓN, ELECCIÓN Y PRIORIZACIÓN DE
INSTRUMENTOS DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS.**

YENIFER LORENA OVIEDO PARRA

ENERO DE 2015

FACULTAD LATINOAMERICANA DE CIENCIAS SOCIALES

SEDE ECUADOR

DEPARTAMENTO DE ASUNTOS PÚBLICOS

CONVOCATORIA 2012-2014

**TESIS PARA OBTENER EL TÍTULO DE MAestrÍA EN POLÍTICAS
PÚBLICAS**

**EL MEJORAMIENTO ALIMENTARIO Y NUTRICIONAL PARA ANTIOQUIA
(MANA), UNA HERRAMIENTA PARA OBSERVAR Y EXPLICAR LOS
PROCESOS DE FORMULACIÓN, ELECCIÓN Y PRIORIZACIÓN DE
INSTRUMENTOS DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS.**

YENIFER LORENA OVIEDO PARRA

ASESOR DE TESIS: GUILLAUME FONTAINE

LECTORAS: DRA. GRACE JARAMILLO GUTIERREZ

DRA. JANETH PATRICIA MUÑOZ ERASO

ENERO DE 2015

DECICATORIA

Con mucho amor para Daniel y Violeta.

AGRADECIMIENTOS

Quiero agradecer al profesor Jaime Fajardo, un docente al cuál le debo mis bases académicas en relación con las políticas públicas. A Felipe Vernaza, quien respaldó mi postulación a esta maestría. A la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales FLACSO sede Ecuador, por valorar mis aptitudes y capacidades otorgándome las ayudas de colegiatura y estipendio, sin estas becas no hubiera sido posible mi paso por esta universidad.

A la profesora Betty Espinosa, quien confió en mí y siempre me brindó su ayuda para llegar al país. A la profesora Belén Albornoz, por compartir sus conocimientos pesé a manejar enfoques de análisis diferentes. Al profesor André Noel Roth, a quien admiro, respeto y quiero, un compatriota fundador del pregrado del cual egrese y un excelente docente. Especialmente agradezco al profesor Guillaume Fontaine, por dirigir este trabajo, su acompañamiento fue fundamental para los logros obtenidos.

También, agradezco a mis compañeros y amigos, Juan Pineda, por compartir espacios de trabajo y diario vivir; Ingrid Bermeo, una mujer brillantemente inteligente, Antonia Machado, una hermana, amiga, confidente, cómplice, un hombro en el que lllore y descanse días muy difíciles, una hermana del alma. A Daniyar Sulca, en quien encontré, cariño, respeto, confianza y apoyo; a ustedes, una familia que construimos a la distancia de nuestros países y provincias, inmensa gratitud y amor. A Diana, Leonardo, Sandra y Nicolás, compañeros especiales que estuvieron siempre dispuestos para brindar su apoyo.

Finalmente a mi familia: mi madre, un ser humano admirable y que ha sabido apoyarme en todo lo que hago, mi padre, quien a su manera me ha acompañado en este proceso; a Esperanza, por su ayuda constante, Fredy por su buen ejemplo; Cristian y Andrea, quienes a la distancia han sido me respaldó emocional, a mis grandes amigas y hermanas del alma Lorena Verdugo y Ximena Montes, toda una vida para agradecer el soportarnos tanto.

INDICE

Contenido	Páginas
RESUMEN.....	8
INTRODUCCIÓN.....	9
CAPÍTULO I	
EL ANALISIS DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS A TRAVÉS DE LOS INSTRUMENTOS DE POLÍTICA Y EL NEO- INSTITUCIONALISMO COMO FUNDAMENTO TEORICO.....	18
La formulación de las políticas públicas.....	18
El Neo-institucionalismo.....	29
La lógica de lo adecuado, como enfoque para el análisis de la formulación de las políticas.....	37
Los instrumentos de política pública.....	37
Un modelo de análisis de las políticas públicas, a través de los instrumentos.....	40
Definición de objeto de análisis.....	44
Definición del objeto de estudio.....	45
Caracterizar el área de la política.....	46
Ubicación de la política.....	46
CAPÍTULO II	
LA CONFIGURACIÓN DE LA POLÍTICA DE LA SEGURIDAD ALIMENTARIA Y NUTRICIONAL (SAN), EN COLOMBIA.....	47
Contextualización.....	47

Dos enfoques que delimitan un problema de política pública.....	51
El enfoque Económico.....	52
El enfoque de salud.....	58
El problema de la política.....	60
Conceptos orientadores de la política.....	64
Las políticas públicas de Seguridad Alimentaria y nutricional en Colombia....	66
La Política Pública de Seguridad Alimentaria y Nutricional.....	68
CAPÍTULO III	
ANÁLISIS DE LA FORMULACIÓN Y ELECCIÓN DE INSTRUMENTOS DE LA POLÍTICA PÚBLICA: MEJORAMIENTO ALIMENTARIO Y NUTRICIONAL PARA ANTIOQUIA (MANA).....	72
Contextualización y problemática de la política de mejoramiento alimentario y nutricional para Antioquia (MANA).....	72
Los Objetivos de política MANA.....	78
El papel de los actores en la formulación de la política.....	81
Actores sociales.....	83
Actores académicos.....	84
Actores Político-Institucionales.....	86
Actores internacionales.....	87
Actores Privados.....	88
La elección de instrumentos.....	89
La doble dimensión de la elección de los instrumentos de la política pública MANA para el departamento de Antioquia.....	90
El Comité SAN: un instrumento de organización, articulador de la participación de la sociedad en la formulación de la política pública.....	98
El estado actual de la política MANA.....	102
CONCLUSIONES.....	105
BIBLIOGRAFÍA.....	112

Índice de tablas

Tabla 1. La complejidad de un ámbito político.....	44
Tabla 2. Un análisis de tres niveles de cambio de política.....	45
Tabla 3. Resumen de enfoque del mercado sobre la posible política alimentaria 1990-2002 (aproximadamente).....	57
Tabla 4. Evolución de la Desnutrición en Menores de Cinco Años.....	58
Tabla 5. Resumen de enfoque de salud que arranco el proceso de definición del problema de política pública de seguridad alimentaria 2002-2008 (aproximadamente).....	63
Tabla 6. Departamentos que adelantaron estrategias sobre SAN hasta el año 2012 (políticas, planes o programas).....	66
Tabla 7. Resumen de la Política pública SAN.....	69
Tabla 8. Resumen de la formulación de la política.....	78
Tabla 9. Dimensión sustantiva de la elección de instrumentos.....	90
Tabla 10. Dimensión procesual de la elección de instrumentos.....	95

Índice de esquemas

Esquema 1. Círculo problemático de SAN.....	61
Esquema 2. Grupo 1.....	83
Esquema 3. Grupo 2.....	84
Esquema 4. Grupo 3.....	86
Esquema 5. Grupo 4.....	88

RESUMEN

Esta investigación se denomina: “Análisis de la instrumentación en la formulación de la política pública mejora el mejoramiento alimentario y nutricional para Antioquia (MANA), una herramienta para observar y explicar los procesos de formulación, elección y priorización de instrumentos de las políticas públicas”, el desarrollo de este estudio se ubica dentro del análisis de políticas públicas a través de los instrumentos; en el por qué se priorizan instrumentos organizativos como los comités de seguridad alimentaria nutricional (SAN) para la construcción de la política san y por qué dicha elección y priorización de instrumentos serán los determinantes del éxito de la implementación de la política pública SAN.

Este estudio, en primera medida, establece la importancia que tiene el análisis de las políticas pública, se explica desde el neo-institucionalismo, así mismo, se encarga de reconstruir a través de los instrumentos el proceso de formulación de las políticas públicas a través de la política MANA, muestra la elección de instrumentos de una política pública, también, brinda una taxonomía que permite darles categorías explicativas, y a su vez, determinar cuál es la lógica de priorización de dicha elección.

Para el desarrollo de este estudio tendremos tres capítulos, el primero, expone un marco teórico que brinda herramientas de análisis para las políticas públicas en la etapa de la formulación, dicho marco, está estructurado a partir del neo-institucionalismo normativo y desde los instrumentos de política. El segundo, describe el estado del arte de la política de seguridad alimentaria y nutricional en Colombia, detalla elementos puntuales de cómo se formuló la política, explica las orientaciones y dimensiones para su ejecución. Finalmente, el tercer capítulo, recoge una reconstrucción de la política MANA, al mismo tiempo, permite observar cómo se formuló la política, qué influencia tuvieron los diferentes actores sociales, cómo estos participaron en el proceso, y además, cómo influyeron en la elección de los instrumentos de la política. De igual forma, se establece cómo se priorizó un instrumento de organización, su configuración dentro de la política, a su vez, la posibilidad de que el instrumento en mención incidiera en la implementación de la política y su estabilidad gen el tiempo.

INTRODUCCIÓN

El análisis de políticas públicas ha evolucionado en los últimos años, convirtiéndose en una disciplina o campo de estudio que se nutre de herramientas claves para los estudios de la política, busca establecer conocimiento que tenga la capacidad de ser probable y falsable; construye un puente que a futuro proporcionará mejores condiciones para el ejercicio de la acción pública, condiciones, que se verán reflejadas en la adecuación y desarrollo de las funciones del Estado y además, en la transformación de las relaciones entre la sociedad y el Estado. La mayoría de los análisis de políticas públicas, se apoyan en otras ciencias como: la economía, la ciencia política y la psicología, dada la complejidad y la variedad que tienen las problemáticas en el análisis de políticas públicas.

Tradicionalmente, el análisis de políticas públicas se caracterizaba porqué su foco de atención se concentra en los inputs y outputs del sistema político, una visión desarrollada por David Easton para el análisis de los sistemas en la Ciencia Política, estudios que no se detenían para estudiar lo existente (los procesos) entre las demandas y los productos de dicho sistema, dejando de lado la capacidad explicativa que proporciona el estudio de los procesos en el análisis de las políticas públicas. La consideración de la evolución de la disciplina que se encarga del análisis de las políticas públicas, se fundamenta en la importancia del análisis contemporáneo de las mismas, basado en estudiar los procesos que configuran el campo de estudio de dichas políticas, y no solo, en sus resultados o posibles impactos.

El ejercicio de analizar las políticas públicas como un proceso investigativo, permite ubicarlas como objeto de estudio dentro de un campo analítico compuesto por dos variables orientadoras, proporcionando herramientas explicativas para los procesos que configuran el campo de análisis de las políticas. Para el desarrollo de este ejercicio de investigación, se dejará de lado (no precisamente porque sea menos importante), los estudios enfocados en la medición de resultados de las políticas, muchas veces concentrados en los efectos producidos por la aplicación de las mismas, y se dará paso al estudio de los procesos de base, aquellos que configuran la elaboración de políticas públicas, para afianzar y fortalecer el campo de análisis de las mismas.

La inclinación del análisis de las políticas públicas hacia el conocimiento, tendrá descanso en la interdisciplinariedad de este campo, servirá para fortalecerse desde distintas disciplinas, así, como desde distintas ciencias. El conocimiento de los procesos de la formulación de políticas en países como Colombia en temas que involucran la

seguridad alimentaria y nutricional, posibilitará conocer cómo y por qué, se toman ciertas decisiones, y bajo qué lógicas se determinan de carácter público los problemas; también, el conocimiento brinda herramientas para conocer las causas y los efectos, que configuran el campo de las políticas públicas (Aguilar, 1992).

Las líneas de investigación concentradas en los análisis de las políticas (en sus diferentes etapas) a través del neo-institucionalismo, pretenden dar fundamentos teóricos a las acciones emprendidas por los diferentes niveles de gobierno. Entonces, el ejercicio investigativo del análisis de políticas públicas, dará claridad para estructurar los procesos de formulación y elección de instrumentos de política, y generará condiciones aptas para analizar, decidir, diseñar, e implementar políticas públicas.

El análisis de las políticas, desde la academia permite comprender los procesos que determinan las diferentes realidades de un país como Colombia y de un contexto, político, económico, cultural y social al cual pertenece, estos estudios, dan la posibilidad de observar los matices de los procesos de formulación de una política sectorial de seguridad alimentaria y nutricional, particularmente la política MANA, la cual, hace parte de un cambio del modelo político, económico, cultural y social que no solo era necesaria para departamento de Antioquia, sino, también a nivel nacional con un requerimiento de experiencias como MANA para comprender que los procesos participativos de formulación de las políticas públicas, son una respuesta a las necesidades y demandas de la sociedad, que dentro de los nuevas formas de accionar del Estado surgen como una herramienta que sirve como un puente de acercamiento entre el Estado y la sociedad, donde distintos modos de gobernanza son la respuesta a la transformación del Estado y del empoderamiento de la sociedad, a través de la participación amparada en la gobernanza participativa e incluyente (horizontal) como una nueva forma de gobierno a través de políticas públicas.

Este proceso de estudio, se articuló a través del neo-institucionalismo, uno de los enfoques teóricos más amplios utilizado para el análisis de las políticas públicas. Una versión renovada de lo que comúnmente se conoce como institucionalismo, basando su estudio en el rol de las instituciones como elementos estructurantes del comportamiento de los individuos, de la acción colectiva en sociedad, y por ende, como condicionante de los procesos de elaboración e implementación de las políticas públicas. El neo-institucionalismo, no solo, se refiere a instituciones formales, también pone énfasis en su organización, además, amplía el espectro al estudio de las instituciones no formales,

las organizaciones, reglas, normas, rutinas y valores, que condicionan una forma determinada de organización, al mismo tiempo, da forma a los procesos de elaboración de las políticas públicas.

Este nuevo institucionalismo es planteado por March y Olsen desde 1984; tiene sus orígenes en la sociología, en la teoría de la organización y en la sociología de las organizaciones, considerando una diferencia entre las organizaciones de la acción racional, y de procesos políticos adaptativos, donde los individuos buscan o preservan sus interés personales y las organizaciones adaptativas y normativas como procesos integradores que determinan la lógica de lo adecuado (Peter, 2003).

Esta renovada propuesta teórica, rescata las estructuras del comportamiento político que reposan en las acciones colectivas, de igual forma, considera que la base del comportamiento de las instituciones es de carácter normativo y está dentro de una organización no necesariamente formal (Peters, 2003). Bajo la lógica de este análisis, podemos considerar la propuesta teórica de neo-institucionalismo normativo como una guía para este estudio, debido a que a través de las organizaciones adaptativas y los procesos integradores que se manifiestan en la lógica de lo adecuado, podremos ver cómo se configura los proceso de elección y privilegio de los instrumentos en la etapa de formulación del ciclo de políticas públicas.

Una etapa del ciclo de políticas públicas como la formulación, hace de los estudios de política procesos explicativos y comprensivos; por eso, para el desarrollo de este ejercicio, nos centraremos en la elaboración de políticas; en el proceso de agenda, diseño y formulación de las políticas públicas, momento en el que se hace una previa selección de soluciones que se aplica por medio de instrumentos que permiten ejecutar una política pública.

Primero, es necesario reconocer que no existe una sola agenda donde se inscriben los problemas, hay una agenda de gobierno o institucional y una agenda pública, que establece ciertos temas como necesarios de darles tratamiento. Cuando se hace referencia a establecer la agenda, se habla de un problema que necesita de reconocimiento público, es decir; inscribirse en la agenda pública, y, por lo tanto, la necesidad de intervención del Estado. La inclusión de un problema en la agenda pública, requiere de una acción puntual que determine su nivel de importancia para ser contemplado por el gobierno, esta estructuración es la primera puerta que se abre a la elección de distintos instrumentos de política (Werner, Wegrich 2007).

Posteriormente, tenemos la formulación y la toma de decisiones, es aquí, donde se concretan posibles soluciones para los problemas considerados en las agendas, estas son transformadas en acciones de gobierno, en esta etapa del ciclo de políticas públicas se plantean objetivos y consideran alternativas de ejecución para el éxito de la política pública, en esta fase, se estructura una elección de instrumentos y técnicas para la aplicación de soluciones a los problemas planteados, son procesos que por lo general reciben influencia institucional para la puesta en marcha de las soluciones ya planteadas a través de los instrumentos de política. (Werner, Wegrich 2007).

La formulación de las políticas, es la etapa en donde el Estado tiene la posibilidad de involucrar a la sociedad en los procesos de toma de decisión para construir políticas públicas participativas, y puedan ser reconocidas y apropiadas por la sociedad, ésta es una forma diferente para hacer de los procesos de implementación de los instrumentos de las políticas, ejercicios de posible consecución. La participación de la sociedad en los procesos de elaboración y ejecución de políticas públicas, transforma las dinámicas del Estado, un ejemplo de ello, es la participación de la comunidad dentro de la construcción de la política MANA, donde la representación y la participación de varios actores determina los tipos de soluciones para el problema alimentario, establece líneas de acción para la elección de instrumentos y la implementación de la política.

Para el análisis de esta etapa del ciclo, se utilizó el modelo de análisis basado en la elección de instrumentos de política pública; dicho estudio, se apoya en el neo-institucionalismo (normativo), sustenta como punto de partida a las instituciones como una variable independiente que puede explicar la elección de instrumentos de las políticas, determinar grados de correspondencia o relación entre los instrumentos seleccionados, el cambio de instrumentos en la etapa de formulación y su transformación en la etapa de la implementación de la política.

El análisis de instrumentos es expuesto por varios autores como: Hood, Linder y Peters, Salamon, Howlett y otros, que se han encargado, en los últimos años de nutrir y fortalecer los estudios de elección e instrumentación de las políticas públicas. Estos análisis, orientan la comprensión del funcionamiento interno de las políticas, su efectividad, eficacia, los grados de relación en la elección de instrumentos con las instituciones y determinadas formas de gobierno. También, facilita observar cómo a través de los instrumentos se estructuran y configuran las políticas, además, cómo desde el enfoque neo-institucional, se puede establecer cuáles son los grados de influencia de

las instituciones formales y no formales en la elección y privilegio de instrumentos, por ende, cómo estos direccionan los procesos de formulación, a su vez, la ejecución de las políticas públicas.

Así, la investigación que se desarrolla a continuación, explica a partir de herramientas teóricas y prácticas el análisis de la formulación y elección de instrumentos de las políticas públicas, comprende los procesos llevados a cabo en pro de la formulación de las políticas, interpreta cómo se articulan, desarrollan y estructuran los procesos de elección de instrumentos, dentro de esa lógica, establece qué instrumentos se priorizan para la ejecución de las políticas y cómo estos determinan los resultados de error o éxito de las mismas.

En este sentido Colombia, se acoge a los requerimientos internacionales de garantizar el derecho a la alimentación y reducir el hambre y la pobreza extrema en 1996 y mediante documento CONPES N° 2847, se aprobó el Plan Nacional de Alimentación y Nutrición PNAN 1996-2005, que disponía específicamente trabajar por la alimentación nacional (CONPES No. 2847,1996).

A raíz de los acuerdos internacionales, Colombia, se compromete a cumplir con los Objetivos de Desarrollo del Milenio y dispone un CONPES SOCIAL No. 91 (2005), llamado: "Metas y estrategias de Colombia para el logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio 2015", éste, con el fin de darle fundamento legal y nacional a las disposiciones internacionales de reducción de la mortalidad infantil, estableciendo metas, concretando instrumentos y herramientas específicas para el logro de los objetivos del milenio concatenados a la realidad del país , estos 8 objetivos que se deben cumplir dentro de este marco internacional, determinan para este caso el cumplimiento del primer objetivo concentrado específicamente en la erradicación del hambre y la pobreza extrema (CONPES No. 91, 2005).

En la actualidad, está vigente el CONPES SOCIAL No.113 de 2008, Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (PSAN), un resultado de un proceso de participación y colaboración entre instituciones del nivel nacional, departamental y municipal, con participación activa de organizaciones de la sociedad civil y la presencia de los organismos internacionales; así, se articuló de las experiencias de la política del departamento de Antioquia como referente para la formulación y posterior ejecución.

Se constituye la seguridad alimentaria y nutricional como una política de Estado; esta política, tiene origen en la agenda de gobierno a partir del año 2005 y se vuelve

efectiva por medio del Plan Nacional de Desarrollo: "Estado Comunitario: desarrollo para todos" 2006-2010 del segundo mandato presidencial de Álvaro Uribe Vélez, en donde, se determinan los ejes de la política de PSAN y las diferentes disposiciones para su ejecución (Plan Nacional de Desarrollo, Tomo I, 2006-2010).

La política sectorial que sustentará este estudio, pertenece al sector salud específicamente la que se lleva a cabo en departamento de Antioquia y es denominada como: Mejoramiento Alimentario Nutricional para Antioquia (MANA), una política que se formuló en el año 2001 y que aún sigue vigente, tiene un ciclo completo de política pública, permite explicar lo que ocurrió en su formulación, y observar cómo a través de su ejecución se ha ido ajustando o modificando, además, ayuda a observar cuál es el estado actual de la política. Una experiencia que muestra los procesos de formulación de la política y con ellos la elección y aplicación de instrumentos puntuales, que corresponde a objetivos y estrategias de la política, para erradicar, controlar y prevenir la muerte de niños y niñas en la primera infancia producida por estados de inseguridad alimentaria, específicamente por desnutrición infantil.

Desde la Constitución Política de 1991, la aplicación de medidas como la construcción e instauración de mesas de trabajo para la formulación y ejecución de políticas, se fomentan por el reconocimiento de mecanismos de participación en la constituyente, y, se fortalecen con sus prácticas a través de roles de control y seguimiento a la elaboración de políticas públicas, para este caso, el mejor ejemplo es la mesa de trabajo utilizada en Antioquia para la elaboración del diagnóstico de la situación de la seguridad alimentaria, mesa que es institucionalizada como: Comité de Seguridad Alimentaria y Nutricional (CSAN). Los resultados del proceso de elaboración de esta política, permiten que sea una experiencia exitosa, por los lineamientos en el tema de seguridad alimentaria, la designación de un grupo de instrumentos que dieron paso al control y disminución de la mortalidad infantil, y con ello, la garantía de estados plenos de seguridad alimentaria y nutricional en la primera infancia, razones por las cuales esta política sirve como referente para la construcción de políticas a nivel nacional, departamental y municipal.

La seguridad alimentaria y nutricional, se inscribe en la agenda política para el periodo correspondiente al año 2001, y se convierte en una prioridad para ser considerada en el Plan de desarrollo departamental "Una nueva Antioquia" 2001-2003. El punto de partida para la formulación de la política MANA, fue la participación de

los diferentes actores (públicos-privados), quienes construyeron una mesa de trabajo que permitió estructurar el problema de política, elaborar un diagnóstico de la situación real del departamento y consolidar la elección y privilegio de instrumentos que hizo posible la ejecución de la política, este proceso de construcción finalizó en el año 2003, arrojando un insumo que se conoce como: Mejoramiento Alimentario Nutricional para Antioquia (MANA), reconocido por la Asamblea departamental a través de la ordenanza No. 17 de 2003 como política pública a nivel departamental (Gobernación de Antioquia, 2011).

En ese sentido, MANA es una herramienta útil para este estudio, a partir de esta política, es posible explicar y establecer dentro de los procesos de formulación de las políticas públicas, cuáles son las posibles prioridades que existen al momento de elegir los instrumentos; dicha política, está determinada por un carácter intersectorial y por lo tanto involucra, no solo, a la Dirección Departamental de Salud como institución rectora de la política, en un primer momento, posteriormente involucra diferentes sectores del Estado a nivel nacional, departamental y local, que están directa e indirectamente relacionados con la consolidación de esta política pública, sectores como: la Secretaría de Gobierno, Educación, Planeación, Agricultura, Medio Ambiente, Vivienda, Comercio, Industria, Protección Social, entre otros.

Sectores que representan un sistema institucional como actores claves y fundamentales del proceso, estos, también han influenciado el rumbo de la política, esta participación institucional, explica la relación existente entre las dinámicas institucionales que preceden la elaboración de la política pública con modos de gobernanza participativos desarrollados en el departamento de Antioquia a partir del año 2001.

La articulación de estos actores institucionales en la formulación y ejecución de MANA, hacen que esta política tenga un sistema institucional amplio y fuerte, brinda herramientas potenciales en la elección y priorización de instrumentos, de hecho, el peso de representación de estos actores institucionales en la formulación de la política y las dinámicas de gobierno, pueden hacer que se prioricen ciertos instrumentos sobre otros, como por ejemplo: la mesa de trabajo como un comité para la formulación de política, o, la preferencia de las transferencias condicionadas como: los programas de desayunos infantiles, o las estrategias de cooperación internacional, los sistemas de información, y, que finalmente, se construya una estructura institucional propia y

diferente a la Dirección Departamental de Salud para que se encargue de la ejecución y coordinación de la política.

La política pública MANA, es considerada como eje articulador de la política social del departamento, al igual que se hace ahora a nivel nacional, estas políticas funcionan en concordancia mutua para el logro de sus objetivos y ejecución de sus acciones; entre las políticas más representativas están: desplazamiento forzado, infancia y adolescencia, adulto mayor, discapacidad, equidad de género, educación. Esta articulación intersectorial de las políticas sociales, genera insumos y aclara el panorama para el análisis de la priorización de instrumentos en la política MANA.

Además, brinda la posibilidad de describir el proceso de formulación, hace posible explicar que la elección de instrumentos es un eje fundamental en la elaboración de las políticas públicas; son los instrumentos, los que hacen posible la ejecución de las políticas, la articulación de estos con los objetivos de la política y de ellos internamente, permite proyectar las políticas hacia la generación de resultados medibles, generadores de indicadores que sirven de base para medir los impactos de una política pública.

El desarrollo metodológico de este estudio, se estructura a partir de los planteamientos de Méndez (2010), dos variables, una dependiente y otra independiente, esta fundamentación de variables dentro del campo del estudio de las políticas públicas, permite dar fuerza y consolidar, el recorrido del análisis de los procesos que configuran a las mismas. La variable dependiente de este estudio, es la elección de instrumentos en el diseño y formulación de una política pública y las variables independientes que permitirán explicar la elección de instrumentos serán las instituciones desde el enfoque neo-institucionalista (normativo) y los modos de gobernanza, que también están llamados de alguna manera a influir en el diseño y elección de los instrumentos, o de la preferencia de un tipo de instrumentos de intervención, y que de hecho, las instituciones (o sistema institucional) y/o los modos de gobernanza afectan o condicionan la elección de instrumentos.

Así, esta investigación se desarrollará mediante un estudio de caso, se nutre de un análisis cualitativo que tendrá como base de análisis una política pública sectorial que fue mencionada anteriormente. La pregunta de investigación que guiará este ejercicio es: *¿Por qué se privilegió el comité de Seguridad Alimentaria y Nutricional, como instrumento estructurante de la formulación de la política MANA?*

La hipótesis considerada para la pregunta de investigación determina que: sí bien, la lógica del privilegio de los instrumentos responde a una influencia del sistema institucional y precede la elaboración y diseño de políticas públicas, busca erradicar una problemática contingente, prevenir eventos posteriores, controlar y garantizar un estado pleno de seguridad alimentaria y nutricional, de igual forma, dicho proceso de elección va de la mano de los modelos de gobernanza y guardan una estrecha relación con las dinámicas institucionales, dichas relaciones, también explican el porqué del privilegio unos instrumentos sobre otros.

En esta medida, el comité SAN responde a un instrumento privilegiado antes de la formulación de la política como un espacio que permitiera la participación de varios actores (públicos y privados), en donde la representación de la sociedad pudiera hacer parte de los procesos de estructuración del problema de política, la construcción de un diagnóstico de la situación de la población afectada por la mortalidad infantil, y la construcción de estrategias para dar solución a las problemáticas asociadas con la muerte, el hambre y la desnutrición de los primeros infantes.

Este comité estaba dirigido por una secretaria técnica destinada por la Dirección Departamental de Salud, lo que determinaba la presencia de un sistema institucional que orientaba los procesos de la política; posteriormente, dicho comité se fortalece mediante una institucionalización que le permite ser un instrumento de seguimiento y control para la política que se construyó por medio del funcionamiento de éste y finalmente, la construcción de una gerencia especial para la ejecución de MANA.

Este es un estudio de carácter cualitativo, tiene como técnicas de investigación la revisión bibliográfica, la investigación y análisis documental, la revisión de fuentes secundarias, además, cuenta con una compilación de informes institucionales que permiten ubicar y clasificar los instrumentos de política en el momento de su formulación, así mismo, actas institucionales de las sesiones de la Asamblea Departamental de Antioquia, que permitieron conocer quiénes fueron los actores que hicieron parte de dicho proceso. También, se incluye información contenida en páginas institucionales de los gobiernos anteriores (2001-2008).

CAPÍTULO I

EL ANALISIS DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS A TRAVÉS DE LOS INSTRUMENTOS DE POLÍTICA Y EL NEO- INSTITUCIONALISMO COMO FUNDAMENTO TEORICO

En un primero momento, abordaremos desde distintos puntos de vista la configuración del campo de estudio de la formulación de las políticas públicas, sin negar que el desarrollo y consolidación del análisis de estas toma fuerza, con la consideración de Laswell (retomada de Jones 1970), de estudiar las políticas públicas como un ciclo compuesto de etapas¹ particulares que establecen una serie continua del proceso de las políticas públicas, además, sirve de insumo para estudiarlas de forma separada, para lograr más precisión y profundidad en los análisis de las políticas. Luego, encontraremos el fundamento teórico del neo-institucionalismo para el análisis de las políticas; finalmente, se establecerán algunas consideraciones metodológicas de importancia para la aplicación del modelo de análisis de las políticas públicas, a través de los instrumentos de políticas como: la definición de la unidad, el objeto de análisis de esta investigación y la caracterización de la política.

La formulación de las políticas públicas

Este modelo de ciclo de políticas públicas, se caracteriza por tener una amplia generalidad que permite su aplicabilidad a cualquier tipo de política, así mismo, la separación de las etapas de la política se convierte en un insumo para delinear con mayor precisión una posible unidad de análisis, para dar mayor claridad al desarrollo del análisis de las políticas públicas.

Para efectos prácticos, y teniendo en cuenta las limitaciones teóricas y explicativas que tienen el modelo secuencial del ciclo de políticas en su conjunto, este estudio centrara su investigación en un momento en particular, el diseño y formulación de la política pública, porque en esta etapa específicamente es donde se construyen, eligen o se modulan los instrumentos que estructuran las políticas públicas para su posterior ejecución. Para comenzar, haremos una corta contextualización de cómo se estructura el análisis de la formulación de políticas públicas; posteriormente, recogeremos la configuración previa de la identificación del problema, también denominado como la puesta del problema en la agenda; luego, presentaremos cómo se

¹ identificación, formulación, toma de decisiones, implementación y evaluación (Jones, 1970, retomado por Roth 2002)

configura el análisis de la formulación de las políticas desde distintos autores, pero siempre intentando enfocarnos en la elección de instrumentos y el neo-institucionalismo como entrada teórica de este análisis.

La discusión alrededor de la formulación de las políticas públicas cobra vida después de la consolidación de los análisis sobre la implementación de las mismas, el desarrollo de los análisis de esta etapa particular del ciclo de políticas están mejor estructurados desde lo que hoy por hoy se conoce como el enfoque de redes de política. Dentro de este enfoque consideramos pertinente traer a colación la denominación contextual que desarrolla Zurbriggen (2011) y conduce a estructurar cómo evolucionó este análisis partiendo de los conocidos subsistemas, seguido por los triángulos de hierro, pasando por subgobiernos, y, terminando en lo que se denomina como: redes de asuntos, redes de política, redes de intereses, entre otras.

Cuando se menciona, que en un primer momento las políticas públicas se elaboraban dentro de lo que se conoce como subsistema de política, subgobiernos y triángulos de hierro (concepto desarrollado por Lowi, 1968); dentro de las dinámicas de grupos se limitaba la participación de actores externos, dejando la discrecionalidad de la formulación de las políticas al ejecutivo, el parlamento o congreso, y/o los grupos de interés (estrictamente clientelistas). En este orden, el resultado de los procesos de formulación se resumían en políticas hechas desde arriba (jerárquicas, o desde los centros de poder y de administración), ajenas completamente a los intereses públicos y a los actores que podían estar involucrados y/o afectados por la particularidad de los intereses de la política.

Dentro de estos grupos cerrados de formulación de políticas, también tenemos a las comunidades de política, con cierto margen de estabilidad, pero con una diferencia, los llamados a participar (o los que podían hacerlo), no necesariamente son grupos de interés clientelares, es decir; dentro de estos grupos puede estar la academia y los grupos de lobbying (cabildeo) político. Sin embargo, se denominan grupos cerrados porque son sistemas especializados de formulación de políticas, donde son más negociables los procesos de toma de decisión y es más factible aplicar soluciones y ejecutar las políticas.

Posteriormente, nos encontramos con lo expuesto por Hecló (1978), el rompimiento del esquema de los círculos cerrados de la formulación de políticas, resalta dinámicas más flexibles y menos inamovibles que los triángulos de hierro, los

subsistemas de política o las comunidades de política. Su planteamiento, expone a las redes de asuntos como escenarios de interacción, donde existe la participación extensa de varios actores, no solo, desde los poderes centrales, el parlamento y los grupos de interés, sino, la participación activa de actores que no hacen parte del Estado, como la sociedad, y están involucrados directamente e indirectamente con los temas a tratar para la elaboración de políticas públicas.

Después de la incursión de la red de asuntos, vemos como el panorama de las dinámicas cerradas de los gobiernos, se transforma, esto, gracias a la estructuración de las políticas públicas como producto de las interacciones entre la trilogía no precisamente del triángulo de hierro, sino, del Estado, el mercado y la sociedad, las distintas formas de relación entre estos actores, permite establecer diferentes modos de gobernanza que dan lugar a políticas públicas que hacen posible ver cómo funciona ahora el Estado.

La transformación y adaptación del Estado a las nuevas dinámicas provocadas por las crisis financiera, los cambios ideológicos del mercado, las excesivas demandas sociales y la débil capacidad del Estado, llevaron a transformar su vieja lógica centralizada e inamovible, y a buscar nuevas herramientas que permitieran que éste siga cumpliendo con sus funciones, pero, buscando apoyo en actores no necesariamente estatales, ni públicos, sino, en los diferentes niveles de gobierno y en el sector privado. Estos ejercicios del Estado, han dado nuevas formas de hacer política y políticas, en donde las políticas públicas son consideradas como un producto de los modos de gobernanza configurados por las nuevas dinámicas del Estado (Pierre y Peters, 2000).

Este es el panorama en el que nos interesa incursionar y desarrollar análisis de políticas públicas, con esta transformación y cambio de las dinámicas entre el Estado el mercado y la sociedad, se hacen más complejas las formas de cumplir con las tareas del Estado y tienen más densidad los fenómenos sociales, así mismo, tenemos dentro de la disciplina de análisis de las políticas, la posibilidad de dar un salto de corporativismo y el pluralismo, a la red.

Aquí, se establecen diferentes relaciones entre la trilogía antes mencionada, y puede establecerse vinculaciones entre los diferentes actores para generar propuestas, determinar recursos y lo más importante, negociar y consensuar un conjunto de soluciones (instrumentos), destinadas a un determinado problema que requiera ser atendido mediante una política pública. Así, las líneas divisorias entre los poderes del

Estado, la sociedad y el mercado se difuminan al punto de borrarse, entonces, es la red, es la llamada a ser la nueva herramienta de organización de las relaciones entre la sociedad, el Estado y el mercado.

Por otro lado Sidney (2007), considera que el surgimiento del estudio sobre el diseño y formulación de las políticas, se propicia bajo un marco de respuesta a los análisis de implementación desarrollados en 1970, estos se configuraban en medio de sistemas burocráticos rígidos, provocadores de los grandes fracasos de la implementación de las políticas, hoy más conocidos como quiebres de implementación.

Se destaca, que los procesos de las políticas públicas responden a lógicas de causalidad, por lo tanto, el éxito o el fracaso de su implementación se puede determinar analizando los distintos matices del proceso de formulación de las políticas, es solo, en este punto, donde se pueden realizar aportes provechosos para el éxito de la implementación de las políticas. De hecho, desde los análisis de la formulación se puede determinar los contextos en los que los "*policy makers*", toman una decisión de política pública. De igual forma, Sidney (2007), destaca como estos estudios pueden determinar los límites existentes de la racionalidad de los procesos de formulación de políticas y en ella, la elección de instrumentos, logrando ampliar los márgenes de soluciones y alternativas para elaborar políticas y mejorar los resultados de éstas a la hora de ejecutarlas.

Nos remontaremos a Lowi (1972), desde su consideración que las políticas determinan (o hacen) la política, postulado que cobra fuerza en Estados Unidos con el *New Deal* (1933-1938, o nuevo pacto), una estrategia, que buscaba restablecer el caos generado por la crisis de la Gran Depresión (1929). En este contexto, surgen nuevos grupos y dinámicas entre el poder Ejecutivo y la presidencia del congreso de la época, en ese mismo orden, se formulan políticas de carácter regulatorio y redistributivo, que cambian el rumbo de la política estadounidense, sin tener en cuenta los intereses particulares de quienes conformaban el congreso y el ejecutivo.

En esa misma lógica de formulación de nuevas políticas, dado el carácter de emergencia que tenía la situación, las políticas públicas no eran precisamente de largo alcance, por el contrario, era la variedad de estas, lo que hacía diferentes los procesos de formulación de políticas públicas para esa época.

Existieron dinámicas, que pudieron estar activas dentro del proceso de formulación, y básicamente, se habla de la influencia que tenían dentro de la

formulación las relaciones entre los diferentes actores, se presentaba tráfico de influencias, asociaciones de tipo ideológico, y procesos de negociación. En el marco de estas dinámicas, sobresalían actores de tres tipos: el ejecutivo, los lobbistas, y la ciudadanía, destacando que estos últimos toman fuerza en la formulación de políticas de corte redistributivo, se apropian de la generación de propuestas legales para que el congreso estableciera reformas, en donde estos colectivos, también denominados grupos de base, fueran fundamentales (Lowi, 1972).

De acuerdo con Lindblom (1958), los estudios de las políticas públicas en su mayoría no son de carácter deductivo, concentrándose en su propuesta de dar un paso hacia delante sobre aquello que se determinaba como el incrementalismo, caracterizado porque los procesos políticos establecieron el modelo incremental dentro de los momentos particulares como los electorales, estableciendo alternativas de políticas públicas solo por esos momentos particulares.

En ese sentido, se determina que las decisiones de política se estructuran a través de una lógica de aproximaciones, básicamente, establece una secuencia de alteraciones puntuales, pero de forma gradual en un periodo largo de aplicación de las mismas, permite tener la posibilidad de reajustar y predecir los efectos de las políticas (Lindblom, 1958).

De igual forma, destaca la fragmentación de los procesos de formulación de las políticas, considerando que existen dos características fundamentales, la primera, determinada por la existencia de grupos involucrados o vinculados en los procesos de formulación y a su vez, con el gobierno de turno, y la segunda, con diferentes perspectivas, varias soluciones y una mayor especialización de las funciones de quienes forman parte del gobierno, ante esta variabilidad de los procesos de la fragmentación de las políticas, es más viable aplicar la sucesión de las políticas incrementales que la creación de nuevas políticas.

Lindblom (1958), establece que las diferentes perspectivas dentro los procesos de formulación generan ambientes de incertidumbre y desconfianza, ante esto, es viable que las decisiones de la formulación de políticas solo se limiten a reajustar las políticas existentes, y, a corregir sus errores. Entonces, dentro del incrementalismo, la formulación de las políticas públicas interactúan con las opciones de política, de modo, que cada opción o resultado altera a las otras alternativas, así, se establecen procesos de

aprendizaje sobre las políticas adecuadas a partir de los resultados de cada modificación gradual de las políticas.

En este punto, es conveniente destacar la importancia que tiene formación de agenda en el proceso de toma de decisiones, y por ende, en la formulación y la elección de instrumentos de políticas públicas. Casar y Maldonado (2008), establecen como se forman las agendas (aquí se resalta una caracterización de ciertas categorías y de procesos de transición que hacen los problemas públicos para posicionarse en una determinada agenda), con la incorporación de una característica institucional a este proceso de formación, el aporte desde la ciencia política, con la inclusión de variables institucionales al análisis del proceso de formación de agendas y la formulación de políticas públicas.

De acuerdo con Casar y Maldonado (2008), se puede inferir que los problemas públicos corresponden a la construcción de varios actores de ciertas situaciones de dificultad que en un primer momento pueden ser de orden particular y posiblemente privado, con la participación de algunos actores representativos, sean líderes, movimientos, representantes políticos o instituciones públicas, privadas u ONGs, que los convierten en colectivos y de domino público, generando así, una máxima necesidad de solución por parte del Estado. Aunque no siempre, y no necesariamente, será resuelto o atendido por éste.

Dentro de la misma lógica, vemos que la construcción de problemas públicos y su inscripción en la agenda son una parte fundamental de los procesos de formulación y elección de instrumentos de las políticas públicas; "estos procesos se presentan en realidad en forma simultánea e interdependiente; la forma en la que se define un problema es un factor clave en su inserción en la agenda y viceversa;" (Casar, Maldonado; 2008: 212).

Casar y Maldonado (2008), determinan la agenda² como un espacio, en el cual, reposan situaciones de un tipo específico en relación con la agenda sistémica e institucional. La agenda sistémica, se caracteriza por contener o reagrupar problemas públicos que se consideran meritorios de atención gubernamental, su inscripción en esta agenda se determina según la capacidad de atención o el conocimiento del tema; la

²El primer paso es entonces el de la gestación de una agenda. Una agenda, no es más que el conjunto de "cosas que han de ser llevadas a cabo", "que se procurarán, se intentarán", cosas en las que "se pondrá empeño" (Casar, Maldonado; 2008: 222).

necesidad de hacerse cargo de éste, y el reconocimiento por parte del gobierno de su incumbencia en la resolución u ocupación del asunto.

Dicha agenda, está integrada de propósitos puntuales que los miembros de una colectividad de carácter político consideran de atención pública. El proceso de ésta, pretende determinar cómo realidades puntuales o asuntos específicos, pueden llegar a convertirse en problemas que logran visibilidad para ser un problema público. Para ser un poco más claros, podemos comprender porque la muerte de primeros infantes en el departamento de Antioquia, se considera como un problema público y es posible ver cómo este se transforma en un asunto para ser atendido a través de una política pública de seguridad alimentaria y nutricional.

La agenda institucional, hace parte fundamental de la agenda sistémica y está compuesta por temas que están expuestos a procesos públicos (que son de dominio público), y sus actores principales son las instituciones del gobierno. Dentro de esta agenda, encontramos temas concretos que hacen parte de los programas de gobierno a nivel nacional y local, diversas propuestas que muchas veces están dadas a priori por las agencias, ministerios o secretarías. Para nuestro caso, el tema que hacía parte de la agenda institucional era la deficiencia en la educación básica, y no la desnutrición (en el tercer capítulo veremos que paso con estas dos asuntos).

De igual forma, para los estudios de análisis de políticas públicas, se hace una tipificación diferente de las agendas concentradas y dirigidas a los procesos políticos; así reconocen tres tipos específicos de agenda- setting: la agenda pública, la agenda política y la agenda gubernamental. La agenda pública, está caracterizada por un grupo de asuntos que la ciudadanía y las colectividades de la sociedad buscan inscribir o hacer evidentes para ser reconocidos como temas de vital atención, pero con un actor representativo que sirva de intermediario entre la sociedad y el Estado, es decir; los representantes de ésta ante el Estado.

También, se describe la agenda política (agenda-setting); caracterizada por tener temas que obtienen de alguna forma prelación en los debates y la acción de los actores políticos que los representan y que están en la plena capacidad para tomarlas como bandera y promoverlas. Kingdon (1993), destaca que bajo un proceso de agenda-setting, se estrecha una lista de temas legítimos dentro de cualquier dominio (por ejemplo: salud, agricultura, transporte, bienestar social, cultural, entre otros) como foco de atención. Finalmente, la agenda gubernamental, caracterizada por contener las

preferencias o prioridades de un determinado gobierno, consagradas y llevadas a cabo, gracias a la puesta en marcha de los diferentes planes de gobierno.

Así, es posible observar, el relacionamiento directo de las agendas están y en ellas, la convergencia de una amplia gama de actores de tipo institucional, político y social, además, se evidencia su capacidad de debate, permitiendo ver que los temas o asuntos en cuestión siempre estén en transición de una agenda a otra. "En los sistemas democráticos se espera que el vínculo entre las tres agendas sea estrecho, como resultado de la representación efectiva de intereses en el sistema político" (Casar, Maldonado; 2008: 223).

Sin olvidar, que la teoría de las corrientes múltiples desarrollada por Kingdon (1993), parte de un modelo sustentado por Cohen-March-Olsen en el año 1972, denominado "anarquías organizadas". Éste, es el punto de partida para que Kingdon, busará ampliar lo que por él es considerado como la teoría de las corrientes múltiples. Éste análisis, propone la noción de ventana política o ventana de oportunidad, que se asemejaría también a una agenda de coyuntura, en donde hay momentos álgidos de situaciones determinadas, que permiten la inscripción de temas en la agenda pública, política o gubernamental y que está de alguna forma ligada a la agenda mediática (o de medios), siendo ésta, un soporte para generar un momento específico, oportuno y de presión a través de los medios para la resolución de cualquier fenómeno eventual.

Según Kingdon (1993), su teoría de corrientes múltiples, se determina por la composición de tres corrientes: los problemas, las propuestas y la política; dichas corrientes, tienen actividades de forma independiente; los problemas, se reconocen; las propuestas, se hacen, así estas no sean concretamente una solución, y los acontecimientos de carácter político tienen sus propias dinámicas y sus lógicas responden a ellas.

Es necesario, reconocer que no hay una sola agenda donde se inscriben los problemas, hay una agenda de gobierno o institucional y una agenda pública, en la cual, se establecen ciertos temas como necesarios de darles tratamiento; cuando se hace referencia a establecer la agenda, se habla de un problema que necesita de reconocimiento público, es decir; inscribirse en la agenda pública, y por lo tanto, que necesite la intervención del Estado, su inclusión en la agenda pública como problema requiere de acción pública efectiva, esta estructuración política, es la primera puerta de

selección de distintos instrumentos que se contemplaran para el desarrollo de una política pública en todas sus etapas (Werner, Wegrich 2007).

Cuando se habla de la consolidación de un problema, y de una toma de decisión, también se habla de la formulación de una política pública y con ella, la elección de sus instrumentos, procesos que se dan de acuerdo con Kingdon (1993), gracias a la suerte que tuvieron de confluir las tres corrientes antes descritas. Sin olvidar, que quienes juegan el rol importante en estos procesos, son quienes formulan las posibles propuestas de solución, debido a que son estos actores, los que defienden y están prestos a aprovechar las ventanas de oportunidad (momentos especiales como: cambios de gobierno, cambios legales, rupturas políticas).

Los problemas se consolidan como tal, después de la elección de una serie de alternativas, su reconocimiento como problema, no es, tan solo, un proceso de observación de condiciones objetivas, al contrario implican procesos de reflexión e interpretación. Además, es fundamental que haya condiciones que se presten para solventar una necesidad de resolver las situaciones que se han convertido en problemáticas.

En este punto, los hacedores de las políticas entran a jugar papeles importantes y de hecho, decisivos; dentro de los espacios de decisión, el tránsito de los problemas por las agendas, hacen que el rol de las ideas, los intereses y las instituciones prevalezcan unas sobre otras, y determinen los procesos de formulación de las políticas, ya sea por las ideas fuerza de los grupos de la sociedad, la prevalencia de los intereses de los partidos políticos, o la preponderancia de las instituciones que moldean las conductas de los individuos, estableciendo ciertas pautas de acción de acuerdo con las líneas de gobierno que representan.

El punto clave, que podemos destacar de la puesta de los problemas en agenda, es básicamente que estos sean reconocidos como problemas de carácter público y con necesidad de ser atendidos por el Estado, además, cabe resaltar que la formulación de las políticas públicas, no se puede, ni se debe, limitar a los procesos políticos, ni a las presiones que establecen los grupos de interés que jalonan una propuesta particular, ni mucho menos, solo al rol que pueden establecer las ideas, el discurso o los referentes de éxito de otras políticas similares. Cuando se retoma la teoría de las tres corrientes desarrollada por Kingdon (1993), es fundamental considerar que desde este lado la formulación de las políticas públicas y la elección de sus instrumentos, responde a la

confluencia de las tres corrientes antes mencionadas, contemplado que dichas corrientes funcionan de forma independiente, pero, para que se consoliden en un problema público y den paso a la formulación de políticas públicas, estas deben coincidir en una ventana de oportunidad.

A simple vista, se podría decir que esta teoría es una herramienta factible de explicación para el reconocimiento y construcción de problemáticas públicas, sin embargo, en la práctica en los panoramas democráticos, no necesariamente, se cumple como se esperaría, ya que el exceso de participación y de representación de intereses, hace que las negociaciones y los juegos de interés vicien los procesos y hayan asuntos que se deban tratar, pero que por intereses políticos nunca se lleven a cabo, o sencillamente no transiten de la agenda pública a la gubernamental, y así, hayan temas que no necesiten atención, pero por eventos coyunturales como los periodos electorales sean considerados para darles tratamiento.

Así, tenemos que: la puesta en agenda, la toma de decisiones, la formulación, y la elección de instrumentos; son procesos que dan fuerza al diseño y formulación de soluciones concretas a los problemas considerados en las agendas, estas son transformadas en acciones de gobierno, se plantean objetivos, y se consideran alternativas de ejecución para obtener así una la política pública, en esta fase, se considera la estructuración de la elección de instrumentos y técnicas para la aplicación de soluciones para los problemas planteados, estos procesos por lo general reciben influencia institucional para la puesta en práctica de las soluciones, de los problemas a través de instrumentos de política. El análisis y diseño de las políticas públicas, abre toda una amplia gama de estrategias de acción que son relevantes para el estudio de la política y que estructuran el rumbo y la efectividad de una política pública (Werner, Wegrich 2007).

Dentro de la etapa de formulación de políticas, no se destaca el reconocimiento de los problemas como objetos de políticas públicas y su transición, en este capítulo, solo se recogió a manera de contextualización, para establecer que dicho proceso de reconocimiento antecede a la formulación de las políticas, por lo tanto, existe un paso complejo para determinar los problemas que serán los moldeados como políticas. En la etapa de formulación, se ha llegado un paso después del reconocimiento y definición del problema, entonces, para esta etapa, se necesita tener una amplia gama de alternativas y distintas perspectivas que permitan dar una visión amplia de las posibles

soluciones que se pueden plasmar en una política pública, en conjunto con un grupo de posibles alternativas, se reconoce que es en esta etapa, donde se evalúa cuales serán a nivel del diseño estratégico de la política y el conjunto de herramientas que la ejecutarán.

Kingdon (1993), destaca que las políticas públicas se formulan en el seno de las burocracias del Estado, de las plenarias del congreso, en los grupos de tecnócratas o de interés, sin tener miradas hacia lo público y sin la participación amplia de los sectores de la sociedad. Sin embargo Sidney (2007), considera que casi siempre, en el grupo de formulación, se encuentra a los actores que se hicieron presentes en los procesos de puesta en agenda y de reconocimiento del problema, salvo que aquí, los procesos de alternativas o posibles soluciones, conjunto de instrumentos, información, entre otros, sean de carácter público y deliberativo, en donde no solo los representantes políticos o los tecnócratas, buscan alternativas y elaboran propuestas de políticas públicas.

En este punto, es importante destacar que dentro de la formulación, existe la elección y priorización de los instrumentos de política, elección que concentra dos características; lo empírico, donde se exponen tendencias y explican las relaciones entre los individuos y el Estado; y por otro lado, lo normativo, que plantea criterios regulados para la evaluación de los procesos, considerando los modos de gobernanza y las consecuencias que pueden generarse en la sociedad, además, contemplando que los instrumentos, pueden regular los procesos de formulación de las políticas.

Así mismo, los *policy makers* dentro de la lógica de la instrumentación de las políticas, pueden elaborar instrumentos bajo la creación de nuevas instituciones. La clave del éxito de las políticas, se concentra en la elección de sus instrumentos, dicha elección está determinada por un sistema institucional existente, a su vez, dichos instrumentos pueden moldear el comportamiento de los individuos a través de sus lógicas de control e información de la población, por consiguiente, restablecer las dificultades que se presenten como problemas de política.

Uno de los principales objetivos para el desarrollo de análisis de formulación de políticas públicas, es permitir, ampliar y fortalecer los niveles de comprensión e interpretación dentro de la disciplina de análisis de políticas de los procesos (de investigación y evaluación) de las políticas, no solo en efectividad, sino también, para tener un mejor alcance en la medición de los efectos posibles o consecuencias, y

determinar los impactos de los desarrollos institucionales dentro de la formulación de las políticas públicas.

Los estudios sobre esta etapa de las políticas, identifica características puntuales de las políticas, como: los contextos en los que se formulan las políticas, la influencia que tienen los grupos de interés en elaborar una política, el grado de influencia que tiene las instituciones en los procesos de formulación, y en qué medida estas buscan moldear la conducta a través de las políticas. El conjunto de instrumentos creados, que modos de gobernanza se hacen evidentes y otros elementos, permiten elaborar análisis en retrospectiva y en prospectiva a la vez. Así mismo, los análisis de la formulación de las políticas, son puntos de referencia para lo que dentro del neo- institucionalismo se denomina como cambio institucional, dentro de esa misma línea, se puede ver cómo desde el análisis de la formulación es posible observar cómo las políticas influyen la acción política.

Dentro de nuestro marco de análisis, entenderemos cómo las instituciones desarrollan procesos que responden a las decisiones sobre la formulación de política, en los cuales se enmarca la experiencia institucional en la toma de decisiones, en la elección, priorización y aplicación de instrumentos. En esa medida, la formulación de las políticas y su aplicación, responde a esquemas y dinámicas institucionales que tienen la capacidad de marcar objetivos (que se puedan cumplir y medir en el tiempo), determinar o focalizar las poblaciones objetivo de atención, elaborar y aplicar un conjunto de instrumentos con los cuales se puedan ejecutar las políticas y cumplir con los objetivos planteados.

El análisis del diseño y la formulación de las políticas públicas, hace posible observar cómo se estructuran y configuran las políticas a través de los instrumentos, además, cómo desde el enfoque neo-institucional, se puede establecer cuáles son los grados de influencia de las instituciones formales y no formales en la elección y preferencia por ciertos instrumentos, así mismo, como estos direccionan el diseño y formulación de las políticas públicas con miras a los resultados de la aplicación de estas políticas.

El Neo-institucionalismo

Antes de explicar por qué la lógica de lo adecuado, planteada por March y Olsen (1984), es funcional dentro de esta investigación, haremos un breve contextualización

para determinar cuál es la postura de los enfoques de análisis de políticas públicas frente a la investigación sobre el problema de la elección de instrumentos y la priorización de los mismos, dentro de la etapa de la formulación y la elección de instrumentos de políticas públicas.

Desde los años 50's con Lasswell, se buscaba fortalecer la ciencia de las políticas públicas y consolidarlo como una ciencia, desde la perspectiva de hacer una integración dentro de lo que se denominan las tres I: ideas, interés e instituciones, con base en las limitaciones que tienen los enfoques cuando funcionan de forma independiente, es decir: solo interés, ideas o instituciones. Cuando se habla de los problemas de formulación, y se busca una entrada teórica, se hace desde el neo-institucionalismo, éste por ser el enfoque integrador el cual fusiona ideas e intereses; en donde tanto las ideas como los intereses dentro de un marco de análisis, el cual, no solo, analizan políticas públicas, sino, que también las produce. En esa medida, la formulación y la elección de instrumentos de las políticas se pueden denominar como una institución, de igual forma como se denominan a los instrumentos de las políticas que estructuran la confluencia de las ideas y los intereses dentro de este proceso (Sidney, 2007).

Denominamos las instituciones, como una teoría con tres variaciones de la teoría antigua, denominación hecha desde la ciencia política, y renovada con el enfoque neo-institucionalista, probablemente, uno de los enfoques más robustos para el análisis de las políticas públicas, se denomina neo, porque es una versión renovada de lo que comúnmente se conoce como: institucionalismo. Sus tres ramas son: el neo-institucionalismo histórico, económico y el normativo y/o sociológico.

El neo-institucionalismo histórico, se concentra y fortalece con lo que se conoce como: *the path dependence o la dependencia del sendero*; la dependencia del sendero, tiene fundamentos en los momentos y espacios protagonizados por las instituciones y el ámbito gubernamental, una política, una institución u organización, que se inclina hacia determinado sendero, existe una apatía institucional o política que obliga a que las decisiones que se tomaron con años de anterioridad, sigan vigentes.

Dentro del análisis del neo-institucionalismo histórico, se configura la idea en la cual las decisiones que se toman en algún momento para construir una política pública, o para crear una nueva institución, perduraran en el tiempo, por lo tanto, serán predominantes en los sistemas institucionales creados o de las políticas públicas

elaboradas en esos momentos. En esa misma lógica, Peters (2003) considera, como naturaleza institucional aquello que construye, influencia y moldea los cursos de acción de los diferentes procesos de toma de decisión, y afecta en cualquier nivel el rendimiento de los gobiernos.

La mayoría de sus estudios, se concentran en saber qué efectos provocó la influencia institucional en la toma de decisiones, formulación y elección de instrumentos, y qué tipos de cambios generó. El interrogante más usado por este enfoque es: ¿las políticas públicas/las instituciones, son estables y se mantienen en el tiempo? En este tipo de neo-institucionalismo, se habla de continuidad, de estabilidad a través del tiempo. Sin embargo, una de sus máximas limitantes es por su método histórico de permanencia temporal y sus periodos de estudio excesivamente largos, no permiten darle carácter explicativo, sino, descriptivo a los estudios que se realizan con este tipo de análisis. Dicha estabilidad, no es determinante, ni, en los análisis de formulación de políticas y mucho menos, en la elección de instrumentos; a la etapa de formulación la precede la puesta del problema en la agenda y su reconocimiento; estos procesos, por naturaleza propia son dinámicos y cambiantes, no tienen permanencia, mucho menos, estabilidad en el tiempo, además, la dependencia del sendero no es un herramienta útil para llevar a cabo ejercicios de formulación de políticas y elección de instrumentos.

Por otro lado, tenemos al neo-institucionalismo económico, y una de sus principales perspectivas es el desarrollo de la *elección racional*, no precisamente con en base en el interés propio individual, sino, reorientado al rol que juega en las instituciones, es en el seno de estas, donde se configura la política y se estructuran las políticas. La representación que se hace desde la elección racional, considera a las instituciones como puentes de conexión de la acción individual; la fusión de la elección racional con las instituciones puede generar la posibilidad de dar una visión general de la política y de las políticas, brinda herramientas para que desde este enfoque y con base en la elección racional, se puedan establecer conexiones de carácter explicativo y dar cuenta de la relación existente entre los individuos y las instituciones, por medio de la capacidad que tiene estas para influenciar y moldear las preferencias y las conductas de los individuos a través de los incentivos (Peters, 2003).

Uno, de los máximos limitantes del neo-institucionalismo económico, con base en la elección racional, es no poder desde su teoría contradecir las predicciones que

realiza la elección racional por medio de los incentivos individuales, estas limitaciones, radican en la creación de simplificaciones y abstracciones que se elaboran bajo la lógica de crear tipos o clasificaciones que permitan construir teorías falsables, y se eliminan en la generalización de componentes fundamentales que estructuran las dinámicas internas de las instituciones (Peters, 2003).

Por último, tenemos la visión expuesta por March y Olsen en 1984, reconocida como el resurgimiento del interés por las instituciones, es una postura desarrollada gracias a la transformación de las instituciones sociales, este enfoque, concentra su estudio en el rol de las instituciones como elementos estructurantes del comportamiento de los individuos, de la acción colectiva en sociedad, y por ende, como condicionante de los procesos de elaboración e implementación de las políticas públicas.

El neo-institucionalismo normativo, como la tercera ramificación del neo-institucionalismo, será el punto clave para el desarrollo de esta investigación, y no sólo, permite determinar cómo se estructuran y elaboran las políticas públicas, sino también, cómo se instrumentan y ejecutan las políticas a través del conjunto de instrumentos escogidos dentro del proceso de formulación de las mismas. Es de máxima utilidad este tipo de neo-institucionalismo porque nos da herramientas que hacen posible la estructuración del análisis de la instrumentación de las políticas públicas.

Según Peters (2003), este nuevo institucionalismo, tiene sus orígenes en la sociología, en la teoría de la organización y en la sociología de las organizaciones, considerando una diferencia entre las organizaciones de la acción racional, de procesos políticos adaptativos, en donde los individuos tienen la posibilidad de preservar sus intereses personales, y las organizaciones adaptativas y normativas son procesos integradores, procesos, en los cuales, se hace evidente la lógica de lo adecuado.

Esta nueva versión del institucionalismo, no solo, se refiere a las dinámicas de las instituciones formales, sino también, pone énfasis en su organización, además, amplía el espectro al estudio de las instituciones no formales, las organizaciones, reglas, normas, rutinas y valores que condicionan una forma determinada de organización y ésta, a su vez, da forma a una política pública. Esta renovada propuesta teórica, rescata las estructuras del comportamiento político que reposan en las acciones colectivas, también considera que la base del comportamiento de las instituciones es de carácter normativo y que están dentro de una organización no necesariamente formal (Peters, 2003).

También, es fundamental recordar que tanto las instituciones como las políticas se delimitan gracias a su capacidad de permanecer en el tiempo, de influir, moldear, promover o limitar la conducta de los individuos. Así mismo, se argumenta que las instituciones poseen una legitimidad casi inherente que compromete a sus miembros a comportarse de determinadas maneras, hasta el punto de actuar en contra de su propio interés.

Este neo-institucionalismo, enfatiza la autonomía relativa de las instituciones políticas, las posibilidades de ineficiencia en la historia y la importancia de la acción simbólica para la comprensión de la política. Estas ideas, tienen una base empírica razonable, pero están caracterizadas por formas teóricas fuertes. Algunas orientaciones para la investigación teórica pueden ser identificadas en las concepciones institucionales de orden político (March y Olsen, 1984).

La lógica de lo adecuado, como enfoque para el análisis de la formulación de las políticas

En esta parte, estructuraremos el neo-institucionalismo normativo, explicaremos el enfoque que guía esta investigación, es decir: la lógica de lo adecuado contemplada en el neo-institucionalismo normativo, sustentaremos por qué este neo-institucionalismo se considera como un enfoque explicativo para la elección de los instrumentos de las políticas públicas y dentro de esa lógica por qué se priorizan ciertos instrumentos sobre otros.

Recordemos, que dentro de la visión de este neo-institucionalismo, las políticas o las instituciones tienen como propósito mejorar sustancialmente la posición de todos, o casi todos los individuos de la sociedad, sin embargo, gracias a la decadencia del modelo pluralista de las políticas públicas mencionado anteriormente, surge una nueva forma de hacer políticas, en la cual, se suponía estaba alcanzado el equilibrio; pero es precisamente en ese momento, donde se transforman las formas tradicionales de formular políticas, desde los centros políticos y administrativos de poder, para ingresar con los rompimientos de los subsistemas, triángulos de hierro, comunidades de políticas y otros; precisamente, para configurar no solo los intereses particulares de unos cuantos, o las ideas de otros, sino, estos dos factores dentro de un marco más amplio como lo son las instituciones.

De acuerdo con March y Olsen (1984), dentro de estas dinámicas, las ideas no tienen tanta importancia, la única realidad de las ideas es su reflejo evidenciado por grupos que puedan hacer presión en los momentos de formulación y ejecución de las políticas. Dentro de este panorama de formulación, ejecución y cambio de políticas, es posible dar una mirada por la configuración del neo-institucionalismo normativo, considerando al neo-institucionalismo sociológico como un punto de apoyo para establecer su articulación y configuración de un modelo de análisis de instrumentos de política pública que no se limita solo a las políticas, sino, que permite ampliar su marco a los diferentes fenómenos que estructuran la acción pública, ésta, enmarcada dentro de las acciones que se desarrollan a través del Estado como máxima representación política social y económica de una sociedad. Dicha acción pública, como una acción que el Estado puede hacer visible por medio de los instrumentos de política pública (March y Olsen, 1984).

La mayoría de los instrumentos, se hacen presentes dentro de las acciones que cumplen las diferentes instituciones (formales y no formales, aquí consideraremos que trabajamos bajo el marco de los modos de gobernanza, donde la participación de actores externos al Estado se hace fundamental y genera cierto tipo de rutinas que permiten encontrar organizaciones no formales alrededor de la formulación de las políticas públicas), encargadas de cumplir con las tareas del Estado, en este punto, es propio destacar que uno de los aportes de lo que denominamos como neo-institucionalismo normativo, es desarrollado sobre la base de las organizaciones no formales como instituciones, elementos que no fueron contemplados dentro de los diferentes enfoques de las nuevas corrientes neo-institucionales (March y Olsen, 1984).

El neo-institucionalismo que se planteó desde March y Olsen (1984), tiene como eje central las normas de las instituciones, estas, como herramientas de comprensión al funcionamiento y determinación de la configuración del comportamiento individual. La nueva corriente del neo-institucionalismo normativo, nace de la debilidad encontrada en los enfoques individualistas-conductistas para explicar la vida política a través los intereses y los individuos, debido a que estos no tenían la capacidad de integrar la acción individual a nivel de interés con las proposiciones normativas fundamentales que le otorgaba la naturaleza colectiva a la actividad política. La denominación que se hace de neo-institucionalismo normativo determina a las normas, valores, reglas y rutinas

como núcleo central de este enfoque y gracias a estas cuatro condicionantes, se hace posible moldear y a la vez explicar la conducta de los individuos de una sociedad.

De acuerdo con esto, una institución no se limitaba a ser una estructura de carácter formal, sino que está determinada por un conjunto de normas, reglas, valores y sobre todo, rutinas, concepto clave de esta entrada teórica. En este sentido, las instituciones a las instituciones políticas³ que están determinadas por un conjunto de reglas y rutinas, quedan interrelacionadas de acuerdo con sus roles y condiciones. Así mismo, March y Olsen (1984), contemplan que las instituciones tiene un conjunto de procedimientos que las hacen funcionales, y para poder hacer elecciones y determinaciones, se deben usar las reglas que concuerden con la lógica de lo adecuado para elegir y actuar. En la misma línea, entenderemos por rutina, una pauta constante de la conducta, una norma, será parte del control del comportamiento dentro de instituciones y organizaciones; las normas, dentro de los ámbitos institucionales son medios para estructurar el comportamiento de los sistemas políticos; así, las normas o reglas, terminan siendo una o quizá la única forma de formalización de la lógica de lo adecuado.

Dentro de la corriente de neo-institucionalismo normativo, se sostiene que los actores políticos son individuos que representan fuertemente los valores de las instituciones a las que ellos pertenecen; estos actores, están influenciados por vínculos organizacionales que se establecen en el interior de las instituciones. En ese sentido, no tienen la libertad de ser individuos con capacidad de elección, por consiguiente, pierden su accionar. En los enfoques conductistas, los individuos no tiene, ni libertad, ni autonomía; tampoco, podrán utilizar sus intereses particulares y mucho menos tienen lo que se conoce como racionalidad absoluta, para eso, recurren a lo que se denomina como la lógica de lo adecuado, aquellos actos concebidos por lo que se debe hacer y no de las acciones que más beneficios se obtenga para quien toma las decisiones en los procesos de formulación de las políticas y en la elección de instrumentos.

Dentro de este marco de análisis, establecemos la importancia que tienen los valores para definir el origen y el comportamiento de las instituciones y de las conductas individuales configuradas dentro de estas estructuras. Aquí, se hace necesario destacar que March y Olsen (1984), distinguen la organización y la institución, considerando que las dos responden a una estructura, pero es destacable que la

³ Dentro de este orden, las instituciones políticas son consideradas por Peters (2003) como un grupo de reglas y rutinas relacionadas.

organización es de carácter formal, por lo tanto, la institución está directamente relacionada con una base de carácter cultural, se considera como organización a la distinción que se desarrolla en la base de la sociología de las organizaciones, determinando que una organización es una expresión estructural de la acción racional; mientras, que para la corriente normativa las organizaciones son estructuras de carácter adaptativo y normativo, en la cuales, se hacen presenten estructuras institucionales, en donde las dinámicas de la lógica de lo adecuado son las que estructuran los procesos de las políticas públicas y de las instituciones.

Como podemos ver, la lógica de lo adecuado, tiene como características la adaptabilidad y la normatividad, estas acciones no influyen solo en las conductas individuales, sino también, en las estructuras institucionales. En pocas palabras, es ver cómo y en qué medida las instituciones (estas como: reglas, valores, normas y rutinas) pueden influir directa o indirectamente en la conducta de sus funcionarios, con la capacidad de generar procesos de reflexión sobre acciones o actitudes concretas, esto, en concordancia con las normas de la institución y no de los intereses propios, para determinar si sus decisiones están dentro de los márgenes de lo adecuado, sus consecuencias y las posibles acciones.

Se puede asemejar a los cálculos de los modelos de economía de costos y beneficios, pero no precisamente individuales, básicamente porque se espera que quienes hagan parte de las organizaciones o instituciones, o los *policy makers*, estén en capacidad de calcular los beneficios concretos de sus acciones y las consecuencias de las mismas. El comportamiento de los individuos será direccionado y motivado por las normas, reglas, valores y rutinas institucionales, hablamos directamente de la intencionalidad del comportamiento de los individuos en las acciones emprendidas en los procesos que giran en torno a las políticas públicas dentro de los marcos institucionales.

Dentro del funcionamiento de las instituciones públicas que representan al Estado, la lógica de lo adecuado, se desarrolla por medio de lo denominado en el neo-institucionalismo normativo como una rutina, evidenciada a través de las tareas diarias-cotidianas de los funcionarios de las instituciones, como: cumplir con los procedimientos internos, o brindar buena atención a quien requiera de los servicios de la institución, esto, sin recibir ninguna compensación externa que no esté contemplada

en el manual de funciones. Se ciñe, directamente con el deber ser del comportamiento de los individuos enmarcados dentro de una estructura institucional u organizativa.

La configuración de la lógica de lo adecuado, retoma algunas bases de la teoría del rol desarrollado por la sociología y la psicología, para establecer que los individuos actúan a través de categorías que otorgan a los individuos códigos de conducta, en las cuales, el rol juega una posición definitiva, en este caso, son los miembros de las organizaciones o instituciones y los *policy makers*, quienes desempeñan los roles que configuran la construcción, ejecución de las políticas y los cambios institucionales, en cuanto a la legitimidad de sus acciones frente a los otros y la capacidad de actuar, de acuerdo con su posición (por ejemplo: la capacidad de tomar decisiones en el proceso de elección y priorización de instrumentos para la ejecución de una determinada política).

Según March y Olsen (1984), es la institución la que define códigos de conducta para los individuos que hacen parte de la institución, después estos códigos conductuales se fortalecen mediante las dinámicas de la lógica de lo adecuado con los roles establecidos por la misma institución, posterior a esto, quedarían las sanciones que estaría prestas para implantar correctivos ante las acciones emprendidas fuera de los códigos de conducta y los roles preestablecidos.

Los instrumentos de política pública

Ya determinamos que analizaremos cómo se configura la etapa de la formulación de las políticas públicas, y que nuestro enfoque teórico será el neo-institucionalismo normativo, así mismo, nos apoyaremos en la lógica de lo adecuado, para tener bases de referencia que nos permitan explicar cómo las instituciones desde sus dinámicas adaptativas y normativas estructuran los procesos de puesta en agenda, formulación de políticas y sobre todo, cómo estas dinámicas configuran y son decisivas al momento de elegir y priorizar los instrumentos con los cuales las políticas públicas se implementaran.

La Formulación de las políticas una etapa del ciclo de la política, nos permite elegir el modelo de análisis basado en la elección de instrumentos de política pública, para estudiar cómo se configura la elección de instrumentos, en esta etapa de diseño y formulación de política, se pueden determinar grados de correspondencia o relación

entre los instrumentos seleccionados, el cambio de instrumentos en la etapa de formulación, y su transformación en la etapa de la implementación de la política.

Explicaremos, por qué utilizaremos un modelo integral de análisis de instrumentos basado en Hood con la matriz básica de cuatro tipos de instrumentos y desarrollado por Howlett y varios autores más, adicionando a dicha matriz dos dimensiones: sustantiva y procedimental, que permite determinar con mayor exactitud las acciones del Estado para cumplir con sus funciones; pero antes, daremos un repaso por un par de formas que analizan los instrumentos desde otras perspectivas, y finalizaremos, con una explicación breve del modelo de análisis de instrumentos para la formulación de las políticas públicas, planteado por Howlett.

El análisis de instrumentos, está contemplado por autores como: Hood, Linder y Peters, Salamon, Howlett y otros, quienes se han encargado en los últimos años de darle relevancia a la elección e instrumentación de las políticas públicas. El análisis de los instrumentos de política, se orienta, en alguna medida a comprender el funcionamiento interno, su efectividad, eficacia, y los grados de relación en la elección de instrumentos y las instituciones o determinadas formas de gobierno, además, intenta mostrar que este no es un ejercicio tan sencillo y automático como parecería ser.

En un primer momento encontramos la categorización realizada por Hood en 1986, basada en la recopilación de información para modificar el comportamiento de los individuos de una sociedad, con cuatro recursos sociales básicos, más conocidos como tipología NATO, nodalidad, autoridad, tesoro y organización. La nodalidad, indica la capacidad del gobierno para operar como un nodo en redes de información; la autoridad, manifiesta el poder legal que puede ejercer un gobierno y otras fuentes de legitimidad; el tesoro, muestra los recursos de un gobierno, y la organización, apunta a su capacidad de acción directa, por medios institucionales o burocráticos (Hood, 2007).

En la misma línea, Hood (2007), destaca que los estudios adelantados sobre los instrumentos de política de gobierno, se enmarcaban dentro del uso de los economistas como una forma genérica para hacer referencia sobre los diferentes instrumentos utilizados entre los sistemas de precios y sistemas de comando. En ese orden, el análisis de los instrumentos de política incursionó con una categorización de los instrumentos de política cibernéticamente que se utilizan para la recopilación de información y para la modificación de la conducta. Así, los instrumentos como herramientas de gobierno y

al mismo tiempo de análisis de las políticas públicas, se pueden determinar cómo formas de organización que estructuran las dinámicas de la acción del Estado.

El simple hecho de elegir, o construir instrumentos que respondan o se encuentren con los problemas que se necesitan resolver y que efectivamente puedan ser una solución al momento de ser ejecutados, da insumos para convertir este campo de análisis en un modelo que se pueda replicar a varias políticas, no solo para la etapa puntual de la formulación sino, para la ejecución y sus posibles cambios.

Considerando a Linder y Peters (1998), los instrumentos son medios movilizados por uno o más actores para la consecución de determinados objetivos de las políticas. Hay cuatro escuelas de pensamiento que se encargan de estudiar la elección de instrumentos, nos referimos a: las instrumentalistas, procesualistas, contingentes y constitutivistas, estas, sustentan el estudio de los instrumentos de política; tarea que reposa en la formulación de políticas, para observar como la elección de los instrumentos de política refleja una vinculación con el contexto en el que operan las políticas públicas, además, evidencia empíricamente cómo la selección de instrumentos refleja patrones institucionales en su elección.

Las escuelas de las que hablamos buscan básicamente comprender el funcionamiento interno de un instrumento en particular, su efectividad, eficacia, sus variaciones. Son instrumentalistas, aquellos instrumentos que responden a rasgos y características de universalidad, son ampliamente aplicables y de rendimiento; se consideran procesualistas, los instrumentos que hacen énfasis en el proceso de su desarrollo, y no a sus atributos; tiene más concentración sobre la fase de implementación que en su construcción; la escuela de los instrumentos contingentes, encaja un visión tradicional y se eligen básicamente, en correspondencia con sus atributos, rendimiento y el problema al que estarán destinados a subsanar, responde, directamente a la objetividad de la elección. Finalmente, los constitutivistas, apelan al grado de comprensión que haya del contexto para que el instrumento que se elija tenga la capacidad de adaptarse, está impregnado de subjetividad para su evaluación ya que contempla su carácter simbólico, los valores y las percepciones que tengan estos instrumentos (Linder y Peters, 1998).

Finalmente, y antes de pasar a exponer nuestro modelo de análisis, tenemos el enfoque que ampara Salamon (2005), destacando el cómo se articula el análisis de los instrumentos de política en dos fases; la primera, en criterios, que son cruzados con los

diferentes tipos de instrumentos (regulación, información, educación, reformas políticas), para determinar los instrumentos de gobierno bajo cinco criterios de selección: el riesgo político⁴, recursos⁵, expectativas⁶, implementabilidad⁷, y finalmente equidad⁸. Criterios que de acuerdo con Salamón (2005), deberían ser utilizados en los procesos de toma de decisión, y la tarea de los *policy makers* es encontrar un punto de equilibrio entre los criterios de carácter técnico y político. La segunda fase, está determinada por 4 dimensiones de análisis de los instrumentos de gobierno: el grado de coercitividad⁹, grado de directividad¹⁰, grado de automaticidad¹¹ y visibilidad¹². Las dimensiones de análisis, permiten comprender la naturaleza de los instrumentos, pero al mismo tiempo permite entender los procesos llevados a cabo en la selección de los instrumentos de gobierno.

Un modelo de análisis de las políticas públicas, a través de los instrumentos

Un modelo de análisis desarrollado por Howlett, y apoyado en autores como: Rayner, Ramesh, Kim, Weaver y Cashore, quienes integran un marco de análisis que descansa en el neo-institucionalismo, permite establecer los análisis de las políticas públicas desde la elección de los instrumentos de política, estos análisis, brindan panoramas amplios de las acciones del Estado que no solo se limitan a una etapa puntual del ciclo de las políticas, abren la posibilidad de hacer estudios en dos líneas de tiempo, aunque las unidades de análisis se centren en una sola etapa de la política.

En este caso analizaremos la formulación de las políticas, un momento que para la política sectorial escogida como caso de estudio se configuro hace un tiempo determinado, pero que brinda la oportunidad ver hacia el futuro de la implementación de los instrumentos, determinar su posible ejecución, establecer cuál ha sido su posible

⁴ Determina las posibilidades de éxito o fracaso y costo político de la elección o priorización de un instrumento en particular (Salamon, 2005).

⁵ Capacidad o disponibilidad para la implementación de los instrumentos (Salamon, 2005).

⁶ La proyección que se pueda tener sobre la población (Salamon, 2005).

⁷ Establecer la viabilidad que puede tener el instrumento sí se implementa (Salamon, 2005).

⁸ Los impactos esperados en la sociedad (Salamon, 2005).

⁹ Busca establecer que instrumento limita el comportamiento de una determinada población (Salamon, 2005).

¹⁰ Busca medir la extensión de las instituciones o agencias que están involucradas en aplicar los instrumentos (Salamon, 2005).

¹¹ Que determina si el instrumento seleccionado utiliza o no una institución o una agencia preexistente o si necesita de la creación de una nueva institucionalidad (Salamon, 2005).

¹² Que permite a la sociedad conocer el manejo de los recursos utilizados en la creación y aplicación de instrumentos (Salamon, 2005).

existió, o, el por qué tuvieron que ser modificados para ser aplicados; haciendo posible observar, la formulación, la elección y la priorización de ciertos instrumentos sobre otros y evaluar la efectividad de sus resultados en la implementación de dicha política.

Una de las novedades de este modelo de análisis, es que reestructura la clasificación que había desarrollado Hood en 1986 de la NATO, conservando los cuatro tipos de instrumentos, pero Howlett y Ramesh (2003), han agregado dos dimensiones una sustantiva y otra procedimental, que permiten dar una mirada más detallada del conjunto de instrumentos que se formulan para la aplicación de las políticas públicas y muestra la capacidad del Estado para cumplir con sus funciones, además, muestra las relaciones de ese mismo Estado con actores privados, sociales, internacionales, que también se ven involucrados en los procesos de formulación, implementación, seguimiento y evaluación de las políticas públicas enmarcadas dentro de nuevas formas de gobernanza.

De acuerdo con Howlett y Ramesh (2003), dentro de la dimensión sustantiva, el Estado con los instrumentos de política busca alterar las conductas de las poblaciones focalizadas en las políticas públicas, o controlar esas mismas conductas, estas dos medidas conductuales (cuando hablamos de conductas, retomamos la capacidad que tiene las instituciones de moldear las conductas de los individuos), sobre la sociedad se hacen a través de la producción de bienes y servicios por parte del Estado y de su capacidad de distribuirlos de forma equilibrada. En la dimensión procedimental, nos encontramos con la posibilidad de promover todo tipo de relaciones entre el Estado, la sociedad y el mercado; hablamos de limitar, cuando se restringe o se niega la posibilidad de que la sociedad pueda tener acceso a información completa clara y veraz.

Solo en un primer plano, y con una matriz que se podrá evidenciar con un caso de estudio y en tercer capítulo de esta investigación, podremos ver una amplia gama de instrumentos pero antes que establecer un mapeo de instrumentos, esta tarea permite ver cuáles son los puntos más álgidos y los problemas que configuran la selección y la priorización de instrumentos, no solo, en un nivel técnico como lo pensaron los economistas en algún momento, sino también desde el ámbito político, institucional y social que este proceso conlleva.

La fusión de las dimensiones sustantivas y procedimentales y las extensiones de alteración, control, promoción y limitación, dan herramientas para determinar cuáles son las capacidades del Estado a la hora de elegir instrumentos y de aplicar políticas

públicas, estas, como resultado de una transformación previa del Estado y modos de gobernanza diferentes. Así mismo, Howlett (2005), dentro del mismo modelo establece las posibilidades de medir a través de la elección de los instrumentos, la legitimidad que puede tener el gobierno que hace la respectiva selección del conjunto de instrumentos de una política, considerando que muchas veces los instrumentos responden estrictamente a incentivos sociales para ganar reconocimiento y legitimidad para los gobiernos.

Como se mencionó anteriormente, este modelo también permite dar una mira hacia la implementación de la política, a la aplicación de los instrumentos y a sus resultados, ya que se observa cuál es el grado de coherencia entre los objetivos y medios, objetivos y fines, la articulación entre instrumentos y cómo estos se determinan, según Howlett y Rayner (2007), el modelo muestra los grados óptimos a los que se puede llegar con el equilibrio entre lo antes mencionado.

De la misma forma, podemos ver cuáles son los estilos de implementación de cada gobierno y los modos de gobernanza que operan alrededor de la formulación y los procesos de las políticas públicas. Finalmente, este modelo establece una puerta de entrada para el análisis del cambio institucional, siguiendo la línea de Howlett y Cashore (2009), conservando la lógica de análisis de los instrumentos en tres tipos: los instrumentos existentes, los elegidos para alcanzar los objetivos de la política y los instrumentos de carácter organizativo que están llamados a representar un modo particular de gobernanza.

Utilizaremos el reajuste del modelo NATO con las dos dimensiones sustantiva y procedimental, igualmente, tendremos en cuenta los cruces de variables que desarrolla Howlett y Rayner (2007), para establecer los estilos de implementación. Este análisis, se concentra en determinar los grados de consistencia interna y externa de los instrumentos seleccionados puntualmente en la etapa de formulación de la política, también determinaremos cuáles son los o el instrumento que estructura el proceso de la toma de decisiones y podremos determinar los tipos de preferencias existentes para la elección de los instrumentos y qué tipo de relación tienen dichos instrumentos con el conjunto completo de instrumentos.

Los instrumentos de política, como modelo de análisis de las políticas, dentro de la formulación de las políticas públicas, permite ver a través de los instrumentos cómo se estructuran las políticas, cómo se configuran y además, cómo desde el enfoque neo-

institucional, se puede establecer cuáles son los grados de influencia de las instituciones formales y no formales en la elección y preferencia por ciertos instrumentos, por ende, cómo direccionan los procesos de formulación de las políticas públicas con miras a los resultados y al éxito de estas políticas.

De igual forma podemos dar respuesta a preguntas como: ¿Por qué se priorizan ciertos instrumentos para obtener determinados resultados?, ¿Por qué la elección de instrumentos determina los resultados de una política pública?, ¿Qué tipos de instrumentos se eligen?, ¿Qué tipo de instrumentos se preservan al final de la política?, ¿Qué efectos produce esta elección de instrumentos?, ¿Cuáles son los objetivos para cada instrumento?, ¿Cómo se eligen los instrumentos de una política pública?, ¿Existe consistencia entre los objetivos de política y la selección de los instrumentos de política?, ¿Existe interdependencia entre los instrumentos elegidos? , y finalmente ¿Por qué se eligen instrumentos de organización en la política pública?

Definición de unidad de análisis

Después de conocer el marco orientador y normativo por el cual se estructura este ejercicio de análisis, damos paso a dar una corta descripción de lo que será la unidad de análisis de esta investigación. Se configura dentro del momento de diseño y formulación de la política pública en la dimensión de la política social, dentro del subsistema de la política de Salud y como política sectorial, la política de seguridad alimentaria y nutricional en Antioquia. Una de las ventajas de esta política es que posee un ciclo completo de política, (2001-2012) que hace posible determinar qué paso con los instrumentos elegidos en la formulación al momento de ser implementados.

Para la delimitación del espacio de la política recurriremos a una de las tablas del modelo de análisis de instrumentos. Nos centraremos en la etapa de la formulación de la política y haremos un breve recuento de la forma en que este tema ha logrado posicionarse e insertarse en el espacio público concretamente en el Estado y cómo ha logrado consolidarse como política pública en el departamento.

Consideraremos, como punto de partida para la metodología de esta investigación que las políticas públicas son producto de las interacciones entre la trilogía no precisamente del triángulo de hierro, sino la del Estado, el mercado y la sociedad, las distintas formas de relación entre estos actores nos permiten establecer

diferentes modos de gobernanza, que dan lugar a políticas que nos dejar ver cómo funciona ahora el Estado.

Definición de objeto de análisis

A continuación encontraremos una breve descripción de cómo se ilustrará el desarrollo de esta investigación, se caracteriza la política a partir de la capacidad del Estado y la complejidad del subsistema de política que se explicó anteriormente, posteriormente se caracteriza el área de la política que será el estudio

Caracterizar el área de la política

Para determinar la relación entre el gobierno, las políticas públicas y administración con la tabla 1 veremos cómo se aborda la complejidad de un ámbito político: los programas y organismos.

Tabla 1. La complejidad de un ámbito político

Número de agencias involucradas			
		Alto	Bajo
Número de programas involucrados	Alto	Agencias: <ul style="list-style-type: none"> • Dirección departamental de Salud • Gerencia MANA • Secretaria de Agricultura • Secretaria de Hacienda • Planeación Departamental • Secretaria de política social 	
		Programas: <ul style="list-style-type: none"> • Complemento alimentario-desayunos infantiles • Nutrición con buen trato • Mejoramiento del acceso a los servicios de salud para los niños, adolescentes y gestantes • Desarrollo productivo agropecuario • SISVAN • Programas pedagógicos 	
	Bajo		

Fuente: Adaptada desde Howlett, Kim and Weaver (2006), traducción propia y adaptación al caso de estudio.

Así, podemos determinar que tenemos un subsistema de política complejo-según este modelo y un espacio de política intraburocrático, el espacio de política pública se concentra en una en sector salud, específicamente en la política de Seguridad Alimentaria.

Ubicación de la política

La ubicación de la política desarrollada en la tabla 2, nos permite establecer cómo el gobierno da forma a las políticas públicas: objetivos de política y los medios de acuerdo con la toma de decisiones, grados de abstracción.

Tabla 2. Un análisis de tres niveles de cambio de política

Grado de abstracción del proceso de toma de decisiones			
	Alto	Normal	Bajo
Objetivos	Podemos determinar que el grado de abstracción de nuestra política es alto, ya que los objetivos finales permiten orientar un modo de gobernanza a través de las diferentes políticas públicas, para este caso una gobernanza horizontal.		
Medios	Dicha política surge de un instrumento de organización que propicia la participación de diferentes actores formales y no formales y que además permite consolidar espacios descentralizados de toma de decisión.		

Fuente: Adaptada desde Howlett (2009) and Howlett and Cashore (2009), traducción propia y adaptación al caso de estudio.

CAPÍTULO II

LA CONFIGURACIÓN DE LA POLÍTICA DE LA SEGURIDAD ALIMENTARIA Y NUTRICIONAL (SAN), EN COLOMBIA

Este capítulo se desarrolla en cuatro partes; la primera, hace una breve contextualización de cómo se reestructura el Estado y el gobierno colombiano a partir de la constitución de 1991, con el derecho a la alimentación como ejemplo para evidenciar los cambios producidos a raíz de la constituyente. Paralelo a esto, se muestra cómo desde el nivel internacional y con la influencia de organismos internacionales como: PNUD, ONU, también se contribuye con nuevas formas de leer e interpretar algunas problemáticas sociales, fenómenos como: el hambre y la pobreza extrema, problemáticas sociales directamente relacionadas.

La segunda, busca establecer los distintos enfoques (para efectos de este caso, solo discutiremos los más emblemáticos; el primero, se centra en la política económica y de producción; el segundo, aún vigente, tiene un paraguas más amplio e involucra distintas dimensiones que configuraron la construcción de la seguridad alimentaria como un problema de política pública; anexo a este punto, desarrollaremos una breve reconstrucción de algunos programas o estrategias planteadas desde los enfoques, para ser posibles instrumentos de ejecución, acompañados de su respectiva agencia institucional involucrada con los enfoques que estructuran y delimitan el problema de política pública a nivel nacional. En la tercera parte, desarrollaremos los principios orientadores de la política y una revisión sobre lo que ha pasado con la formulación de las políticas públicas de seguridad alimentaria y nutricional en Colombia. Finalmente, en la cuarta sección encontraremos un breve repaso por la determinación final de la política pública, sus diferentes estrategias de solución y las instituciones involucradas con la política pública.

Contextualización

El Estado colombiano, ha atravesado por más de 60 años un conflicto interno que tiene presencia de todo tipo de fuerzas “para estatales”¹³ a lo largo y ancho del país, además, de fenómenos que han generado fuertes problemáticas sociales generando la necesidad de la transformación del Estado desde sus formas de gobierno. Los cambios del Estado colombiano, se hacen presentes desde la Asamblea Constituyente de 1991, ésta, da paso

¹³ Desde el M-19, ELN, FARC, Bandas Criminales, paramilitares, entre otros

a una nueva Constitución Política; un hecho que marca la diferencia a nivel Latinoamericano en cuanto a reformas estructurales de Estado y gobierno se refiere, y da paso a las transformaciones del mismo a lo largo de América Latina. Para efectos de este caso, hablaremos de la inclusión y el reconocimiento dentro de la Constitución del derecho a la alimentación, y todo lo que éste requiere e implica.

En Colombia, con la Constitución de 1991, se incorporan derechos como el de la alimentación, reglas y normas, que son competencia del Estado, y se deben garantizar a través de políticas públicas sociales multisectoriales e interdependientes (a nivel social e institucional), estas, son transversales al derecho a la alimentación por medio de la seguridad alimentaria y nutricional; derecho establecido por la Constitución Política de 1991 como un fundamental, en dónde el Estado está llamado a garantizarlo a través de políticas públicas.

El derecho a la alimentación equilibrada, es aparentemente nuevo en cuanto a políticas públicas se refiere, las acciones del Estado como políticas públicas dedicadas a los problemas sociales, en especial el alimentario, comienza en Colombia con la Constitución Política de 1991, en la cual, se establece que le corresponde al Estado garantizar un entorno seguro para el ejercicio del derecho a la alimentación; es decir, respetar y hacer respetar, o promover las condiciones para que los individuos puedan acceder, por sí mismos, a los alimentos, en la cantidad y la calidad requeridas. Lo anteriormente expuesto en concordancia con los artículos 43, 44 y 46 de la Constitución Política de 1991, donde se determinan obligaciones de protección específica para los niños y las niñas, las mujeres gestantes y lactantes y las mujeres y los hombres adultos mayores, a fin de asegurarles una alimentación adecuada.

En un nivel más amplio, tenemos una ruptura que se había inscrito años atrás en el ámbito internacional, nos referimos básicamente a la forma de estructurar y conceptualizar las problemáticas en las políticas públicas, y así, cómo medir las principales dificultades sociales y económicas como: la pobreza y el hambre de los países en vía de desarrollo, orientaciones hacia los planteamientos de Amartya Sen, sobre formas diferentes de medir los índices de pobreza y las nuevas formas de considerar lo que se conoce como la teoría de las capacidades, la libertad y la teoría de la seguridad humana.

Para los años 70's y 80's Amartya Sen, emplea la teoría de las capacidades y el ejercicio de la libertad, esto para reestructurar la forma de medir la desigualdad y la pobreza, para esto, elabora índices para medir los ingresos, con ello, el nivel de pobreza,

junto con otros indicadores del bienestar; esto, en respuesta a las debilidades de la forma comúnmente usada para calcular los grados de bienestar de la sociedad y determinar índices de pobreza; sin embargo, pese a ser herramientas de medición, regulación y evaluación, seguían siendo formas tradicionales de medir fenómenos como la pobreza y no tenían la capacidad de establecer las diferencias que existían y persistían en los distintos círculos de pobreza dentro de los grupos de menos favorecidos.

Sen (1996), elaboro un índice que tiene como punto de partida el bienestar de los individuos de la sociedad, compuesto por tres características: vida larga y saludable; educación y nivel de vida digno; en donde la seguridad alimentaria es un eje transversal en estos tres componentes, debido a que la vida larga y saludable se determina en los primeros años de vida de los seres humanos con una alimentación equilibrada, es fundamental para tener una vida sana, e incentivar el desarrollo pleno las capacidades del cerebro, así, poder estar en condiciones de tener jornadas de aprendizaje considerables para poder permanecer dentro de los sistemas educativos y tener calidad de vida. Dicho índice, ha servido como punto de partida para determinar diferentes estándares de medición, desde 1990 se conoce como: el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, con el Informe de Desarrollo Humano (IDH), encargado de aportar diferentes formas de determinar las condiciones de las sociedades y que consolida indirectamente la aplicación de la teoría de las capacidades en las diferentes políticas de desarrollo (Sánchez, 2009).

En este orden, los problemas de hambre y desnutrición en Colombia y con ellos las políticas públicas alimentarias, son vistas como una posibilidad que tiene la sociedad para hacer exigibles sus derechos desde la Constitución de 1991, así, el Estado asume que el hecho de gobernar a través de políticas, implican considerar los procesos de elaboración de políticas, a partir, no solo de la toma de una decisión, sino también, de su formulación y ejecución. En esta medida, los Estados tiene la autonomía para definir cuál es la ruta que garantizará y hará efectivos los derechos a la población; pero a su vez, considerando las disposiciones internacionales a las que se ha inscrito a través de tratados o acuerdos internacionales.

Dichos acuerdos o trataos de carácter internacional, se vigilan a través de la presencia de organismos internaciones como la Organización de las Naciones Unidas para la alimentación y la agricultura (FAO), como encargado de la SAN en América Latina y el Caribe. Un informe del panorama internacional de la seguridad alimentaria y nutricional en 2013, muestra 21 países como: Argentina, Belice, Bolivia, Brasil, Chile,

Colombia, Costa Rica, Ecuador, Salvador, Granada, Guatemala, Haití, Honduras, Jamaica, México, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Trinidad y Tobago y Uruguay, entre otros, han emprendido estrategias para contrarrestar los estados de inseguridad de sus países, entre ellos está México, con uno de sus instrumentos más emblemáticos como oportunidades, un instrumento de carácter interinstitucional, que funciona dentro de la lógica de un programa de transferencia condicionada de ingresos, encargado de cubrir varios frentes como: educación, salud, y desarrollo social, para contribuir al ciclo intergeneracional de la pobreza (FAO, 2013).

Quizá, uno de los puntos de encuentro con las transformaciones del Estado colombiano, es la puesta en las agendas públicas de los diferentes gobiernos (nacional, departamental y municipal), algunos problemas sociales que se hacían considerables para los Estados a nivel internacional y que marcaban pautas para el desarrollo de Latinoamérica. Otro punto considerable, son los cambios dados en las formas de hacer políticas públicas, gracias a la constituyente de 1991 se abrió paso a diferentes mecanismos de participación social, prestos a transformar las miradas tradicionales asistencialistas de las instituciones para resolver los problemas de la sociedad, introduciendo un margen de libertad para escoger-elegir lo necesario y requerido, pero sobre todo, hacer parte de la toma de decisiones, un proceso que anteriormente solo era competencia del Estado, estos cambios han estado acompañados de las diferentes orientaciones de las políticas públicas en cuanto a garantía y reconocimiento de derechos y libertades como los cambios de las orientaciones dentro de las políticas sociales, como la igualdad por la equidad, a modo de ejes de la integralidad de las políticas públicas.

Dentro de esta lógica, en la reorientación de la formulación de las políticas públicas, es fundamental destacar el rol de las instituciones formales y no formales, ya que como se vio en el primer capítulo, estas condicionan, influyen y promueven la transformación de las dinámicas de la sociedad. Cuando decimos que las instituciones (formales y no formales) moldean la conducta de la sociedad nos referimos a instituciones como: la familia, el Estado y la misma sociedad, punto de partida en especial para temas como la seguridad alimentaria es la familia, en cuestiones como: los patrones familiares alimenticios, condicionantes a la hora de establecer una alimentación sana y equilibrada, hasta lo establecido y determinado por los sistemas de producción o el sistema de salud, las características culturales y las costumbres sociales.

El Estado colombiano, ha sufrido varios cambios desde la Constitución Política de 1991, como ya se mencionó antes, uno de los cambios ha permitido oxigenar los procesos de diseño, la formulación, la ejecución de las políticas públicas, y ha marcado diferencias en sectores o subsistemas de políticas. En este caso, nos referiremos a la configuración del hambre y la mortalidad infantil como fenómeno social y como justificación de la construcción de un problema de política pública; teniendo en cuenta que su configuración está sujeta a la presencia de varios actores (sociales, institucionales, políticos, entre otros) que configuran y transforman un problema que desde hace varios años fue tratado como un problema solo de producción de alimentos, a un problema de hambre, mortalidad y desnutrición, hasta llegar a un estado que integra la producción de alimentos, la desnutrición y factores como: la calidad y la inocuidad de los alimentos. Se habla de un problema multicausal, que atraviesa diferentes subsistemas de política e implica la presencia de varios actores, así mismo, está articulado a otros problemas de política, también hace que sea interdependiente a nivel institucional (a nivel nacional, regional, territorial, local y también internacional).

Dos enfoques que delinear un problema de política pública

Alrededor de lo que hoy se conoce como seguridad alimentaria y nutricional, se encuentran distintos puntos álgidos que en algún momento harían pensar que son los ejes orientadores de las políticas de la SAN, entre ellos: la disponibilidad de los alimentos, ligada a la producción nacional de alimentos, y ésta, a la producción interna de cada región, departamento y localidad (debido a la variedad de las zonas geográficas y climáticas, sin ser sinónimo de abastecimiento y acceso a los alimentos), asociada a la alza de los precios de los alimentos por el comportamiento del mercado, y a las dinámicas de las cadenas productivas del país.

Sumado a esto, las grandes dificultades de acceder a un ingreso mínimo que determina condiciones de pobreza que se asocian al hambre y la desnutrición, sin dejar de lado los patrones de conducta ligados a las tradiciones culturales, los pueblos indígenas existentes, acompañados de las tradiciones alimenticias de cada región, además, escasez de comida, presencia de enfermedades que producen la muerte, o por el daño a las fuentes alimentarias, la aparición de factores naturales o productivos que impiden su generación, destruyen modos de vida colectivos o vulneran el control de las comunidades sobre los diferentes procesos alimentarios y se vinculan a los problemas

alimentarios fenómenos como: el desplazamiento forzado, equidad de género, acceso a tierras, entre otros.

La definición del problema de política sobre la seguridad alimentaria, se ha intentado delinear desde hace 20 años entre dos enfoques; el económico y el de salud, pero actualmente se ha logrado consolidar efectivamente como política contemplando e integrando los dos enfoques como una política de carácter integral y transversal. En un primer momento, la definición del problema de la SAN, se determinaba por las diferentes variables del hambre, pero siempre vinculada a la política económica.

El enfoque Económico

Uno de los enfoques que desde los años 90's, intento delinear y tratar las problemáticas relacionadas con el hambre, desde la economía, todo partía de la lógica de mercado, en la cual, opera la oferta y la demanda de alimentos, lo que comúnmente se conoce como el alza de los precios asociada a la disponibilidad de los alimentos. El liberalismo secciona la economía y la política, y considera que cada una funciona con lógicas diferentes; sin embargo, desde la economía política se considera que la contraposición de los valores de libertad e igualdad en los campos económico y político, son la causa de los principales problemas sociales contemporáneos: desempleo, hambre, exclusión y violencia (Velásquez, 2005).

Colombia, se insertó dentro de nuevas lógicas económicas, al finalizar los años 90's, se inscribió dentro de una estrategia económica denominada la apertura económica respaldada por el modelo neoliberal dentro del periodo presidencial de Cesar Gaviria Trujillo (1990-1994), táctica de aplicación progresiva, la cual se convertiría en una arma de doble filo que ha sido la encargada de darle una vuelta contundente a la historia de la economía del país. Lo que se conoce como neoliberalismo, está determinado como una serie de fórmulas perfectas, creadas para salvar a los diferentes países de la cruda globalización de la que eran partícipes, un modelo, que requería en un primer nivel de profundas reformas a nivel económico, pero, en un segundo momento, eran necesarias reformas políticas y sociales para lograr una sinergia que estableciera una ruta de tiempo y espacio para lograr que los países se adaptaran al mundo globalizado.

Desafortunadamente, no se consideró que no todas las formulas o modelos funcionan perfectamente cómo fueron diseñados, no siempre se tienen todos los componentes para conseguir un punto de equilibrio, detalles que no se contemplaron como: la teoría de la dependencia y de centro periferia desarrollada por Prebish para la

CEPAL, desafortunadamente el modelo neoliberal se aplicó en países que estaban en momentos diferentes para asumir las nuevas olas económicas que insertaba la globalización, estas dinámicas, insertaron a los países en vía de desarrollo a los nuevos modelos económicos en condiciones desventajosas, estas nuevas dinámicas se encargaron de hacer evidente la debilidad de estos países en los mercados competitivos de bienes y servicios, sobre todo en lo que a los alimentos respecta.

En la actualidad prevalecen las políticas neoliberales, y sus objetivos son una producción de alimentos a gran escala, donde el único fin es la rentabilidad económica y no la nutrición y el aprovechamiento biológico de los alimentos que se consumen. De esta manera, se atribuye los problemas alimenticios a la deficiencia de las estructuras productivas y a los diferentes niveles de pobreza; estos, como grandes obstáculos para que una población se alimente de forma adecuada. Para los años 90's, el problema se inserta desde el corte neoliberal de las políticas públicas, enfocado a partir de las lógicas del mercado, en esta época desde el sector económico se intentó dar comienzo a las primeras líneas para formular una la "política alimentaria".

Dentro de las disposiciones del periodo de gobierno de 1990-1994, se destinó una fuerte reducción de los tributos establecidos por el régimen arancelar y la no intervención-regulación en el mercado, según la Defensoría del pueblo (2011), la reducción de los impuestos fue de un 33%, la medida, buscaba equiparar o brindar igualdad de condiciones tanto para la producción local como para la extranjera, y así, garantizar la competitividad de los productores nacionales frente a los extranjeros. En ese sentido y de la mano de los primeros esbozos de la política alimentaria, se ligó la estrategia de apertura comercial, donde era posible adquirir alimentos a bajos costos al momento de derribar las fronteras comerciales, garantizando la disponibilidad de alimentos a los distintos consumidores.

Esta etapa es más conocida como la apertura económica, época que marco un punto de partida para la reestructuración de la economía colombiana, uno de los sectores más afectado con las medidas aplicadas fue el rural, que entre 1991-1998 tuvo un golpe en sus exportaciones agropecuarias: de 429 millones de dólares, pasó a 288 millones (Sánchez, 2002: 15). Así mismo, la producción de alimentos como los cereales tuvo más efectos negativos y sufrió las consecuencias, donde, se abarataron los precios gracias a la magnitud que tomaron las importaciones, a la apertura comercial y a la baja de las tasas arancelarias (Sánchez, 2002).

La Defensoría del pueblo (2011) sostiene que en esa época las importaciones de productos, especialmente la de alimentos aumento 230.000 a 1.150 millones de dólares (Defensoría del pueblo, 2011: 35). En este panorama, los productores de alimentos eran los más afectados, se vieron obligados a buscar mercados extranjeros para no perder sus cosechas y así, las producciones tradicionales se cambien por productos que dentro del comercio internacional fueran más competitivos y rentables (esto bajo lo que hoy en día se conoce como la política de agroindustria).

Otro, de los inconvenientes ligado a la producción de alimentos como eje de la posible estructuración de la política alimentaria, fue la redistribución de tierras, con un vínculo propio a la reforma agraria fallida y asociada al conflicto armado provocador del desplazamiento forzado. Además, existe dentro de la nueva Constitución de 1991, un reconocimiento interno a los acuerdos, tratados o pactos de carácter internacional, donde algunos organismos internacionales a través de acuerdos proponen o plantean posibles alternativas de solución a los problemas sociales (para este caso particularmente uno de los ejemplos es la adopción de disposiciones dentro de los sistemas de salud como IAMI o AIEPI, dos programas de cooperación internacional que tienen como objetivo la preservación de los estados plenos de las mujeres gestantes y lactantes), o estrategias de implementación; para eso tomamos en cuenta que una de las principales formas de garantizar o de estructurar uno de los acuerdos contemplados en el Artículo 11-2 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales pretende garantizar el derecho de toda la sociedad a estar resguardada por parte del Estado contra el hambre.

Mejorar los métodos de producción, conservación y distribución de alimentos mediante la plena utilización de los conocimientos técnicos y científicos, la divulgación de principios sobre nutrición y el perfeccionamiento o la reforma de los regímenes agrarios de modo que se logren la explotación y la utilización más eficaces de las riquezas naturales (Pacto Internacional de Derechos Económicos, sociales y Culturales, Artículo 11-2).

En esa medida, es fundamental que a nivel interno el país a través del Estado, esté en la obligación de aplicar una reforma agraria para la garantía del derecho a no tener hambre, para asegurar la disponibilidad de alimentos y el acceso a los mismos a través de pequeños y medianos productores como punto de apoyo al abastecimiento de alimentos para el consumo estable y adecuado. Todo lo que respecta a la disponibilidad

de la tierra, a la concentración de la misma, son consideradas como causal de hambre no solo en Colombia, sino en el mundo entero.

Según la ONU (2008), Colombia, es uno de los países con los índices más altos de concentración de tierra en Latinoamérica, como el no reconocimiento de la especulación de tierras de grande extensión que ha sido causal de la perdida de predios de los pequeños productores, la falta de evaluaciones concernientes a la concentración real de la tierra y por consiguiente de la propiedad en relación con el conflicto armado (despojo de tierras por desplazamiento forzado a manos de cualquier grupo para estatal), la vulnerabilidad de los campesinos que no tiene acceso a la tierra, y de estrategias reales de redistribución de las mismas, en las cuales se involucre como prioridad a aquellos campesinos que no poseen tierras para la siembra, cultivo y sostenimiento del autoconsumo de alimentos en zonas de difícil acceso.

Para Montaña (2002), la concentración de tierra en los años de 1984-1996 con datos del Instituto Geográfico de Agustín Codazzi (IGAC), se determinó que las grandes extensiones de tierra, estaban en manos de unos pocos, donde el 0,4% de los propietarios tiene por predio más de 500 hectáreas de tierra; como medida de freno a la concentración de tierra y con ella de poder; la Constitución de 1991, busca introducir reformas a nivel agrario, a través de la ley 160 de 1994, en la cual se asumía que por efecto propio sería efectiva y así lograría que los pequeños productores tengan acceso a la tierra para el cultivo de alimentos para el abastecimiento y el consumo propio.

En este sentido, podemos ver que la formulación de la política de seguridad alimentaria y nutricional como un problema de política pública, primero atravesó una larga temporada de un poco más de diez años dentro de estrategias ligadas al sector económico, el objetivo central para elaborar una política alimentaria era el mercado, como estrategia de apoyo estaban considerados programas complementarios y planes que giraron en torno a la restitución de la tierra, la consolidación de la producción agrícola, la producción para el autoconsumo, todos estos direccionados desde el sector de política económica.

Estos intentos de lineamientos de política se soportaban en las dinámicas de mercado, la apertura de mercados o también llamada apertura comercial, el vaivén de precios de los alimentos e insumos para la producción, el reconocimiento y el fortalecimiento de los sectores agropecuarios, la agricultura, la prioridad sobre la comercialización de productos internos y por supuesto las cadenas productivas como ejes de la producción de alimentos para las diferentes regiones del país.

La Defensoría del pueblo (2011), Betancourt (2006), y Montaña (2002), consideran que las estrategias propuestas desde el sector económico fallan, porque al momento de ejercer acciones para contrarrestar el hambre y los problemas alimentarios, solo se busca ejecutar acciones en pro de llenar un faltante en las dinámicas del mercado, una de las principales características a la hora de focalizar un problema de política alimentario, bajo decisiones de solución no orientadas a la intervención completa y directa, al menos en los sectores rurales más pobres, vulnerables y sin acceso a la tierra que no podían acceder a la restitución de tierra, o que no hacían parte de las cadenas productivas, además, no tenían cultivos ni siquiera para el autoconsumo.

Los errores de acción antes mencionados dejan como resultado fuertes intentos fallidos para formular una política alimentaria orientada por el sector de la económica. Así mismo, son evidentes los descuidos para establecer a través de la política, la garantía de un derecho básico de la primera infancia reconocido en la Constitución, este intento de política alimentaria con orígenes en el subsistema de política económica y las soluciones planteadas habían sido solo el resultado de estrategias asistencialistas a las cuales el país había estado acostumbrado.

Según Ortiz (2003), las diversas estrategias que no se tuvieron en cuenta desde el Ministerio de Hacienda y el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, para la formulación de una política alimentaria (así se denominaba entre 1990-2002), es que debía ser considerado como un problema multicausal, por lo tanto, para considerar el éxito de las acciones emprendidas para solucionar las problemáticas sociales deben estar integradas y articuladas entre sí.

Otro de los posibles errores a partir de la Constitución 1991, fue la descentralización y desconcentración, aquello considerado como la determinación de competencias para las distintas regiones, departamentos y municipios, en donde los ejercicios para la toma de decisión y la formulación de una política, no contó con un canal de comunicación e información entre el nivel nacional, departamental y local, no permitió considerar la realidades de cada uno de los niveles administrativos del Estado y consolidarlas en una política nacional, razón que pudo ser determinante en la formulación de la política alimentaria y justificación para la existencia de políticas departamentales de seguridad alimentaria en periodos distintos a los nacionales.

Dentro de los mismos problemas entre los niveles nacional, departamental y local, se encontraban los problemas administrativos, ya que los distintos niveles administrativos y de acuerdo a la población y ubicación geográfica las partidas

presupuestarias e institucionales no eran las mismas, esto, acompañado de la corrupción que existía alrededor de los presupuestos estatales; no todos los recursos llegaban, la asignación fallaban con respecto a los cálculos en cuanto a población y zona geográfica, de hecho, habían y aún existen poblaciones no reconocidas como municipios aun teniendo las condiciones para serlo, niveles administrativos a los que no les llegaban, ni les llegan sus partidas presupuestarias.

Así mismo, y no solo para esta política, las olas de violencia marcaron la época y generaron los desplazamientos más fuertes de la historia fueron causal de fracaso para las estrategias pensadas y algunas aplicadas; para finalizar con los cambios de gobierno y la no formulación de una política pública, las estrategias emprendidas no se hacían continuas, por lo tanto, los programas o compromisos adquiridos por el sistema institucional no se cumplían o se cortaban en la mitad de la ejecución, además, no existió un mecanismo de información que permitieran dar seguimiento y control a lo planeado.

El panorama en el que se buscaba posicionar la elaboración de la política era complejo, un momento de transición, en el cual, no solo a nivel nacional, el Estado y todas sus formas estaban cambiando, sino también, porque la mundialización de los mercados había llegado a su punto más alto y la crisis económica había hecho estragos en la disponibilidad de los alimentos, motivos que fueron condicionantes para que los intentos del sector económico de formular una política pública alimentaria fracasara. Estas mismas condicionantes, dieron paso a lo que hoy conocemos como nuevas formas de gobernanza, variables explicativas de las distintas fases de las políticas públicas y de la forma en la que funcionan los Estados, no solo en Colombia, sino, a nivel mundial.

Siguiendo la misma línea de Ortiz (2003), una de las herramientas que intento viabilizar la política económica para la consolidación de sus estrategias en la formulación de la política alimentaria, fue un intento de crear varios mecanismos de control, entre ellos: organismos de coordinación, mesas de trabajo como: la mesa nacional para la construcción de la política alimentaria, donde sus actores más representativos eran instituciones ministeriales del gobierno, Protección social, Agricultura y Hacienda; un Consejo de Seguridad Alimentaria de carácter nacional y un Comité de Prevención y Control de las Deficiencias de Micronutrientes (CODEMI), que entre los cambios de gobierno y reestructuración ministerial llevada a cabo por la reforma del Estado con la Constitución de 1991, fueron dados de baja durante varios años.

Antes de finalizar el repaso por el enfoque económico, se puede observar cómo los procesos de toma de decisión vinculados al problema del hambre según las fallas de las estrategias propuestas, no contemplaba las prioridades que en su momento eran necesarias para la puesta en marcha de una solución eficaz que lograra resultados, quizá, la fuerte presencia de las instituciones del sector económico marcaron los procesos de formulación de la política y no contemplaron otras posibilidades que integran todos los sectores que estaban vinculados al problema como: la educación, la salud. Cabe resaltar, que cuando las problemáticas son multicausales, es necesario unir fuerzas y estructurar estrategias integrales a través políticas públicas, la posibilidad de articular sectores, estrategias y trabajar en conjunto, permite consolidar la elaboración de políticas públicas.

A continuación tenemos la tabla 3, resumen de las estrategias planteadas para la formulación del problema alimentario y las instituciones que estaban a su posible cargo, esta tabla, permite ver como estaba direccionada la formulación de la posible política pública desde el enfoque económico.

Tabla 3. Resumen de enfoque del mercado sobre la posible política alimentaria 1990-2002 (aproximadamente)

Estrategia/programa	Institución	Sector Institucional
Programa de Comercialización Social de Alimentos.	ALMAGRARIO – Corporaciones de abastos (entidades vinculadas)	Ministerio de Agricultura y desarrollo rural
Mercaplazas: se trataba del impulso de supermercados populares	Instituto de Mercadeo Agropecuario (IDEMA) (Entidades vinculadas)	Ministerio de Agricultura y desarrollo rural
Despensas y Lanchas-tienda.	FINAGRO-ALMAGRARIO (Entidades vinculadas)	Ministerio de Agricultura y desarrollo rural
Capacitación, transferencia de tecnología y fomento de la acuicultura rural.	CORPOICA (cooperación mixta)	Ministerio de Agricultura y desarrollo rural
Modernización rural y Desarrollo empresarial campesino.	FINAGRO-COMMCAJA-BANAGRARIO (Entidades vinculadas)	Ministerio de Agricultura y desarrollo rural

Fuente: Tabla: elaboración propia, datos recogidos de la Defensoría del pueblo (2011).

El enfoque de Salud

Según Schejtman (1994), después de ver que el problema sobre la seguridad alimentaria y nutricional como un problema de producción de alimentos desde el sector económico, se vuelve necesario integrar al sector salud para hacerle frente a las consecuencias generadas por el hambre y la malnutrición; enfermedades consecuencia del aislamiento

de este sector del tratamiento del problema; también, se debe considerar la inclusión del sector de medio ambiente, y lo social.

Para adelantar los procesos de definición del problema y por consiguiente, la formulación de una política de SAN, se vuelve estratégico y necesario identificar las acciones integrales y determinar claridad en relaciones entre los diferentes niveles de gobiernos, y los espacios territoriales, así establecer prioridades de acuerdo a las zonas, las estructuras productivas, sociales, políticas y culturales, para que estas delimitaciones posibiliten articular las regiones en la focalización del problema.

El segundo enfoque, y actualmente orientador de la consolidación de un problema público y con este, una política pública SAN. El enfoque de salud, toma fuerza a partir del año 2000 y retoma el proceso de la formulación de política, ya no bajo la lógica de la política alimentaria, sino como una política de seguridad alimentaria y nutricional, los primeros pasos, se dieron desde las organizaciones de médicos, enfermeras y nutricionistas del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, quienes habían dado muestras de que los niños menores de cinco años estaban siendo afectados por enfermedades asociadas a la desnutrición global y crónica de los niños y niñas menores de cinco años.

Para el año 2005, se obtiene los resultados de una encuesta direccionada por el ICBF que hasta la actualidad ha podido elaborar un reporte más completo (1986-1995-2000-2005-2010) de la situación del estado de inseguridad alimentaria de la población; para el primer informe del 2005, se determinó que los niños y niñas menores de cinco años padecían de desnutrición global en un 7% y un 12 % de desnutrición crónica a nivel nacional. La misma encuesta, determina que existe carencia de micronutrientes, por ejemplo: de la vitamina A 32%, Zinc 62% y Calcio el 86% de la población global tienen deficiencias; así mismo, el 45% de las mujeres embarazadas y el 33 % de los niños y niñas menores de cinco años , han presentado cuadros graves de anemia (ENSIN, 2006).

Tabla 4. Evolución de la Desnutrición en Menores de Cinco Años

Niveles de Desnutrición	Años				
		1986	1995	2000	2005
Crónica (Talla/edad) Urbana-Rural	Total	16.6	15.0	13.5	12.0
	Urbana		12.5	10.8	9.5
	Rural		19.1	19.4	17.1
Global (Peso/edad)	Total	10.1	8.4	6.7	7.0
	Urbana		6.6	5.7	5.6

Urbana-Rural Total	Rural		11.4	8.9	9.7
Aguda (peso/talla)	Total	2.9	1.4	0.8	1.3
Urbana-Rural	Urbana		1.0	0.7	1.2
Total	Rural		2.1	1.0	1.3

Fuente: Datos obtenidos de Profamilia de la Encuesta Nacional de Demografía y Salud (ENSIN). Años: 1986-1995-2000-2005.

Los intentos fallidos de una política alimentaria por el sector económico, con la negación del derecho a la alimentación, se hace evidente con las cifras de desnutrición en los primeros infantes presentadas en el año 2005 por la Encuesta Nacional de Demografía y Salud. En ese momento, las orientaciones sobre las políticas sociales en especial, las de la pobreza extrema y el hambre, ya se había reformulado desde los organismos internacionales y con la presencia de estos, se ejercía presión a los estados para poner en sus agendas públicas las nuevas orientaciones del problema.

El problema de la política

Ortiz (2006), determina que uno de los precedentes de la formulación de la política de seguridad alimentaria y nutricional, es el concepto determinado por la FAO, el cual sobrepasa las barreras económicas, integrando el aspecto social y el de salud, un arduo proceso de formulación, que se ampara en las figuras de mesas de trabajo y los comités que se consideraron en años anteriores y que a su vez vincula todos los sectores involucrados directamente o indirectamente en la definición del problema, con variables transversales determinantes como: el cambio climático, el medio ambiente, la responsabilidad del Estado y la participación de la sociedad, en los procesos de toma de decisión de las políticas públicas.

En el proceso de formulación de la política pública con un enfoque integral, tuvo la participación de actores institucionales como el Ministerio de Salud¹⁴, Agricultura y Desarrollo Rural, Comercio, Industria y Turismo, Educación Nacional, Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, la Agencia Presidencial para la Acción Social, el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, el Departamento Nacional de Planeación, el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural (INCODER), el Instituto Nacional de Vigilancia de Medicamentos y Alimentos (INVIMA), el Instituto Nacional de Salud (INS), el Instituto Colombiano Agropecuario (ICA), las Entidades Territoriales y sus diferentes secretarías (OSAN, 2011).

¹⁴ Ministerio que en el periodo de gobierno comprendido entre 2002-2006 se fusiona con el Ministerio de protección social y se mantiene así actualmente.

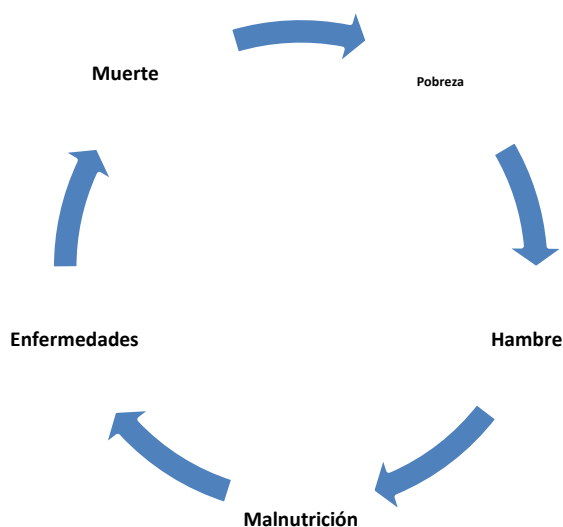
Por el lado de la sociedad, se consideran a los líderes comunales, las agremiaciones, grupos de madres comunitarias, movimientos sociales, grupos de diferentes etnias; también, el programa Red de Seguridad Alimentaria (ReSA), la asociación de cafeteros, de productores de arroz, asociación de productores orgánicos, los comedores comunales, agricultores, pescadores, elaboradores de alimentos, transportistas, distribuidores al por mayor y al por menor y consumidores (OSAN, 2011).

A nivel Internacional, se contó con la presencia de agencias internacionales como: la Organización de las Naciones Unidas (ONU), Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la agricultura (FAO), Programa Mundial de Alimentos (PMA), Cooperación Internacional, Hogares familiares de Francia, la Red de Gestión de la Innovación en el Sector Agroalimentario INNOVAGRO; entre otros (OSAN, 2011).

El debate para la definición del problema de política tenía como eje fundamental una visión relacionada con la salud, lo social, como componente básico de una política pública, una acción que hace parte de la responsabilidad del Estado, entre los temas incluidos en la agenda, según el Observatorio de Seguridad Alimentaria y Nutricional (2011), estaban cinco elementos principales para orientar la política pública, integradores de varias dimensiones, lo cual, permite cubrir varios frentes de la cadena de problemas multicausal de la seguridad alimentaria y nutricional; nos referimos a la disponibilidad, el acceso de alimentos, el consumo de los mismos, su aprovechamiento y calidad.

Betancourt (2006), reconoce que uno de los planteamientos más frecuentes desde los organismos internacionales para la formulación del problema de política, es un círculo vicioso de la alimentación, dicho círculo, se presenta a raíz de la debilidad o inexistencia de políticas públicas integrales que determinen instrumentos destinados a redistribuir los ingresos, además, sostiene que la ausencia de este tipo de medidas genera círculos problemáticos como: pobreza-hambre-malnutrición-enfermedad-muerte; la limitación a la población al acceso de bienes y servicios en la mayoría de los casos hacen que las consecuencias producidas por este tipo de problemas no tengan reversa.

Esquema 1. Círculo problemático de SAN



Fuente: Datos suministrados de Betancourt (2006). Esquema, elaboración propia.

Otra de las consideraciones claves para la definición del problema de política, es la población a quien está orientada, quienes son la prioridad; para esto, los respectivos fundamentos están dados por organismos internacionales como la UNICEF (2008), que avalan estudios realizados desde varias ramas como: la medicina, la psicología, la antropología, la sociología, la educación, y otras; las cuales determinan la importancia que tiene el desarrollo pleno de la primera infancia, dicho desarrollo debe ser integral para que en las edades posteriores no tenga repercusiones permanentes, en los cinco primeros años y 11 meses de vida de los niños y niñas, etapa en la que se forman los componentes de la inteligencia en el cerebro, la personalidad, el comportamiento social; se considera que esta es una etapa de atención completa, así, se garantizará el crecimiento y desarrollo de los niños y niñas; sí, no se brindan las condiciones necesarias para asegurar estos procesos, es posible que los primeros infantes vean afectada la posibilidad de educarse y mantener un desempeño escolar estable.

En esa medida, se vuelve necesario determinar instrumentos de política que se direccionen al desarrollo integral de esta etapa y que estas herramientas tengan efectos multiplicadores, considerando situaciones como la pobreza extrema, la falta de cobertura de los sistemas educativos, las enfermedades a causa de la desnutrición, y circunstancias que ponen a los niñas y niños en desventaja con aquellos que sea por su

condición social u otro motivo, han tenido un desarrollo completo en su primera infancia.

Según Betancourt (2006), la formulación de este tipo de problemas debe tener enfoques complementarios, es decir; debe ser asistencial ante los problemas existentes, pero al mismo tiempo preventivo, de organización y desarrollo, con una base institucional fuerte, donde la estructura de organización para la ejecución de la política sea la coordinación y la comunicación, sobre todo, a la hora de aterrizar las políticas a los distintos niveles de administración departamental y municipal. Dentro del proceso de formulación, es el Ministerio de Salud quien dirige las concertaciones ante los diversos planteamientos, la prioridad desde este sector está orientada a que el hambre y la malnutrición no produzcan efectos adversos en el ciclo vital de los niños y niñas, vinculan un estado integro de salud al reconocimiento del derecho a la alimentación plena de los primeros infantes, con un vínculo hacia la dimensión económica y social, como ejes articuladores del problema.

Una consideración importante dentro del proceso de toma de decisión es el reconocimiento y participación de lo que el Observatorio de Seguridad Alimentaria y Nutricional (OSAN) (2011), determinación de los actores sociales como agentes visibilizados; actores que tienen varias relaciones con la estructura del problema y que se vuelven determinantes para la formulación de soluciones, un ejemplo de esto puede ser la Organización ReSa mencionada anteriormente y que actualmente funciona como un programa de apoyo productivo de alimento a las familias para garantizar la alimentación básica de la población desplazada.

Otro punto importante en este proceso, fueron las determinaciones tomadas en la Constituyente de 1991 correspondientes a la SAN y a la soberanía de la misma, donde se determina que no solo es necesario una política de carácter nacional, sino que debido a las condiciones geográficas, medioambientales, climáticas, culturales y sociales, es fundamental determinar y diagnosticar la situación particular de cada región, departamento, distrito, y municipio.

Siguiendo la línea de Betancourt (2006), uno de los potenciales para esta política, era la disposición hacía los entes territoriales para caracterizar las regiones y localidades, ya que esto permitiría evitar las fallas de la implementación de las políticas, y daría la posibilidad de establecer un puente con la realidad de cada región,

departamento, distrito y municipio de manera específica¹⁵, y, de ser necesario con tipificaciones particulares que abrieran las puertas para dar tratamiento específico a la problemática; así, el establecimiento de las políticas públicas como una expresión de las acciones del Estado.

A continuación encontramos la tabla 5 que resume las estrategias planteadas para el problema de SAN y las instituciones que estaban dentro del proceso de formulación de la política desde el enfoque de salud, acompañada de una descripción del direccionamiento de la política pública de seguridad alimentaria y nutricional.

Tabla 5. Resumen de enfoque de salud que arranco el proceso de definición del problema de política pública de seguridad alimentaria 2002-2008 (aproximadamente)

Estrategia/programa	Institución	Sector Institucional
Hogares Comunitarios -FAMI- Familia, Mujer e Infancia.	Instituto Colombiano de Bienestar Familiar-ICBF	Ministerio de Salud
Hogares Infantiles: cuya población objeto eran los niños y niñas entre 3 meses y 6 años	Instituto Colombiano de Bienestar Familiar-ICBF	Ministerio de Salud
Atención Complementaria al Escolar y Adolescente	Instituto Colombiano de Bienestar Familiar-ICBF	Ministerio de Salud
Recuperación Nutricional - Ambulatoria:	Empresa Social del Estado -ESE	Ministerio de Salud
Recuperación Nutricional - Hospitalaria:	Empresa Social del Estado -ESE	Ministerio de Salud
Intervención Nutricional Materno - Infantil:	Empresa Social del Estado -ESE	Ministerio de Salud
Atención Integral al Anciano y Familia Indígena-complementos alimentarios	Instituto Colombiano de Bienestar Familiar-ICBF	Ministerio de Salud
Jardines Infantiles.	Instituto Colombiano de Bienestar Familiar-ICBF	Ministerio de Salud

Fuente: Tabla, elaboración propia, datos recogidos de la Defensoría del pueblo (2011).

Conceptos orientadores de la política

La consolidación de la política efectivamente retoma un enfoque integral, en conjunto, está focalizada específicamente a la primera infancia, las madres gestantes y lactantes, las personas en situación de desplazamiento forzado, la equidad de género, aquellos que se hayan visto afectados por desastres naturales, cualquier tipo de discapacidad, las

¹⁵ Hablamos de la capacidad de producción de cada región, del uso respectivo de los suelos de sus productos alimentarios como parte de la cadena alimentaria, del costo de materias primas para la agroindustria de alimentos dependiendo de la ubicación geográfica, que determine cadenas productivas al interior de cada región y su capacidad de incidir en los procesos regio- locales de desarrollo a partir de las ofertas mínimas de alimentos, es decir, que se construyan políticas públicas desde la descentralización del poder (Betancourt, 2006).

desigualdades sociales y económicas, todos los grupos étnicos reconocidos por la Constitución de 1991, los campesinos y la población que carezca de recursos. Dentro de esa misma lógica, se consideró necesario concentrar acciones hacia el manejo social del riesgo, dentro de acuerdos previos con la sociedad para estar preparados frente a cualquier tipo de contingencia que pueda poner en riesgo la calidad de vida de la población. Así, la política se dirige a la población que más expuesta se encuentra de padecer hambre, y con ella, malnutrición, enfermedad y muerte.

La política está orientada por principios que se recogen desde la Constitución Política de 1991, bajo la lógica de garantizar principalmente los derechos fundamentales de la población, entre ellos y para este caso el derecho a la alimentación; así mismo, preservar los derechos sociales, económicos y también, determinar normas y reglas, que admitan establecer deberes a la sociedad para preservar los estados de seguridad alimentaria y nutricional de la población. También, se tiene en cuenta los acuerdos asumidos por el Estado y la familia como estructura de la sociedad, acuerdos, que permiten el mantenimiento de las relaciones entre la sociedad y el Estado y con ellas la acción efectiva de las políticas públicas destinadas a solventar las necesidades de la sociedad (CONPES 113, 2008).

Particularmente, esta política tiene seis principios que determina la dirección de la política a nivel nacional y que sirven como naves de vuelo para las políticas departamentales, regionales, locales y los diferentes niveles de gobierno del Estado; hablamos del derecho a la alimentación, la equidad social, una noción de género, una perspectiva de sostenibilidad de la política, la corresponsabilidad y el respeto a la identidad y diversidad cultural. Se garantiza un derecho, se promueve justicia social y con ella, se abren espacios para la inclusión de grupos de población vulnerable, dispone espacios para establecer igualdad de condiciones entre hombres y mujeres, de igual forma, se hace fundamental considerar la diversidad cultural y el respeto por la identidad, eso implica la integración de los diferentes modos de producción considerados por las diferentes etnias y campesinos, las diferencias en el consumo de los alimentos, lo que no implica que los pueblos se aislen de las dinámicas generales del resto de la sociedad o que sean excluidas de las practicas del mercado, sino que sean tenidas en cuenta y respaldadas para su preservación y de ser posible su fortalecimiento.

A nivel institucional, se determina escenarios que permitan que la política sea de carácter permanente y tenga sostenibilidad en el tiempo, dentro de esa lógica, garantizar las partidas presupuestarias necesarias para su ejecución y sostenibilidad, así

mismo, garantizar el recurso humano, técnico e institucional que la política requiera. Por el lado de la población, es necesario involucrar a la sociedad en los procesos de formulación y de ejecución, la participación de diversos actores desde los organismos internacionales hasta la familia, determina nuevas dinámicas entre la sociedad y el Estado, y permite establecer compromisos compartidos para el éxito de la política de SAN, en donde ésta se convierte en una herramienta clave para el establecimiento de políticas públicas en todos los niveles de administración y de gobierno (CONPES 113, 2008).

Las políticas públicas de Seguridad Alimentaria y nutricional en Colombia

El diseño de las políticas públicas en Colombia, en relación con la seguridad alimentaria y nutricional son un reto en los distintos niveles de gobierno, es en estos niveles, donde, se deben aterrizar las políticas de acuerdo con cada realidad de la zona, aquí, se integra a la población y se coordina de cerca las acciones emprendidas por el Estado; en un momento de la cadena de gestión del Estado, las políticas públicas de SAN, son vínculos interinstitucionales que han permitido la generación de un diseño de tipo multisectorial para su concepción y aplicación, de la seguridad alimentaria y nutricional.

Es un determinante dentro de los procesos de formulación, que se tenga en cuenta la particularidad de los entes territoriales dentro de la formulación de política pública, ya que los últimos 15 años los niveles de gobierno han sufrido varios cambios, el primero por la centralización de los recursos conocida como el Sistema General de Participaciones, que representó un recorte presupuestal que limitaba cualquier tipo de acción y el segundo para el año 2012, con la ley 1530 de regalías, que reajusta el presupuesto obtenido por las regalías, ahora, se destina directamente a las regiones que las producen en las proporciones correspondientes, eso permite que las prioridades cambien y que el margen de acción para algunas regiones, departamentos, municipios o distritos, sea más amplio que para otras.

Los avances en el proceso de formulación de las políticas de SAN en los entes territoriales no son homogéneos, hay unos departamentos que llevan la delantera, entre ellos tenemos a Antioquia, departamento que tiene una política SAN desde el año 2003 y con ella, un comité que cumple con la funciones de la comisión que se dispuso años después en la formulación de SAN a nivel nacional. MANA, así se denomina la política SAN en Antioquia y su proceso de formulación se vuelve interesante; primero porque es atípico a los tiempos de los niveles nacionales; segundo, porque para el año 2000 el

departamento según datos de medicina legal, tenía de 149 a 200 niños muertos por las distintas variaciones de la desnutrición; tercero, y quizá para esta investigación el más importante, su elección de instrumentos y su efectiva ejecución, dos condiciones que la convierte en una política modelo para los otros departamentos que no habían adelantado procesos de formulación de SAN.

Así podemos observar un breve recorrido por lo que ha pasado con la SAN en el país, a continuación, tenemos la tabla 6, resume al año 2012 qué departamentos han logrado la formulación de una política pública o un plan SAN y su institucionalización. Colombia, tiene 32 departamentos de los cuales solo 22 han aprobado estrategias SAN, el único departamento que ha declarado una política es Antioquia y sin termino de tiempo.

Tabla 6. Departamentos que adelantaron estrategias sobre SAN hasta el año 2012 (políticas, planes o programas)

Departamento	Política aprobada
Amazonas	Ordenanza 026 del 03 de Diciembre de 2011. Plan Departamental de SAN 2011 - 2021 "MONIYA - AMENA Árbol de la Abundancia"
Antioquia	Ordenanza 017 de noviembre 07 de 2003 se adopta la Política Pública de Seguridad Alimentaria y Nutricional para los menores de 14 años y sus Familias.
Atlántico	Ordenanza 0095 Publicación Agosto 13 /2010 Plan SAN "PANAL" 2010-2019
Bogotá D.C.	Decreto 508 del 06 de noviembre de 2007. Política Publica de Seguridad Alimentaria y Nutricional 2007-2015
Boyacá	Ordenanza Departamental 011 de 2008 Plan Integral de Seguridad Alimentaria y Nutricional– P.I.S.A.N. Boyacá 2009-2019
Caldas	Plan Departamental de Seguridad Alimentaria y Nutricional de Caldas 2007 - 2017
Caquetá	Ordenanza 005 del 24 de Febrero de 2012, adopta el Plan SAN - Caquetá Nutrido y Saludable "CANUTSA" 2011-2020
Cauca	Ordenanza 037 del 05 de Mayo de 2009 Plan SAN Cauca Sin Hambre 2009-2018
Cesar	Ordenanza N° 000008-Julio 28 de 2010 Plan Departamental de SAN "Corazón Contento" 2010-2019
Choco	Ordenanza 029 del 11 de Diciembre de 2008 Gerencia Departamental de SAN, para Plan BITUTE
Cundinamarca	La CISANCUN y el Comité Directivo tienen como plazo final de presentación del documento de Política para su aprobación el día 31 de julio 2012. Plan Alimentario y Nutricional de Cundinamarca Humano, Económico y Social - PANCHES-
Guainía	Ordenanza N° 083 de abril de 2011, deroga Ordenanza 118 de 2011 Plan Departamental y Municipal de SAN "CATUMARE" 2010-2019
Guajira	Decreto 020 Enero de 2009 Plan Departamental "Guajira Sin Jamushiri 2008-2015 Ordenanza 260 de 2008 Programa Guajira sin Jamushiri y Plan SAN
Guaviare	Ordenanza N° 06 (Mayo 03 de 2011) Plan SAN "UMARÍ" 2001-2019
Magdalena	Ordenanza 006 del 25 de septiembre de 2009 Plan de Seguridad Alimentaria y Nutricional del Magdalena 2009-2017 (Plan Agroalimentario y Nutricional)

Nariño	Ordenanza No. 027 del 30 de noviembre de 2010 Plan Decenal de Soberanía y SAN 2010-2019
Putumayo	Ordenanza 630 del 24 de junio de 2011. Plan SAN 2011-2019(Putumayo con Seguridad Alimentaria, Bienestar y Progreso)
Quindío	Ordenanza 050 del 25 de Noviembre del 2010 Plan Departamental Soberanía y Seguridad Alimentaria y Nutricional del Quindío 2009-2020
Sucre	Ordenanza No. 42 del 27 de Julio de 2010 - Adopta el Plan SAN "Mejoramiento Alimentario Familias Unidas para el Fortalecimiento Social -MAFUFOS" 2010-2019
Tolima	Ordenanza 028 del 12 de mayo de 2006. Política y Plan Territorial de Seguridad Alimentaria y Nutricional 2008-2015
Vaupés	Ordenanza No 002 del 18 Enero 2011 Plan SAN "DABACURI" 2010-2019
Vichada	Ordenanza 010 del 31 de julio de 2011 Plan SAN Vichada Segura y Soberana en la Alimentación y Nutrición "VISSAN" 2011-2019

Fuente: Datos tomados del informe cualitativo de los avances de SAN 2012-ICBF. Tabla, elaboración propia.

La Política Pública de Seguridad Alimentaria y Nutricional

Actualmente en Colombia está vigente el CONPES¹⁶ SOCIAL No.113 de 2008, Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (PSAN), un resultado de un proceso de participación y colaboración entre entidades del nivel nacional, departamental y municipal, con participación activa de organizaciones de la sociedad civil, y la presencia de los organismos internacionales. Así, se constituye la seguridad alimentaria y nutricional como una política de Estado. Una política que se sostiene dentro el Plan Nacional de Desarrollo: “Estado Comunitario: desarrollo para todos” 2006-2010 del segundo mandato presidencial de Álvaro Uribe Vélez.

La política se institucionaliza a través de un “CONPES SOCIAL 113 del 2008”¹⁷, la implementación de ésta, se realizará mediante el Plan Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (PNSAN)¹⁸, políticas, planes y programas departamentales, municipales, distritales o regionales de SAN, que garanticen su continuidad en armonía con esta política, y se expresen en los planes de desarrollo, planes de inversión y los planes de acción de cada entidad. Tanto la PNSAN como los planes territoriales, se

¹⁶ Consejo Nacional de política social y económica.

¹⁷ Documento Conpes Social número 113 “Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (PSAN)” Versión aprobada. Bogotá, 31 de marzo de 2008.

¹⁸ Plan nacional que solo hasta el 13 de marzo de 2013 pudo consolidarse, a diferencia de algunas regiones y departamentos que han aprobado políticas y planes de acción para dar cumplimiento con las disposiciones no solo del CONPES 113, sino de la constitución, como es el caso de Antioquia que formula una política desde el año 2001, sigue vigente y se adecua constantemente a las necesidades y realidades del departamento.

deben ajustar y actualizar para que estén acordes con los planes de desarrollo y las políticas de cada gobierno.

La política nacional, comprende ejes básicos para su funcionamiento, estos, deben ser contemplados en los niveles locales para la formulación de las políticas públicas, los ejes son cinco: acceso a los alimentos, disponibilidad, aprovechamiento y utilización biológica, consumo y calidad de los alimentos. Así, el concepto SAN es el resultado de la articulación de estos como proceso o cadena de factores condicionantes (CONPES 113, 2008).

En ese sentido, la **Disponibilidad:** se puede entender como la oferta de alimentos que tiene el mercado de determinado territorio. El **Acceso:** hace referencia a las condiciones que garantizan que las personas adquieran los alimentos necesarios para su subsistencia. Así mismo, el **Consumo:** se relaciona con lo que comen las personas. Posteriormente, tenemos el **Aprovechamiento o utilización biológico de los alimentos:** proceso de aprovechamiento que está determinado por el estado de salud de las personas, los entornos y estilos de vida, la situación nutricional de la población, la disponibilidad, la calidad y el acceso a los servicios de salud, agua potable, saneamiento básico y por el medio ambiente (CONPES 113, 2008).

Tenemos por ultimo a **La Calidad e inocuidad de los alimentos:** teniendo en cuenta que no se puede prescindir de la inocuidad de un alimento al examinar la calidad, dado que la inocuidad es un atributo de la calidad. Sus determinantes básicos son: la normatividad (elaboración, promoción, aplicación, seguimiento); la inspección, vigilancia y control; los riesgos biológicos, físicos y químicos y la manipulación, conservación y preparación de los alimentos (CONPES 113, 2008).

Estos ejes están organizados en dos dimensiones y en aspectos transversales. Una dimensión corresponde a los medios económicos (seguridad alimentaria) y abarca los ejes de acceso y disponibilidad de los alimentos. La otra dimensión se asocia a la calidad de vida (seguridad nutricional) comprende los ejes de consumo y aprovechamiento biológico de los alimentos. El eje de calidad e inocuidad es transversal a estas dos dimensiones; así como los aspectos institucionales y las relaciones entre actores.

A continuación, encontramos la tabla 7, en donde encontraremos un resumen de los objetivos general (el primero de la tabla) y específicos con su respectiva estrategia e institución, para dar un breve panorama de lo establecido como política pública (la instrumentación de la política la podremos mirar en el siguiente capítulo con una

política de un departamento en particular), una directriz que sirve de guía para los departamentos, distritos y municipios. Sin embargo, cabe resaltar que un punto interesante de los procesos de formulación de políticas públicas, al menos para Colombia, se determinan por las particularidades que las mismas políticas consideran, se debe tener en cuenta al momento de elaborar diagnósticos la realidad de cada lugar en el que se formula la política, para así no caer en el error de generalizar; para cada proceso es necesario tener en cuenta lo que cada nivel poblacional requiere.

Tabla 7. Resumen de la Política pública SAN

Objetivos	Estrategias	Instituciones
Garantizar que toda la población colombiana disponga, acceda y consuma alimentos de manera permanente y oportuna, en cantidad, variedad, calidad e inocuidad.	Desarrollo institucional	Ministerio de Salud y protección social
Articular los diferentes programas, proyectos y acciones inter e intrasectoriales, en el marco del Sistema de Protección Social y de la promoción social, para lograr un mayor impacto de la política en la población, en especial sobre la más vulnerable y en mayor riesgo.	Planes territoriales de seguridad alimentaria y nutricional	Ministerio de Salud y protección social- Secretarías de Salud-secretarías PSAN
Promover e incentivar la producción nacional de alimentos de la canasta básica de manera sostenible y competitiva, que permita garantizar el suministro permanente y estable de los alimentos a la población colombiana y participar en el comercio exterior.	Focalización	Ministerio de agricultura y desarrollo rural
Crear las condiciones para que la población colombiana, en particular los grupos de población en condiciones de vulnerabilidad, tenga acceso como mínimo a los alimentos de la canasta básica, que le permita satisfacer las necesidades alimentarias y nutricionales. De la misma manera, desarrollar competencias para impulsar la producción para autoconsumo y para generación de ingresos.	Alianzas estratégicas	Ministerio de agricultura y desarrollo rural- secretarías de agricultura y desarrollo rural- sector privado
Garantizar a la población colombiana, en situación de inseguridad alimentaria y nutricional, el acceso físico a los alimentos, o los medios para acceder a ellos, especialmente a la población afectada por desastres naturales y antrópicos.	Participación comunitaria y ciudadana	Comisión Intersectorial de Seguridad Alimentaria y Nutricional (CISAN)
Crear condiciones para un mejor desarrollo educativo contribuyendo al rendimiento escolar de los estudiantes, a su asistencia regular a la escuela y permanencia en el sistema educativo.	Información, educación y Comunicación	Ministerio de tecnologías de la información y las comunicaciones- Ministerio de educación.
Promover hábitos y estilos de vida saludables que permitan mejorar el estado de salud y nutrición de la población, y prevenir la aparición de enfermedades asociadas con la dieta.	Información, educación y Comunicación	Ministerio de tecnologías de la información y las comunicaciones- Ministerio de educación.
Mejorar el acceso y la calidad de los servicios en salud, saneamiento básico, agua potable y energía, que permitan una mejor utilización y	Desarrollo institucional	Ministerio de Salud y protección social

aprovechamiento biológico de los alimentos.		
Asegurar la calidad y la inocuidad de los alimentos.	Seguimiento y evaluación	Ministerio de Salud y protección social-ICBF-Comisión Intersectorial de Seguridad Alimentaria y Nutricional (CISAN)
Desarrollar y fortalecer la institucionalidad para la seguridad alimentaria y nutricional en los diferentes niveles de gobierno.	Desarrollo institucional	Ministerio de Salud y protección social –secretarías técnicas departamentales, distritales, municipales

Fuente: Datos tomados del CONPES 113 de 2008. Tabla, elaboración propia.

Dentro del marco de lo anteriormente expuesto, nos encontramos con una de las estrategias determinante dentro de los nuevos modelos de gobernanza horizontal del Estado colombiano, ya que esta es una de las políticas eje de la política social en Colombia, el CONPES 113 de 2008, establece, que una de las propuestas establecidas como condición para la ejecución de una política pública de SAN, es la participación de varios actores involucrados dentro de la misma.

La participación se hace necesaria para desarrollar las líneas establecidas dentro de la política, dar seguimiento y control a la PSAN, y así, la construcción de una comisión de carácter intersectorial de seguridad alimentaria y nutricional (CISAN), conformada por varios Ministerios; el de salud y Protección Social, Agricultura y Desarrollo Rural, Comercio, Industria y Turismo, Educación Nacional, Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, el Departamento Nacional de Planeación, la Agencia Presidencial para la Acción Social y el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar. También, la presencia de grupos organizados de los diferentes productores, agricultores, ONGs, organizaciones, empresas y entes privados.

Una estrategia que involucra diferentes actores y que su función sea realizar seguimiento y control, esto, en conjunto con los entes de control institucionales del Estado y las organizaciones encargadas de preservar los derechos humanos, una comisión u comité, dentro de un esquema de apoyo para los procesos de formulación y ejecución de la política y como respaldo a los modos de gobernanza horizontal planteadas por los nuevos gobiernos colombianos.

CAPÍTULO III

ANÁLISIS DE LA FORMULACIÓN Y ELECCIÓN DE INSTRUMENTOS DE LA POLÍTICA PÚBLICA: MEJORAMIENTO ALIMENTARIO Y NUTRICIONAL PARA ANTIOQUIA (MANA)

El desarrollo práctico de esta investigación se desenvuelve a partir de un análisis de la elección de los instrumentos de la política de Seguridad Alimentaria y Nutricional en Colombia, específicamente en la política elaborada en el departamento de Antioquia. Como lo mencionamos en el primer capítulo, nos concentraremos en el momento de la formulación de la política. En primer lugar, haremos un recuento de la forma en que este tema logró posicionarse e insertarse en un espacio público, concretamente en el Estado, y cómo se consolidó en una política pública para el departamento.

En un segundo momento, encontraremos una clasificación de los objetivos que se determinaron para la política, acompañados de las estrategias, instrumentos y programas y proyectos, dispuestos para la política. Posteriormente, encontraremos un corto repaso por los actores que hicieron parte del proceso de formulación de la política, en conjunto tendremos un esquema por cada grupo de actores que permiten hacer un poco más evidente las propuestas para la consolidación de la política impulsadas por cada grupo de actores.

Después, tendremos una clasificación de acuerdo con la doble dimensión de los instrumentos planteada por Howlett y Ramesh (2003). Con el análisis de los instrumentos damos cuenta del privilegio de unos instrumentos sobre otros, además, explicamos por qué dicho privilegio también está determinado por un modelo de gobernanza. Finalmente encontraremos el estado actual de la política y qué instrumentos preserva desde su formulación hasta el año 2012.

Contextualización y problemática de la política de mejoramiento alimentario y nutricional para Antioquia (MANA)

Como lo mencionamos anteriormente, desde los últimos años, los fenómenos sociales como: el hambre y la desnutrición, son tratados a partir de un estado integro de seguridad alimentaria y nutricional, la realidad colombiana, atraviesa por serios problemas de hambre asociados a la pobreza, los distintos departamentos del país son portadores de realidades complejas que hacen que las políticas tengan que ser adecuadas al contexto de cada uno de ellos. Para este caso, analizamos la política de seguridad

alimentaria y nutricional para Antioquia, como uno de los departamentos más contradictorios que tiene el país, dichas inconsistencias se ven reflejas con más preponderancia en el ámbito social, en donde hay abundancia económica, pero sus niños se mueren de hambre y desnutrición, existe un exceso de recursos naturales, pero se explotan por la minería legal e ilegal.

Éste, es uno de los departamentos que más ha sufrido las consecuencias de la larga época de violencia que ha vivido el país, y quizá una de las principales causas de los problemas de hambre y pobreza, pese a concentrar hace algunos años riquezas exorbitantes producto de prácticas ilícitas como el narcotráfico y con ella, el sicariato, la prostitución, la presencia de grupos para estatales (guerrillas, paramilitares y delincuencia común organizada), este departamento lo integran 125 municipios, pero sus diferencias internas son abismales, su capacidad fiscal no es uniforme, así que para el año 2000, este departamento presentaba serios problemas de hambre, pobreza y desplazamiento; la Encuesta Demográfica de Salud, para el año 2000 en Antioquia se registraron los promedios de desnutrición global de 7,6%; crónica de 3,6%, en relación con promedios nacionales que fueron 6,7% y 2,8% respectivamente (EDS, 2000).

Así mismo, la tasa de mortalidad infantil en los años 1995-2000 subió considerablemente, la Encuesta Demográfica de Salud determinó que para el año 1995, se morían 26 por cada 100.000 niños pertenecientes al grupo de la primera infancia; para el año 2000, se morían de 149 a 200 de cada 100.000 primeros infantes del departamento, este problema, no solo es visto como un agravante para la salud pública del departamento, sino también como una respuesta de las grandes diferencias internas que tiene el departamento, diferencias generadoras de desigualdades sociales y económicas, es por eso que la sociedad siente la necesidad de hacer un llamado al gobierno para que las muertes de los niños y niñas menores de cinco años no mueran a causa del hambre y la malnutrición.

Desde los años 90's, a nivel nacional e internacional se adelantaron iniciativas con la puesta en marcha de algunos programas relacionados con la asistencia alimentaria, disposiciones que pese a ser implementadas no han generado cambios profundos a nivel estructural en quienes han tenido que padecer los problemas causados por el hambre y la malnutrición. Así, las muertes producidas entre 1995-2003, están directamente relacionadas con algún tipo de desnutrición o enfermedades como consecuencia de una mala alimentación. Con ese panorama, fue necesario establecer acciones de carácter integral, articuladas a los ámbitos económico, político, social y

cultural, para la atención y la prevención de los problemas causados por los estados de inseguridad alimentaria y ejercicios de participación que permita construir con la sociedad las soluciones necesarias para la consolidación de la política pública MANA.

Dicho problema, se inscribió en la agenda pública y de gobierno en el año 2001, no solo como un problema de salud, multicausal y multidimensional que requería ser tratado de forma inmediata. El tratamiento de la seguridad alimentaria y nutricional, se inscribió dentro del plan de desarrollo “Una Antioquia Nueva”¹⁹, según Eugenio Prieto (2005), gobernador encargado de Antioquia en el periodo 2002-2003, la ciudadanía presentaba quejas sobre la Dirección Departamental de Salud con respecto a los niños muertos, dentro del plan de desarrollo antes mencionado, se plasma la necesidad de buscar disminuir la desnutrición infantil en todo el territorio del departamento de Antioquia; el fenómeno de las muertes de los niños fue denominado por la administración departamental “el genocidio silencioso” (Prieto, 2005).

Prieto, reconstruye cómo en el año 2001 el gobierno y la sociedad se unen para la construcción del plan de desarrollo del departamento para los siguientes cuatro años, dentro de las primeras prioridades estaba la calidad de la educación, pero cuando en grupo técnico del gobierno realizó un diagnóstico de la situación, se determina que una de las causas de las deficiencias en los niveles de aprendizaje de la educación de los niños y las niñas en Antioquia, estaban asociados a problemas graves de desnutrición, un niño o una niña, no tiene la capacidad de concentración por más de 45 minutos seguidos por falta de alimentos básicos, esto produce en los infantes dificultades de aprendizaje, genera dificultades cerebrales (Prieto, 2005).

De igual forma, se observa que medicina legal departamental tenía soportes (certificados de defunción) de un niño o niña muertos a causa de problemas asociados a la desnutrición cada dos días, asuntos determinantes que hacía girar las miradas, no solo a la calidad de la educación como un problema de política pública, sino a considerar como una prioridad los problemas estructurales de hambre y desnutrición en los primeros infantes (Prieto, 2005).

Por lo observado, Antioquia tiene una realidad atípica del posicionamiento de los problemas de la SAN en las agendas públicas del nivel nacional, ya que mientras el departamento estaba construyendo una política pública que garantice la seguridad

¹⁹ Plan de desarrollo para el departamento de Antioquia 2001-2004, periodo de gobierno en el que ejerce la gobernación Guillermo Gaviria quien fue secuestrado en abril del año 2002 y fue asesinado un año más tarde por las FARC.

alimentaria y nutricional, el Estado a nivel nacional aún no se determinaban ni siquiera el enfoque que podía hacerse cargo del hambre y la desnutrición del país. En Antioquia, para el año 2001, el problema del hambre y la desnutrición pasa a ser parte de la agenda de gobierno como una necesidad de carácter urgente (Gobernación de Antioquia, 2011).

La SAN, se inscribe dentro de la agenda del periodo de gobierno 2001-2004 y se convierte una prioridad dentro del Plan de desarrollo departamental “Una Nueva Antioquia”, con la participación de los diferentes actores involucrados (públicos-privados), se determina construir una mesa de trabajo que construyera y consolidara el conocimiento del problema y así poder elaborar estrategias articuladas en una política pública que permitía hacerle frente a la problemática; proceso que llevo alrededor de un año y que finalizó exitosamente a mediados del año 2002 con un insumo que se conoce como: Mejoramiento Alimentario Nutricional para Antioquia (MANA), (Gobernación de Antioquia, 2011).

Una propuesta integral, construida a partir de un grupo de ejes temáticos como:

1. Alternativas comunitarias para la complementación alimentaria
2. inducción a los servicios de salud
3. nutrición con buen trato
4. vigilancia alimentaria y nutricional
5. desarrollo de proyectos productivos
6. proyectos pedagógicos (Balance de Gestión, 2004-2007: 5).

En el proceso de formulación de la política se logró apoyo de distintos frentes; el económico, por medio de donación de recursos; logístico, a través de apoyos técnico u operativos; estatal, de ONGs y del sector privado. Se determinaron alianzas con empresas como Ecopetrol, entes territoriales de carácter nacional como el ICBF, el programa de Familias en Acción, Corantioquia, entre otros (Observatorio de la Seguridad Social, 2005).

Posteriormente, en el año 2003 es reconocida por el concejo de política social del departamento a través de la Ordenanza No. 17, la política pública de Mejoramiento Alimentario y Nutricional para Antioquia (MANA). La política pública MANA, se sustentó con ejes estratégicos, cada uno con sus propios objetivos y líneas de acción, proyectos e indicadores de monitoreo, estos como rectores para la elaboración de políticas públicas que estén destinadas a el fortalecimiento integral del desarrollo de los niños y niñas del departamento, y que sea la Dirección departamental de Salud del departamento quien se encargue de la elaboración de dichas políticas y de la ejecución y control de la política de SAN, esta disposición de descentralización para la formulación

de políticas municipales se hizo por medio ordenanza No. 27 de diciembre de 2003 en la Asamblea departamental de Antioquia (Observatorio de la Seguridad Social, 2005).

Al parecer este es un proceso que tiene muchos matices que intentaremos explicar mediante el modelo de análisis de elección de los instrumentos, aplicado a la política MANA. En primer lugar, tendremos en cuenta la extensión geográfica de este departamento y consideraremos lo contemplado por Gobernación de Antioquia (2001), para su composición y división territorial, el departamento está compuesto por 125 municipios y su focalización esta desagregada en nueve subregiones: la región de Uraba²⁰, Bajo Cauca²¹, Magdalena Medio²², Nordeste²³, Norte²⁴, Occidente²⁵, Oriente²⁶,

²⁰ Esta región está compuesta por 11 municipios, al norte encontramos a: Necoclí, San Juan de Urabá, Arboletes y San pedro de Urabá; en el centro están: turbo, Apartadó, Capera, Chigorodó y Mutatá y finalmente está el Atrato medio, y aquí se encuentran Murindó y Vigía del fuerte (Gobernación de Antioquia, 2014. Consultado en: <http://www.antioquia.gov.co/index.php/un-recorrido-por-antioquia,-la-m%C3%A1s-educada>).

²¹ La región del Bajo Cauca la componen 6 municipios: Tarazá, Caceres, Cucasia, Nechí, el Bagre y Zaragosa (Gobernación de Antioquia, 2014. Consultado en: <http://www.antioquia.gov.co/index.php/un-recorrido-por-antioquia,-la-m%C3%A1s-educada>).

²² Esta zona tiene siete municipios: la Ribereña compuesta por: Yondó, Puerto Berrío, Puerto Nare y Puerto Triunfo y Nus con: Maceo y Caracolí (Gobernación de Antioquia, 2014. Consultado en: <http://www.antioquia.gov.co/index.php/un-recorrido-por-antioquia,-la-m%C3%A1s-educada>).

²³ Una zona integrada por 10 municipios distribuidos así: Minera con: Segovia y Remedios; La Meseta con: Amalfí, Vegachí, Yalí y Yolombó; Nus con: Santo Domingo, Cisneros y San Roque; finalmente esta Río Porce con: Anorí (Gobernación de Antioquia, 2014. Consultado en: <http://www.antioquia.gov.co/index.php/un-recorrido-por-antioquia,-la-m%C3%A1s-educada>).

²⁴ En esta zona se destaca por tener el paso de los ríos más importantes de Antioquia y está compuesta por: Río Cauca con: Ituango, Toledo, San Andrés de Cuerquia; los Ríos Grande y Chico con: San José de la Montaña, Belmira, Santa Rosa de Osos, Entreríos, Don Matías y San Pedro de los Milagros; En la Vertiente de los Chorros Blancos con: Briceño, Valdivia, Campamento, Yarumal, Angostura, y por último; Río Porce: Carolina del Príncipe y Gómez Plata (Gobernación de Antioquia, 2014. Consultado en: <http://www.antioquia.gov.co/index.php/un-recorrido-por-antioquia,-la-m%C3%A1s-educada>).

²⁵ La región occidente está compuesta por: la cuenca del Río sucio y en ella los municipios de: Dabeiba, Frontino, Uramita, Cañasgordas, Abriaquí, Peque; en el Cauca Medio se encuentran: Armenia, Heliconia, Ebéjico, Anzá, Caicedo, Santa Fe de Antioquia, Giraldo, Buriticá, Sabanalarga, Libornina, Olaya, Sopetrán y San Jerónimo (Gobernación de Antioquia, 2014. Consultado en: <http://www.antioquia.gov.co/index.php/un-recorrido-por-antioquia,-la-m%C3%A1s-educada>).

²⁶ Una de las regiones más grandes conformada por Emabalses con municipios cómo: Concepción, Alejandría, San Rafael, Guatapé, el Peñol, San Carlos, Granada; también esta Bosques con: Cocorná, San Francisco y San Luis; el Páramo con: Abejorral, Sonsón, Argelia, Nariño; en el Valle de San Nicolás con: el Carmen de Viboral, la Unión, la Ceja, el Retiro, Rionegro, Marinilla, Guarne, San Vicente y el Santuario (Gobernación de Antioquia, 2014. Consultado en: <http://www.antioquia.gov.co/index.php/un-recorrido-por-antioquia,-la-m%C3%A1s-educada>).

Suroeste²⁷ y el Valle de Aburrá²⁸. La separación de estas subregiones responde a la extensión del departamento, la similitud económica, productiva y la complejidad social de los municipios que las componen, también porque esta focalización de grupos municipales-subregionales permite que sea más precisa la aplicación de los instrumentos, no solo de esta política, sino, de todas las acciones emprendidas por la gobernación de Antioquia como representación del Estado.

En la formulación de la política, se consideró que el punto de partida de la población a focalizar era básicamente las nueve subregiones, en conjunto con un “plan piloto”²⁹ como medida que asegurará la implementación y el éxito de la política, dicho plan, considero que la población objetivo de esta política serían los niños y niñas de la primera infancia, los adolescentes menores de 14 años (de ser necesario), las madres gestantes y lactantes, la población en condición de discapacidad, desplazamiento forzado y vulnerable.

Dicho proceso fue realizado por la Universidad de Antioquia, con apoyo de la Universidad Pontificia Bolivariana, las universidades realizaron estudios para determinar las situaciones de los municipios más críticos y de los niños que necesitaban atención de carácter urgente; se determinaron treinta municipios cubriendo como prioridad las dos subregiones más afectadas; el Bajo Cauca y el Urabá, seguidas de regiones como: Suroeste, Oriente y Occidente, 50.000 niños y niñas ubicados en estas zonas, el plan, consistió en garantizar un complemento nutricional, y los demás los instrumentos y programas que se había considerado para la ejecución de la política (Zuliani, 2010).

También, se determinó el presupuesto de la política, éste, saldría del destinado para el sector de salud del departamento y a medida que el plan piloto fuera dando

²⁷ En esta región nos encontramos con: Sinifaná que está compuesta por: Fredonia, Venecia, Amagá, Titiribí, Angelópolis; Penderisco con: Urrao, Betulia, Concordia, Salgar; en Cartama están: Tarso, Pueblorrico, Jericó, Támesis, Valparaíso, Caramanta, la Pintada, Santa Bárbara, Montebello; y en San Juan: Ciudad Bolívar, Hispania, Betania, Andes y Jardín (Gobernación de Antioquia, 2014. Consultado en: <http://www.antioquia.gov.co/index.php/un-recorrido-por-antioquia,-la-m%C3%A1s-educada>).

²⁸ En esta región están: al norte: Bello, Copacabana, Girardota, Barbosa; en el centro: Medellín; al Sur: Envigado, Itagüí, Sabaneta, la Estrella y Caldas (Gobernación de Antioquia, 2014. Consultado en: <http://www.antioquia.gov.co/index.php/un-recorrido-por-antioquia,-la-m%C3%A1s-educada>).

²⁹ Un grupo específico de población utilizado para ejecutar la política en un primer momento, esto como una posibilidad de evaluar la efectividad de los instrumentos planteados en la formulación de la política, dicha evaluación, dará herramientas para hacer los ajustes necesarios para la ejecución completa de la política.

resultados se ampliarían y se buscarían estrategias para incluir otro tipo de actores para la financiación de la política. Así mismo, siempre se consideró no solo atender al desnutrido, por el contrario, dentro de la atención de emergencia existía herramientas para generar espacios que permitan la participación y la apropiación de la sociedad en la exigencia de sus derechos, pero también, en el cumplimiento de sus deberes en cuanto a los patrones alimenticios que eran y son necesarios considerar para los primeros infantes y adolescentes menores de 14 años (Acta Asamblea Departamental sesión 1, No. 08 octubre 16 de 2003).

Los Objetivos de política MANA

De los procesos de formulación, se obtuvo una política que se estructura con ejes temáticos, ligados a la elección de un conjunto de instrumentos para la ejecución de la política MANA. A continuación, encontramos los objetivos (general y específicos) de la política, que para efectos de orden y dentro de los marcos de las políticas nacionales en Colombia, se desarrollan objetivos específicos y muchas veces se utilizan como ejes estratégicos o líneas de acción.

La política pública MANA, en concordancia con las disposiciones nacionales, se elabora sobre la base de líneas estrategias en prospectiva, se determinan cuatro líneas: desarrollo social, desarrollo económico, desarrollo político desarrollo territorial; más una línea de condición transversal que cumpliría con la función de direccionar el desarrollo institucional de cada una de las líneas estratégicas ya mencionadas. Así mismo, esta política se sustenta en el desarrollo de tres enfoques; el primero, considera el territorio antioqueño en su máxima extensión, el segundo, contempla la población focalizada y el tercero, tiene en cuenta los derechos a la alimentación, la salud y los ingresos económicos mínimos de la población (Gobernación de Antioquia, 2011).

La política desarrolla un objetivo central general que puede considerarse amplio y vacío, pero está dispuesto así para darle la posibilidad a cada municipio de ajustarlo a su situación real y acondicionarlo de acuerdo a los indicadores necesarios. El objetivo en mención es:

Es mejorar la situación alimentaria y nutricional de la población del Departamento, en especial la de niños y niñas menores de 14 años pertenecientes a los niveles 1 y 2 del SISBEN mediante una estrategia integral de organización y participación social implementada en los 125 municipios del Departamento, desarrollando seis programas, donde la educación y el trabajo social son bases fundamentales (Arboleda, García, Agudelo, Orrego, 2008:22).

El desarrollo del objetivo central de la política se apoya en seis objetivos específicos que son desagradados en la Ordenanza No. 17 de noviembre de 2003, los cuales utilizaremos a modo de ubicación para determinar su correspondencia con la elección de los instrumentos elaborados para el cumplimiento de los objetivos de la política y la ejecución de la misma. Dichos objetivos, los encontraremos en la tabla 8, acompañados de los ejes temáticos de la política, las estrategias, instrumentos, programas y proyectos determinados para la implementación de la política. El contenido de esta tabla, es el resultado del proceso de formulación de la política, es decir: esta validado y aprobado por la Asamblea Departamental de Antioquia y actualmente es ejecutado por la Gerencia de MANA. Además, la organización que encontraremos a continuación nos permitirá diferenciar y aclarar la construcción y distribución de la política, considerando que la base estructural que se estableció en su formulación es el desarrollo social y la institucionalidad como pilar transversal para el logro de dicha política.

Tabla 8. Resumen de la formulación de la política

Ejes temáticos	Objetivos	Estrategias	Instrumentos	Programas
Alternativas comunitarias para la complementación alimentaria	Mejorar y mantener el estado nutricional de los menores de 5 años del departamento, a través de estrategias de complementación alimentaria y de formación en hábitos alimentarios y estilos de vida saludable a sus familias.	Articulación de los diferentes programas de complementación alimentaria.	Complemento alimentario	Desayunos infantiles con Amor
Inducción a los servicios de salud;	Promover el acceso a los servicios de salud a menores de 14 años y sus familias a través de acciones de formación, atención, investigación y actualización.	Inclusión en los Planes de Atención Básica Municipal y Departamental actividades educativas frente a estilos de vida saludables en lactancia materna. Capacitación de agentes comunitarios, Direcciones Locales de Salud, IPS públicas y privadas, y funcionarios de los sectores comprometidos.	Mejoramiento del acceso a los servicios de salud para los niños, adolescentes y gestantes	1. Promoción y el fortalecimiento de las condiciones para el acceso, calidad y cobertura a los servicios de salud para las familias de nivel 1 del Sisben 2. Instituciones Amigas de la Mujer y la Infancia (IAMI), considerada como uno de los ejes de los servicios de salud materno infantiles para la promoción y fomento de los procesos de la lactancia materna en las diferentes instituciones de salud. 3. Atención Integrada a

				las Enfermedades Prevalentes de la Infancia (AIEPI)
Nutrición con buen trato	Promover cambios culturales frente al respeto y protección de los derechos y deberes de los niños y niñas del departamento, a partir de la estrategia de formación con énfasis en alimentación, buen trato y prevención del maltrato infantil.	Coordinar con el Consejo Departamental de medios de comunicación convocado por la Dirección Seccional de Salud de Antioquia, para la realización de una campaña de sensibilización mediante alianzas estratégicas con los medios. Diseño y desarrollo de estrategias para la sensibilización social frente a la problemática (medios de comunicación, industria alimentaria, municipios, ciudadanía).	Un pacto por la infancia	Campañas tienen como eje estructural la promoción de la SAN, un énfasis en alimentación y nutrición con buen trato
Vigilancia alimentaria y nutricional,	Vigilar la situación de Seguridad Alimentaria de la población en el ámbito local y departamental, para mejorar el proceso de toma de decisiones e implementar un sistema de vigilancia para evitar la muerte por desnutrición.	Concertación institucional y estandarización de un sistema único de vigilancia alimentaria y nutricional. Definición y elaboración de un protocolo escrito de Vigilancia Alimentaria y Nutricional (flujo de información, operación del sistema y gerencia del sistema).	Sistema de vigilancia y monitoreo-SISVAN	Construcción de indicadores antropométricos enfocados directamente a establecer la dimensión de la situación de Seguridad Alimentaria y Nutricional de la población a nivel local y departamental
Desarrollo de proyectos productivos	Incrementar la disponibilidad, el acceso y el aprovechamiento de productos agropecuarios básicos para el consumo de las familias con riesgo de inseguridad alimentaria, mediante la formación, la diversificación producción local de alimentos.	Diseño e implementación de proyectos productivos para autoconsumo y comercialización para las familias y grupos vulnerables. Gestión ante organismos internacionales para la cofinanciación de proyectos y asistencia técnica. Definir una estrategia que fomente la solidaridad ciudadana con las familias que tienen dificultades para el acceso a la canasta alimentaria.	Desarrollo productivo agropecuario	Programas generadores de condiciones aptas para la Seguridad Alimentaria, orientado a familias de niveles 1 y 2 del Sisben con menores de 14 años, para abrir espacios de producción que compensen la falta de disponibilidad y acceso de alimentos, Programas para generar producción para el autoconsumo de las familias de escasos recursos y de esta forma subsanar la falta de alimentos básicos para el consumo diario Programas como: las huertas caseras, familiares y comunitarias, las escuelas de campo para agricultores, huerta familiar productiva, granjas integrales
Proyectos	Contribuir a la actualización de	Diseño y desarrollo de	Desarrollo	Programas para

pedagógicos	los Proyectos Educativos Institucionales de los Centros y/o Instituciones Educativas Rurales participantes en el Plan MANA, a través de la formación en saberes de seguridad alimentaria y nutricional y la instalación de Proyectos Pedagógicos Productivos, con el fin de incluir dichos contenidos en las prácticas educativas, aportando al mejoramiento de la seguridad alimentaria y nutricional de la comunidad educativa con carácter intersectorial	estrategias para la sensibilización social frente a la problemática (medios de comunicación, industria alimentaria, municipios, ciudadanía, especialmente en los ámbitos académicos. Formulación y ejecución un proyecto pedagógico con y para las familias y escuela Identificación e inclusión de contenidos de nutrición y alimentación en los Planes Educativos Institucionales (Estrategia de escuelas saludables)	de Programas pedagógicos	promover y fortalecer la cadena formativa generadora de Seguridad Alimentaria y Nutricional, aplicando iniciativas de carácter educativo, a través de instituciones educativas o centros de aprendizaje rural. Programas de incorporación de cátedras con formación en conocimientos (de hábitos alimenticios y nutricionales, y la promoción de estilos de vida saludables) de Seguridad Alimentaria y Nutricional.
-------------	--	---	--------------------------	--

Fuente: Información tomada de: Balance de Gestión (2004-2007: 5), Ordenanza No. 17(2003: 1) y (Documento macroproblema archivo MANA, 2001:1), Gobernación de Antioquia, (2011); Arboleda, García, Agudelo, Orrego (2008). **Tabla:** Elaboración propia.

El papel de los actores en la formulación de la política

La formulación de esta política tiene un enfoque integral y participativo, ya que involucra a distintos sectores e inserta a la sociedad a los procesos de toma de decisión, no solo en formas consultivas, sino, también en la construcción de soluciones y de responsabilidades compartidas.

El proceso de formulación de esta política, tuvo la participación de varios actores (sociales, políticos, institucionales, académicos, internacionales y privados), que apoyaron su construcción y delinearón la elección de los instrumentos para la implementación de la política, proceso basado en el aprendizaje social y administrativo, se consideró el carácter integral (la sociedad, las instituciones del Estado y la academia) de una propuesta que sirviera como eje de la participación de la sociedad en el cumplimiento de las tareas del Estado, para así consolidar acciones que comprometan a la comunidad para tener éxito en la implementación de las soluciones.

Desde el año 2001, se propiciaron encuentros de dialogo entre las secretarías, estos, sirvieron como escenario de participación y formulación de la política, encuentros a los cuales asistían los representantes de la Secretaría Departamental de Agricultura, de Gobierno, Secretaria de Hacienda, Planeación, Política Social, Direcciones Territoriales o Seccionales y departamental de Salud y representantes de la regional del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF).

Otra de las premisas de la política estaba basada en la generación de una cultura³⁰ de la seguridad alimentaria y nutricional y de la promoción de la salud, para esto, también era fundamental la participación de la comunidad, ya que permitía que desde los hogares se fomentaran ambientes saludables y propicios para los niños y niñas. Para el gobierno del periodo antes mencionado, fue fundamental incluir a la comunidad en los procesos de toma de decisión y formulación de la política, ya que esto le daba herramientas a la sociedad para empoderarse de sus propias condiciones de SAN, y así anclarse a las herramientas que brindan el Estado para dar solución a las problemáticas del hambre.

Ante dicho proceso de formulación, Zuliani (2010), logró determinar que en los procesos de formulación existían grupos de actores y cada uno de ellos, con posiciones y propuestas puntuales frente a la resolución de la problemática; hablamos de un grupo político-institucional, conformado por actores como: el gobernador de Antioquia y las distintas secretarías del gobierno; uno académico, que tuvo presencia de varias universidades, pero en especial la Universidad de Antioquia con su facultad de Salud, Nutrición y Dietética; un social, conformado básicamente por la comunidad afectada por dos problemas preocupantes como el hambre y con ella las muertes de los niños y niñas, sumado el conflicto armado que también se hacía presente en la misma época y en las zonas con mayores índices de mortalidad infantil, más que ser este un grupo social consolidado, era una forma de representar un punto de sensibilización para el gobierno, las instituciones y la academia; uno internacional y un privado.

A continuación encontraremos una descripción de cada grupo de actores y con ellos la asimilación de los instrumentos planteados e impulsados por cada grupo dentro del proceso de toma de decisión y formulación de la política encontramos cinco grupos de actores: uno social (Grupo 1), uno político-institucional (Grupo 2 a nivel departamental y nacional), otro académico (Grupo 3), uno internacional (Grupo 4) y finalmente un privado.

Posterior a la descripción de cada grupo encontraremos un esquema que relaciona el grupo de actores con los ejes temáticos de la política, las estrategias y los

³⁰ Cuando se hace referencia a la generación de una cultura de la SAN, busca ser un soporte en aquellos hábitos y costumbres alimentarias de una comunidad, intenta darle valor a aquellos alimentos que son funcionales para el funcionamiento adecuado del cuerpo humano, determinando que los alimentos que se consumen son nutritivos y productivos para el cuerpo y cerebro, esto, sin atentar a las costumbres y hábitos alimenticios tradicionales, pertenecientes a las regiones, identidades, razas. Se basa en formas de consumir y combinar alimentos, dando herramientas para optimizar los recursos locales (León, 2010).

instrumentos formulados, la representación esquemática se hace con la intención determinar cuál es la vinculación de cada grupo de actores en la formulación de la política y la elección de instrumentos concretos de la misma. Así mismo, se encuentra el grupo de actores privados, de los cuales no habrá representación esquemática, porque pese a tener participación dentro de la formulación de la política sus roles se pueden hacer evidentes y visibles en la implementación de la política, proceso que aquí no desarrollaremos a profundidad.

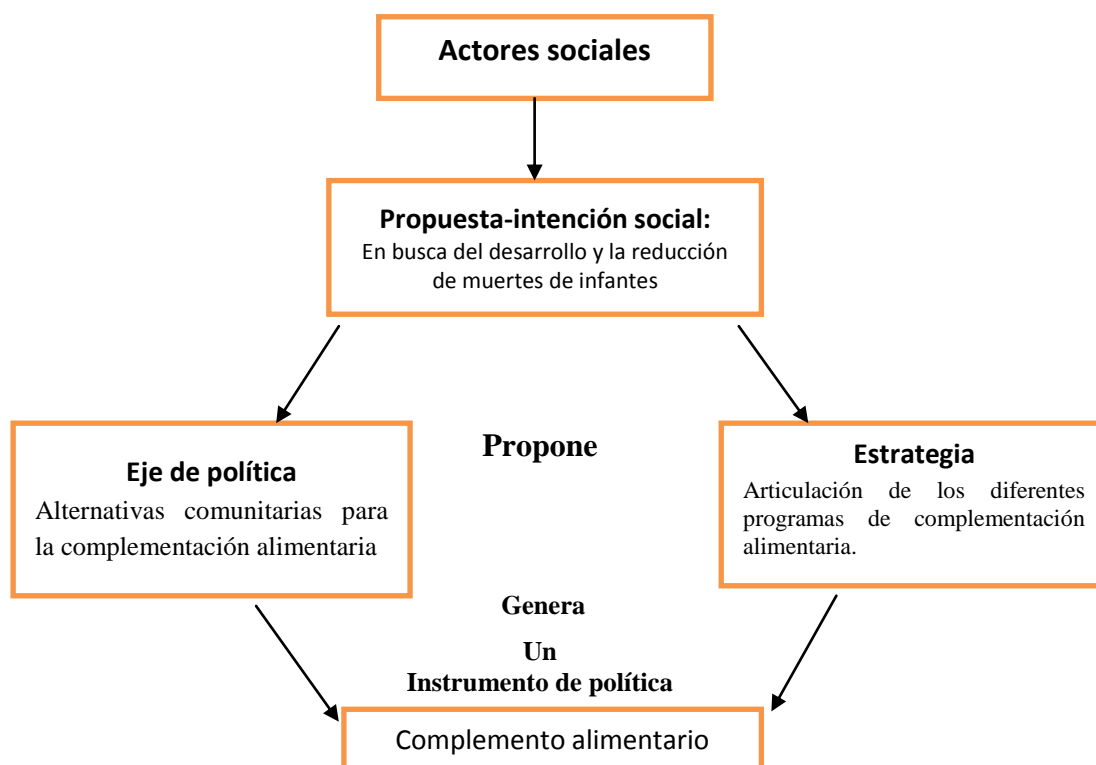
Actores sociales

La participación de este grupo de actores está directamente relacionada con la capacidad de hacer visible un problema de mortalidad infantil, asociado a problemas de aprendizaje, conflicto armado, desplazamiento forzado, dificultades de acceso y sostenibilidad de ingresos, entre otros. La representación de estos actores también está asociada a las medidas estrictamente asistenciales como los sustentos de alimentos, la entrega de remesas alimenticias, o económicas; estrategias que son momentáneas y que se toman de manera urgente ante ciertas situaciones que lo requieren, pero que no van más allá de ser asistenciales y de generar dependencia. Cobra vida la confluencia de los distintos grupos de actores cuando se fusionan estrategias de carácter asistencial con herramientas de prevención. Es por eso que cada uno de los instrumentos que se describen más adelante, tienen una fuerte conexión y coexisten para la implementación de la política.

Entre los actores sociales están: organizaciones étnico territoriales, organizaciones comunitarias, fundación dulce hogar, fundación niños del pacto, los representantes de las juntas de acción comunal, por el lado de la sociedad estaban líderes comunales, grupos de madres comunitarias, movimientos sociales, grupos de diferentes etnias y la población en general que se quiso vincular al proceso de formulación de la problemática del estado de la inseguridad alimentaria del departamento, y a la elaboración de la política pública como respuesta a la problemática (Arboleda, García, Agudelo, Orrego, 2008).

A continuación, encontraremos una estructura que asocia la presencia de los actores y su influencia a una iniciativa específica, dicha propuesta, permite la construcción de uno o varios ejes temáticos, estrategias e instrumentos de política para ser usados como herramientas de implementación de la política MANA.

Esquema 2. Grupo 1



Fuente: Esquema, elaboración propia, información recopilada de distintas fuentes citadas anteriormente en la descripción de actores.

Actores académicos

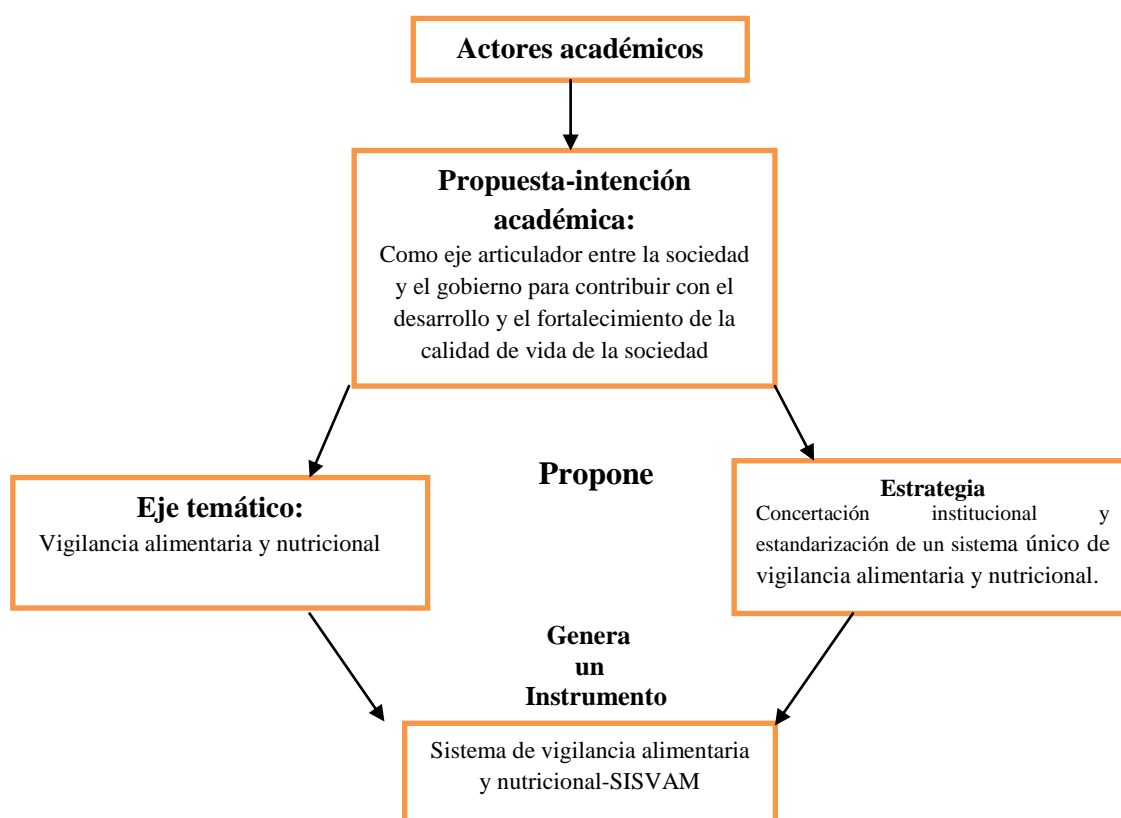
Es fundamental en este punto reconocer que Antioquia cuenta con una de las universidades más grandes e importantes que tiene el país, la Universidad de Antioquia (UA), y siempre ha estado vinculada con las acciones que benefician a la sociedad, y mejoren sus condiciones de vida, una de las funciones de la Universidad está relacionada con el fortalecimiento, la promoción, desarrollo y proyección del bienestar de la sociedad. Dentro de estas labores, la UA tiene dos ejes que representan la plena articulación con el gobierno departamental, al menos, en cuanto a los temas de salud se refiere, se habla de la Escuela de Nutrición y Dietética y la sección de Pediatría de la Facultad de Medicina, fue esta institución quien lideró desde el lado académico los procesos de formulación de la política y posteriormente su ejecución.

Según la Asamblea Departamental (2003), la presencia de la UA y de otras universidades generaba espacios para que se consideraran instrumentos y con estos programas que tuvieran varios puntos de llegada, es decir; programas y proyectos que están destinados a determinar patrones alimenticios, a controlar enfermedades asociadas a la desnutrición, al fortalecimiento de los servicios de salud y a establecer formas de

control para la población en este tipo de problemáticas. Dentro del grupo de los actores académicos tenemos: la Universidad de Antioquia y con ella, la Escuela de nutrición y Dietética y la sección de Pediatría de la Facultad de Medicina, el Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA), la Universidad Pontificia Bolivariana, Universidad la Salle, Tecnológico de Antioquia, Universidad Católica de Oriente, Corporación Educativa Coredi, Politécnico Colombiano Jaime Isaza Cadavid.

Este grupo de actores impulsaron la construcción de un eje, estrategia, e instrumento de política que permite establecer un punto de partida no solo para tener información que no se tenía al momento de formular la política, sino también elaborar perfiles que determinen los grados de inseguridad alimentaria, los estados adecuados e inadecuados de SAN y establecer formas de seguimiento y control para la ejecución de la política.

Esquema 3. Grupo 2



Fuente: Esquema, elaboración propia, información recopilada de distintas fuentes citadas anteriormente en la descripción de actores.

Actores Político-Institucionales

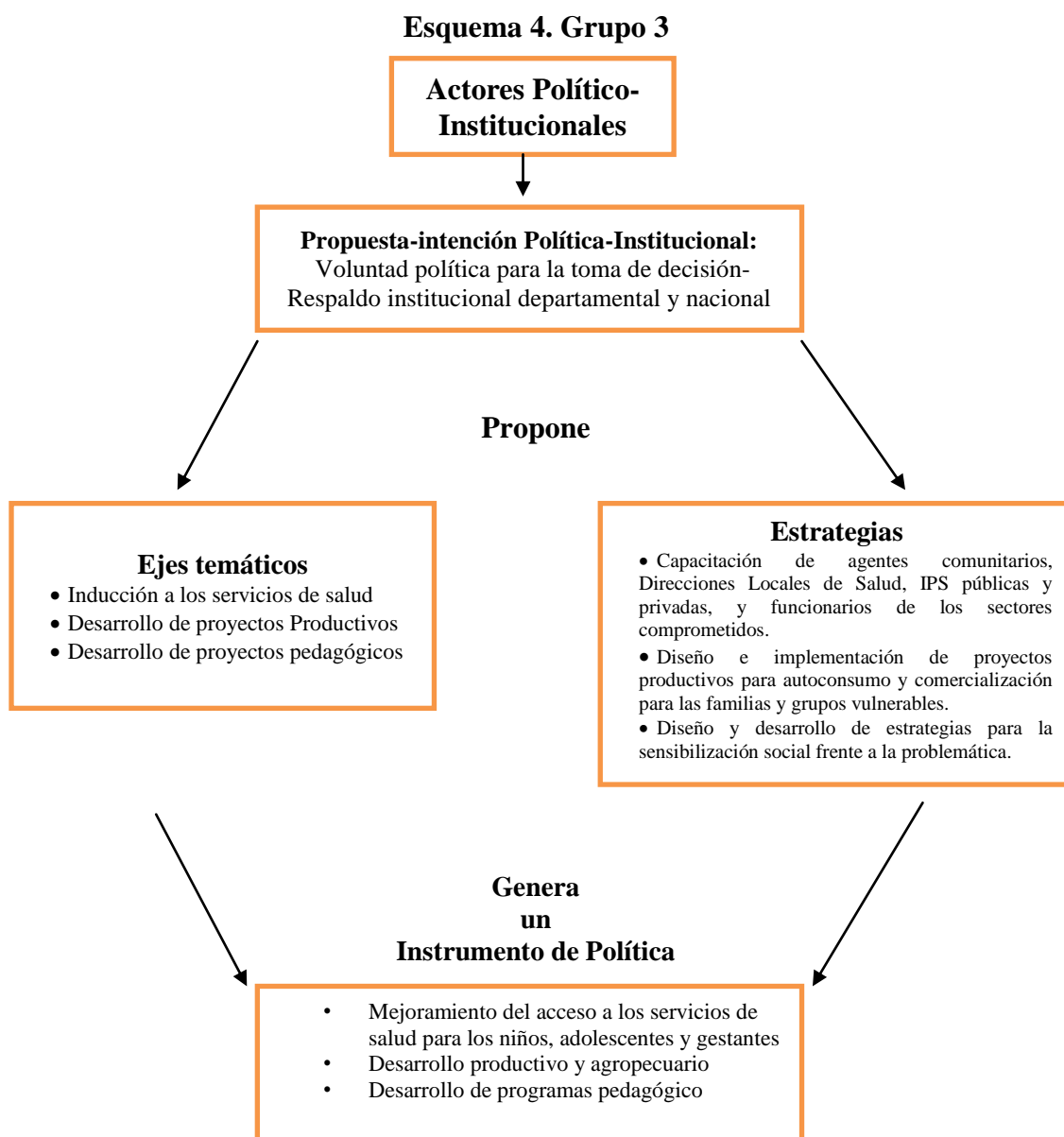
Dentro de este grupo, nos encontramos con varios puntos claves, comenzando por llamarlo político-institucional, la parte política está considerada por la representación de la voluntad política en cabeza de la primera autoridad del departamento y el respaldo de la Asamblea departamental; la parte institucional, incorpora un sector administrativo-institucional, que se vincula a partir de una iniciativa política que parte de una disposición del gobernador de Antioquia en el periodo 2001-2004 y que se respalda por la presencia de instituciones de vinculadas con la problemática de nivel nacional.

Así mismo, la presencia de actores como del ICBF en el proceso de formulación orientaba a construir estrategias que articularán a distintos sectores para que la política lograra sostenibilidad en el tiempo. Por otra parte, la Asamblea departamental mantuvo siempre la posición de hacer una política pública que no solo estuviera vinculada al tiempo de gobierno, sino fuera indefinida y estuviera supeditada a sus resultados.

Dentro de este grupo están actores como los políticos en cabeza del Gobernador de Antioquia, el secretario departamental de gobierno Eugenio prieto y la Asamblea departamental, de igual forma, están actores institucionales y públicos a nivel departamental: la Secretaría de Gobierno, Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural, Secretaría Seccional de Salud y Protección Social, Secretaría de Educación de Antioquia, Secretaría de Equidad de Género para las Mujeres, Secretaría de Infraestructura, Secretaría de Productividad y Competitividad, Secretaría de Gestión Humana y Desarrollo Organizacional, Secretaría de Medio Ambiente, Secretaría de Participación Ciudadana y Desarrollo Social, Asesoría para la juventud, el Departamento Administrativo de Planeación, Hospital la María, la regional del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF), las Empresas Sociales del Estado (ESE), las Corporaciones Autónomas Regionales (CAR), entre otros (Plan de Mejoramiento Alimentario Nutricional para Antioquia, 2008).

A nivel nacional: el Instituto de Salud pública, Instituto Colombiano Agropecuario (ICA), Instituto Nacional de Vigilancia de Medicamentos y Alimentos (INVIMA), Instituto Colombiano de Desarrollo Rural (INCODER), Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE), Sistema de Información de Precios y abastecimientos del Sector Agropecuario (SIPSA), Acción Social, Ministerio de Agricultura, Ministerio de Protección Social, Departamento Nacional de Planeación (DNP), Agencia Presidencial para la Acción Social, Programa Red de Seguridad Alimentaria (ReSA), Federación Nacional de Productores de Panela (Fedepanela)

(Arboleda, García, Agudelo, Orrego, 2008). También, participaron actores de los medios de comunicación como: teledimedellín, la prensa departamental. Este subgrupo, representa, no solo el respaldo del Estado a nivel nacional a la política, sino también permite que las experiencias que se han recogido dentro de esta política hayan servido de punto de partida para la construcción de la política pública de SAN a nivel nacional.



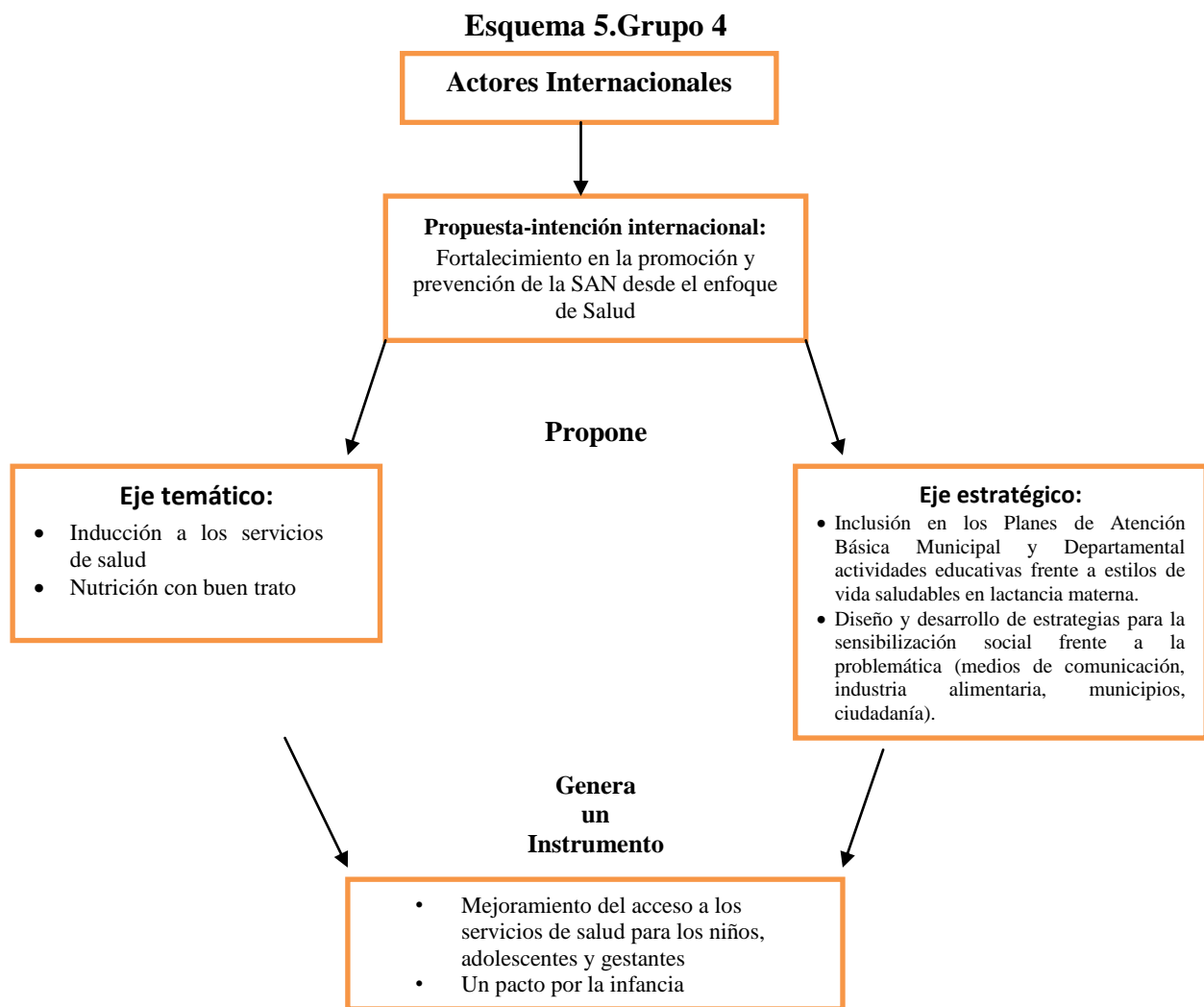
Fuente: Esquema, elaboración propia, información recopilada de distintas fuentes citadas anteriormente en la descripción de actores.

Actores internacionales

La presencia de estos actores es un punto clave para el momento de la elección de instrumentos, ya que por lo general la participación internacional de actores es desde organismos como la Organización de las Naciones Unidas (ONU), estos, por lo general ya tienen estrategias planteadas que se impulsan a nivel de América latina y el Caribe, y que además, son apoyadas desde distintos parámetros como la asistencia técnica o porcentajes económicos, entonces, al momento de formular la política de SAN ellos tiene su cuota instrumental para la ejecución de la política.

Dentro de este grupo de actores está: el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) que a nivel internacional juegan roles decisivos por ser este un tema de política transnacional: la Organización de las Naciones Unidas (ONU), Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la agricultura (FAO), Programa Mundial de Alimentos (PMA), la Organización Mundial de la Salud (OMS), Cooperación Internacional, Hogares familiares de Francia. Este tipo de actores tienen relación con la elección de instrumentos, concentrados en programas de cooperación internacional, como lo son: IAMI y AIEPI³¹, o los programas que en la actualidad y a nivel nacional cuentan con asistencia técnica de organismos internacionales como la FAO, para estrategias de cultivos para el autoconsumo en las zonas urbanas y rurales del departamento.

³¹ Estos dos son instrumentos construidos por la Organización Panamericana de la Salud, la Organización Mundial de la Salud, la Unicef, con los infantes y las madres como población focalizada y con la intención de integrar los servicios de salud, que sirvan de enlaces con las diferentes instituciones para promover y prever las enfermedades prevalentes de los infantes y la nutrición de las madres gestantes y lactantes (Gobernación de Antioquia, 2003).



Fuente: Esquema, elaboración propia, información recopilada de distintas fuentes citadas anteriormente en la descripción de actores.

Actores Privados

Por último, tenemos al grupo de actores privados, que no fue representativo a la hora de formular la política pero que estuvo presente durante el proceso, pero que si fue considerado y fundamental para la ejecución de la política y el establecimiento de alianzas público-privadas, la inyección de presupuesto de la política y la ampliación de los grupos focalizados para la implementación de la política.

En este grupo de actores encontramos a: las cajas de compensación, las centrales de abastos y las cooperativas de alimentos, de productores, de transportadores; se hicieron presentes algunas organizaciones religiosas como: Caritas Arquidiocesana, Banco Arquidiocesano de Alimentos Pastoral Social, Solidaridad por Colombia; organizaciones intersectoriales como: Corporación Empresarial del Oriente Antioqueño (Cornare), Caja de Compensación familiar Fenalco para Antioquia (Comfelanco), Caja

de compensación Familiar de Antioquia (Comfama); organizaciones del sector productivo como: la Federación de Cafeteros, Central Mayorista de Antioquia, Fundación Central Mayorista, Programa de Desarrollo Lácteo, Noel, Nestlé, Fundación Educativa el Café, Asociación de Bananeros de Colombia (Augura). Actores de carácter privado (empresas): Fundación ÉXITO, Carrefour, Poliducto Sebastopol Medellín-Cartago, Fundación Oleoductos de Colombia (OCENSA), Fundación de Responsabilidad Social Empresarial Uniban (FUNDAUNIBAN), (Arboleda, García, Agudelo, Orrego, 2008).

También, se consideró importante la participación de otros sectores salud de carácter privado como: la Clínica Santa Ana, ARS y EPS departamentales; así mismo, participaron diferentes profesionales de las áreas de salud, sociales, humanas y técnicas como: Médicos, Pediatras, Trabajadores Sociales, Psicólogos, Sociólogos, Enfermeras, Nutricionistas, Bacteriólogos, Economistas, Pedagogos, Zootecnistas que se vincularon esporádicamente al proceso de formulación de esta política (Arboleda, García, Agudelo, Orrego, 2008).

La elección de instrumentos

Después de haber visto como se estructuró la política pública, los que actores participaron en los procesos de formulación y como dicha representación está asociada a la elección de instrumentos. En este punto, consideramos que la elección de instrumentos juega un papel fundamental en la ejecución de las políticas, podemos decir que esta etapa es una de las más importantes de la difícil tarea de elaborar políticas públicas y a su vez ejecutarlas. Este proceso, es un eje que nos permite hacer varias lecturas así como lo describimos en el primer capítulo de esta tesis.

Para este punto, podemos determinar que los instrumentos de las políticas son puentes o medios movilizados por el o los actores para la logro de determinados objetivos de las políticas. La elección de instrumentos gracias a Christopher Hood, Howlet, con apoyo de Rayner, Ramesh, Kim, Weaver y Cashore, permite, conocer una taxonomía instrumental que abre las puertas hacia una valoración, descripción y explicación de los procesos de elección de los instrumentos de una política. Dichos procesos se hacen comprensibles gracias a los autores en mención.

En seguida, encontraremos una corta descripción de cada uno de los instrumentos considerados en la formulación de la política, posteriormente podremos

mirar la doble dimensión de los instrumentos desarrollada por Howlett (2005) y con dicha clasificación determinaremos un instrumento de carácter organizacional como eje articulador de la política y pese a no estar dentro de los objetivos de la política es un instrumento que posibilita llevar a cabo la formulación de la política.

En un primer momento, describiremos rápidamente los instrumentos que se seleccionaron para el cumplimiento de los objetivos de la política. En un segundo momento, ubicaremos dichos instrumentos en la doble dimensión propuesta por Howlett, aplicaremos dicha categorización que se basa en 4 recursos sociales básicos, conocidos como: tipología NATO, Nodalidad, Autoridad, Tesoro y Organización. La nodalidad, indica la capacidad del gobierno para operar como un nodo en redes de información; la autoridad, manifiesta el poder legal que puede ejercer un gobierno y otras fuentes de legitimidad; el tesoro, muestra los recursos de un gobierno, y la organización, apunta a su capacidad de acción directa, por medios institucionales o burocráticos (Howlett, 2005).

La doble dimensión de la elección de los instrumentos de la política pública MANA para el departamento de Antioquia

A continuación, encontraremos la clasificación de los instrumentos según Howlett (2005), dicha clasificación está fundamentada en la tipología NATO antes descrita, pero además, cuenta con una doble dimensión instrumental, una sustantiva, que determina la elección de instrumentos dirigidos directamente desde el Estado y se concentran en la producción de bienes y servicios, a su vez, cuentan con la posibilidad de cambiar o controlar las acciones de la sociedad a través de la elaboración y aplicación de instrumentos de este tipo.

Tabla 9. Dimensión sustantiva de la elección de instrumentos

Instrumentos de acuerdo con los recursos del Estado						
	Objetivo	Cambio/Control	Nodalidad	Autoridad	Tesoro	Organización
Acción en	Mejorar y mantener el estado nutricional de los menores de 5 años del departamento, a través de estrategias de complementación alimentaria y de formación en hábitos alimentarios y estilos de vida saludable a sus familias.	Cambio			Complemento alimentario	

los actores y los comportamientos sociales (sustantivo)	Promover cambios culturales frente al respeto y protección de los derechos y deberes de los niños y niñas del departamento, a partir de la estrategia de formación con énfasis en alimentación, buen trato y prevención del maltrato infantil.	Cambio	Un pacto por la infancia			
	Incrementar la disponibilidad, el acceso y el aprovechamiento de productos agropecuarios básicos para el consumo de las familias con riesgo de inseguridad alimentaria, mediante la formación, la diversificación producción local de alimentos.	Cambio			Desarrollo productivo y agropecuario	
	Vigilar la situación de Seguridad Alimentaria de la población en el ámbito local y departamental, para mejorar el proceso de toma de decisiones e implementar un sistema de vigilancia para evitar la muerte por desnutrición.	Control	Sistema de vigilancia y monitoreo -SISVAN			

Fuente: Adaptada de: Howlett and Ramesh (2003) y con datos suministrados de la Gobernación de Antioquia, (2011); Arboleda, García, Agudelo, Orrego (2008).

En la clasificación de la tabla anterior, se denomina **complemento alimentario**, a un instrumento de **tesoro** y que es ejecutado a través de un programa nacional llamado: desayunos infantiles³², este programa es coordinado por Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, consiste en una entrega de un desayuno complementario a los niños de 6 meses hasta los 5 años y 11 meses de edad, la población a quien está destinado son: familias de estratos 1 y 2 del Sisben³³, dicho complemento se entrega en dos formas de desayunos; el desayuno 1: un complemento para niños de 6 a 11 meses, constituido por bienestarina niño/mes. El desayuno 2: se entregó a niños de 12 a 72 meses, éste incluye una porción de leche, un sólido de cereal horneado con hierro y bienestarina tradicional

³² Actualmente este programa se llama desayunos infantiles con amor y se ha modificado en las cantidades de los contenidos del complemento alimentario (ICBF, 2013) consultado en: <http://www.icbf.gov.co/portal/page/portal/PortalICBF/Bienestar/Programas%20y%20Estrat%C3%A9gias/DesayunosInfantiles>.

³³ Sistema de Identificación y clasificación de potenciales beneficiarios de programas sociales.

niño/mes distribuida por el ICBF al programa de cada departamento (Desayunos infantiles, 2006).

La elección del instrumento de complemento alimentario responde básicamente a la influencia del contexto nivel nacional, un sistema institucional y a la objetividad entre la falta de alimentos en los niños y un complemento alimentario para las zonas más afectadas por el hambre y la desnutrición, éste tenía una selección previa por el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, institución que determinó los tipos de complemento alimentario se entregaría a nivel nacional y departamental, de igual forma, estableció las edades requeridas para su entrega.

Un instrumento de **tesoro**, directamente relacionado con la producción de bienes y servicios por parte del Estado para una sociedad en pro de una determinada problemática, que busca mejorar y sostener una situación de SAN para los niños y niñas pertenecientes a la primera infancia, a su vez, pretende introducir cambios en los patrones alimenticios de las familias antioqueñas a través del suministro del complemento.

Luego, tenemos a: **un pacto por la infancia**, un instrumento básicamente desarrollado en la lógica de promoción y prevención de las diferentes problemáticas de la sociedad, específicamente en seguridad alimentaria. Tiene como objetivo ser el promotor del cambio en los patrones culturales de la sociedad, a través de campañas educativas e informativas donde se consideren los derechos y deberes de los niños, niñas y adolescentes, como sujetos de derechos. Las campañas tienen como eje estructural la promoción de la SAN, un énfasis en alimentación y nutrición con buen trato, éste, como eje transversal de todos los instrumentos considerados para el logro de los objetivos de la política (Gobernación de Antioquia, 2011).

Un pacto por la infancia está dispuesto para ser ejecutado a través de campañas orientadas a fomentar la promoción de la seguridad alimentaria y nutricional, dentro de los parámetros de la alimentación saludable y con buen trato. Se determinó como un instrumento **nodal**, porque pese a tener como objetivo promover los estados de SAN y prevenir estados de inseguridad alimentaria, su punto de ejecución radica en campañas de difusión desde cualquier medio de comunicación para promover en diferentes tipos de población a través de información, desde que tipo de enfermedades están asociadas a la desnutrición o recomendaciones sobre los alimentos más ricos en nutrientes.

Dicho instrumento, también, es considerado como un punto de apoyo expresamente de carácter subjetivo, ya que busca que se adapte a la realidad del

contexto donde se encuentra la problemática y pretende a través de la promoción, prevención y capacitación, llegar de distintas formas, considerando los sistemas de creencias de las comunidades, teniendo en cuenta que hay sectores que no consideran la necesidad de tener dietas balanceadas o incluir alimentos nutritivos para no tener enfermedades por desnutrición o padecer de anemia; o sectores donde las buenas prácticas que incluyen desde el lavado de manos para comer, hasta la preparación adecuada de los alimentos no sean contempladas en sus formas de vivir.

Ahora, tenemos al **desarrollo productivo y agropecuario**, un instrumento pensado como un generador de condiciones aptas para la seguridad alimentaria, orientado a familias de niveles 1 y 2 del Sisben con menores de 14 años, como una medida para abrir espacios de producción que compensen la falta de disponibilidad y acceso de alimentos, en donde se pueda generar producción para el autoconsumo de estas familias, y así subsanar la falta de alimentos básicos para el consumo diario, la ejecución de este instrumento se hace a partir de programas como: las huertas caseras, familiares y comunitarias, las escuelas de campo para agricultores, huerta familiar productiva, granjas integrales, estas, con tres niveles de intervención y asistencia: local-departamental, nacional e internacional, el nivel departamental, nacional y local apoya estos proyectos con recursos y acompañamiento, a nivel internacional, está de por medio la asistencia técnica de la FAO para fortalecer las condiciones que permitan la disponibilidad y el acceso de alimentos de buena calidad para la población vulnerable (Arboleda; García Álvarez, 2008).

Este instrumento, está clasificado dentro de la categoría de **tesoro**, ya que se busca desde el Estado subsanar con medidas de producción para el autoconsumo las deficiencias que se puedan tener internamente en los hogares que no tienen acceso, disponibilidad y aprovechamiento de los alimentos necesarios por la falta de ingresos estables o falta de producción de los mismos. Este instrumento, se diseñó con el fin de cambiar las situaciones de inseguridad alimentaria de las familias que se hayan determinado dentro de este estado.

De acuerdo con las profundas debilidades, no solo, a nivel territorial, sino, nacional, causadas por la falta de un sistema de información sólido que permita medir con indicadores la situación de la seguridad alimentaria y nutricional y establecer márgenes de vulnerabilidad y riesgo, considerando necesaria la elaboración de un **sistema de información** que reduzca la incertidumbre al momento de ejecutar la política pública. Según Arboleda; García, Álvarez (2008), el Sistema de Vigilancia

Alimentaria y Nutricional (SISVAN), es un instrumento abanderado por el grupo de actores académicos, este es un sistema de carácter antropométrico que se enfocó directamente a establecer la dimensión de la situación de seguridad alimentaria y nutricional de la población a nivel local y departamental.

De la misma manera, se determinó que debía funcionar como un sistema vigilante nutricional de los menores de 5 años 11 meses, escolares y adolescentes. Su ejecución se concentró a través de la construcción de indicadores como la toma de medidas de peso y estatura, que son fundamentales para clasificar un estado nutricional; indicadores antropométricos que brindan la posibilidad de medir y cuantificar, con el fin de poder elaborar diagnósticos oportunos que permitan prevenir o enfrentar los efectos de la desnutrición, y a su vez, ejercen acciones de seguimiento adecuado a los indicadores nutricionales.

Determinamos, que el instrumento SISVAN corresponde a la clasificación **Nodal**, dicho instrumento, se programó con el afán de tener control sobre la población, a su vez, producir y suministrar información que permita vigilar la situación de seguridad alimentaria en el departamento, estableciendo un perfil sobre la seguridad alimentaria y constituir e incorporar categorías universales de medición que pueden generar indicadores aplicables en cualquier lugar. Así mismo, esta base de indicadores fortalece y consolida los procesos de toma de decisión.

A continuación, en la tabla 10 encontraremos la misma clasificación según Howlett (2005), dicha clasificación está fundamentada en la tipología NATO antes descrita, pero esta vez, la dimensión no es sustantiva, sino procedimental; ésta, determina la elección de instrumentos que permiten la participación de actores que no necesariamente son del Estado, así mismo, cuentan con la posibilidad de promover o limitar acciones en la sociedad a través de la elaboración y aplicación de instrumentos de este tipo.

Dentro de la descripción y análisis de instrumentos de esta sección no realizaremos la del instrumento de organización, porque aunque hace parte de los instrumentos de la política, éste tiene cualidades destacables dentro de nuestro proceso de investigación, dicho instrumento corresponde a la priorización de instrumentos y al eje que articuló y formuló la política pública MANA, y será analizado en la sección siguiente de forma más extensa.

Tabla 10. Dimensión procesual de la elección de instrumentos

Instrumentos de acuerdo con los recursos del Estado						
	Objetivo	Promover /Limitar	Nodalidad	Autoridad	Tesoro	Organización
Acción en las interacciones sociales y las redes (procedimental)	Promover el acceso a los servicios de salud a menores de 14 años y sus familias a través de acciones de formación, atención, investigación y actualización.	Promover			Mejoramiento del acceso a los servicios de salud para los niños, adolescentes y gestantes	
	Declarar a la mesa SAN como un comité de seguimiento, evaluación y control de la política pública integrado por diferentes actores, tanto institucionales, políticas, sociales, gremiales, privados, entre otros, el cual está.	Promover				Mesa de trabajo-Comité de SAN
	Contribuir a la actualización de los Proyectos Educativos Institucionales de los Centros y/o Instituciones Educativas Rurales participantes en el Plan MANA, a través de la formación en saberes de seguridad alimentaria y nutricional y la instalación de Proyectos Pedagógicos Productivos, con el fin de incluir dichos contenidos en las prácticas educativas, aportando al mejoramiento de la seguridad alimentaria y nutricional de la comunidad educativa con carácter intersectorial	Promover	Programas pedagógicos			

Fuente: Adaptada de: Howlett and Ramesh (2003) y con datos suministrados de la Gobernación de Antioquia, 2011; Arboleda, García, Agudelo, Orrego (2008).

Según la Gobernación de Antioquia (2003), el siguiente instrumento es desarrollado por tres programas que corresponden al **mejoramiento del acceso a los servicios de salud para los niños, adolescentes y gestantes**, esto con el propósito de darle cumplimiento desde varios frentes a las dificultades existentes frente a los servicios de salud. El primer programa, determina la promoción y el fortalecimiento de las condiciones para el acceso, calidad y cobertura a los servicios de salud para las familias de nivel 1 del Sisben, que tengan un menor de 14 años en su núcleo familiar, para que estos entren a ser una prioridad al ser atendidos.

El segundo programa, es considerado como un punto de apoyo desde el ámbito internacional con UNICEF como **Instituciones Amigas de la Mujer y la Infancia (IAM)**, considerado como uno de los ejes de los servicios de salud materno infantiles

para la promoción y fomento de los procesos de la lactancia materna en las diferentes instituciones de salud; pretendiendo prevenir a través de un complemento alimentario nutricional a las madres gestantes y lactantes para evitar las muertes de niños por desnutrición en los primeros meses de vida y el bajo peso al nacer. El eje central de programa fue y sigue siendo, recuperar la práctica de la lactancia materna como una estrategia de supervivencia infantil, para esto, se tuvo en cuenta acciones de promoción, protección y apoyo a la lactancia natural en las instituciones, hospitales, direcciones locales de salud, puestos de salud y otros que tuvieran atención materna e infantil (IIAMI,2005)

Finalmente, el tercer programa corresponde a la **Atención Integrada a las Enfermedades Prevalentes de la Infancia (AIEPI)**, nace como una respuesta y al mismo tiempo, como una solución para los padecimientos de los niños menores de cinco años, una de los más graves, las frecuentes muertes infantiles a causa de la desnutrición, su eje central está concentrado en la integración de los servicios de salud en pro del bienestar de los infantes, busca establecer redes que permitan promover y fortalecer los servicios de salud y con ellos su talento humano, las practicas a nivel de la comunidad que permitan atender a las madres e infantes en los servicios de salud, bajo los parámetros de atención, promoción y prevención de los servicios de salud (OPS, 2011).

Así, podemos observar cómo estos tres programas hacen efectivo un instrumento de **mejoramiento del acceso a los servicios de salud para los niños, adolescentes y gestantes**; éste es un instrumento de **tesoro**, no solo da cumplimiento y ejecución desde el Estado, sino por el contrario, tiene la participación de actores de carácter internacional que hacen parte de su ejecución en distintas formas, por ejemplo: la asistencia técnica, las evaluaciones metodológicas de los programas, talento humano, intermediación para ayudas de financiamiento externo.

De igual forma, se determinó, que la aplicación de dicho instrumento desde estos tres programas busca promover la cobertura, calidad y acceso de los servicios de salud, así mismo, concentrar estos programas para influir en el área de maternidad; IAMI y AIEPI, son un punto de apoyo que pretenden promover y resguardar los patrones de lactancia materna natural, y el bienestar de los y las infantes en el ámbito familiar, institucional, departamental y local, brindando asistencias de capacitación y formación por medio de una consejería en lactancia materna, para establecer la lactancia materna

como uno de los puntos de partida para una generación de un estado pleno de seguridad alimentaria en los primeros meses de vida de los niños.

La articulación de estos dos programas dentro de los instrumentos de la política de MANA, se justifica a partir de los procesos de formulación y la participación de organismos internacionales, estos, con el afán de integrar y complementar el abanico de instrumentos pensados para la ejecución de la política, entre ellos el complemento alimentario. Además cabe resaltar que el ICBF y los organismos Internacionales como: La UNICEF, el Programa Mundial de Alimentos, La Organización Panamericana de Salud, la FAO, entre otros, dentro de la formulación y ejecución de esta política son aliados estratégicos para el desarrollo de los programas antes descritos.

Finalmente, tenemos un instrumento que se determinó como el **desarrollo de proyectos pedagógicos**, buscan promover y fortalecer la cadena formativa generadora de seguridad alimentaria y nutricional, dentro de la lógica de aplicación de iniciativas de carácter educativo, en donde las protagonistas serán las instituciones educativas o centros de aprendizaje rural, donde se incorporen cátedras con formación en conocimientos (de hábitos alimenticios y nutricionales, y la promoción de estilos de vida saludables) de seguridad alimentaria y nutricional, además, con miras a establecer espacios para fomentar la educación alimenticia a la formación escolar, para el aprendizaje y construcción de varias estrategias para producción de alimentos (Arboleda; García Álvarez, 2008).

Este instrumento está clasificado como **nodal**, porque su aplicación radica en suministrar información a nivel educativo y en un nivel más avanzado, busca fomentar y promover la formación y capacitación de la sociedad a través de las instituciones educativas incluyendo en las cátedras de educación la enseñanza de prácticas productivas, y patrones adecuados para fomentar y conservar estados de seguridad alimentaria y nutricional.

Dentro de las tablas que desarrollan la doble dimensión de los instrumentos, sustantiva y procedimental, se puede observar que cada uno de los instrumentos clasificados corresponde a la formulación de un objetivo específico de la política, cada instrumento está en consonancia con cada uno de ellos, tal vez el Comité SAN, no tenga un objetivo explícito, pero en ese momento era un instrumento existente, ya que la formulación de la política giró alrededor del mismo, se considera, que la naturaleza de este instrumento es de organización, por lo tanto, hace parte del proceso de formulación

de política pública y posiblemente eso justifique que no se contemple como un objetivo dada su condición pre-existente a la política.

Más allá de la correspondencia entre los objetivos y los instrumentos y con la breve descripción realizada de cada objetivo e instrumento, se evidencia que la elección de dichos instrumentos no es de carácter excluyente y estos buscan ser integrales y complementarios, su elección está bajo una cadena de interdependencia, en donde su existencia es un conjunto instrumental que buscan garantizar un estado pleno de seguridad alimentaria y nutricional, considera dimensiones organizativas, económicas, de salud, sociales, de promoción, prevención y capacitación y la no existencia, o el no cumplimiento de uno de estos instrumentos dejaría un faltante en esta articulación que no permitiría una ejecución efectiva de la política. Cabe agregar, que dentro del paquete de instrumentos presentados como el **de mejoramiento del acceso a los servicios de salud para los niños, adolescentes y gestantes y desarrollo productivo agropecuario**, son instrumentos que no arrojaron resultados inmediatos y se pensaron para ser ejecutados a largo plazo, se denominan como instrumentos de proceso, además de necesitar partidas presupuestarias fuertes, requieren varias etapas para su logro, son paulatinos y se pueden evaluar cuando lleven un tiempo considerable de ejecución.

El Comité SAN: un instrumento de organización, articulador de la participación de la sociedad en la formulación de la política pública

Podemos ver que en el proceso de la formulación de política antecede y predomina la elección de un instrumento de organización; el Comité de Seguridad Alimentaria y Nutricional (SAN) como el instrumento encargado de estructurar la política pública. Además, los instrumentos en su conjunto son los encargados de darle vida a MANA en su ejecución, vemos que son varios factores los que influyen en el diseño, elección y priorización de instrumentos para el tratamiento de cualquier problemática que busque ser atendida por una política pública, en la cual está presente un sistema institucional que precede las políticas públicas, que las lógicas organizativas en su momento contemplan instrumentos que hacen parte del seno de las instituciones, y pese a tener representación de distintos actores, la naturaleza de estos es de carácter institucional y permite leer al menos en la formulación de esta política que predominaban los modelos de gobernanza horizontal y estos a su vez influyen en los distintos procesos de puesta en agenda, toma de decisión y estructuración de las acciones a seguir.

Una de las apuestas al realizar un análisis de instrumentos es establecer porque dentro del grupo de instrumentos seleccionado, hay ciertos instrumentos que tienen mayor prioridad o que suelen ser el eje central de la política; en los últimos 10 años, se ha disparado el uso de transferencias condicionadas como instrumento central de las políticas sociales de los países de América Latina. Es quizá, la razón por la cual, la instrumentación de esta política en particular sea una novedad, porque determina un intento exitoso a la hora de vincular a la sociedad en los procesos de formulación de políticas públicas y con esa integración, la generación de diferentes espacios, donde esa misma sociedad pueda ser participe, y consideradas sus necesidades, también permite incluir temas de importancia en las agendas públicas, en la toma de decisiones que estaba supeditada al Estado en representación de sus instituciones.

De esa manera, la lectura de las políticas públicas a través del diseño de políticas y con éste, la elección de instrumentos, permite elaborar un puente para observar cómo la designación de los instrumentos de política, refleja una vinculación con el contexto en el que operan las políticas públicas, además, evidencia empíricamente y determina como dicha elección de instrumentos demuestra patrones institucionales en su elección; por ejemplo: un instrumento de organización que incluye la participación ciudadana, pero, a su vez, conserva una dirección institucional y una fuerte representación y poder de decisión del mismo lado.

El instrumento de organización que da inicio a las acciones previas para hacerle frente a la SAN en el departamento de Antioquia y emprende posteriores trabajos para la ejecución, es una mesa de trabajo que más adelante se convertiría en un comité, en la cual, se establecían tareas de los diferentes actores involucrados (y descritos anteriormente), para elaborar un diagnóstico sobre la problemática que estaba viviendo el departamento. Como se mencionó anteriormente, uno de los logros de esta mesa de trabajo fue la elaboración de un diagnóstico de la situación de SAN en Antioquia, éste permitió institucionalizar la mesa de SAN en un comité de apoyo, valoración, consulta y seguimiento que logro consolidar un diagnóstico como punto de partida para la formulación de la política pública; además, consiguió el planteamiento de objetivos, estrategias, instrumentos, programas y proyectos de acción a través de seis ejes de política para llevar a cabo su ejecución y acciones que en un principio respondieran a la priorización de los municipios, donde más muertes de niños infantes hayan a causa de la desnutrición.

Dentro de la etapa de formulación, tuvimos la presencia de los grupos de actores uno, dos, tres, cuatro y cinco, que describimos y esquematizamos anteriormente, son algunos encuentros y reuniones de distintos actores pertenecientes a estos grupos quienes llevan a determinar que la SAN de los primeros infantes y adolescentes menores de los 14 años de edad del departamento estaba en riesgo. También, se pudo conformar grupos de trabajo que permitieran adelantar pasos del proceso de formulación de la política pública de MANA, la construcción de un diagnóstico de la situación como un punto de partida y para efectos de estos procesos fueron denominados institucionalmente así:

Mesas de trabajo interdisciplinario en torno al tema y realizar el análisis situacional e identificar la problemática como también sus causas y posibles soluciones, utilizándose la metodología Planeación estratégica situacional, obteniéndose como resultado la definición de los aspectos críticos y los ejes temáticos o líneas de acción (conocidos actualmente como programas) a ser desarrolladas como estrategia para enfrentar la problemática del hambre y desnutrición existente en el departamento (Decreto 1084,2001:1).

La mesa en mención, fue creada por medio del decreto 1084 del 26 de Abril de 2001, para la formación expresa de la política pública de SAN, de la consolidación y del trabajo de estos grupos, se logró el avance para el mes de junio del año 2002 en la institucionalización de un Comité de Seguridad Alimentaria y Nutricional³⁴ la dirección de este comité estaba a cargo de la Dirección Seccional de Salud, en la actualidad de la Gerencia de Seguridad Alimentaria y Nutricional de Antioquia, adscrita a la Dirección Seccional de Salud, coordinada por la Gerente de dicha institución.

Dicho comité, tuvo el respaldo del canal institucional, éste cumplía con la misión de difundir las fechas y los lugares de encuentro dónde se tratarían los temas puntuales para la construcción de la política, un espacio, que permitió que los distintos actores que estuvieran involucrados para participaran y decidir; condiciones que le dieron legitimidad a la formulación de la política.

Un proceso de construcción que se conoce como satisfactorio, además de novedoso, que a través de la comunicación permitió espacios donde la sociedad es la protagonista de los debates, así mismo, generó espacios de diálogo, momentos para escuchar a los otros, dinámicas complejas, en las cuales, el consenso no siempre es el resultado de los encuentros y reuniones, pero después de largas jornadas todos quienes se han hecho partícipes del proceso han hecho parte de la formulación de un modelo de

³⁴ Actualmente conocidos como comités territoriales para la SAN.

desarrollo regional y local de Antioquia con base en la articulación y el trabajo en equipo (Arboleda, García, Agudelo, Orrego, 2008).

Otra de las novedades de dicho comité es el proponer paralelamente que desde las diferentes representaciones de cada uno de los 30 municipios escogidos como los pertenecientes al plan piloto, los 105 restantes, desde sus direcciones o secretarías de salud, se encarguen de adelantar los procesos y las estrategias necesarias para desarrollar la conformación de comités locales, subregionales y municipales de SAN, dicho comité representaba y aún representa el eje articulador de la política, es en base a esta estrategia que se consolidan las decisiones tomadas en los diferentes debates, es aquí, donde se construyen, no solo, los ejes de la política, sino también, sus estrategias e instrumentos, también, se determinan indicadores, factores prioritarios y formas de evaluar y controlar los estados de SAN y de paso la ejecución de la política.

Dicho comité SAN, para el año 2008, considera que el plan piloto ya había dado resultados y ya la política daba cubrimiento a todo el departamento, era necesario gestionar la creación de una gerencia exclusiva para la política, debido a que el éxito de su ejecución había desbordado los límites presupuestados dentro de las funciones del comité, efectivamente, dicha gerencia se crea para la dirección de la política y el comité queda dentro de su dirección, y determina la dirección técnica del comité ya no por la Dirección departamental de Salud y Protección social, sino por la dirección de la Gerencia MANA.

Así mismo, este comité ha sido llamado a formar parte de la versión número 40 del Comité Mundial de Seguridad Alimentaria Mundial (CSA), para dar a conocer a nivel internacional la experiencia obtenida con el comité SAN de la política MANA, sesión llevada a cabo del 7 al 11 de Octubre de 2013 con delegados de 121 miembros del Comité, 14 Estados no miembros del Comité y representantes de 11 organismos y órganos de las Naciones Unidas; 95 organizaciones de la sociedad civil (OSC); 1 organización internacional de investigación agrícola; 2 instituciones financieras internacionales o regionales; 47 asociaciones del sector privado y fundaciones benéficas privadas; 26 observadores (CSA, 2013). Este es uno de los marcos dónde este comité ha llegado por sus estrategias articuladoras e integradoras a la hora de formular políticas públicas como MANA (Gobernación de Antioquia, 2014).

El estado actual de la política MANA

La política pública de Seguridad Alimentaria y Nutricional en Antioquia lleva 13 años en ejecución, sus variaciones o novedades corresponden primero a que en un principio funcionaba dentro de las disposiciones de un plan piloto durante 1 año y posteriormente se amplía el margen de acción de su ejecución, por la Ordenanza del 17 de noviembre de 2003; se convierte en una política pública departamental con recursos del departamento destinados a esta política; en el mismo año, es reconocida y aprobada a nivel internacional por la Organización Panamericana de la Salud (OPS) y por el Programa Mundial de Alimentos (PMA) como una medida estratégica, además, efectiva y eficaz para hacerle frente a la inseguridad alimentaria de la región antioqueña (Ordenanza No. 17, 2003).

Para el año 2004, según el ICBF (2009), la política ya había cumplido con la ejecución del plan piloto, si bien los niños ya no se morían de hambre gracias a la presencia de la política, la desnutrición crónica aún persistía, esto seguía causando daños en los niveles de crecimiento mental y físico de los niños; ante este tipo de problemas no resueltos con los instrumentos existentes, se adoptaron medidas que en 1938 se aplicaron en Venezuela, se conocen como: Centros de Recuperación Nutricional para equiparar y atender la desnutrición crónica y aguda en puntos estratégicos del departamento de Antioquia, dicha la estrategia es adaptada del modelo planteado por la OMS aplicada en Venezuela.

En Antioquia, fue adoptada bajo el nombre de “Atención de los niños con problemas de desnutrición grave”, en un principio se crearon centros en cada una de las capitales de las nueve subregiones descritas anteriormente, luego con el tiempo se fueron realizando convenios con distintos hospitales y Direcciones Locales de Salud para que se aplicaran desde esos espacios los protocolos de recuperación nutricional dispuestos por la OMS (ICBF, 2009).

Dentro de los logros de esta estrategia en el departamento se puede destacar la recuperación nutricional aproximadamente de 6.500 niños y niñas con desnutrición moderada, aguda y severa, entre los años 2004 y 2007; dicho instrumento que generó la posibilidad de reducir los niveles de desnutrición. A 2005 la política pública marchaba y se posicionaba como una propuesta de éxito reconocida a nivel mundial por distintos organismos como la OMS y la FAO (ICBF, 2009).

Posteriormente, en el año 2008, se ordena una gerencia exclusiva para esta política pública; para la vigencia del 2012-2015, la SAN, corresponde a la línea

estratégica número cuatro que corresponde a lo que en el “Plan de desarrollo departamental Antioquia la más educada” para el periodo antes en mención se denomina inclusión social, además, está dentro del componente de condiciones básicas de bienestar, las siguientes disposiciones bajo lo que se denomina como Antioquia Con Seguridad Alimentaria y Nutricional (MANA), con tres ejes estratégicos que se desarrollan así: la atención y prevención para disminuir el riesgo de inseguridad alimentaria en familias vulnerables; el segundo, la gestión de políticas públicas en SAN y el tercero, sistema departamental de vigilancia alimentaria y nutricional (Plan de Desarrollo Departamental de Antioquia, 2012-2015).

La situación actual (a 2012) de la seguridad alimentaria y nutricional en Antioquia, se ve aun condicionada por las dificultades existentes a la hora de tener de ingresos económicos estables familiares, de lo que corresponde a la disponibilidad y estabilidad en el suministro de alimentos, sin olvidar los condicionantes externos que pueden volver vulnerables el estado de seguridad alimentaria.

En promedio, los hogares urbanos invierten más dinero en alimentación que los rurales, no obstante, este valor corresponde al 43,2% de los ingresos mensuales promedio en zonas urbanas y en la zona rural el 65,7%, ya que en éstos, los ingresos son inferiores. Para que una familia antioqueña pueda acceder a la canasta básica de alimentos requiere que sus ingresos sean equivalentes a dos SMLV³⁵... En Antioquia, se registra una disminución de la desnutrición global, crónica y aguda en los últimos 20 años, sin embargo, se mantiene en niveles que deben reducirse; según la Encuesta Nacional de Situación Nutricional realizada en 2010, el 13% de los niños y niñas menores de 7 años de Antioquia presentan baja estatura para la edad y el 2,1% presenta desnutrición crónica. El 5% de los menores de 7 años registra desnutrición global, pero en el nivel 1 del SISBEN es del 10,3%; además el 1,3% de los niños en esta edad presenta desnutrición aguda (Plan de Desarrollo Departamental de Antioquia, 2012-2015: 6-7).

Ahora la seguridad alimentaria y nutricional no está en las primeras prioridades del actual plan de desarrollo 2012-2015, posiblemente en este momento se han logrado reducir las muertes de niños por desnutrición a cero y que los índices y las tasas que integran la inseguridad alimentaria, con el paso de los años se han logrado reducir a menos de la mitad; en términos generales las cifras y la situación de inseguridad alimentaria se han logrado controlar, sin negar, que no se ha alcanzado erradicar el hambre y la desnutrición, pero la política ha cumplió con las metas parcialmente establecidas que se mencionaron en la apertura de la sección de análisis de instrumentos y que paralelamente el objetivo de este último periodo corresponde a consolidar las

³⁵ Salarios mínimos legales vigentes

cifras para la reducción del hambre y la desnutrición para el cumplimiento a nivel nacional e internacional con los objetivos del milenio.

CONCLUSIONES

El análisis de las políticas a través de los instrumentos cambia el panorama político y académico de las últimas décadas, permite ampliar el espectro del campo de estudio, brinda herramientas de análisis distintas y puntuales a las que usualmente se utilizaron desde distintos ámbitos como la economía, la ciencia política, la sociología y otros. Los instrumentos de política, se convierten en un eje de estudio que establece la posibilidad de analizar las políticas desde distintas fases del proceso de la elaboración de las mismas, su implementación e incluso su reajuste, ayuda a determinar, la complejidad del subsistema de política. Así mismo, ayuda a establecer la cantidad de agencias e instituciones involucradas en la formulación e implementación de las políticas, brinda taxonomías que permiten obtener un conjunto de instrumentos construidos en la formulación de una determinada política para su implementación. Estas herramientas de análisis teórico, son un aporte que permite robustecer el campo de las políticas públicas, además, contribuyen para hacer una ruptura entre los análisis de impactos y resultados, por los análisis de los procesos de las políticas públicas.

Dentro de este marco, el neo-institucionalismo, se convierte en un punto de apoyo al análisis de las políticas, es un pilar que nutre de insumos, en donde las organizaciones formales y no formales se hacen fundamentales en la formulación e implementación de las políticas; las rutinas, reglas, normas y valores; estructuran y ayudan a explicar procesos de formulación como los de la política de MANA en el 2001, ya que estos influyen a través de los instrumentos el comportamiento de la sociedad y de la acción colectiva de la misma.

Uno de los aportes del neo-institucionalismo, para este trabajo es la forma como las diferentes formas que tuvo la mesa de trabajo SAN, cuando no estaba institucionalizada como un comité, fueron sus rutinas, reglas, normas y valores, lo que permitió que este tomara fuerza dentro del entorno político e institucional del lado del gobierno de ese momento para formular la política, prácticas que permitieron la consolidación de la mesa, como un Comité SAN de seguimiento, evaluación y control.

En este mismo entorno, se hace evidente la influencia de un sistema institucional en cabeza de un gobierno que introduce cambios en los modelos político, económico, social y cultural del departamento de Antioquia, reconoce e institucionaliza las formas de la sociedad de ejercer presión sobre el Estado para efectivas sus demandas, abre

espacios de participación ciudadana, y con estos involucra a la sociedad en los procesos de toma de decisión que dirige el Estado.

Así, la fragmentación de los análisis de políticas en las distintas etapas del ciclo de políticas, dan forma y ordenan los estudios, para este caso, la formulación de la política MANA, nos deja ver cómo las prioridades de una agenda de gobierno pueden cambiar de un momento a otro, de igual forma, podemos observar cuál es la cuota de influencia que tiene un el sistema institucional en el proceso de toma de decisión y en la construcción de los diferentes instrumentos de la política, su voluntad y capacidad de generar espacios para que la ciudadanía participe en dichos procesos y que dicha participación sea respaldada, no solo, por la legitimidad de la formulación de las políticas, sino, por la efectividad que estas tienen al involucrar a la sociedad en su formulación e implementación.

Luego de este proceso, podemos darnos cuenta que dentro de los procesos de formulación de las políticas, las “ventanas de oportunidad” desarrolladas por Kingdon, nos evidencian la formación de las agendas públicas en este caso la consolidación de una agenda pública para el departamento de Antioquia, vemos que en un momento particular desde el gobierno y las instituciones se reconoce la muerte y desnutrición de los infantes como un problema de política pública; posteriormente se puede observar la participación de distintos actores y con ella, la consolidación de estrategias para dar tratamiento al problema y finalmente la consolidación de dichas estrategias en una política pública de Mejoramiento Alimentario y Nutricional para Antioquia.

Efectivamente, este análisis también da cuenta de la participación de diferentes actores sociales, no hace un análisis de redes de política, pero permite establecer que de cada grupo de actores que conformo la mesa de trabajo para elaborar el diagnóstico y formular la política, tienen una tendencia especial por algunos instrumentos, cada esquema presentado muestra una inclinación específica, como la vinculación de la Universidad de Antioquia, con la propuesta de construcción de un sistema de información que posibilite, no solo, el establecimiento de un perfil completo de un estado íntegro de la seguridad alimentaria y nutricional en el departamento, sino, establecer mecanismos que permitan medir y controlar, las diferentes acciones emprendidas por el Estado, es decir; construir indicadores que puedan hacer seguimiento y evaluación y control a la política a nivel departamental y a las políticas y planes dispuestos a nivel municipal, uno de estos mecanismos de control es el Comité

SAN, una organización, que no solo es un ente de carácter decisorio, sino, también una instancia que evalúa y da seguimiento a las diferentes acciones.

El interrogante que dio curso a esta investigación del ¿Por qué se priorizan ciertos instrumentos para obtener determinados resultados?, se fundamentó en la influencia del sistema institucional que precede la elaboración y el diseño de políticas públicas y que busca erradicar una problemática contingente para prevenir eventos posteriores, controlar, garantizar un estado de salud determinado. Dicha lógica de elección y priorización de instrumentos, también está determinada por modelos de gobernanza que guardan una estrecha relación con las lógicas institucionales; dichas relaciones, explican el porqué del privilegio unos instrumentos sobre otros.

Los modelos de gobernanza van de la mano de los sistemas institucionales, incluso en algunas oportunidades son preponderantes, por lo tanto, son los modos de gobernanza horizontal los que se evidencian al momento de priorizar ciertos instrumentos sobre otros, la organización y la participación son el eje estructurador de la política y eso hace que las formas de gobierno, al menos, en esta política, hayan tenido que ser modificadas para lograr su efectividad.

La participación ciudadana con el comité de SAN, termina por ser un eje de la política pública, dicha participación está vinculada directamente a los cambios introducidos al Estado desde los años 2000, esta política integra a la comunidad a las decisiones que toma el Estado en pro de garantizar el derecho a no tener hambre, decisiones de carácter público, estas, llevadas a la generación de mecanismos de participación para la generación de un puente entre la sociedad y el Estado, mecanismos como tareas puntuales para cada actor, la visibilización y el reconocimiento de cada uno de ellos, encuentros específicos para generar grupos de trabajo claves, generando responsabilidad desde el lado de la comunidad y finalmente la construcción de instrumentos por parte del Estado y consolidados por la sociedad, con participación efectiva para el fomento de la democracia en la política pública MANA, ésta, como herramienta de gobierno para el departamento de Antioquia.

Un problema de investigación, que nos llevó a observar cómo se estructuró la SAN a nivel nacional y departamental, para determinar que son procesos atípicos, sin embargo, tienen puntos de encuentro, el sistema institucional que rige las políticas son los mismos, aunque, la política nacional se debatió entre dos enfoques durante más de 10 años y estuvo en el limbo hasta conseguir la consolidación de una política en el 2008. A grandes rasgos, se puede observar la diferencia en la elección de instrumentos

en los dos enfoques de la política, así mismo, no podemos perder de vista que la no formulación de una política SAN desde el enfoque económico, construye instrumentos que si bien contemplan en algún momento un instrumento de organización, su fuerte está en los instrumentos destinados a la estabilidad del sector económico, mientras que lo que se hace desde el enfoque de la salud, es un grupo de instrumentos que tienen un eje concentrado en la salud de los primeros infantes, pero al mismo tiempo, pretende concentrar estrategias de mercado, fortalecimiento de cadenas productivas, incentivos para la producción del autoconsumo, entre otros.

El panorama nacional, permite evidenciar la diferencia de enfoques a la hora de formular una política SAN, mientras la política MANA en el departamento de Antioquia, permite ver de cerca una clasificación de instrumentos, lo que posibilita observar en detalle la influencia de los diferentes actores, en especial, los institucionales, quienes determinan los procesos de elección de instrumentos, así mismo, la observación de su magnitud en la que se busca: controlar, regular, limitar o promover acciones en la sociedad.

El enfoque de seguridad alimentaria y nutricional en Colombia, no lleva mucho tiempo, sin embargo, dentro de la diferenciación de enfoques considerados para la formulación, es posible, ver cómo las diferentes consideraciones y las nuevas lecturas relacionadas con la pobreza, el hambre y la desnutrición, son reestructuradas por SAN a nivel nacional y por MANA a nivel departamental, quizá, no podemos decir que la realidad en los dos espacios administrativos no demuestran una sinergia institucional, ya que los periodos de formulación y los fenómenos de muertes por desnutrición no se asimilan desde el nivel nacional, sino, desde el departamento.

En esta medida, MANA, se convierte en una política con la posibilidad de ser un punto de partida para replegar la experiencia a todos los niveles administrativos del país, para esto conocemos la política nacional que se describió en el segundo capítulo y experiencias como: Bogotá sin hambre, Cauca sin hambre, que nacieron bajo las direcciones y asesorías técnicas de quienes conocieron y participaron de la experiencia de MANA, nos referimos a algunos agentes de la FAO que fueron partícipes del proceso realizado en Antioquia.

La SAN en este país, es una nueva forma de leer un problema social multicausal, donde sus componentes básicos son la pobreza, el hambre, la desnutrición y la muerte; los frentes de sostenimiento de la política son: Salud, Agricultura, Planeación, Protección Social, entre otros sectores, que nutren y le dan un carácter intersectorial a

esta política. Un CONPES para SAN representa la expresión política, administrativa y social por parte del Estado a nivel nacional, para dar cumplimiento a los derechos sociales, y, hacer efectivos y eficaces los gobiernos a la hora de gobernar en cualquier nivel administrativo.

Se debe reconocer, que dentro de la formulación de la política nacional y la departamental hay un instrumento preexistente que conserva su naturaleza dentro del conjunto de instrumentos de la política en los dos niveles administrativos, aunque, en Antioquia fue modificada la edad de focalización de la población a quien estaba destinada la política, cabe resaltar que esta ampliación de rango de edad de los primeros infantes se asume con el presupuesto del departamento, y no de la nación.

La consideración dentro de las políticas de instrumentos preexistentes, determina que pese a no tener articuladas acciones frente a determinados problemas, como por ejemplo: el hambre, la desnutrición y la muerte de niños y niñas, hace que se determine la importancia de consolidar las diferentes acciones interinstitucionales, por eso, es valioso rescatar que el instrumento ejecutado a través de los desayunos infantiles ya existía y se venía suministrando hace más de 15 años en el país, incluso, la ejecución de esta herramienta está encomendada al ICBF desde su creación.

Así mismo, podemos ver como la instrumentación de las políticas, en este caso, responde a la necesidad puntual de un problema de mortalidad infantil elevado, que tuvo que ser transformado de un problema de deficiencias en los niveles de atención y aprendizaje de los niños y niñas en las escuelas, a un problema público por muertes asociadas al hambre y la desnutrición, siete instrumentos de política encargados no solo de evitar más muertes, sino, por el contrario, que buscaron (y que aún buscan) erradicar las muertes de los primeros infantes.

Dentro de la denominación retomada por Howlett, en la dimensión sustantiva, son considerados tres instrumentos destinados a introducir el cambio en la sociedad y uno destinado a la producción de información que permita controlar los estados de seguridad alimentaria y nutricional en la población. En la dimensión procedimental, hay tres instrumentos más, orientados a la promoción y prevención de las prácticas de la sociedad, al establecimiento de cátedras que incentiven las buenas prácticas alimenticias, o a la capacitación de jóvenes estudiantes en la producción dentro de sus hogares de productos alimenticios para el autoconsumo.

Dentro de esa misma lógica este estudio pudo acercarse a un proceso de formulación que se llevó a cabo hace 13 años y que da lectura a un cambio en los

modelos políticos, económicos, sociales, culturales, y por ende, a los modos de gobierno, pudo determinar los grados de influencia que tuvieron los actores dentro del proceso de formulación de la política, cuáles fueron los instrumentos elegidos para su ejecución y cuál de estos fue priorizado para que sean determinantes los resultados de la política. Como se mencionó antes, el Comité SAN, primero, es un instrumento que preexiste, que gracias a sus rutinas, reglas, normas y valores, transita de ser una organización no formal a ser un instrumento que posteriormente dentro de la política determina una institucionalidad puntal para el sostenimiento de la política.

Otro punto importante, dentro de esta elección de los instrumentos es poder observar que hay puntos de equilibrio entre los objetivos planteados en la política MANA y los instrumentos elegidos para su ejecución; la estabilidad que se plantea desde el momento de la formulación de la política para el momento de su ejecución y su conservación, al menos, en un primer momento para la aplicación del plan piloto de la política.

En las tablas de clasificación de la doble dimensión de los instrumentos, podemos observar que para cada objetivo de la política existe un instrumento y con este un programa y/o proyecto puntual para la ejecución, trece años después, sabemos que la clasificación de instrumentos que se realizó en el tercer capítulo de esta investigación, se conservó los primeros años, fue el marco orientador de la ampliación de la política a municipios que estaban fuera del plan piloto, e incluso, la generación de una institucionalidad específica para la política responde a la misma magnitud que determinaba la generación de mesas de trabajo, que dieran pie para la participación de la sociedad, y con ésta, se consoliden en un Comité de SAN, seguido en el año 2008 de una gerencia específica para MANA.

Dentro de la misma elección, pudimos ver cómo las ayudas de cooperación internacional, también determinan equilibrio interno entre los objetivos e instrumentos, la representación y la consideración de actores externos determinan nuevas formas de cumplir con las tareas del Estado, son una estrategia más de las fusiones del Estado para cumplir con sus funciones, además, permite fortalecer el grupo de instrumentos de la política.

Dentro de la lógica de los cambios en los modos de gobernanza del Estado, es importante resaltar que una sola política no es sinónimo de gobernanza homogénea, es decir; MANA, responde a un gobierno participativo, donde está presente un sistema institucional fuerte, pero que a su vez, involucra a la sociedad en la toma de decisiones

y la mantiene dentro del proceso de la política constantemente hasta su ejecución, pero, es posible que otras políticas no hayan tenido una vinculación de la sociedad de forma participativa, sino, solo hayan insertado a la comunidad en un punto del proceso para legitimar las decisiones y acciones emprendidas desde el Estado y que los modos de gobernanza respondan a formas jerárquicas de tomar decisiones y construir políticas.

Finalmente y pese a que la implementación de las políticas, no son el fuerte de este proceso de investigación, gracias a la revisión teórica de Howlett y éste, apoyado en varios autores, realizada para este estudio, también, se puede determinar que hay amplia disposición por parte del sistema institucional para la implementación del conjunto de los instrumentos seleccionados, así mismo, la coherencia entre los objetivos de la política y la elección de sus instrumentos, arrojan estilos de implementación óptimos que determinan la integración de una nueva política con las ya existentes.

BIBLIOGRAFÍA

- Aguilar Villanueva Luis (1992), “Estudio introductorio”, in: L. Aguilar Villanueva (Ed.), *El estudio de las políticas públicas*. México D.F.: Miguel Ángel Porrúa, 15-74.
- Arboleda, Joana; Lina María García, Yuri Agudelo, Camila Orrego (2008). *Política de Seguridad Alimentaria y Nutricional*. Medellín: Facultad Ciencias Sociales y Humanas; Departamento de trabajo social, Universidad de Antioquia, versión Pdf, 40p.
- Betancourt, García Mauricio (2006). *La seguridad alimentaria nutricional –SAN– Un acercamiento a la política pública*. Proyecto de Investigación “Política de Seguridad Alimentaria y Desarrollo Territorial Regional y Local”. Escuela Superior de Administración Pública-ESAP. Bogotá D.C.
- Casar María Ma., MALDONADO Claudia (2008), *Formación de agendas y procesos de decisión: una aproximación desde la ciencia política*, CIDE, N°207, México.
- Constitución Política de Colombia (1991). Presidencia de la Republica de Colombia. Bogotá D.C.
- Defensoría del Pueblo (2011). *Las políticas públicas alimentarias en Colombia. Un análisis desde los derechos humanos*. Programa de Seguimiento y Evaluación de Políticas Públicas en Derechos Humanos, ProSeDHer. Bogotá D.C.
- Organización de las Naciones Unidas para Alimentación y la Agricultura- FAO, (2013). *El estado de la inseguridad alimentaria en el mundo. Las múltiples dimensiones de la Seguridad Alimentaria*. Consultado en: www.fao.org/icalog/inter-s.htm
- Grupo Economía de la Salud GES (2005). *Seguridad Alimentaria y Nutricional en Antioquia*. En: *Observatorio de la Seguridad Social*. Medellín. 4 (9): 1; 3; 4; 4-5.
- Hajer Maarten A. (2004), “A frame in the fields: policymaking and the reinvention of politics”, in: M. Hajer Maarten, H. Wagenaar (Ed.), *Deliberative policy analysis: understanding governance in the network society*. Cambridge: Cambridge University Press, 88-110.
- Hecló H. (1978), “Issue Networks and the Executive Establishment”, Anthony King (ed.), *The New American Political System*, American Enterprise Institute, Washington D.C.
- Hindmoor Andrew (2010), “Rational Choice”. In: G. Stoker, D. Marsh (Ed.), *Theory and Methods in Political Science*. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 42-59.

- Hood Christopher (2007), "Intellectual Obsolescence and Intellectual Makeovers: Reflections on the Tools of Government after Two Decades". *Governance*, 20 (1): 127–144.
- Howlett Michael, M. Ramesh (2003), *Studying Public Policy: Policy Cycles and Policy Subsystems*. Oxford: Oxford University Press. (2nd Ed.)
- Howlett Michael (2005), "What is a policy instrument?: policy tools, policy mixes, and policyimplementation styles". In: Pearl Eliadis, Margaret Hill, Michael Howlett (Ed.), *Designing government: from instruments to governance*. Montreal: McGill-Queen's University Press, 31-50.
- Howlett Michael, Jeremy Rayner (2006), "Understanding the historical turn in the policy sciences: A critique of stochastic, narrative, path dependency and process-sequencing models of policymaking over time". *Policy Sciences* 39: 118.
- Howlett Michael, Jonathan Kim, Paul Weaver (2006), "Assessing Instrument Mixes through Programand Agency-Level Data: Methodological Issues in Contemporary Implementation Research". *Review of Policy Research*, 23 (1): 129-151.
- Howlett Michael, Jeremy Rayner (2007), "Design Principles for Policy Mixes: Cohesion and Coherence in "New Governance Arrangements" ". *Policy and Society*, 26 (4): 1-14.
- Howlett Michael (2009), "Governance modes, policy regimes and operational plans: A multi-level nested model of policy instrument choice and policy design". *Political Sciences*, 42: 73-89.
- Howlett Michael, Benjamin Cashore (2009), "The Dependent Variable Problem in the Study of Policy Change: Understanding Policy Change as a Methodological Problem". *Journal of Comparative Policy Analysis*, 11 (1): 33-46.
- Jann Werner, Kai Wegrich (2007), "Theories of the Policy Cycle", in: F. Fischer, G. Miller, M. Sidney (Ed.), *Handbook of Public Policy Analysis: Theory, Politics, and Methods*. Boca Raton: Taylor & Francis, 43-62.
- Kingdon John, (1993), "How Do Issues Get on Public Policy Agendas?" en: Wilson W. J. (ed.) *Sociology and the Public Agenda*, Sage, Newbury Park, London, pp. 40-50
- Lindblom Charles E. (1958). *The American Economic Review*. Policy Analysis, by: American Economic Association Vol. 48, No. 3 pp. 298-312
- Linder H. Stephen, Guy Peters (1998), "The Study of Policy Instruments: Four Schools of Thought". In: G. Peters (Ed.), *Public Policy Instruments: Evaluating the Tools of Public Administration*. Cheltenham-Northampton: Elgar, 33-45.
- March James, Johan Olsen (1984), "The New Institutionalism: Organizational

- Factors in Political Life". *The American Political Science Review*, 78 (3): 734-749.
- March, James G. & Olsen, Johan P. (1993) "El nuevo institucionalismo. Factores organizativos de la vida política", en: *Zona Abierta* 63/64, Pablo Iglesias. Madrid, pag.1-43.
- March, James G. & Olsen, Johan P. (2006). *Elaborating the "New Institutionalism"*. En: *The Oxford Handbook of Political Institutions*. Oxford New York: Oxford university Press. pag. 3-23.
- Méndez José Luis (2010), "La política pública como variable dependiente: hacia un análisis más integral de las políticas públicas", in: Luis F. Aguilar (Ed.), *Políticas Públicas*. México: Siglo XXI, 115-150.
- Montaña, Darío (2002). *Tierra, poder político y reformas agraria y rural*. ILSA. Versión PDF.
- Mondragón, Héctor (2002). *Colombia: ¿reforma agraria o mercado de tierras?* Minero. Bogotá. Versión Pdf
- Olavarría Gambi, Mauricio (2007). "Conceptos Básicos en el Análisis de Políticas Públicas". En: *Documentos de trabajo No. 11-Diciembre-2007*. Instituto de Asuntos Públicos- INAP. Departamento de gobierno y gestión pública. Universidad de Chile.
- Ortiz Moncada, María del Rocío (2006); et al *Análisis de la política de nutrición en Colombia*. *Rev. Salud Pública*. Bogotá. Abril. V8. No.1. Disponible en: <http://www.scielosp.org/pdf/rsap/v8n1/v8n1a01.pdf>
- Ortiz Moncada, María del Rocío (2003); et al. *Identificación de barreras a las políticas de nutrición y alimentación en Colombia: estudio por el método Delfos*. En: *Rev. Panam. Salud Pública*. Washington. . V 14. No. 3. pp. 188-191.
- Ortiz Moncada, Rocío (2005); et al. *Valoración de informadores clave sobre el plan de acción de las políticas de seguridad alimentaria en Colombia*. *Archivos Latinoamericanos de Nutrición*. Caracas. Vol 55. No. 4.
- Peters, Guy B. (2003). *El Nuevo Institucionalismo. La teoría institucional en la ciencia política*. Barcelona: Gedisa, 45-67, 147-165.
- Pierre Jon, Guy B. Peters (2000), *Governance, Politics and the State*. London: Macmillan Press.
- Roth Deubel, A.-N., (2002), *Políticas públicas. Formulación, implementación y evaluación*, Ediciones Aurora, Bogotá, pp 232.
- Salamon Lester M. (2005), "The New Governance and the Tools of Public Action: An Introduction". In: L. Salamon (Ed.), *The Tools of the Government: a Guide to the New Governance*. Oxford: Oxford University Press.

- Sánchez, Jairo (2002). La crisis estructural y el sector rural. Cuadernos Tierra Justicia. ILSA. Bogotá. No. 2. p. 34
- Schejtman Alexander, 1994. “Economía Política de los Sistemas Alimentarios en América Latina”; Oficina Regional de la FAO para América Latina y el Caribe División Agrícola Conjunta FAO/CEPAL. Santiago de Chile.
- Sen, Amartya K (1981). *Poverty and Famines: An Essay on Entitlements and Deprivation*. Oxford: Clarendon Press,
- Sen, Amartya (1996). “Capacidad y bienestar”, en la calidad de vida, Fondo de Cultura Económica, México, pp122-133. Este artículo se publicó originalmente en el *Libertarian Forum*, vol. 10, nº 7, julio de 1977.
- Sidney M. S., (2007), “Policy Formulation: Design and Tools”, en Fisher F. (ed.) *Handbook of Public Policy Analysis*, Boca Raton, CRC Press, pp.79-87
- Theodore J. Lowi (1972). “Four Systems of Policy, Politics, and Choice”, *Public Administration Review*, núm. 33, 1968, pp. 298-310.
- Vergara, Rodolfo (2010). Organización e instituciones. El redescubrimiento de las instituciones: de la teoría organizacional a la ciencia política México, D.F.: Siglo XXI Editores. 2010. 245 p.
- Velásquez, Forero, Augusto (2005). Neoliberalismo y desorden global. Universidad del Cauca -Popayán.
- Zuliani, Arango, Liliana Adela (2010). Proceso de participación de los actores en la construcción del caso MANA-Anioquia. Universidad de Antioquia, Facultad de enfermería. Medellín. Pp 169.
- Zurbruggen, Cristina (2011). La utilidad del análisis de redes de políticas públicas *Argumentos*, vol. 24, núm. 66, mayo-agosto. Universidad Autónoma Metropolitana Unidad Xochimilco. México. pp. 181-208
- Leon 2010, Ana María. Cultura y alimentación. Nutricionista- Dietista - Universidad Nacional de Colombia. Pp 35

DOCUMENTOS

- Acta (2003) sesión 1, No. 08 octubre 16. Exposición sobre Política Alimentaria a Cargo del Dr. Gabriel Jaime Guarín Alzate, DSSA. Asamblea Departamental. Medellín- Antioquia.
- Asamblea Departamental de Antioquia (2003) Ordenanza No. 17. Política de Seguridad Alimentaria y Nutrición –MANA-. Medellín D.M. Gobernación de Antioquia.

- Balance de Gestión 2004 – 2007. Plan Departamental de Seguridad Alimentaria y Nutricional -MANA. Alternativa para el Desarrollo de Antioquia. Gerencia de MANA Gobernación de Antioquia.
- Comité de Seguridad Alimentaria Mundial –CSA (2013). 40. ° Periodo de Sesiones. CSA-Informe. Roma –Italia, octubre 7-11.
- Consejo Nacional de Política Económica y Social CONPES Social No. 2847 (1996) Plan Nacional de Alimentación y Nutrición de Colombia PNAN. Bogotá D. C.,
- Consejo Nacional de Política Económica y Social CONPES Social No. 91, (2005) “Metas y Estrategias de Colombia para el Logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio – 2015”. Bogotá D.C.
- Consejo Nacional de Política Económica y Social CONPES Social No.113, (2008) Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutrición PNSAN. Bogotá D.C.
- Consejo Nacional de Política Económica y Social CONPES Social No.113, (2008) Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutrición PNSAN. Bogotá D.C.
- Encuesta Nacional de Demografía y Salud (1995) Capítulo VII. Mortalidad Infantil y la niñez. Bogotá D. C.
- Encuesta Nacional de Demografía y Salud (2000) Capítulo III. Mortalidad Infantil y la niñez. Bogotá D. C.
- Gerencia de MANA (2007). Gobernación de Antioquia. Información que valida los ejes y la reconstrucción de la política. Medellín D. M.
- Gobernación de Antioquia (2001). Documento macroproblema. Archivo formulación de problemas, estrategias, instrumentos y programas MANA. Medellín.
- Gobernación de Antioquia (2001) Decreto 1084 del 26 de Abril de 2001. Subcomite de Seguridad Alimentaria y Nutrición. Medellín D.M.
- Gobernación de Antioquia (2002). “Plan departamental de seguridad alimentaria y nutricional 2002-2003”. Medellín.
- Gobernación de Antioquia (2008-2011). Plan de Mejoramiento Alimentario Nutricional para Antioquia. Medellín D. M.
- Gobernación de Antioquia (2008-2011) Plan de Mejoramiento Alimentario Nutricional para Antioquia. Medellín D. M.
- Gobernación de Antioquia, (2011). ¿Dónde nace Mejoramiento Alimentario Nutricional de Antioquia-MANA-?. Consultado en: <http://www.antioquia.gov.co/antioquia/v1/programas/mana/dondenace.html>

Gobernación de Antioquia (2014). MANÁ estará presente en el Comité de Seguridad Alimentaria Mundial de la FAO. Consultado en <http://www.antioquia.gov.co/index.php/mana/17234-mana-estara-presente-en-el-comite-de-seguridad-alimentaria-mundial-de-la-fao>

Eugenio Prieto (2005). Asesor de campaña de Guillermo Gaviria, posteriormente Secretario de Gobierno del departamento y gobernador encargado de Antioquia (2002-2003). Por tele Antioquia en el programa Agenda pública. Consultado en: https://www.youtube.com/watch?v=7IyA2fGm_AM

Instituto Colombiano de Bienestar Familiar ICBF (2006) Desayunos infantiles. Ministerio Nacional de salud. Bogotá D.C.

Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (2009). Lineamientos técnicos administrativos de las unidades de atención integral y recuperación nutricional para la primera infancia. Ministerio de Protección social, Dirección técnica. República de Colombia. Bogotá D.C.

Iniciativa Instituciones amigas de la mujer y la Infancia –IAMI (2005). Manual para su aplicación. “Por el interés superior del niño”. UNICEF. Bogotá-Colombia.

Instituto Colombiano de Bienestar Familiar- ICBF (2012). Informe cualitativo de avances en asistencia técnica en Seguridad Alimentaria y Nutricional. Departamento Administrativo para la prosperidad, Dirección de nutrición. Bogotá D.C.

Instituto Colombiano de Bienestar Familiar- ICBF (2006). Encuesta Nacional de la Situación Nutricional en Colombia, ENSIN 2005. Bogotá.

Instituto Geográfico Agustín Codazzi y Corpoica-IGAC (2002). Zonificación de los conflictos de uso de las tierras en Colombia. Bogotá D. C. Vol. 4.

Organización de las Naciones Unidas (2008). Crisis Alimentaria Mundial. Oliver Shutter. Promotion and Protection of all Human Rights, Civil, Political, Economic, Social and Cultural Rights, Including the Right to Development. Report of the Special Rapporteur on the Right to Food to the Human Rights Council. United Nations. A/HRC/9/23. 8/IX/2008. Consultado en: <http://daccessdds.un.org/doc/UNDOC/GEN/G08/155/08/PDF/G0815508.pdf?OpenElement>

Organización Panamericana de la Salud (2012). Guía de implementación operativa para la implementación de AIEPI, en entidades promotoras de Salud, e instituciones prestadoras de servicios. Ministerio de Protección social, Presidencia de la República. Bogotá D.C.

Observatorio de Seguridad Alimentaria y Nutricional- OSAN (2011). Observatorio de Seguridad Alimentaria y Nutricional en Colombia: Componentes y lineamientos para su implementación. Ministerio de Protección Social, Instituto Nacional de Salud, Universidad de Antioquia. Convenio 13-2010/Convenio 081-2010. Medellín –Antioquia.

Plan de Desarrollo Departamental de Antioquia (2012-2015) Antioquia la más educada. Medellín D. M.

Política Pública de Seguridad Alimentaria y Nutricional para los menores de 14 años y sus familias, en el Departamento de Antioquia (2003). Ordenanza No. 17 de 2003. Asamblea Departamental de Antioquia. Dada en Medellín.

Profamilia Encuesta Nacional de Demografía y Salud (2005). Colombia principales indicadores demográficos, socioeconómicos y de salud de la población, de las mujeres en edad fértil y de los niños menores de 5 años por Zonas, Regiones y Departamentos.

UNICEF (2008). ¿Por qué es tan importante el desarrollo del niño en la primera infancia? Consultado en: http://www.unicef.org/spanish/earlychildhood/index_40748.html