Convenio 348 de 2017 “Aunar esfuerzos técnicos, administrativos y financieros para la reformulación de la política pública de Seguridad Alimentaria y Nutricional para Bogotá 2018 – 2031”

Producto 2.
Documento de análisis de gestión y procesos de la Política Pública Distrital de Seguridad Alimentaria y Nutricional 2007-2015

Elaborado por: Equipo OBSSAN UN

Versión 3 – junio de 2018

TABLA DE CONTENIDO

INTRODUCCION 10

CAPITULO I. UNA APROXIMACIÓN CONCEPTUAL DEL ANÁLISIS Y EVALUACIÓN DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS 11

1. LA EVOLUCIÓN EN LA EVALUACIÓN DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS 11

2. LA CADENA DE VALOR DE LAS POLÍTICAS: UNA OPCIÓN PARA NO PERDER EL NORTE EN SU EVALUACIÓN 14

3. LA TEÓRIA DEL CAMBIO DE LAS POLÍTICAS, UN ENFOQUE PRÁCTICO PARA LA EVALUACIÓN DESDE LA COMPLEJIDAD 19

4. EVALUACIÓN Y ANÁLISIS DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS 21

CAPÍTULO II. OBJETIVOS Y METODOLOGÍA 23

1. Objetivo general: 23

2. Objetivos específicos: 23

3. FASES PARA EL DESARROLLO DEL ANÁLISIS DE LA IMPLEMENTACIÓN 24

3.1. Fase 1. Definición del marco de análisis de la implementación de la política 24

3.2. Fase 2. Momento de la reconstrucción de los procesos de implementación de la política distrital de SAN desde la revisión documental 25

3.3. Fase 3. Momento de diálogo con actores estratégicos a nivel distrital y local 27

3.4. Fase 4. Momento propositivo: construcción de conclusiones y recomendaciones para la reformulación 34

CAPÍTULO III. RESULTADO DEL PROCESO DE ANÁLISIS DE LA IMPLEMENTACIÓN DE LA PPSAN 2007 - 2015 36

1. DESCRIPCIÓN DE LA POLÍTICA 36

1.1. Antecedentes 36

1.2. Marco conceptual de la política distrital de SAN 2007 – 2015 38

2. UNA APROXIMACIÓN A LA TEORÍA DEL CAMBIO DE LA POLÍTICA 43

2.1. Teoría de la política 43

2.2. Teoría de la implementación 45

2.2.1. Procesos normativos derivados de la política distrital 2007 – 2015 como herramientas para su implementación 52

3. ESTRUCTURA INSTITUCIONAL – SOPORTE PARA LA GESTIÓN E IMPLEMENTACIÓN DE LA POLÍTICA 60
3.1. Balance de la gestión de la CISAN – UTA para la implementación de la política a nivel distrital 68
4. BALANCE DE LOS PROCESOS DE IMPLEMENTACIÓN DE LA PPSAN 2007 - 2015 84
4.1. Periodo de gobierno 2008 – 2012 104
4.1.1. Nivel distrital 104
4.1.2. Nivel local 129
4.2. Periodo de Gobierno 2012-2016 149
4.2.1. Nivel Distrital 149
4.2.2 Nivel local 171
a. Eje de Disponibilidad 173
b. Eje o componente de Acceso 174
4.3. Armonización de la PPSAN con el Plan Distrital de Desarrollo Bogotá Mejor Para Todos 184
5. CUMPLIMIENTO DE LAS METAS DE LOS PLANES DE DESARROLLO DISTRITAL ARMONIZADAS CON LA PPSAN 2007 - 2015 185
5.1. Metas de resultado 187
5.2 Metas de gestión 206
5.2.1 Eje: Disponibilidad de alimentos suficientes, adecuados, nutricional y culturalmente e inocuos y de agua en la cantidad mínima esencial y con la regularidad y sostenibilidad necesarias para el consumo humano 206
5.2.2 Eje: Acceso de toda la población a los alimentos y al agua potable de forma autónoma y en igualdad de condiciones y oportunidades 211
5.2.3 Eje: Prácticas de alimentación y vida saludables en el marco de la diversidad cultural 215
5.2.4 Nutrición y entornos saludables 218
5.3 Balance de la inversión 219
CAPÍTULO IV. ANÁLISIS Y CONCLUSIONES DE LA IMPLEMENTACIÓN DE LA PPSAN 2007 - 2015 ... 224
1. Una mirada a la estructura de la PPSAN 2007 - 2015 224
2. Gestión institucional para el posicionamiento y trabajo articulado de la SAN 226
3. La implementación de la Política: Armonización de la PPSAN a los Planes Distrital de Desarrollo 229
4. Percepciones de logros o retos a nivel sectorial 233
5. Factores Políticos en la Política 237
6. De la implementación a nivel local 239

7. Del cambio en la situación nutricional en la población del distrito 242
8. De la inversión distrital y local de recursos 243
9. Seguimiento y evaluación de la PPSAN 2007 – 2015 244
10. Deudas de la PPSAN 2007 – 2015 244
CAPÍTULO V. RECOMENDACIONES PARA LA REFORMULACIÓN DE LA PPSAN 2018 – 2031 247
1. Frente a la estructura de la PPSAN 247
2. De la estructura y gestión institucional 249
3. De la participación social 251
4. De la necesidad de un sistema de seguimiento y evaluación 252
5. Elementos conceptuales que incorporar 253
6. Frente a la adopción de compromisos nacionales e internacionales 256
7. Papel de la academia y los procesos de transferencia de capacidades 257
BIBLIOGRAFÍA 258
ANEXO 1 262
ANEXO 2 265

LISTA DE TABLAS

Tabla 1. Elementos orientadores para el análisis, fuentes de información y técnicas de recolección de información para la fase 2 25
Tabla 2. Categorías de análisis, fuentes de información y técnicas de recolección de la información de la fase 3..... 28
Tabla 3. Actores entrevistados y participantes en los grupos de discusión. 30
Tabla 4. Elementos, categorías de análisis, fuentes de información y técnicas de recolección de información para el desarrollo de la fase 4..... 34
Tabla 5. Cuadro resumen de las herramientas de planeación y seguimiento del Decreto 508/2007 durante su ejecución. 51
Tabla 6. Marco normativo derivado del Decreto 508 de 2007 para su implementación, en el periodo 2008 - 2012..... 53
Tabla 7. Marco normativo derivado del Decreto 508 de 2007 para su implementación, en el periodo 2012 – 2016..... 56
Tabla 8. Marco normativo derivado del Decreto 508 de 2007 para su implementación, en el periodo 2016 - 2017..... 57
Tabla 9. Evolución normativa de la estructura organizacional de la política Distrital de SAN, 2007 – 2015..... 62
Tabla 10. Participación institucional en los comités locales de SAN 84
Tabla 11. Acciones estratégicas e indicadores para dar cumplimiento a la política Distrital de SAN 2007 - 2015..... 85
Tabla 12. Plan de acción de la política Distrital de SAN 2008 – 2016, en el marco de los planes de desarrollo distritales 95
Tabla 13 Inversión proyectada en el Plan Distrital de Desarrollo para el programa Bogotá Bien Alimentada 2008-2012 (millones de pesos de 2017) 104
Tabla 14 Proyectos del Programa Bogotá Bien Alimentada vinculadas al eje de disponibilidad y acciones estratégicas definidas por la CISAN..... 105
Tabla 15. Acciones estratégicas por la línea de acción del eje de acceso y su relación con los proyectos y metas del Plan Distrital de Desarrollo. 113
Tabla 16. Proyectos asociados a las líneas de trabajo del eje de acceso – cadena de valor para el eje 115
Tabla 17. Proyectos y metas del Plan de Desarrollo Distrital relacionadas con el eje de prácticas de alimentación y vida saludable..... 121
Tabla 18 Líneas de acción, acciones estratégicas y metas del Plan Distrital de desarrollo en el eje de nutrición y entornos saludables..... 125
Tabla 19. Comparación ejes estratégicos de la PDSAN a nivel distrital y a nivel local 132
Tabla 20 Relación entre los ejes estratégicos y las líneas de la PPSAN con los programas, proyectos e indicadores del PDD 2012-2016 151
Tabla 21 Líneas de acción, acciones estratégicas y metas del PDD 2012-2016 en el eje de disponibilidad 154
Tabla 22 Veredas que se articularon de la estrategia de mercados campesinos..... 156

Tabla 23 Líneas de acción, acciones estratégicas y metas del PDD 2012-2016 relacionadas con el eje de acceso 161
Tabla 24 Líneas de acción, acciones estratégicas, metas de impacto y metas de gestión relacionadas con el eje de prácticas de alimentación y vida saludable 165
Tabla 25 Líneas de acción, acciones estratégicas, metas de impacto y metas de gestión relacionadas con el eje de nutrición y entornos saludables 168
Tabla 26. Metas con menor nivel de cumplimiento eje de acceso 175
Tabla 27. Meta con mayor nivel de complimiento eje de acceso 175
Tabla 28. Metas con mayor nivel de cumplimiento eje consumo 177
Tabla 29. Metas con menor nivel de cumplimiento eje consumo 177
Tabla 30. Metas que tuvieron mayor avance eje de aprovechamiento biológico 179
Tabla 31. Metas que tuvieron menor grado de avance, eje de aprovechamiento biológico 180
Tabla 32 Balance de implementación de las acciones estratégicas definidas en la PPSAN en los periodos de gobierno Bogotá Positiva y Bogotá Humana 181
Tabla 33. Tendencia de la desnutrición global en las localidades del distrito 2007 - 2017 189
Tabla 34. Programas y proyectos asociados para el cumplimiento de la meta de Desnutrición global para el periodo 2007 - 2015 190
Tabla 35. Desnutrición crónica en las localidades del distrito 2007 - 2017 191
Tabla 36. Programas y proyectos asociados para el cumplimiento de la meta de Desnutrición crónica para el periodo 2007 - 2017 193
Tabla 37. Tasa de mortalidad por desnutrición en menores de 5 años por localidad 2007-2017 194
Tabla 38. Programas y proyectos asociados para el cumplimiento de la meta de tasa de mortalidad por desnutrición crónica para el periodo 2007 - 2017 195
Tabla 39. Porcentaje de bajo peso al nacer en las localidades de Bogotá 2007-2016 197
Tabla 40. Programas y proyectos asociados para el cumplimiento de la meta de proporción de bajo peso al nacer para el periodo 2007 - 2016 198
Tabla 41. Mediana de Lactancia Materna a nivel local en Bogotá 2007-2016 199
Tabla 42. Programas y proyectos asociados para el cumplimiento de la meta de Lactancia Materna en Bogotá 2007-2016 200
Tabla 43. Programas y proyectos asociados para el cumplimiento de la meta de toneladas de alimentos producidos en la zona rural de Bogotá mediante procesos de reconversión, durante el periodo de gobierno Bogotá Humana 204
Tabla 44. Metas asociadas para el cumplimiento del eje de disponibilidad de alimentos 2007 - 2017 207
Tabla 45. Programas y proyectos asociados para el cumplimiento del eje de acceso de toda la población a los alimentos y al agua potable de forma autónoma y en igualdad de condiciones y oportunidades 2007 - 2017 212
Tabla 46. Programas y proyectos asociados para el cumplimiento del eje prácticas de alimentación y vida saludables en el marco de la diversidad cultural 215
Tabla 47. Programas y proyectos asociados para el cumplimiento del eje nutrición y entornos saludables 219
Tabla 48 Balance de inversión en las metas asociadas a la PPSAN en cada periodo de gobierno 222
Tabla 49. Balance general del proceso de implementación de la política distrital de SAN 230

TABLA DE ILUSTRACIONES

Ilustración 1. Tipos de evaluación y cadena de valor 15
Ilustración 2. Esquema de organización y volumen de información documental revisada para el análisis de la gestión y procesos de la política distrital de SAN. 27
Ilustración 3. Enfoque para la articulación de los hallazgos de la información primaria con la revisión documental 33
Ilustración 4. Esquema con los antecedentes de la Política Distrital de Seguridad Alimentaria y Nutricional 2007 - 2015 38
Ilustración 5.Estructura de la política distrital de SAN 2007 -2015 40
Ilustración 6. Resumen del marco conceptual de la PPSAN 2007 – 2015 41
Ilustración 7. Teoría de la política pública de seguridad alimentaria y nutricional 45
Ilustración 8.Estructura de implementación de la política distrital de seguridad alimentaria y nutricional 2007 -2015 establecida en el Decreto 508 de 2007 48
Ilustración 9. Estructura final de implementación de la política distrital de seguridad alimentaria y nutricional 2007 -2015 50
Ilustración 10. Línea del tiempo de la instancia de coordinación Distrital de la seguridad alimentaria y nutricional 61
Ilustración 11. Estructura organizacional de la CISAN, establecida para la implementación de la política Distrital de Seguridad Alimentaria y Nutricional 2007 – 2015 68
Ilustración 12. Mapa de actores del proceso de implementación de la política distrital de SAN 2007 – 2017 80
Ilustración 13. Metodología para la construcción del mapa de actores local de la implementación 82
Ilustración 14. Mapa de actores local implementación de la PPSAN 83
Ilustración 15 Compromisos y presupuesto ejecutado en SAN en las localidades durante el periodo 2008-2012 131
Ilustración 16. Metodología para la elaboración de los Planes Locales de SAN 2008-2012 132
Ilustración 17. Esquema general de los planes locales de SAN 133
Ilustración 18 Compromisos vinculados al eje de disponibilidad en los Planes de Desarrollo Local 2008-2012 139
Ilustración 19 Compromisos en los Planes de Desarrollo Local relacionados con el eje de acceso. 144
Ilustración 20 Compromisos en los Planes de Desarrollo Local 2009-2012 relacionados con el eje de promoción de prácticas saludables 147
Ilustración 21. Compromisos y presupuesto ejecutado en SAN en las localidades durante el periodo 2012-2016 171
Ilustración 22. Territorialización de las metas e inversión en SAN en las localidades durante el periodo 2012-2016 172
Ilustración 23. Metas de los planes de desarrollo Bogotá Humana y Bogotá Positiva, articuladas a la política distrital de seguridad alimentaria y nutricional 2007 – 2015. 186
Ilustración 24. Tendencia desnutrición global. Menores de 5 años 2007-2017 188
Ilustración 25. Desnutrición Crónica en menores de 5 años. Bogotá 2008-2017 191
Ilustración 26. Tasa de mortalidad por desnutrición en menores de 5 años 2007-2017 194
Ilustración 27. Porcentaje de bajo peso al nacer Bogotá 2007-2016 197
Ilustración 28. Mediana de Lactancia Materna en Bogotá 2007-2016 199

Ilustración 29. Toneladas de alimentos producidos en la zona rural de Bogotá mediante procesos de reconversión 204
Ilustración 30. Tendencia al sedentarismo en personas de 13 años y más (que incluye los inactivos y poco activos) 206
Ilustración 31. Recursos ejecutados y programados por periodo de gobierno en el eje de disponibilidad (millones de pesos de 2017) 210
Ilustración 32 Recursos por sector destinado al eje de disponibilidad (miles de millones de pesos de 2017 211
Ilustración 33 Recursos ejecutados y programados por periodo de gobierno relacionados al eje de acceso (miles de millones de pesos de 2017) 214
Ilustración 34 Recursos por sector destinado al eje de acceso (miles de millones de pesos de 2017) 215
Ilustración 35 Recursos ejecutados y programados eje de prácticas de alimentación y vida saludable por periodo de gobierno (millones de pesos de 2017) 217
Ilustración 36 Recursos ejecutados y programados eje de prácticas de alimentación y vida saludable por periodo de gobierno (millones de pesos de 2017) 218
Ilustración 37 Recursos ejecutados o programados relacionados con la vinculación de la Política SAN (Billones de pesos de 2017) 220
Ilustración 38 Participación por eje de la PPSAN del total de inversión 221
Ilustración 39. Recursos por sector destinados a la implementación de la PPSAN (miles de millones de pesos de 2017) 222

SIGLAS UTILIZADAS

SIGLA	NOMBRE
CISAN	Comisión de seguridad alimentaria y nutricional
CLSAN	Comité Local de seguridad alimentaria y nutricional
CONPES	Consejo Nacional de Política Económica y Social
DEL	Dirección Local de Educación
DNT	Desnutrición
ENSIN	Encuesta Nacional de Situación Nutricional
ICBF	Instituto Colombiano de Bienestar Familiar
IDPAC	Instituto Distrital para la Participación y Acción Comunal
IPES	Instituto para la Economía Social
IDRD	Instituto para la Recreación y el Deporte
IDIPRON	Instituto Distrital para la Protección de la Niñez y la Juventud
JBB	Jardín Botánico de Bogotá
ODS	Objetivos de Desarrollo Sostenible
OMS	Organización Mundial de la Salud
OPS	Organización Panamericana de la Salud
ONU	Organización de las Naciones Unidas
PDD	Plan de Desarrollo Distrital
PMAAB	Plan Maestro de Abastecimiento de Alimentos
POA	Plan Operativo Anual
PPSAN	Política Pública Distrital de seguridad alimentaria y nutricional
PPA	Programa de actuación Político Administrativo
PAP	Programa de Acuerdo Político Administrativo
PUJ	Pontificia Universidad Javeriana
RAPE	Región Administrativa de Planeación Estratégica
SAN	Seguridad Alimentaria y Nutricional
SDA	Secretaria Distrital de Ambiente
SDCRD	Secretaria Distrital de Cultura, Recreación y Deportes
SDDE	Secretaria Distrital de Desarrollo Económico
SED	Secretaria Distrital de Educación
SDH	Secretaria Distrital de Hacienda
SDIS	Secretaria Distrital de Integración Social
SDP	Secretaria Distrital de Planeación
SDS	Secretaria Distrital de Salud
UTA	Unidad Técnica de Apoyo de la CISAN
ULATA	Unidades Locales de Asistencia Técnica Agropecuaria y Ambiental

INTRODUCCION

El presente documento recopila los resultados del análisis de la implementación de la política distrital de seguridad alimentaria y nutricional - PPSAN 2007 – 2015, en el marco del Convenio 348 de 2017 “aunar esfuerzos técnicos, administrativos y financieros para la reformulación de la PPSAN para Bogotá 2018 – 2031”.

El documento se encuentra organizado en cinco (5) capítulos; el primero corresponde a una aproximación conceptual del análisis y evaluación de las políticas públicas, el cual finaliza con la descripción del alcance del análisis realizado a la PPSAN 2007 – 2015. El segundo capítulo presenta la metodología llevada a cabo para el análisis de la implementación de la política, estableciendo el objetivo, alcance, técnicas, herramientas y el marco de análisis utilizado.

El tercer capítulo presenta una descripción del proceso de la implementación a la luz de los objetivos establecidos, el cual incorpora la descripción de la política, de los procesos implementados y finalmente los resultados de la misma a partir de las metas establecidas en los planes de acción elaborados por la Comisión Intersectorial de Seguridad Alimentaria y Nutricional (CISAN) y la Unidad Técnica de Apoyo (UTA).

A partir de los resultados encontrados, el cuarto capítulo corresponde a un análisis y conclusiones de la implementación de la PPSAN 2007 - 2015, usando el marco de análisis presentado en el capítulo de metodología y finalmente, en el capítulo quinto se plantea una propuesta de recomendaciones orientadas a la reformulación de la PPSAN para el periodo 2018 – 2031.

CAPITULO I. UNA APROXIMACIÓN CONCEPTUAL DEL ANÁLISIS Y EVALUACIÓN DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

1. LA EVOLUCIÓN EN LA EVALUACIÓN DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

La evaluación de políticas públicas es un campo analítico y de estudio específico, en continuo desarrollo no solo en el ámbito académico, sino también entre los tomadores de decisiones públicas. Podemos encontrar diversas definiciones de "evaluación" que siguen la trayectoria de su evolución en el tiempo, por lo cual no hay una única definición.

La OCDE (2002: 21), en el glosario de términos, señala que la evaluación es la "apreciación sistemática y objetiva de un programa o política en curso o concluido, de su diseño, su puesta en práctica y sus resultados. El objetivo es determinar la pertinencia y el logro de los objetivos, así como la eficiencia, la eficacia, el impacto y la sostenibilidad para el desarrollo". (Programa de Evaluación de Políticas Públicas, 2016)

El ABC de la evaluación elaborado por el Ministerio de Salud, indica que "la evaluación es una investigación sistemática y objetiva aplicada en alguno de los diferentes eslabones de la cadena de valor (procesos, productos, resultados) que tiene como finalidad generar evidencia que sirva como insumo para mejorar el diseño, la implementación, la ejecución y los efectos de políticas, planes, programas o proyectos (en adelante intervenciones públicas) del Gobierno Nacional" definición que se retoma del decreto 1290.[1]

Una definición que recoge diferentes aspectos es la del Ministerio de políticas públicas de Argentina, donde se indica que "la evaluación es una actividad programada que emite juicios valorativos, fundamentados y comunicables, sobre la planificación, la implementación y/o los resultados de las intervenciones públicas (políticas, programas y/o proyectos), sustentados en procedimientos sistemáticos de recolección, análisis e interpretación de información y en comparaciones respecto de parámetros establecidos, para contribuir a la mejora de los procesos de gestión y legitimar social y técnicamente las políticas, con el fin de impactar en la calidad de vida de la población, a través del fortalecimiento de las capacidades de intervención del Estado." (Programa de Evaluación de Políticas Públicas, 2016, pág. 11)

[1] Colombia. Congreso de la República. Decreto 1290. Por el cual se reglamenta el Sistema Nacional de Evaluación de Gestión y Resultados - Sinergia. (2014). Recuperado a partir de https://www.minsalud.gov.co/sites/rid/Lists/BibliotecaDigital/RIDE/INEC/IGUB/decreto-1290-de-2014.pdf

De igual forma indica que su utilidad principal radica en que se constituyen en "una herramienta que permite valorar lo que hace el Estado por medio de sus proyectos, programas, políticas públicas y mejorar las intervenciones públicas." También que "permite identificar y explicar los factores operantes y las razones de los éxitos o fracasos en el logro de los propósitos de las intervenciones, así como también los efectos no buscados. Así mismo, las evaluaciones generan resultados, recomendaciones y lecciones aprendidas que contribuyen a aumentar la efectividad, la eficiencia y la sostenibilidad del accionar público, tanto en la toma de decisiones políticas como en el contexto de la gestión de un proyecto o programa específico."

El proceso de evaluación no se debe pensar cuando ya la política está elaborada sino desde su formulación, pues si no hay una definición clara de objetivos y metas a las cuales se desea llegar (estas últimas cuantificadas para un universo determinado en un período de tiempo dado y en un territorio delimitado), se hace más difícil evaluar.

La anterior condición a pesar de ser indicada por todas las guías de formulación de políticas públicas no es una lección que haya sido interiorizada por los responsables de los procesos de evaluación y lo que se experimenta son numerosas políticas formuladas sin pensar en cómo podría ser diseñada su evaluación, dejando a las instituciones responsables de la política sin posibilidad técnica de llevarla a cabo.

Sin embargo, la evolución de las evaluaciones de políticas públicas ha permitido contar con avances en esta línea que se deben considerar, mostrando un proceso que categoriza dicha evolución en generaciones de la evaluación de políticas, que se resumen a continuación, del texto de (Roth D, 2009).

- Evaluación de primera generación

Se centra en la actividad de medición. Su origen se debe a la preocupación inherente de medir lo que una sociedad considera como fundamental que se inculque a sus futuros ciudadanos. El ejemplo paradigmático de esta preocupación se encuentra probablemente en el desarrollo de las pruebas de medición del "cociente intelectual", desarrolladas inicialmente por el francés Binet para determinar la "edad mental" de los sujetos a fin de su clasificación. Rápidamente estas nuevas técnicas de medición se utilizaron para orientar y seleccionar las personas obligadas a prestar servicio militar durante la primera guerra mundial. Por ejemplo, en los Estados Unidos, una prueba de esa naturaleza, llamada Alpha, fue elaborada y administrada por la Asociación Americana de Psicología (APA, por sus siglas en inglés) a más de 2 millones de personas. Aunque esta perspectiva es antigua, es preciso anotar que sigue vigente. (Roth D, 2009)

- Evaluación de segunda y tercera generación:

Si la primera generación de evaluación se centraba en los individuos como los sujetos centrales de la evaluación, la segunda generación de la evaluación es considerada por Guba y Lincoln (1989: 27-28) como descriptiva, debido a que el papel del evaluador se enfocaba en la descripción de fortalezas y debilidades en relación con el logro de ciertos objetivos. Desde ese momento, la medición ya no podía ser asimilada a la evaluación, sino que apareció como *una* de las herramientas disponibles. La publicación en 1949 de su informe hizo a Tyler (1949) famoso y fue reconocido como el padre de la evaluación.

En esta perspectiva, a partir de la segunda mitad de los años 60, se desarrollaron nuevos modelos de evaluación que compartían el hecho de que el juicio hacía parte integral del trabajo de evaluación, y que el evaluador era, de forma más o menos explícita, un juez. Saber hasta qué punto el evaluador debía o podía suplantar al decisor político a través de sus juicios, si podía aún considerarse como un analista "objetivo" o "independiente", fue un punto de intenso debate.

Cada una de estas generaciones representa una etapa suplementaria en la sofisticación de la evaluación. La primera generación se centró en recolectar datos relativos a los individuos; la segunda etapa amplió la evaluación a objetos como los programas, los insumos, las estrategias, el diseño institucional, etc. La tercera generación introdujo en la evaluación el juicio a los objetivos -a partir de criterios o estándares tanto intrínsecos como extrínsecos.

- Evaluación de cuarta generación

La evaluación de cuarta generación, propuesta por Guba y Lincoln (1989: 38), y llamada por ellos *responsive constructivist evaluation*, o no focalizada (ECNF), se considera una perspectiva alternativa a las tres anteriores, permitiendo superar las debilidades de ellas. En la literatura especializada se la denomina también como "evaluación pluralista" (Monnier, 1992)1. Para Guba y Lincoln (1989: 43-45), el carácter no focalizado hace referencia a que los parámetros y límites de la evaluación, sus contornos, no son fruto de una simple imposición o, en el mejor de los casos, negociación entre el contratante y el contratado, sino que corresponden a un proceso interactivo y negociado que incluye a todas las partes involucradas. Monnier (1992), en su propuesta de modelo de aplicación, denomina este lugar de negociación como la *instancia de evaluación* que reúne a todas las partes involucradas. Ver (Roth Deubel A.-N. , 2014) . De modo que los contornos de la evaluación

no son fijados de manera autoritaria y *a priori*, sino que su definición es parte del proceso mismo de evaluación.

Tiene sus fundamentos en una metodología interpretativa y hermenéutica, en ruptura con el paradigma científico positivista dominante. En esta perspectiva ya no se pretende descubrir la "verdad", sino varias interpretaciones resultantes de las construcciones de la realidad que hacen las partes involucradas a partir de sus valores (pluralismo de valores). El trabajo del evaluador ya no corresponde al de un científico que va a descubrir (e imponer) la verdad, sino que se parece más a la labor de un "orquestador" (Guba y Lincoln, 1989: 45) de procesos de negociación entre diferentes visiones, quien intenta alcanzar un consenso con base en mejor información.

La evaluación no aporta la verdad universal o casi universal, sino una nueva interpretación que consiste en una nueva construcción (o un metadiscurso) a tomar en cuenta para generar cambios políticos o institucionales de manera (más) consensuada. Eso implica que la evaluación sea una actividad práctica, deliberativa y situada.

Como se puede anotar, esta última perspectiva evaluativa es mucho más acorde con una visión de la acción pública y de la construcción de una experticia pública basada en la participación y la deliberación públicas. En vez de privilegiar una perspectiva científica tradicional, vertical, tendiente a favorecer los valores y los puntos de vista de la autoridad, de las instituciones, y de la tecnocracia, la evaluación pluralista pretende tomar en cuenta los diversos puntos de vista para la construcción de consensos más amplios, de forma más horizontal. En este sentido, tiene una relación estrecha con la idea misma de gobernanza.

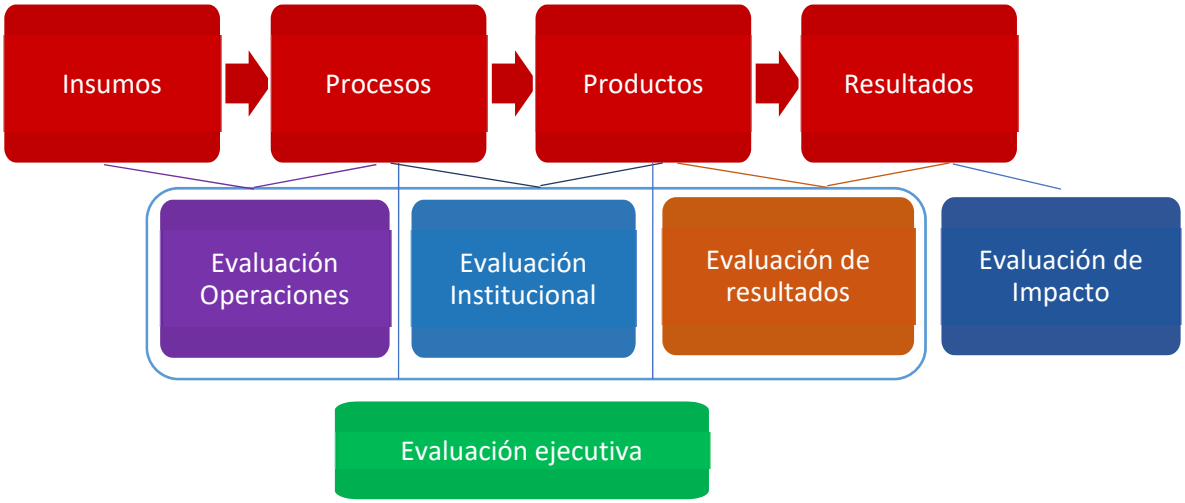
2. LA CADENA DE VALOR DE LAS POLÍTICAS: UNA OPCIÓN PARA NO PERDER EL NORTE EN SU EVALUACIÓN

En un desarrollo relativamente reciente el Departamento Nacional de Planeación, preocupado con razón, por la calidad de las políticas públicas, en particular frente a la poca evidencia de evaluaciones soportadas en modelos conceptuales serios, desarrolla una Guía metodológica para el seguimiento y la evaluación a políticas públicas en el 2014, la cual se centra en la lógica de la cadena de valor de la política para proponer una tipología de la evaluación.

A partir del concepto de cadena de valor el DNP define cinco tipos de evaluaciones: ejecutiva, operaciones, institucional, resultados e impacto. La ilustración 1, evidencia el tipo de

evaluación pertinente de acuerdo con la parte de la *cadena de valor* donde se concentran los problemas identificados.

Ilustración 1. Tipos de evaluación y cadena de valor



Fuente: tomado de (DNP, Guía metodológica para el seguimiento y la evaluación a políticas públicas, 2014)

- ✓ **Evaluación Ejecutiva:** establece análisis y propuestas específicas de ajuste sobre los principales aspectos del programa en revisión: diseño, resultados, insumos, manejo Operativo, estructura organizacional, actividades de direccionamiento, seguimiento y control.
- ✓ **Evaluación de Operaciones**: analiza de manera sistemática la forma en que opera una intervención pública y cómo sus procesos conducen al logro de sus objetivos. Identifica las relaciones que cada una de las actividades requiere para producir un bien o servicio.
- ✓ **Evaluación Institucional**: permite analizar y valorar un programa tomando como marco de referencia el arreglo institucional en el que opera. Estudia las razones por las cuales falla la capacidad institucional en los programas de una intervención, para brindar los insumos para mejorar la gestión y proveer de manera más efectiva los bienes o servicios.
- ✓ **Evaluación de Resultados:** determina los efectos intencionales o no de la intervención pública, una vez se han consumido los productos. Estos efectos deben estar relacionados con la intervención pública.
- ✓ **Evaluación de Impacto:** permite identificar los efectos exclusivamente atribuibles a la intervención pública. La medición de impactos permite cuantificar y verificar la relación de causalidad entre la intervención pública y el resultado.

El enfoque conceptual sobre el que se soporta la propuesta de evaluación es la Cadena de Valor Público (CVP) que es fundamentalmente un modelo descriptivo, más que un método prescriptivo. De esta manera, podemos ubicar este tipo de evaluaciones en la segunda generación de evaluaciones. Su potencial primordial radica en posibilitar una expresión simple y rigurosa de lo que es. En tal sentido ayuda más a entender y, en alguna medida, a "descubrir" las políticas y el accionar del sector público, que a determinar su deber ser.

El núcleo del modelo propuesto por el DNP lo constituye la cadena de producción pública. Ésta postula que el sector público puede ser entendido como un conjunto de instituciones dedicadas a generar productos –bienes o servicios– que se entregan a la población. Estos productos constituyen la razón de ser de una institución ya que, a través de ellos, satisfacen necesidades sociales contribuyendo de este modo en forma directa al logro de políticas. Los objetivos de política, a su vez, se operacionalizan en resultados e impactos esperados; ambos cotejables y susceptibles de seguimiento. Para producir los bienes y servicios se requieren cantidades y calidades adecuadas de insumos y, para adquirirlos, se necesitan recursos financieros. Se denomina operación al proceso mediante el cual se transforman recursos en productos. (Sotelo Maciel, 2008)

Si el sector público produce bienes y servicios es porque espera modificar situaciones sociales que son objeto de política. La producción pública adquiere sentido cuando contribuye de manera efectiva a lograr efectos esperados que reviertan los problemas que definen esas situaciones. La relación que se postula en los procesos de planificación, entre producción pública y cambios esperados en las variables de resultado o en las variables de impacto, constituye un tipo particular de hipótesis de política. Los indicadores de recursos, de economía, de producto –ya sean cuantitativos o de calidad– de resultado y de impacto son los que se encuentran vinculados a los eslabones de la CVP. Los indicadores de eficiencia, eficacia y efectividad se refieren a relaciones entre sus componentes. (Sotelo Maciel, 2008)

- Más allá de la cadena de valor: las dimensiones de las políticas públicas

Una política es más que la prestación de bienes y servicios y la producción no constituye la única forma de intervención del sector público en el espacio de los efectos sociales. Un componente fundamental de las políticas públicas, además de la prestación de bienes y servicios, es el ámbito de las medidas de política. Este término de manera deliberada se amplía para referirse a todas aquellas decisiones que pretenden incidir en el comportamiento de terceros –ciudadanos o instituciones– con el propósito de orientarlos en una dirección determinada, de manera de lograr los resultados e impactos esperados. Un

tipo particular de medidas de política lo constituyen las acciones de regulación que son aquellas que se expresan a través de instrumentos normativos que establecen prohibiciones, obligaciones o incentivos –positivos o negativos. Estas regulaciones pueden aplicarse de manera universal, o bien, tratarse de una regulación que rige para una situación particular o única. En cualquier caso, se trata de decisiones que se toman una vez pero que, al establecer reglas de juego, rigen de ahí en más, el comportamiento del sistema de manera permanente durante su vigencia. Esto la diferencia de la prestación de bienes y servicios, que requiere un proceso de producción regular que demanda insumos en forma permanente, aplica tecnologías para combinarlos y obtener sus correspondientes outputs y para ello debe programar y ejecutar operaciones. (Roth Deubel A. , 2007)

No todas las medidas de política son estrictamente regulaciones; por el contrario, hay decisiones que no regulan el comportamiento de terceros, pero ayudan a instalar o comprender el sentido de la política, a incorporar en la agenda de la sociedad ciertos temas, a construir legitimidad o a establecer alianzas estratégicas. En un sentido laxo, inciden en terceros, pero no regulan su comportamiento, en el sentido fuerte del término. (Roth Deubel A. , 2007)

De este modo, una estrategia de intervención pública es una combinación de medidas de política y de prestación de bienes y servicios. Se podrían distinguir entonces dos dimensiones de las políticas públicas: (a) producción y (b) regulación. Sin embargo, la combinación particular de producción y regulación que caracteriza a las políticas públicas se da bajo un marco más general de definiciones que constituye el direccionamiento estratégico de la misma, sea éste explícito o no. Esto constituye el perfil de la política, la selección de problemas que ésta aborda, el encuadre general de la estrategia, los valores que reivindica, es decir, el núcleo de estas.

Por otra parte, únicamente una adecuada descripción del núcleo de política es decir, del sistema de creencias, percepciones y valores que se concretan en el referencial y estructuran la política pública, nos permite entender las pujas que se dan en torno al recorte de los problemas a los que se deben dar respuestas, acerca de los modos de interpretar la relación entre los factores que producen tales problemas, alrededor de las estrategias más adecuadas para abordarlos, referidas al balance del intercambio de problemas que se pueden originar, entre otros (Roth Deubel A.-N. , 2014).

El modelo CVP se ha enriquecido con las funciones de regulación y orientación, pero, aun así, parece presentar todavía limitaciones para expresar cabalmente las dinámicas de las

políticas públicas. Una de las principales deficiencias es el carácter lineal de su representación, que lo vuelve apto para expresar intervenciones sencillas y acotadas, cuando están dirigidas a contextos simples no caracterizados por la multicausalidad. Pero se vuelve restrictivo a la hora de describir y analizar intervenciones más complejas, desde una perspectiva sistémica.

El campo en el que la producción pública y las acciones de regulación tienen efectos es un terreno complejo e incierto, caracterizado, en general, por una multiplicidad de variables que mantienen entre sí relaciones diversas. Para comprender el mundo de relaciones que vinculan la producción y los efectos sociales, la CVP introduce una distinción entre efectos que denomina resultados y efectos que denomina impactos. Un resultado es el estado en el que se desea encontrar una variable como consecuencia, entre otras cosas, de la producción pública y de las medidas de política que la acompañan. Se denomina impacto a los efectos que los resultados ejercen sobre otras variables: la producción institucional tiene sobre ellas un efecto indirecto a través de los resultados.

El agrupamiento de los efectos sociales en las categorías de resultados e impactos, es claramente una simplificación de la realidad. Las cadenas causales en las que se insertan son, sin duda, más complejas y desagregadas de lo que estas categorías expresan y sus relaciones son de naturaleza muy diversa. Se trata de términos relativos; sus límites no son claros y dependen de cada situación. Una variable de impacto de un juego determinado puede ser, en otro, una variable resultado. Lo importante es tener en cuenta que en todos los casos se trata de entidades de una misma naturaleza: variables de la situación que mantienen entre sí complejas relaciones causales. (Sotelo Maciel, 2008)

Si bien aún prevalecen concepciones limitadas de planificación estratégica, particularmente en lo que hace a sus funciones y alcances, es frecuente entender aquella de la alta dirección, sólo como un proceso mediante el cual una institución define los productos terminales que entregará a la población y el impacto que, en término de resultados, pretende suscitar en la sociedad. No obstante, hemos señalado que éste es sólo un aspecto del dominio de la planificación estratégica, ya que el direccionamiento estratégico comporta dos elementos en tensión permanente: la definición anticipada de un rumbo y el manejo cotidiano en situaciones conflictivas que posibiliten la concreción de un camino que no necesariamente será el previsto. En esa tensión se originan las estrategias: surgen por la existencia del otro, se definen de manera relacional. En este sentido, las estrategias emergen, se definen en el camino, se construyen. (Weiss C & Birkeland S, 2005)

El propósito es –sin pretensiones desmedidas– tratar de recuperar la mirada sistémica tanto al analizar los problemas como al expresar las hipótesis de política para contribuir a subsanar una de las debilidades frecuentes en las prácticas actuales de planificación, por ello la perspectiva que ofrece el análisis desde la cadena de valor, es una manera de no perder el foco de la formulación inicial de la política, para que sus elementos constitutivos se mantengan y sin ánimo simplificador, decir que es un recurso para dar cuenta de lo que se logra de lo formulado en lo implementado, utilizando los elementos constitutivos de la política pública desde su formulación.

3. LA TEÓRIA DEL CAMBIO DE LAS POLÍTICAS, UN ENFOQUE PRÁCTICO PARA LA EVALUACIÓN DESDE LA COMPLEJIDAD

Hace casi cincuenta años del ya clásico "*la ciencia de salir del paso",* y casi treinta años después de su segundo escrito "*todavía tratando de salir del paso*", donde C. Lindblom, plantea el análisis de la hechura de las políticas públicas desde tres clases de incrementalismo.

- ✓ El "análisis incremental simple", que se limita a la consideración de políticas alternativas que difieren sólo incrementalmente de lo establecido.
- ✓ El "incrementalismo desarticulado", donde el cambio en las políticas surge de un conjunto de estrategias interdependientes de simplificación y selectividad; es parte de una secuencia de ensayos-errores, hay un entrelazamiento entre metas políticas y otros valores con aspectos empíricos del problema y se identifica la fragmentación del trabajo analítico, muchos participantes en la toma de decisiones, con distintas posiciones y partidos.
- ✓ Y el "estratégico", limitado a la elección deliberada de un conjunto de estrategias para simplificar problemas complejos, recortando el análisis "científico", que sería el racional-exhaustivo. (Retolaza Eguren, 2010)

Si bien el modelo "incrementalista" no escapó de la crítica (véase Dror, 1964 [2007] o Etzioni, 1967 [2007]), es desde entonces con variaciones y refinamientos, el paradigma dominante que se emplea para comprender *el cambio en las políticas públicas.*

En nuestro tiempo presente, cada vez hay un mayor reconocimiento a aceptar que vivimos un cambio de era, y no así una era de cambios (de Souza 1999). En este cambio de era, la incertidumbre, la multidiversidad, lo paradójico y contradictorio rige las dinámicas de nuestras (inter)acciones y la configuración emergente de nuestras sociedades, sus Estados e

instituciones rectoras (Sawyer 2005, Waldorp 1992). Esto se refleja tanto a nivel personal, como organizacional y societal. (Retolaza Eguren, 2010)

Habiendo sido (de) formados socio-cognitivamente a partir de un enfoque mecanicista-positivista de la realidad, creemos que podemos alcanzar el orden y el control de los procesos sociales en los que nos involucramos. El uso dogmático que muchos actores de desarrollo hacen del marco lógico como instrumento de gestión de proyectos de desarrollo, es un claro ejemplo de ello. Aún hoy, hay una tendencia a creer en la existencia de verdades absolutas, la certitud total, estática. Y si eso no fuera poco, seguimos convencidos de que la mejor manera de medir esa verdad es desde una lógica cuantitativa. (Retolaza Eguren, 2010)

Empero, vivimos tiempos dinámicos y complejos que se nutren de la incertidumbre y de una multidiversidad de relaciones (identitarias, económicas, sociales, geográficas, políticas, cognitivas, temporales, interculturales, institucionales, etc.), como diría Edgar Morin (1990): "necesitamos archipiélagos de certeza para navegar en este océano de incertidumbres" a partir de los cuales podamos nutrir una lógica de pensamiento-acción que nos permita navegar por el complejo océano del cambio social (Retolaza Eguren, 2010).

Una teoría de cambio nos permite ordenar nuestro pensamiento y configurar de manera abstracta, y a partir de nuestro cuerpo de conocimiento y experiencia, aquellas condiciones necesarias para lograr el cambio deseado en un contexto determinado. En parte, lo hace a partir de la explicitación y análisis crítico de nuestros supuestos (AECF 2004, Aspen Institute 2004). Esos mismos supuestos que rigen nuestro modo de pensar, aprender y generar conocimiento. En definitiva, los supuestos que utilizamos para comprender la realidad y, por ende, actuar en ella. Visto desde una óptica de teoría de cambio, este énfasis en la explicitación de los supuestos es fundamental en todo proceso de aprendizaje y cambio social por una cuestión epistemológica. *Una buena teoría de cambio nos ayuda a manejar la complejidad de manera adecuada sin caer en la sobre-simplificación. (Doug Reeler, 2005), tomado de* (Retolaza Eguren, 2010). Así, se propone recoger las distinciones propuestas en el modelo de la cadena de valor complementando el análisis con una mirada desde la teoría del cambio y la complejidad.

- Teoría del cambio y las políticas públicas

Hay quienes ubican las contribuciones de Carol Weiss, como una vertiente donde se supera el incrementalismo de Lindblom, y se basa en los desarrollos de las teorías del cambio social, al afirmar desde la teoría de la política, la existencia de una cadena de causalidad que enlaza

los recursos, dispositivos, actividades, objetivos intermediarios con los objetivos finales de la política. (Weiss C, 1997)

A las evaluaciones de políticas, ya sea por objetivos, resultados o impactos se les ha denominado "caja negra", pues se les acusa de no haber mirado sino los productos finales y si acaso los "inputs", sin preocuparse por el proceso de implementación que con regularidad involucra cambios importantes frente a los puntos de partida de una política pública determinada. (Weiss C, 1997)

Durante la implementación de las políticas públicas se omite reconocer los alcances limitados de la realización de los objetivos, los acomodos y transformaciones de las metas, que ha hecho que muchos teóricos de la evaluación de políticas las denomine cuasi-evaluaciones, pues emiten una evaluación parcial del programa o desconocen sus cambios, muchos de los cuales son forjados por el contexto y a problemas derivados de situaciones coyunturales o cambios estructurales que afectan de manera nodal los planteamientos iniciales de las políticas.

Weiss, desde su postura de programa de las políticas, propone una suerte de teoría del cambio, que se basa en la aceptación de la existencia de una *caja negra*, la cual no puede ser develada, si no se ilumina con una linterna que emita una fuerte luz que la devele; esa luz es considerada en el ámbito de las políticas, como los procesos que se surten al formular los objetivos y lo que implica que estos se lleven a cabo. El cambio entre lo propuesto y las realizaciones es lo implementando y estos insumos son los que realmente logran abrir la caja negra de las políticas para la evaluación. (Banco de Desarrollo de América Latina, 2016)

4. EVALUACIÓN Y ANÁLISIS DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

Sumado a lo anterior, es importante señalar una distinción conceptual relevante entre evaluación y análisis de las políticas públicas, teniendo en cuenta, que la evaluación se considera como un proceso necesario para el análisis, por cuanto la primera suministra información para la segunda, lo que en términos generales se traduce en la necesidad de evaluar para proceder al análisis. (Salazar Vargas, 2009)

Mientras que la evaluación es más descriptiva y retrospectiva, al concentrarse en evidenciar qué fue lo que sucedió, el análisis va más allá e intenta explicar por qué se dieron los hechos en ese sentido y plantea una serie de lecciones y recomendaciones, que evidencian, que no es posible hacer análisis de políticas si no se cuenta con una evaluación previa, que sirva para fundamentar las afirmaciones. (Salazar Vargas, 2009).

Lo que es importante entonces, es definir qué se quiere evaluar de la política, teniendo en cuenta que la evaluación puede atender al conjunto de las fases del ciclo de las políticas públicas, o bien, puede elaborarse parcialmente sobre alguna de ellas, dependiendo del uso de los resultados y del interés de los actores. (Comas Arnau, 2008)

En este sentido, diferentes evaluadores y analistas de políticas públicas distinguen a su vez relaciones tres niveles en los cuales se puede llevar a cabo una evaluación, los cuales no son excluyentes; el primero corresponde al nivel *estructural o institucional*, relacionado con la misma organización; la evaluación del proceso de *implementación*, que trata de comparar el proceso tal y como se estableció, con respecto a lo que realmente se puso en marcha o llevó a cabo; y la evaluación de *objetivos*, que intenta comparar éstos desde el punto de vista de su consecución o sus cambios. (Salazar Vargas, 2009).

Finalmente, se resalta que existen dos grandes categorías que han sido trabajadas por los analistas de políticas públicas; la primera es la de los asesores, tomadores de decisiones, que se concentra principalmente en el momento de la formulación y su preocupación se concentra en la decisión y previsión para que la política se formule de la mejor manera y la segunda corriente o tendencia es la de los analistas independientes (no son funcionarios del Estado) *quienes consideran que la política pública "NO" son sólo buenas intenciones*. Su foco de análisis es la ejecución, por tanto, se concentran en la fase de implementación; estas fases no son excluyentes, pues la política pública incorpora tanto lo que el estado dice como lo que hace, lo que hoy es llamado el análisis integral de las políticas públicas.

A partir del marco presentado anteriormente, el presente producto se concentra en presentar el análisis de la implementación de la PPSAN 2007 – 2015, mediante la reconstrucción de la teoría de implementación, con el fin de identificar la estructura institucional de la política, los actores, y sus responsabilidades dentro de la implementación, así como los procesos implementados para cada uno de los ejes de la política que permitan al final identificar los logros o resultados de la política y la construcción de lecciones aprendidas; no obstante, el ejercicio parte de la descripción de la política para la aproximación a la teoría del programa establecida en el Decreto 508 de 2007 y de otras fuentes de información utilizadas.

A partir de los hallazgos y del análisis de estos, al final el documento presenta una propuesta de recomendaciones para la reformulación de la PPSAN distrital 2018 – 2031.

En el capítulo siguiente, se detalla la metodología y marco de análisis utilizado para el análisis de la implementación de la PPSAN 2007 – 2015.

CAPÍTULO II. OBJETIVOS Y METODOLOGÍA

Con el fin de dar cumplimiento a los compromisos establecidos en el marco del convenio, frente al análisis de procesos de la política, se estableció un (1) objetivo general y tres (3) objetivos específicos.

1. Objetivo general:

- Analizar la implementación de la política distrital de SAN 2007 – 2015 para generar conclusiones y recomendaciones como insumos relevantes para la reformulación de la Política Distrital de SAN.

2. Objetivos específicos:

- Reconstruir el proceso de implementación de la política distrital de SAN 2007 – 2015 para cada uno de los ejes estratégicos y líneas de trabajo establecidos en el Decreto 508 de 2007 a partir de información oficial del distrito.
- Conocer la percepción de actores estratégicos a nivel distrital y local, frente al proceso de implementación de la política distrital de SAN.
- Identificar las recomendaciones y las lecciones aprendidas de la implementación de la política distrital de SAN y las recomendaciones que puedan orientar el proceso de reformulación de la política 2018-2031.

El análisis de la implementación de la PPSAN 2007 – 2015 como insumo para la identificación de lecciones aprendidas y recomendaciones para la reformulación de la nueva política para el distrito, se realizó por un lado a partir de la revisión de los documentos entregados por las entidades oficiales encargadas de su implementación y por otro lado, a partir de la percepción de los actores de política, recopiladas a través de entrevistas, grupos de discusión y talleres participativos; los datos recolectados del orden cualitativo y cuantitativo, fueron revisados de forma complementaria. El análisis fue realizado inicialmente utilizando como ordenadores cada uno de los ejes y líneas de acción establecidos en la política para cada uno de los periodos de gobierno.

El trabajo complementario entre la revisión documental y la identificación de la percepción de los actores estratégicos, se planteó con el fin de avanzar hacia un análisis de la implementación, a partir de la visión de diferentes actores, tanto formuladores como implementadores y sujetos de la política del nivel distrital y local que permitiera enriquecer y ampliar los hallazgos, las conclusiones y, sobre todo, los elementos relacionados con las recomendaciones para la reformulación.

3. FASES PARA EL DESARROLLO DEL ANÁLISIS DE LA IMPLEMENTACIÓN

A continuación, se describe cada una de las fases desarrolladas para la construcción del análisis de la implementación de la política distrital de SAN 2007 – 2015, con sus métodos y categorías de análisis, acorde con los objetivos planteados.

3.1. Fase 1. Definición del marco de análisis de la implementación de la política

Para el momento de descripción de la política se tomaron elementos de la teoría del cambio que está constituida por dos componentes que interactúan: la teoría del programa o de la política, que son los mecanismos causales que generan el cambio, y la teoría de la implementación, la cual consiste en las actividades a realizar y centra su interés en el proceso de implementación que con regularidad involucra cambios importantes frente a los puntos de partida de una política pública determinada (Weiss C, 1997) y se constituye en este caso en un elemento del análisis que permite recoger además los elementos relacionados con la cadena de valor de la política, como fue descrito en el primer capítulo del documento.

Para la revisión de la implementación, basándose en el modelo secuencial y entendiendo la política pública como un conjunto de acciones y decisiones que son el resultado de los actores que en ella participan mediados por reglas e instituciones, (Subirats J, 2008) propone un marco de análisis que engloba la política pública en 4 etapas con 6 productos como se detalla a continuación:

- La primera etapa la define como la Inclusión en la agenda y el producto a entregar es la definición política del problema público.
- La segunda etapa es la decisión de programación con dos productos; el Programa de actuación Político Administrativo –PPA[2] - y Programa de Acuerdo Político Administrativo -PAP[3]-.
- La tercera fase es la implementación de la PP que también tiene dos (2) productos; los Planes de Acción[4] y los Actos de Implementación[5].

[2]Los Programas de actuación Político Administrativo –PPA- incluye todas las decisiones legislativas o reglamentarias, tanto del gobierno y la administración central como del resto de gobiernos y administraciones públicas, necesarias para la implementación de la política pública.
[3]Los Programas de Acuerdo Político PAP fija las competencias, las responsabilidades y los principales recursos de los actores públicos para la implementación del programa político-administrativo.
[4]Los Planes de acción establecen las prioridades de implementación en el espacio geográfico y social, así como en el tiempo.
[5]Los Actos de Implementación incluyen todas las actividades y las decisiones administrativas de aplicación, incluso las eventuales decisiones de los tribunales administrativos

- La última etapa es la de evaluación y su producto son los enunciados evaluativos sobre los impactos de la política.

Este modelo de análisis desarrollado por (Subirats J, 2008), es el referente conceptual que guía el análisis de la implementación de la PPSAN, sin embargo, es importante mencionar que la primera etapa correspondiente a la inclusión en la agenda y la última etapa correspondiente a la evaluación sobre los impactos de la política no fueron objeto central de análisis en el presente documento; no obstante, se presentarán algunos elementos que surgieron como producto de la aplicación de entrevistas a actores estratégicos que fueron parte del proceso.

3.2. Fase 2. Momento de la reconstrucción de los procesos de implementación de la política distrital de SAN desde la revisión documental

Con el fin de realizar la revisión documental y estadística para la construcción del balance de implementación de la PPSAN, se organizó la información entregada por las entidades de la CISAN – UTA y comités locales de SAN, clasificándola por periodo de gobierno y posteriormente se hizo la lectura de los mismos a la luz de los elementos descritos en la tabla siguiente, tomando además como ordenadores para la presentación del documento, los ejes estratégicos y líneas de acción de la política, para el nivel distrital y local.

A continuación, la tabla 1 permite identificar los elementos ordenadores para el análisis, técnicas y herramientas de recolección para dar alcance al primer objetivo planteado para el desarrollo del análisis.

Tabla 1. Elementos orientadores para el análisis, fuentes de información y técnicas de recolección de información para la fase 2

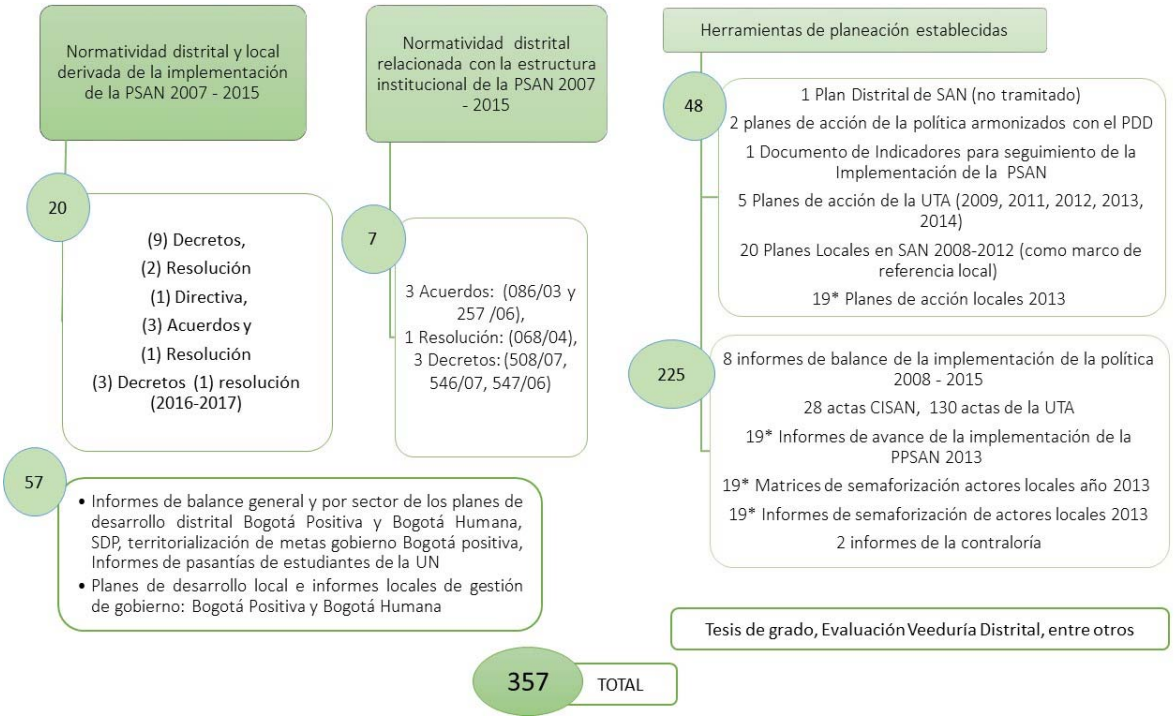
Objetivo	Elementos ordenadores para la descripción y el análisis de implementación	Fuentes de información y técnicas de recolección de información
Realizar una descripción de la implementación de la política distrital de SAN 2007 – 2015 para cada uno de los ejes estratégicos y líneas de trabajo	Antecedentes de la política Marco conceptual de la PPSAN Teoría del cambio de la PPSAN Teoría de la implementación: - Estructura institucional a nivel distrital y local - Intersectorialidad	**Revisión documental** Decreto 508/2007 Documento de la política distrital de SAN 2007 – 2015 Documentos oficiales entregados por la CISAN – UTA de balance de la implementación Actas de reunión de la CISAN – UTA y Comités locales de SAN

Objetivo	Elementos ordenadores para la descripción y el análisis de implementación	Fuentes de información y técnicas de recolección de información
establecidos en el Decreto 508 de 2007 a partir de información oficial del distrito.	- Marco normativo derivado de la implementación de la PPSAN - Programas y proyectos desarrollados para la implementación de la política a nivel distrital y local - Presupuesto ejecutado Articulación entre políticas Resultados de la implementación de la política	Planes de acción de la política a nivel distrital y local Planes locales de SAN Informes locales de implementación Planes de desarrollo distrital y locales Informes de gestión de los planes de desarrollo distrital y local Informes SEGPLAN de la Secretaría de Planeación Distrital. Bases de datos, sistemas de indicadores, entre otros: SISVAN de la SDS, geo portal estadístico de la SDP. Matrices de análisis de la información revisada Mapas de georreferenciación para territorialización de metas y acciones implementadas

Fuente: Elaboración equipo OBSSAN UN

La ilustración 2, detalla la forma de organización de la información recibida y el volumen de información revisada (357 documentos), para poder dar cuenta de los procesos derivados de la implementación de la política distrital de seguridad alimentaria y nutricional.

Ilustración 2. Esquema de organización y volumen de información documental revisada para el análisis de la gestión y procesos de la política distrital de SAN.



Fuente: Elaboración equipo OBSSAN - UN

3.3. Fase 3. Momento de diálogo con actores estratégicos a nivel distrital y local

Para complementar la revisión documental realizada frente a los procesos de implementación de la política distrital de SAN, se identificaron aquellos actores e instancias del nivel distrital y local, estratégicos con quienes se realizaron entrevistas semiestructuradas, entrevistas grupales y grupos de discusión, con el fin de indagar acerca de su percepción frente al avance, dificultades en el proceso de implementación y recomendaciones para la reformulación.

La investigación cualitativa, como un enfoque interpretativo y que integra varios métodos, brinda grandes aportes en cuanto a la profundidad y claridad que se obtiene frente al análisis de políticas públicas, pues permite dar sentido o interpretar los fenómenos en los términos del significado que los actores les otorgan. Para lograr este propósito, se abarca la recolección y estudio de una variedad de materiales empíricos que describen momentos habituales y problemáticos, aspectos históricos, así como los significados de los mismos en la vida de los individuos. (Denzin NK y Lincoln YS, 2006)

En textos clave como la guía para la formulación e implementación de políticas públicas del Distrito se precisa la utilidad de definir con métodos cualitativos la problemática o situación que se atenderá con la política, lo mismo que la pertinencia que tienen este tipo de métodos para llevar a cabo procesos de análisis, seguimiento y evaluación a la misma. Se reafirma entonces la importancia de este tipo de métodos para contextualizar la política y determinar los antecedentes y el proceso de acción de la política (p. 15).

La tabla 2 presenta las técnicas de recolección de información utilizadas para acercarse a la percepción de los actores estratégicos a nivel distrital y local, las categorías iniciales de análisis, así como las categorías emergentes del proceso de análisis.

Tabla 2. Categorías de análisis, fuentes de información y técnicas de recolección de la información de la fase 3

Objetivo	Categorías iniciales y emergentes	Fuentes de información y técnicas de recolección de información
Conocer la percepción de actores estratégicos a nivel distrital y local, frente al proceso de implementación de la política distrital de SAN.	- Antecedentes de la política - Proceso de construcción de la política - Marco conceptual de la PPSAN - Logros en la implementación (por eje estratégico de la política) - Dificultades en la implementación (por eje estratégico de la política) - Intersectorialidad - Articulación entre políticas Categorías emergentes - Aspectos políticos en la implementación - Dimensión sectorial en la implementación - Implementación en lo local - Percepción de logros y retos por parte de los actores.	Entrevistas semiestructuradas Grupos de discusión Informe de evaluación participativa de la Veeduría Distrital Observación Etnográfica en espacios locales y distritales

Fuente: Elaboración equipo OBSSAN UN

A continuación, se detalla cada uno de los instrumentos y el proceso de análisis de los mismos:

a. Entrevistas semiestructuradas

Para la recopilación de información, uno de los métodos más útiles fue la entrevista. Las entrevistas se llevaron a cabo a partir de un instrumento guía, con preguntas orientadas a llenar vacíos históricos respecto del papel de los actores, lo mismo que a reconocer mecanismos de articulación, aspectos políticos, logros y dificultades en torno a objetivos, metas, líneas de acción, arquitectura institucional, cambios administrativos o presupuestales, etc. Estas entrevistas se llevaron a cabo especialmente con actores que participaron en los procesos de formulación e implementación de la política (CISAN o UTA, por ejemplo) y se abordaron otros actores locales que tuvieron participación directa en la formulación e implementación de la Política.

Según Oakley, la entrevista cualitativa es un tipo de marco en el cual las prácticas y estándares no solo se registran, sino que también se logran, desafían y se refuerzan. Las entrevistas semiestructuradas son aquellas entrevistas en las que los actores deben responder preguntas preestablecidas abiertas y, por lo tanto, son ampliamente utilizadas por diferentes profesionales en sus investigaciones o proyectos. Las entrevistas semiestructuradas y en profundidad se utilizan ampliamente como formato de entrevista, posiblemente con un individuo o, a veces, con un grupo (Corbin J. & Strauss A, 2008) . Las entrevistas semiestructuradas se basan en una guía de entrevista, que es una presentación esquemática de preguntas o temas y debe ser explorada por el entrevistador (DiCicco-Bloom B. & Crabtree B.F, 2006) .

De forma complementaria, la entrevista abierta suele cubrir solamente uno o dos temas, pero en mayor profundidad. El resto de las preguntas que el investigador realiza, van emergiendo de las respuestas del entrevistado. Este tipo de metodología se centra en la aclaración de los detalles con la finalidad de profundizar en el tema objeto de estudio (Corbin J. & Strauss A, 2008).

Para lograr un uso óptimo del tiempo de entrevista, los instrumentos de entrevista permiten mantener enfocado el ejercicio en la línea de acción deseada (DiCicco-Bloom B. & Crabtree B.F, 2006). Las preguntas en la guía de la entrevista forman parte de la pregunta central, y mejoran aún más a través de la prueba piloto de la guía de la entrevista. (Creswell, 2011)

Se realizaron 30 entrevistas, que fueron aplicadas a dos grupos de actores; los primeros corresponden a funcionarios o exfuncionarios del nivel distrital (13 entrevistas), entes de control (1 entrevista) y de la academia (1 entrevista) que fueron parte del proceso de formulación y/o que tuvieron participación como mínimo en el proceso de implementación

de la política; el segundo grupo de actores fueron funcionarios del nivel local (15 entrevistas) que hicieron parte del proceso de implementación de la política y que conocían los logros obtenidos y sus dificultades. (Ver tabla 3)

Tabla 3. Actores entrevistados y participantes en los grupos de discusión.

Actores	Nombre	Sector/ Tipo
Entrevistas a actores Distritales, academia, entes de control	Luz Mery Vargas	Salud
	Daniel Arévalo	Salud
	Gladys Espinosa	Salud
	Gloria Ochoa	Integración Social
	Martha Borda	Desarrollo Económico
	Danilo Narváez	Ambiente
	Derly Pardo	Planeación
	Claudia León	Educación
	Emilio Figueroa	Veeduría
	Jorge Carulla	Academia
	Sara Del Castillo	Academia
	Elizabeth Cortés	Integración Social
	Maritza Mosquera	Integración Social
	Luz Mery Pinilla	IPES
	Marta Perdomo	Jardín Botánico
Entrevistas a actores institucionales y comunitarios de las localidades	Andrea Moya	Institucional
	Angélica Arriaga	Institucional
	Angélica Franco	Institucional
	Catherine Merchán	Institucional
	Diana Hinestroza	Institucional
	Gladys Mora	Institucional
	Liliana Cubillos	Institucional
	Gloria Mora	Institucional
	Jenny Mendoza	Institucional
	Johanna Marín	Institucional
	Leyla López	Institucional
	Luz Dary Díaz	Institucional
	Marcela Camargo	Institucional
	Mayra Jaramillo	Institucional
	María Eugenia Páez	Comunitario

Fuente: Elaboración equipo OBSSAN – UN

En el anexo 1 se encuentra el formato de entrevista semiestructurada con las preguntas orientadoras dirigidas a actores del nivel distrital, con las cuales se buscó obtener información frente a cuatro aspectos: elementos relevantes de la formulación del Decreto 508/2007, avances y dificultades en la implementación a nivel distrital e institucional, haciendo énfasis en los ejes estratégicos de la política y recomendaciones para el proceso de la reformulación; por su parte, en el anexo 2 se encuentra el formato de entrevista dirigida a actores locales, la cual se concentró en identificar los logros y dificultades en la implementación, así como la identificación de recomendaciones para la reformulación de la nueva política.

El equipo fue capacitado y realizó prácticas en torno al desarrollo de entrevistas y grupos de discusión, que se acompañaron de ejercicios de retroalimentación de las entrevistas iniciales realizadas, que fueron de utilidad como procesos piloto para el ajuste de instrumentos y ajuste de algunas categorías.

b. Grupos de discusión

De forma similar a las entrevistas, en los grupos de discusión, los grupos de personas invitadas son entrevistados en un entorno de discusión en presencia del moderador de la sesión y, en general, estas discusiones duran 90 minutos como mínimo (Creswell J.W, 2007). Las discusiones grupales tienen un valor intrínseco de expresar las opiniones abiertamente por los participantes (Jamshed S, 2014).

Los grupos de discusión permitieron un ejercicio con grupos de actores a nivel distrital y local, con las instituciones que han tenido historia y participación directa en la implementación de la política. En comparación con la entrevista individual, los grupos de discusión buscan obtener una multiplicidad de miradas y procesos emocionales dentro del contexto del grupo. Esta estrategia permite la participación de varios actores en torno a un tema propuesto por el investigador. (Escobar Jazmine & Bonilla-Jimenez Francy Ivonne, 2009).

Se realizaron siete grupos de discusión con la participación de un total de 67 actores pertenecientes a los comités locales de SAN y a la UTA; se contó con la asistencia de 3 referentes de SDIS, 6 referentes de la SED, 9 referentes de la SDS, 11 referentes de la SDDE, 9 delegados institucionales a la UTA, 15 referentes del ICBF, 2 del IPES, 2 de SDP, 2 de la Secretaría Distrital de la Mujer, 2 referentes del JBB, 2 de RedPaPaz, 1 referente de la RAPE, 1 delegado de la Contraloría de Bogotá, 1 delegado de la Defensoría del Pueblo, 1 delegado de OPS y un 1 delegado de la CISAN nacional. Con este grupo, se partió de una presentación preliminar de los resultados del análisis de la implementación para que, a partir de los

mismos, realizara un ejercicio de discusión grupal, con el fin de reconstruir la historia de la implementación de cada uno de los ejes estratégicos de la SAN, identificando al final logros, dificultades y recomendaciones, que permitieron complementar la información presentada.

La transcripción de los audios correspondientes a la aplicación de las entrevistas, grupos de discusión y actividades propias del convenio, se llevó a cabo en su mayoría de manera textual y fiel a los audios, teniendo en cuenta todos los criterios de calidad relacionados. De forma complementaria, se adelantó la transcripción selectiva de algunos apartes de los audios, en donde se identificaron elementos estratégicos a tener en cuenta para el análisis.

Finalmente, se tomó como insumo para el análisis de esta fase, el informe de la Veeduría Distrital y de la Universidad Nacional de Colombia, en el que sistematizó los testimonios de líderes comunitarios frente a la evaluación participativa de la política de SAN en el año 2015; este informe recogió de igual forma percepciones frente al avance, dificultades y retos de la política de SAN.

La información sistematizada de cada uno de los instrumentos descritos (grupos de discusión, entrevistas e informe de la Veeduría Distrital) fue incorporada en el software Nvivo 11, lo que facilitó el análisis de la información, para cada una de las categorías iniciales, establecidas a la luz de los objetivos del análisis de la implementación, para complementar el análisis documental y que corresponden en general momento de surgimiento de la política, los avances, dificultades y recomendaciones frente a la implementación de cada uno de los ejes estratégicos establecidos en el Decreto 508/2007.

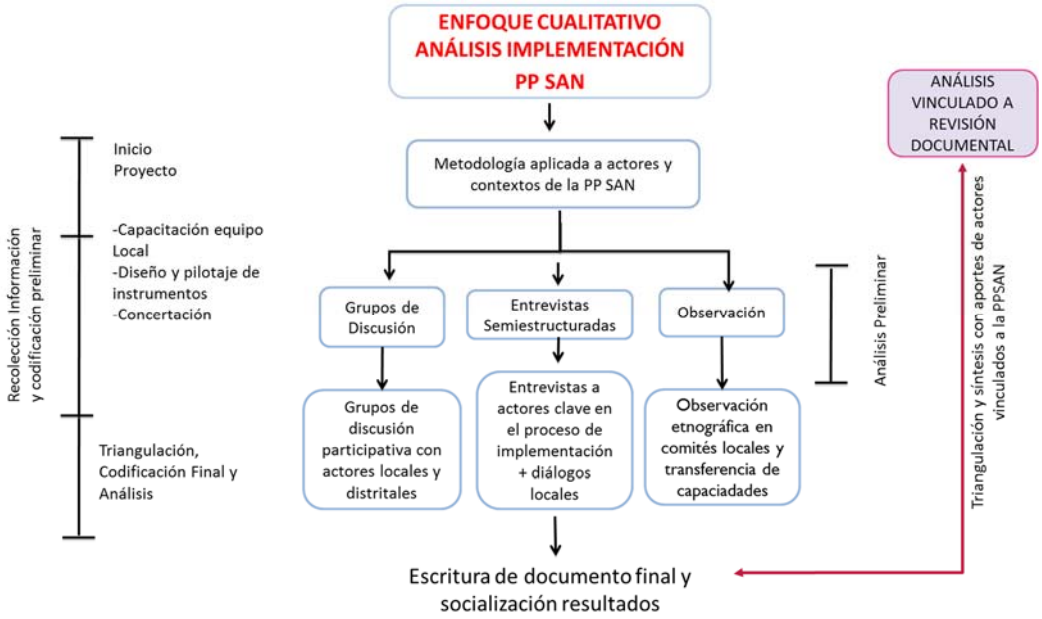
De manera paralela al proceso de codificación, fueron importantes las reuniones de retroalimentación y de análisis con el equipo a cargo del proceso. A partir de estas reuniones, se logró consolidar información, bajo una perspectiva interdisciplinaria, obtenida a partir de las observaciones de los diferentes profesionales del Convenio a cargo del acompañamiento de las instancias locales y distritales. Con las reuniones periódicas, se entablaron discusiones y aportes a las categorías definidas, haciendo énfasis en las categorías emergentes y verificando la robustez de las categorías definidas inicialmente.

Algunos autores consideran que, con la interpretación de los datos recopilados a través de diseños metodológicos cualitativos o mixtos, la investigación se puede exponer a distintos criterios de verificación que pretenden asegurar el rigor y calidad metodológicos que soportan los hallazgos obtenidos. Uno de ellos es la triangulación la cual consiste en: seleccionar la información obtenida con los actores; triangular la información por categorías; triangular la información entre sectores o tipos de actor investigados (comparación entre los entrevistados); triangular la información con los datos obtenidos mediante otros

instrumentos (revisión documental, grupos de discusión, entrevistas y observaciones) y; triangular la información con el marco teórico (retomar la revisión bibliográfica y discutirla con los resultados). (Creswell, 2011)

Para el desarrollo de las fases propuestas, el análisis cualitativo articuló los hallazgos al resto de informaciones recabadas a través de la revisión documental, como lo resume la siguiente ilustración:

Ilustración 3. Enfoque para la articulación de los hallazgos de la información primaria con la revisión documental



Fuente: Elaboración propia equipo OBSSAN - UN

La estrategia de análisis, síntesis y escritura de la información cualitativa pasó por dos procesos lógicos: primero, se generó un conjunto de hallazgos de tipo descriptivo de acuerdo a las categorías planteadas; luego se trabajó en el proceso de triangulación entre las diferentes fuentes poniendo en diálogo los elementos del análisis de la implementación con el objetivo de dar profundidad al documento. Posteriormente los hallazgos fueron sometidos a la revisión y concertación con expertos institucionales cuyas apreciaciones enriquecieron el análisis y permitieron una mayor síntesis de los resultados.

3.4. Fase 4. Momento propositivo: construcción de conclusiones y recomendaciones para la reformulación

A partir de los insumos y resultados de las dos fases anteriores, es decir, del documento descriptivo de la implementación y de la percepción de los actores estratégicos, se avanzó en la última fase, correspondiente al análisis de la implementación de la política, utilizando la información de manera complementaria que permitió la construcción de las lecciones aprendidas y/o conclusiones, así como de la recopilación de recomendaciones para la reformulación de la PPSAN 2018 – 2031, y fue en este momento, en donde tomaron fuerza las categorías emergentes identificadas al realizar el contraste de los dos insumos generados con el trabajo en los dos objetivos iniciales del proceso de análisis.

La siguiente tabla resume los elementos, categorías utilizadas y las fuentes de información que fueron el insumo para da alcance al objetivo número tres del proceso de análisis de implementación de la política.

Tabla 4. Elementos, categorías de análisis, fuentes de información y técnicas de recolección de información para el desarrollo de la fase 4.

Objetivo	Elementos y categorías de análisis	Fuentes de información y técnicas de recolección de información

Identificar las lecciones aprendidas de la implementación de la política de SAN y las recomendaciones que puedan orientar el proceso de reformulación de la política 2018-2031	- Lecciones aprendidas en el proceso de implementación de la política 2007 – 2015
	  - Planificación para la implementación
	  - Proceso de implementación
	  - Estructura de la política
	  - Estructura institucional
	  - Seguimiento y evaluación
	- Recomendaciones para la reformulación de la política
	  - Planificación para la implementación
	  - Proceso de implementación
	  - Estructura de la política
		Documento descriptivo de la implementación de la política
		
		Análisis de la percepción de los actores estratégicos frente a la implementación de la política distrital de SAN

Objetivo	Elementos y categorías de análisis	Fuentes de información y técnicas de recolección de información
	- Estructura institucional - Seguimiento y evaluación Categorías emergentes - Herramientas de implementación - Participación social - Fortalecimiento para la implementación local - Reconocimiento de la Bogotá rural - Soberanía alimentaria como concepto orientador	

Fuente: Elaboración equipo OBSSAN UN

CAPÍTULO III. RESULTADO DEL PROCESO DE ANÁLISIS DE LA IMPLEMENTACIÓN DE LA PPSAN 2007 - 2015

1. DESCRIPCIÓN DE LA POLÍTICA

1.1. Antecedentes

A la PPSAN 2007 – 2015 la enmarcaron tres momentos descritos en el documento mismo de la política y corresponde en primer lugar, al periodo 1990 – 1995, en donde se adoptaron en el país los compromisos establecidos en el marco del sistema de naciones unidas relacionados con la salud y nutrición de los niños, niñas y mujeres gestantes y lactantes, que en el país generó la creación del plan de promoción, protección y apoyo a la lactancia materna, así como la estrategia de hospitales amigos de los niños en 1993; el segundo momento corresponde al periodo comprendido entre 1996 – 2003 en donde a nivel internacional se da la conferencia mundial de la alimentación y nutrición en 1996 y en el Distrito surge el plan de alimentación y nutrición 1999 – 2003, con el objetivo de integrar acciones dirigidas a poblaciones específicas que promuevan la suficiencia, inocuidad, accesibilidad a los alimentos y disminuyan la vulnerabilidad alimentaria de la población, para superar las problemáticas concomitantes con patologías de alta prevalencia en el Distrito, a partir del desarrollo de 8 ejes de acción. Para este mismo periodo, mediante el acuerdo 086 de 2003, se crea también el sistema distrital de nutrición, operado por el comité intersectorial de alimentación y nutrición.

De este periodo, se destaca el proceso de fortalecimiento territorial, el cual se concretó en los planes locales y en la conformación de comités que promovieron la articulación de acciones y entre actores, elementos en los que coinciden los documentos y las entrevistas realizadas. De igual forma, se identificó un mejoramiento en los indicadores nutricionales para el Distrito, especialmente aquellos relacionados con la lactancia materna, bajo peso al nacer y en la generación de programas y estrategias para las gestantes, lactantes e infancia, así como el fortalecimiento de los procesos de vigilancia nutricional.

El tercer momento, correspondiente al 2004-2008, parte de la necesidad de avanzar de lo alimentario y nutricional hacia la seguridad alimentaria y nutricional – SAN y la materialización del derecho a la alimentación, reconociendo que la problemática del hambre afecta a una gran proporción de la población del Distrito, a pesar de estar ubicada en medio de una zona productora de alimentos.

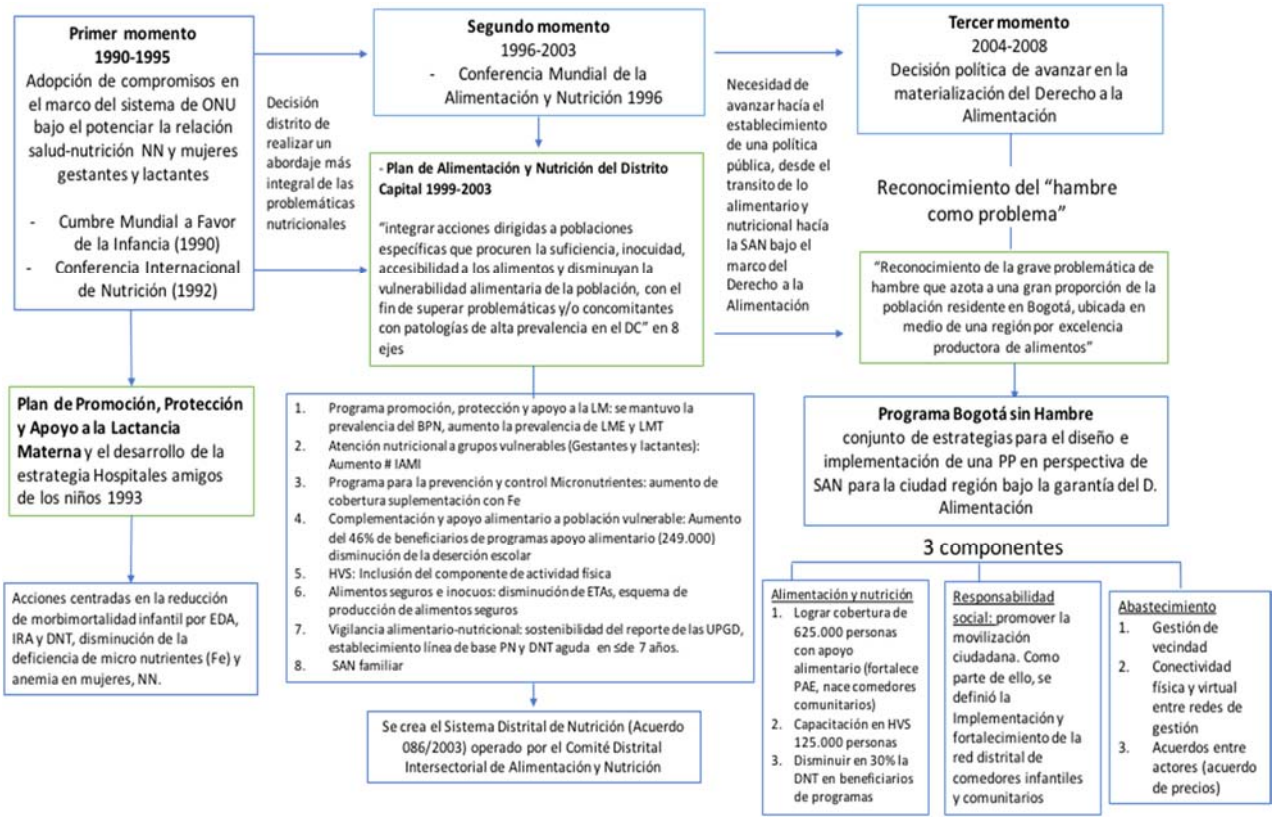
Posteriormente se da la creación y adopción de Programa Bogotá sin Hambre 2004 - 2008, el cual se estructuró en tres componentes; el primero de alimentación y nutrición que planteó disminuir la desnutrición de los beneficiarios de programas en un 30%, planteó la formación en hábitos de vida saludable, creó los comedores comunitarios y fortaleció el proyecto de alimentación escolar – PAE; el segundo componente de responsabilidad social buscaba promover la movilización ciudadana, usando entre otras estrategias, la del fortalecimiento de la red de comedores infantiles y comunitarios.

El tercer componente de abastecimiento planteó el abordaje de tres estrategias; la primera de gestión de la vecindad, a partir del trabajo de redes de producción o consumo; la segunda de conectividad física y virtual entre las redes de gestión, que corresponde a las plataformas logísticas y de transporte, así como al uso y acceso de la tecnología para la información y comunicaciones y la tercera, corresponde a los acuerdos entre actores sociales frente al tema de precios – calidad entre productores, comerciantes y los consumidores. (Ver Ilustración 4)

> *"Un contexto del programa Bogotá sin Hambre tuvo que ver con la cercanía ideológica y programática que tuvo el gobierno de Garzón y el Gobierno de Lula da Silva en Brasil, especialmente porque el gobierno brasilero contaba con la experiencia del programa FOME CERO (hambre cero) que abrió la puerta al enfoque de determinantes de la seguridad alimentaria. (Entrevistas actores institucionales). En este contexto, Bogotá genera su apuesta en SAN tomando como modelo la experiencia brasilera."*

De otro lado, se resalta la decisión del Distrito en abordar la seguridad alimentaria y nutricional – SAN, desde una perspectiva territorial y bajo el enfoque de derechos humanos para la orientación de la política distrital. Finalmente, se resalta la decisión del Distrito en abordar la seguridad alimentaria y nutricional desde una perspectiva territorial y bajo el enfoque de derechos humanos para la orientación de la política distrital.

Ilustración 4. Esquema con los antecedentes de la Política Distrital de Seguridad Alimentaria y Nutricional 2007 - 2015



Fuente: Elaboración Equipo OBSSAN - UN

1.2. Marco conceptual de la política distrital de SAN 2007 – 2015

La PPSAN para el periodo 2007 -2015, estuvo fundamentada conceptualmente desde el enfoque de derecho a la alimentación y el derecho al agua.

Para el desarrollo del referencial, la política en su momento tomó como insumo el marco normativo a nivel internacional y a nivel constitucional para el caso colombiano. Del nivel internacional se destacan por un lado la Declaración universal de los derechos humanos y la observación general No 12 y 15 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, las cuales definen el contenido específico del derecho al agua, y del derecho a la alimentación, así como las obligaciones del Estado para su garantía. De otro lado, se encuentran tratados, convenciones, protocolos, conferencias e informes de relatores

especiales de Naciones Unidas frente al tema en general o para abordar poblaciones específicas.

Según la observación general No 12 del PIDESC (Pacto Internacional de Derechos Económicos sociales y culturales): "El derecho a la alimentación adecuada se ejerce cuando todo hombre, mujer o niño, ya sea sólo o en común con otros, tiene acceso físico y económico, en todo momento, a la alimentación adecuada o a medios para obtenerla. El derecho a la alimentación adecuada no debe interpretarse, por consiguiente, en forma estrecha o restrictiva asimilándolo a un conjunto de calorías, proteínas y otros elementos nutritivos concretos. El derecho a la alimentación adecuada tendrá que alcanzarse progresivamente. No obstante, los Estados tienen la obligación básica de adoptar las medidas necesarias para mitigar y aliviar el hambre (...) incluso en caso de desastres causados por fenómenos naturales o de otra índole".

Por su parte, la observación general No 15 del PIDESC plantea que: *"El derecho humano al agua es el derecho de todos a disponer de agua suficiente, salubre, aceptable, accesible y asequible para el uso personal y doméstico. Un abastecimiento adecuado de agua salubre es necesario para evitar la muerte por deshidratación, para reducir el riesgo de las enfermedades relacionadas con el agua y para satisfacer las necesidades de consumo y cocina y las necesidades de higiene personal y doméstica*".

Lo anterior implica entonces, la generación de estrategias encaminadas hacia el mejoramiento de la calidad de vida de la población, es decir, implica reducir las inequidades sociales, políticas, económicas, etc. y es allí donde la política presenta el marco normativo constitucional, que, a través de sentencias de la corte, generó obligaciones al estado colombiano y sus instituciones para avanzar en la garantía del derecho al agua y a la alimentación en Colombia que se constituyeron en pilares conceptuales de la Política Distrital de SAN 2007 – 2015.

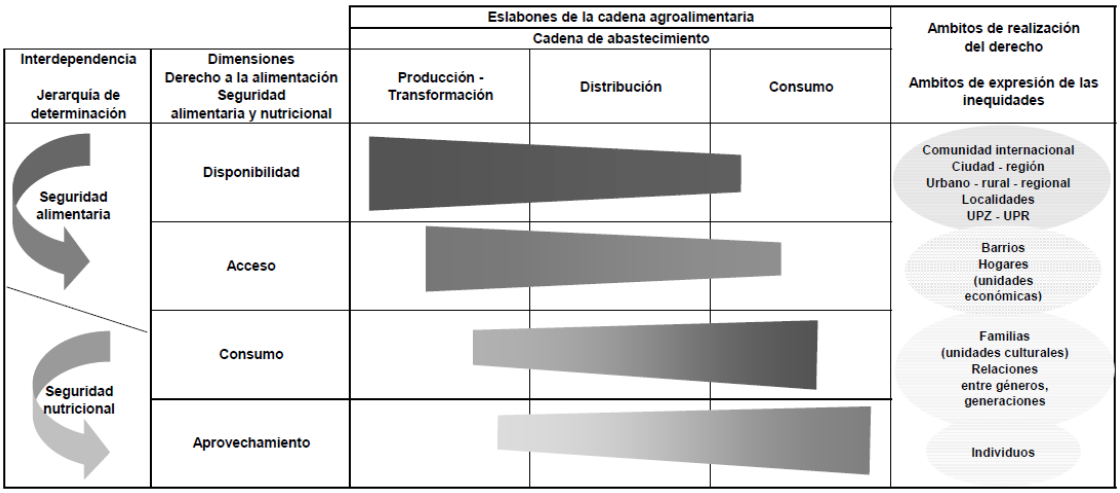
Dentro del marco conceptual se plantea igualmente el enfoque de determinantes sociales, al reconocer la necesidad de abordar el tema teniendo en cuenta las personas en los contextos en los cuales habitan, desde la localidad hasta los barrios y hogares, con el fin de trabajar frente a las desigualdades que son injustas y evitables, que se traducen en inequidades y que son precisamente las que desde el enfoque de determinantes se busca visibilizar para intervenir y lograr cerrar estas brechas en el distrito.

Estos avances de construcción conceptual y política evidenciaron que Bogotá no tenía contemplada la SAN, pues la visión institucional previa abordaba el tema nutricional lejos de

su complejidad y al margen de la seguridad alimentaria: del acceso, distribución y calidad de los alimentos: *"teníamos una mirada de que el tema de la disponibilidad de alimentos, de la producción, de la comercialización era un tema de las regiones y era un tema más de la ruralidad y no de una gran ciudad (…) así la ciudad no podía seguir hablando de seguridad nutricional, sin interesarle que estaba pasando con la seguridad alimentaria" (Entrevista, Actor Institucional, 2018).*

Finalmente, y con gran concordancia con lo planteado en las entrevistas a los actores, el documento plantea el contenido esencial del derecho a la alimentación y describe las cuatro dimensiones que lo componen, que corresponden a la disponibilidad, accesibilidad, consumo y aprovechamiento, las equiparan a los ejes de la seguridad alimentaria y nutricional, adicionando el componente del derecho al agua como pilar de la SAN en cada uno de sus ejes, a partir de los informes de Jean Ziegler, ex - relator de las naciones unidas por el Derecho a la Alimentación y evidencian cuales se constituyen en los ámbitos en los cuales se expresan las inequidades y niveles de cumplimiento del derecho a la alimentación. (Ilustración 5)

Ilustración 5.Estructura de la política distrital de SAN 2007 -2015

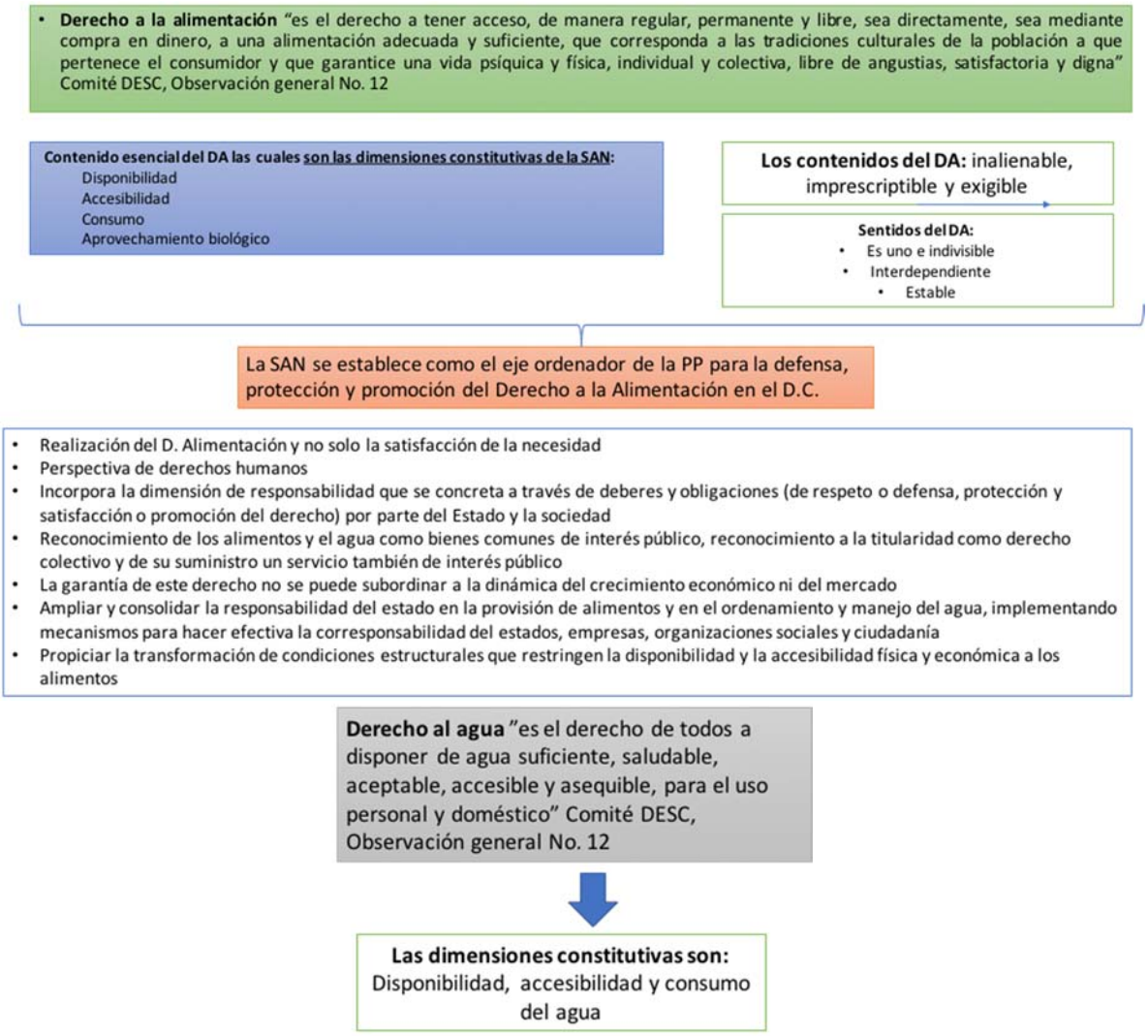


Fuente: Tomado de: CISAN. Política Distrital de SAN. Bogotá, marzo de 2007. Documento soporte del Decreto 508 de 2007. Pág.28

Finalmente, dentro del alcance de la política, se plantea la necesidad del abordaje amplio de la SAN, como un ordenador para la defensa, protección y promoción del derecho a la alimentación y al agua en el Distrito, teniendo en cuenta que un paso necesario es propiciar la transformación de las condiciones estructurales que restringen la garantía de este derecho.

La Ilustración 6 resume el marco conceptual que sustentó la PPSAN 2007 – 2015

Ilustración 6. Resumen del marco conceptual de la PPSAN 2007 – 2015



Fuente: Elaboración OBSSAN – UN a partir de: CISAN. Política Distrital de SAN. Bogotá, marzo de 2007. Documento soporte del Decreto 508 de 2007.

Del marco conceptual adoptado en la política distrital, se destacan cuatro elementos, los cuales, en su momento, se constituyen en un aporte del Distrito al país, en términos del avance en la mirada del concepto de la seguridad alimentaria y nutricional desde una perspectiva más amplia que incorpora:

a. El reconocimiento de la necesidad de avanzar en la materialización del derecho a la alimentación, a partir de sus elementos constitutivos, los cuales no se restringen a un conjunto de calorías y nutrientes, sino que tiene una estrecha relación con la dignidad

inherente a los seres humanos y la importancia de su cumplimiento para el disfrute de otros derechos (Comité de Derechos Económicos, 1999) y teniendo en cuenta las obligaciones del Estado, lo anterior a partir del marco normativo internacional y el marco constitucional colombiano.

b. El reconocimiento del derecho al agua como un factor determinante para el logro de la seguridad alimentaria y nutricional y el derecho a la alimentación, tomando como referencia los aportes del ex relator de naciones unidas para el tema, Jean Ziegler.

c. El avance en el Distrito en torno a la incorporación del enfoque de determinantes sociales que, para el caso de la seguridad alimentaria y nutricional, permite identificar los procesos estructurales para explicar las desigualdades sociales, económicas y culturales que deben ser enfrentadas para contribuir a su transformación, a partir de política públicas que permitan disminuir o eliminar las brechas de inequidad, avanzando a la construcción de intervenciones integrales y dejando de lado las miradas fragmentadas, sectorizadas o disciplinares para el abordaje de los problemas de inseguridad alimentaria y nutricional y del derecho a la alimentación. El abordaje diferencial de actores a lo largo de la cadena agroalimentaria y el abordaje diferencial de los niveles, según la seguridad alimentaria y la seguridad nutricional, la interdependencia de las dimensiones de la SAN y su interacción vertical.

   Trabajar en este tema desde el enfoque de determinantes implica unos cambios estructurales en la forma en que tradicionalmente se han analizado las problemáticas de alimentación, implica dejar de pensar en la desnutrición y las deficiencias de micronutrientes y empezar a pensar en lo que le pasa a las "personas en territorios"; plantea la necesidad de comprender que la "malnutrición" no es sólo el resultado de factores biológicos o de los factores de riesgo directos sino que, está íntimamente relacionada con factores sociales, culturales y económicos y en cómo es que las formas de producción y consumo y su lógica distributiva juegan un papel en la definición de los perfiles de nutrición de los individuos y grupos sociales (OMS, 2007).

d. La apuesta del abordaje de la seguridad alimentaria y nutricional como una escala de realización del derecho a la alimentación es un elemento innovador, al reconocer que junto con la soberanía alimentaria, así como las autonomías alimentarias, son conceptos complementarios que deben ser abordados, teniendo en cuenta que como lo afirma Morales (Morales, 2010), el buen estado nutricional se ha relacionado más con la garantía del derecho al nivel individual y de los hogares. Desde este punto de vista es necesario abordar el tema de "un adecuado consumo de alimentos"

incorporando las propuestas de soberanía alimentaria que han estado planteando en especial las comunidades agrícolas de Latinoamérica (Bustelo, 2002), lo que implica que para afrontar los problemas alimentarios de una sociedad se hace necesario plantear intervenciones estructurales, más allá de las solas acciones de nutrición, alimentación y salud.

2. UNA APROXIMACIÓN A LA TEORÍA DEL CAMBIO DE LA POLÍTICA

Las políticas públicas consisten en acciones gubernamentales orientadas al logro de objetivos (Heclo & Wildavsky, 1974), están orientadas a transformaciones en la sociedad y una manera de analizar la política consiste en entender las ideas o creencias que enlazan los objetivos de la política con las estrategias (medios, dispositivos, recursos) dispuestas para alcanzarlos. De este modo, se entiende que una política pública es también una teoría del cambio social. La teoría del cambio consiste en una serie de hipótesis a partir de las cuales los actores responsables desplieguen las actividades que deberán permitir lograr los objetivos de la política.

La teoría del cambio está constituida por dos elementos que interactúan: la teoría del programa o de la política, que son los mecanismos causales que generan el cambio, y la teoría de la implementación, la cual consiste en las actividades a realizar. La teoría de la política señala la cadena de causalidad que enlaza los recursos, dispositivos, actividades, objetivos intermediarios con los objetivos finales de la política. Como se entiende, la teoría de la política se relaciona claramente con la implementación de la política, ya que la primera orienta las actividades a desarrollar por la segunda. (Weiss C, 1997)

2.1. Teoría de la política

En esta parte se propone un análisis de la PPSAN aprobada por el Distrito Capital de Bogotá mediante Decreto 508 del 2007 a partir de su texto. El análisis se enfoca en señalar cuales son los objetivos que se pretenden lograr con la política. Luego, se describen los mecanismos establecidos (teoría del cambio) que han sido considerados como susceptibles de permitir el logro de los objetivos. Esto permite ofrecer un primer marco de comprensión de la política pública establecida.

La política Distrital, plantea como pilar conceptual de la política la garantía del derecho a la alimentación y del derecho al agua; en ese sentido plantea: que:

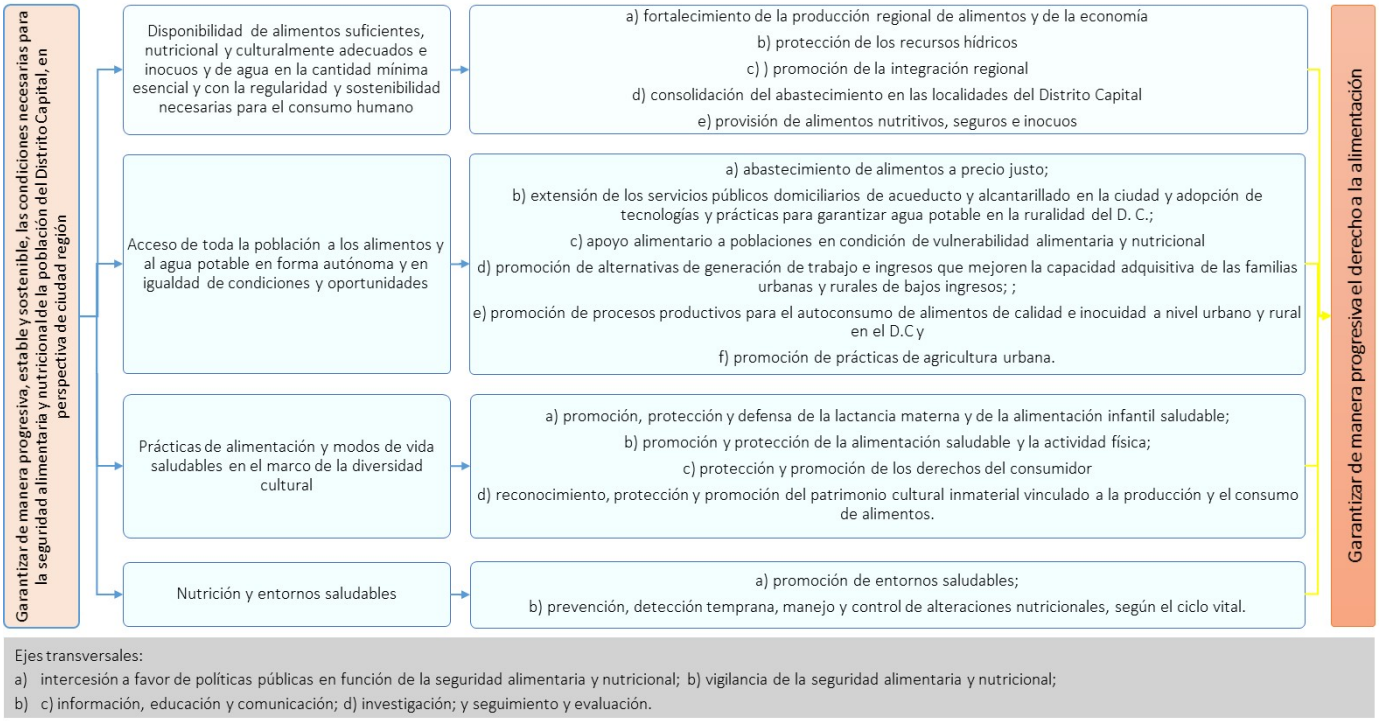
"El derecho a la alimentación, es el derecho a tener disponibilidad y acceso en forma regular, permanente y libre, a una alimentación adecuada y suficiente, que responda a las tradiciones culturales de la población, así como a agua suficiente, salubre y aceptable para el uso personal y doméstico, que garanticen una vida, individual y colectiva, satisfactoria y digna." Art 2. (Alcaldía Mayor de Bogotá, Decreto 508., 2007)

Y de manera complementaria plantea *"la dimensión y alcance del derecho a la alimentación y el derecho correlativo al agua. El derecho a la alimentación adecuada comprende cuatro dimensiones: la disponibilidad, el acceso y el consumo de alimentos y agua suficientes, inocuos y adecuados, nutricional y culturalmente, así como el aprovechamiento de los mismos*". *Art 3.* (Alcaldía Mayor de Bogotá, Decreto 508., 2007)

Para dar alcance a esta apuesta conceptual, la política se orienta a garantizar de manera progresiva, estable y sostenible, las condiciones necesarias para la seguridad alimentaria y nutricional de la población del Distrito Capital, en perspectiva de ciudad región.

La política entonces como lo presenta la ilustración 6, contiene una serie de acciones o medidas a ejecutar organizadas en cuatro ejes estratégicos. Estas medidas, en su conjunto, deberán realizarse para cumplir con los ejes de acción pública y las líneas de acción correspondientes. En total, la política se compone así de cuatro ejes estratégicos, diecisiete líneas de acción y 4 acciones estratégicas transversales, las cuales describen unas medidas que incluyen un amplio espectro de actividades que deben permitir la garantía progresiva del derecho a la alimentación de la población del Distrito. (Ilustración 7)

Ilustración 7. Teoría de la política pública de seguridad alimentaria y nutricional



Fuente: Elaboración OBSSAN – UN con información de: (Alcaldía Mayor de Bogotá, Decreto 508., 2007)

Una síntesis probable del marco conceptual de la política pública de seguridad alimentaria y nutricional es la centralidad de su propósito en la garantía progresiva del derecho a la alimentación mediante una acción pública desplegada en cuatro ejes estratégicos ordenados a partir de los ejes y dimensiones de la SAN y el derecho a la alimentación, respectivamente. Sin embargo, se resalta que las medidas propuestas en la política, no corresponden de manera sistemática a medidas concretas directamente aplicables por una administración, sino que necesitan de una labor de programación administrativa importante que corresponde a la teoría de la implementación.

2.2. Teoría de la implementación

Frente a la teoría de la implementación de la política pública, el decreto ha previsto, en sus artículos 21 y 25 los mecanismos de gestión de la política que serán, por un lado, a través de la comisión intersectorial como institucionalidad encargada de la coordinación en el nivel distrital, a nivel local los comités de seguridad alimentaria y nutricional y por otro lado mediante el "Plan Distrital de Seguridad Alimentaria y Nutricional" y los "Planes Locales de Seguridad Alimentaria y Nutricional", para periodos de cuatro años como herramientas de planeación.

Subirats (Subirats J, 2008) define el momento de la implementación como "una adaptación del programa de la política a las situaciones concretas a las que deberá enfrentarse (producción de outputs). Esta es una fase generalmente mucho más compleja de lo que parece o de lo que los analistas de políticas muchas veces imaginan. También aquí se observarán diversos mecanismos de filtro (no ejecución, la aplicación selectiva de medidas, etc.)."

(Roth Deubel A. , 2006) "desde la perspectiva del análisis de políticas públicas, plantea la implementación como una etapa fundamental, porque es allí donde la política pública se transforma en hechos concretos. De hecho, el problema cambia de naturaleza, se desplaza a otro espacio. Un espacio lleno de nuevas dificultades y de decisiones que afectan concretamente al ciudadano; además, la puesta en aplicación de políticas, planes, directivas y reglamentos por diferentes entidades situadas en diversos lugares implica que esta operación nunca es homogénea".

En síntesis, retomando los elementos que presentan los diferentes autores, la implementación de las políticas públicas puede entenderse como el momento donde se "pone en marcha" las decisiones políticas adoptadas en el momento de la formulación, el cual es un *continuum* en el ciclo de la política pública. Por ello, para comprender la estructura de la implementación de la PPPSAN, es necesario contar con un marco de análisis que retome los elementos resultantes de la formulación e incorpore aquellos que se generan en la fase de implementación.

Basándose en el modelo de análisis secuencial y entendiendo la política pública como un conjunto de acciones y decisiones que son el resultado de los actores que en ella participan mediados por reglas e instituciones, Subirats (2008) propone un marco de análisis que engloba la política pública en 4 etapas con 6 productos como se detalla a continuación:

- La primera etapa la define como la Inclusión en la agenda y el producto a entregar es la definición política del problema público.
- La segunda etapa es la decisión de programación con dos productos; el Programa de actuación Político Administrativo –PPA[6] - y Programa de Acuerdo Político Administrativo -PAP[7]-.

[6]Los Programas de actuación Político Administrativo –PPA- incluye todas las decisiones legislativas o reglamentarias, tanto del gobierno y la administración central como del resto de gobiernos y administraciones públicas, necesarias para la implementación de la política pública.

[7]Los Programas de Acuerdo Político PAP fija las competencias, las responsabilidades y los principales recursos de los actores públicos para la implementación del programa político-administrativo.

- La tercera fase es la implementación de la PP que también tiene dos (2) productos; los Planes de Acción[8] y los Actos de Implementación[9].
- La última etapa es la de evaluación y su producto son los enunciados evaluativos sobre los impactos de la política.

Todas las etapas y sus productos se encuentran en medio de las tensiones que se generan entre los diferentes actores, los recursos que tienen para la política pública y las reglas institucionales.

Este modelo de análisis desarrollado por Subirats basado en el marco secuencial es el referente conceptual que guía el análisis de la estructura de implementación, la cual constituye en sí misma el *Programa de actuación político administrativo - PAP* formalizado mediante el Decreto 508 de 2007 y que permite a su vez la estructuración de la cadena de valor de la política.

El Título III artículo 25, establece los instrumentos de planeación para la implementación de la PPSAN, que corresponde a un (1) plan distrital y veinte (20) planes locales de SAN para periodos de 4 años, sumado a la conformación de un equipo funcional de trabajo encargado de la construcción programática del Plan Distrital; la definición del presupuesto anual; la elaboración del marco financiero y del plan plurianual de inversiones; la armonización de programas y proyectos del plan con el Banco Distrital de Programas y Proyectos de Inversión; y la aplicación de los indicadores y la elaboración de los respectivos q reportes de seguimiento, establecido en el artículo 26.

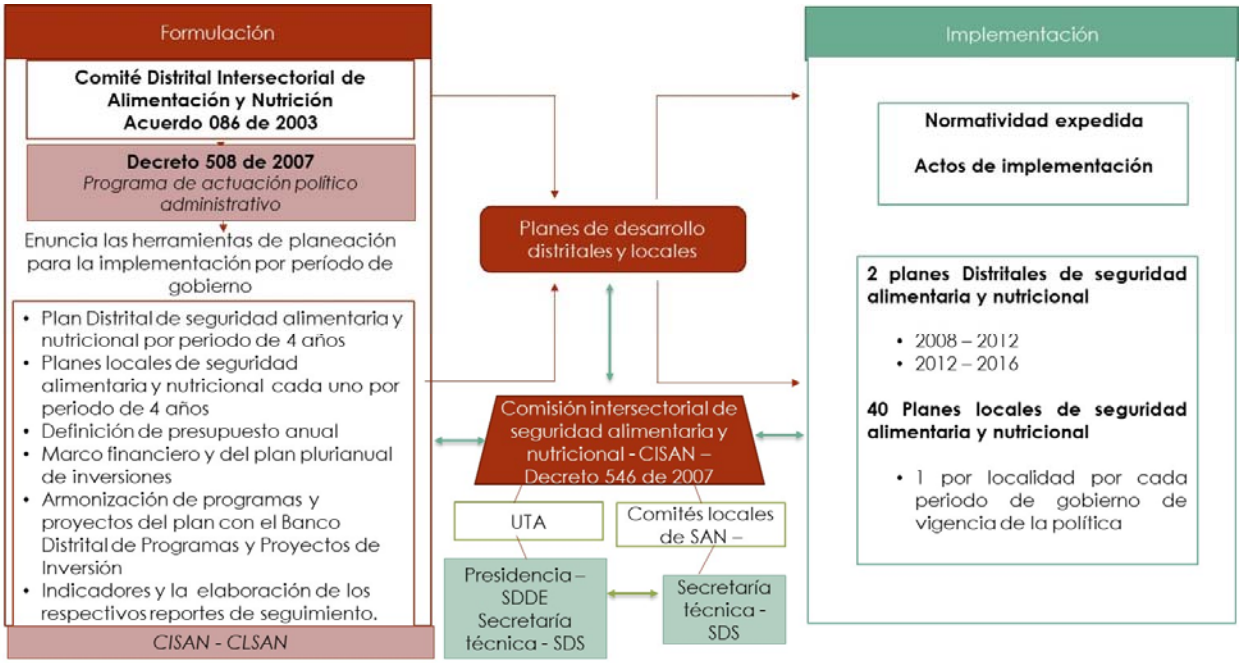
Por otra parte, (Subirats J, 2008) plantea el *Programa de Acuerdo Político Administrativo – PAP* como la otra herramienta que contiene y delimita las competencias, responsables y recursos para la implementación, sin embargo, aunque el artículo 25 del Decreto 508/2007, establece la coordinación y distribución de las responsabilidades para la gestión de la política a la Comisión Intersectorial para el nivel Distrital y los Comités locales, no se encuentran de manera específica los recursos para la implementación; el artículo 24 plantea que los recursos deberán asignarse anualmente por la administración distrital y los fondos de desarrollo local.

Otro elemento del marco de análisis, está referido a los actos de Implementación que implican decisiones administrativas del Distrito y las localidades, adoptadas para facilitar el proceso de implementación de la política. Fueron identificados catorce (14) en total que

[8]Los Planes de acción establecen las prioridades de implementación en el espacio geográfico y social, así como en el tiempo.
[9]Los Actos de Implementación incluyen todas las actividades y las decisiones administrativas de aplicación, incluso las eventuales decisiones de los tribunales administrativos

refirieran directamente a la PPSAN, éstos corresponden a 5 decretos distritales, 6 decretos locales, 1 acuerdo distrital, 1 resolución distrital y 1 directiva de la Alcaldía Mayor de Bogotá. La Ilustración 8 esquematiza la estructura de implementación de la Política Distrital de Seguridad Alimentaria y Nutricional.

Ilustración 8.Estructura de implementación de la política distrital de seguridad alimentaria y nutricional 2007 -2015 establecida en el Decreto 508 de 2007



Fuente: Elaboración propia a partir del Decreto 508 de 2007.

La anterior Ilustración, refleja el esquema de herramientas establecido en el Decreto 508 de 2007 para su implementación, sin embargo, a partir de la revisión documental realizada con la información entregada por las entidades que hacen parte de la CISAN, UTA y la Secretaría Técnica, se pudieron identificar los siguientes aspectos que implicaron ajustes al proceso de implementación y seguimiento de la política para cada uno de los periodos de gobierno en los cuales tuvo vigencia la política y que serán los que orientan el ejercicio de análisis de implementación y evaluación de la política:

a) Si bien el artículo 25 del Decreto 508 de 2007, establece los planes de acción distritales y locales como herramientas de planeación e implementación de la política, para el nivel distrital, la UTA elaboró una propuesta de plan distrital para la vigencia 2008 – 2012, en el cual se identificaron acciones estratégicas para cada una de las líneas de acción establecidas en la política, sin embargo, por un lado, no se plantea una propuesta de recursos, metas ni indicadores para el el seguimiento del mismo, y por otro lado, este no fue tramitado en el Distrito.

No obstante, a pesar de no haber sido formalmente tramitado, la CISAN y UTA, tomaron las acciones estratégicas identificadas, como insumo para el proceso de seguimiento a la implementación y la elaboración de los informes de balance anuales de la política, sin embargo, los indicadores no fueron asociados a unas metas que permitieran identificar el horizonte de implementación de la política y los planes de acción no plantearon acciones específicas, metas ni presupuesto, que permitirán avanzar en la implementación desde la filosofía que orientó la política para que esta permeara los planes de desarrollo distrital; por el contrario, realizaron un ejercicio de revisión de los planes de desarrollo distrital, con el fin de identificar dentro de las acciones y metas establecidas, cuales podían facilitar el proceso de implementación de la política.

A nivel local, para el periodo de gobierno 2008 – 2012, se contó con 20 planes locales de seguridad alimentaria y nutricional, los cuales orientaron a los comités locales en el proceso de implementación de la política; para el periodo 2012 – 2016, no se realizó reformulación de los planes, por lo que los ejercicios de implementación, fueron estructurados, tomando como referente los ejes estratégicos establecidos en el decreto 508 de 2007.

b) Para cada cuatrienio o periodo de gobierno de vigencia de la política, la CISAN – UTA, realizó un proceso de armonización de la política distrital de SAN con el Plan de desarrollo distrital de los dos gobiernos, los cuales a su vez se convirtieron en los planes de acción que orientaron el proceso de implementación y seguimiento de la política.

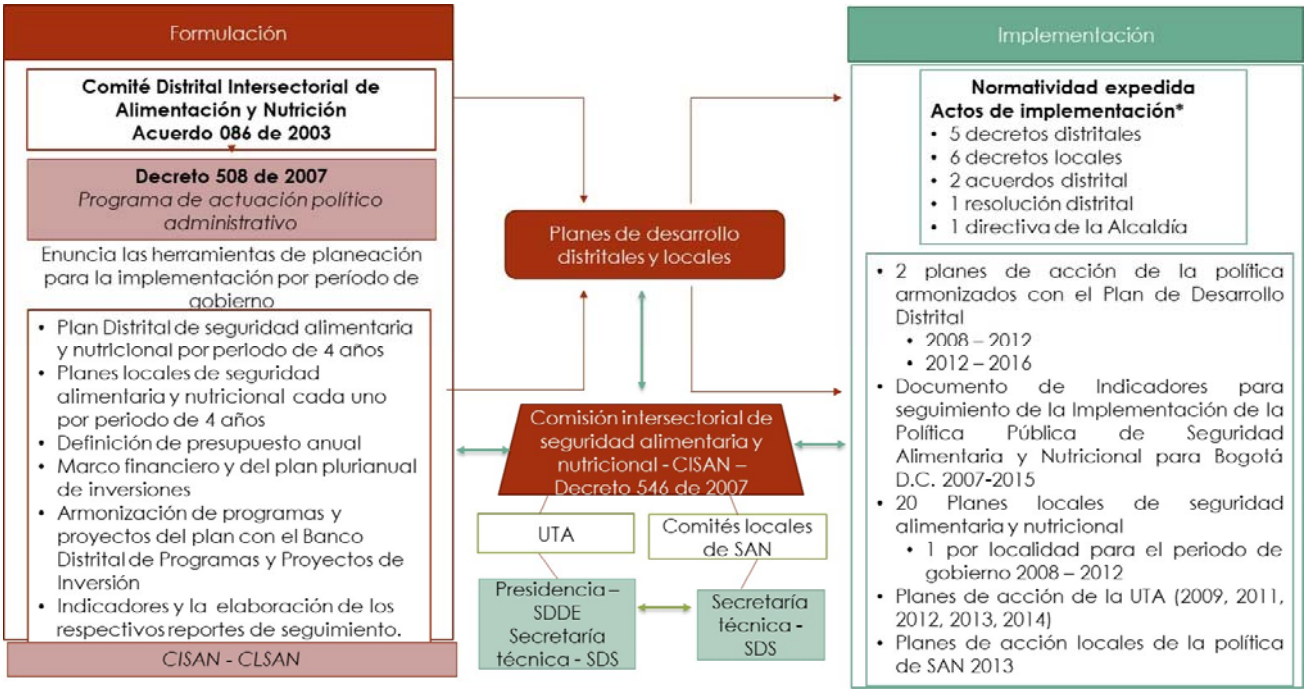
c) Es importante mencionar, que la política no establece metas ni presupuesto propio para su ejecución, sino que la implementación en su mayoría se da mediante los programas Bogotá bien alimentada y soberanía y seguridad alimentaria y nutricional y se hace seguimiento a las metas de gobierno planteadas a nivel distrital; adicionalmente, la CISAN – UTA, realizó seguimiento al avance en el proceso de implementación de las acciones estratégicas planteadas en cada línea de acción de la política, en donde se da cuenta de otras acciones puestas en marcha por las entidades para dar cumplimiento a la política.

d) La UTA elaboró planes operativos anuales y los Comités Locales de SAN elaboraron planes de acción anuales para dar cumplimiento a lo establecido en la política distrital de SAN, sin embargo, no se pudo tener acceso a la totalidad de los mismos para el

proceso de análisis, por lo que para el nivel distrital, se tomaron los planes de acción de los dos peridos de gobierno de la política y para el nivel local se revisó el año 2013 que fue para el cual se logró obtener los insumos de análisis.

Teniendo en cuenta los cuatro aspectos descritos anteriormente, en la ilustración 9 se presenta el esquema de implementación real de la política distrital de SAN, que fue el que orientó el análisis de la política.

Ilustración 9. Estructura final de implementación de la política distrital de seguridad alimentaria y nutricional 2007 -2015



Fuente: Elaboración equipo OBSSAN – UN

Otro elemento resaltado a partir de la indagación a los actores en entrevistas, es que a partir del Decreto 508 en el 2007 se potencializaron acciones que en teoría daban mayor alcance al Plan Maestro de Abastecimiento (Decreto 315 de 2006) especialmente en lo referente al eje de disponibilidad *"acercando la oferta rural a la demanda urbana, disminuyendo la cadena de intermediación e incidiendo en la regulación de los precios de los alimentos y en las centrales de abastos como determinantes en la cadena comercial de los alimentos y de afectación para la SAN de la ciudad"* (Entrevista, Actores Institucionales, 2018).

Con los insumos revisados, a manera de resumen, la Tabla 5 permite visualizar la teoría de implementación que realmente se dio para la política a nivel distrital, en la cual se plantearon 15 líneas de acción con 44 medidas concretas a realizar por parte de las entidades responsables, que tuvieron un seguimiento a partir de 57 indicadores de proceso/resultados y el compromiso de 17, 31 y 34 metas para cada uno de los periodos de gobierno, Bogotá Positiva y Bogotá Humana y Bogotá mejor para todos, respectivamente. Para el periodo de gobierno Bogotá mejor para todos, se presentaron 12 metas asociadas a varios ejes de la política, que no fue planteado para los gobiernos anteriores.

Es importante resaltar que hubo dos líneas de acción que no plantearon acciones estratégicas; estas fueron: en el eje de acceso la de extensión de los servicios públicos domiciliarios de acueducto y alcantarillado; en el eje de prácticas de alimentación saludable la línea de reconocimiento, protección y promoción del patrimonio cultural inmaterial vinculado a la producción y el consumo de alimentos y en el caso de la línea de acción de recursos hídricos, si bien el documento de plan distrital no planteó acciones estratégicas, dentro de los planes de acción reportados por la CISAN – UTA, se encontró una acción correspondiente a la gestión integral y regional del recurso hídrico, a través de la formulación de Planes de Ordenación y Manejo de Cuencas Hidrográficas del D.C., juntamente con la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca -CAR- y la Unidad Administrativa Especial del Sistema de Parques Nacionales Naturales.

Tabla 5. Cuadro resumen de las herramientas de planeación y seguimiento del Decreto 508/2007 durante su ejecución.

EJE	LÍNEAS DE ACCIÓN	ACCIONES ESTRATEGICAS	INDICADORES	METAS BOGOTÁ POSITIVA	METAS BOGOTÁ HUMANA	METAS BOGOTÁ MEJOR PARA TODOS
DISPONIBILIDAD	5	15	11	6	15	14
ACCESO	5	12	8	6 + 8 ICBF	6	2
PRÁCTICAS DE ALIMENTACIÓN	3	10	24	1	4	0
NUTRICIÓN Y ENTORNOS	2	7	15 Indicadores, Sin embargo existen indicadores institucionales de seguimiento al estado nutricional, reportados por SISVAN y por entidades como ICBF, SED, IDIPRON, SDIS	0	6	6
EJES TRANSVERSALES	4	0	0	4	0	0
METAS CONJUNTAS PARA VARIOS EJES	0	0	0	0	0	12
TOTAL	19	44	57	17 metas + 8 ICBF	31	34

Fuente: Elaboración, equipo OBSSAN –UN con información de: (UTA, 2012) (UTA, 2008) (UTA., 2010)

Lo anterior implica entonces, que la cadena de valor de la política estuvo determinada en gran medida por cada uno de los periodos de gobierno en la cual estuvo vigente, mas no por la filosofía propia plasmada en la política, razón por la cual, para cada uno de los gobiernos, se generaron programas, proyectos, metas e indicadores que respondían a los intereses del momento, dejando de lado, como ya se presentó, el abordaje de líneas de acción y acciones estratégicas establecidas en la política. Lo anterior, sumado a la previa ruptura de la misma entre el marco conceptual y el análisis situacional, del cual no fue posible identificar las problemáticas priorizadas, para luego derivar en los ejes y líneas de acción establecidas en la política, que se constituye en una primera brecha dentro de la estructura de la política y que se convierte en un elemento central que debe ser tenido en cuenta en el momento de la reformulación, con miras a evitar el distanciamiento entre la teoría del cambio y la teoría de la implementación. (Tabla 5)

2.2.1. Procesos normativos derivados de la política distrital 2007 – 2015 como herramientas para su implementación

Luego de adoptada la política, como lo resume la Tabla 6, se generó el Acuerdo 546 de 2007 que en su artículo 8, establece la conformación de la Comisión Intersectorial de Seguridad Alimentaria y Nutricional. Posteriormente fueron sancionados también cinco (5) Decretos, dos (2) Resoluciones, dos (2) acuerdos y una (1) Directiva, que derivaron de la política; Los decretos 433/2008 y 529/2009 plantearon una disminución en el presupuesto del programa Bogotá bien alimentada; el Decreto 40/2008 modifica y complementa el Decreto 315 de 2006, correspondiente al Plan Maestro de Abastecimiento de alimentos, el cual si bien es previo a la política Distrital de SAN, es recogido en ella, para dar cumplimiento a los ejes de disponibilidad y acceso; el decreto 035/2008 que modifica la estructura organizacional de la SDDE, donde se encuentra la Dirección de economía rural y abastecimiento alimentario, con dos subdirecciones; el Decreto 389/2009 que eliminó cuotas de corresponsabilidad o de participación en el desarrollo de los proyectos de inversión social en la PPSAN de la Secretaría Distrital de Integración Social, reglamentado por la Resolución 1052/2009 de esta entidad.

Para el año 2010, la Secretaría Distrital de Educación reglamenta la resolución 3429/2010 relacionada con el proyecto de alimentación escolar en los colegios oficiales del distrito capital y la Resolución 234 de 2010 por la cual se establecen directrices para el funcionamiento de las tiendas escolares de los colegios oficiales del distrito capital.

En el año 2011, la Secretaría Distrital de Desarrollo Económico y la Secretaría Distrital de Salud, emiten la Directiva 001, con los lineamientos para la implementación de la PPSAN mediante el fortalecimiento de los Comités Locales de Seguridad Alimentaria y Nutricional y

el Decreto 480/11 frente a la creación de salas amigas de la familia lactante en el ámbito laboral. Finalmente, en el 2012 se reglamenta el acuerdo 498/2012 para la generación de estrategias para la promoción de alimentación saludable y actividad física.

Tabla 6. Marco normativo derivado del Decreto 508 de 2007 para su implementación, en el periodo 2008 - 2012

Año	Norma	Contenido	Eje
2007	Acuerdo 546 de 2007	Por el cual se reglamentan las Comisiones Intersectoriales del Distrito Capital, Artículo 8 establece la conformación de la Comisión Intersectorial de Seguridad Alimentaria y Nutricional. Artículo 24. Conformación por el (la) Secretario (a) Distrital de Desarrollo Económico, quien la presidirá, el (la) Secretario (a) Distrital de Integración Social, el (la) Secretario (a) Distrital de Planeación, el (la) Secretario (a) Distrital de Ambiente, el (la) Secretario (a) Distrital de Educación y el (la) Secretario (a) Distrital de Salud. La Secretaría Técnica de la comisión será ejercida por la Secretaría Distrital de Salud.	Estructura Institucional
2008	Decreto 035/2008	"Por medio del cual se modifica la estructura organizacional de la Secretaría Distrital de Desarrollo Económico". Se plantea dentro de las direcciones, la de DIRECCIÓN ECONOMÍA RURAL Y ABASTECIMIENTO ALIMENTARIO, con la Subdirección de Desarrollo Socioeconómico y la Subdirección de Abastecimiento Alimentario y se crea la subdirección administrativa y sus respectivas funciones y se crea la estructura de la subdirección de informática y sistemas y sus respectivas funciones.	Disponibilidad Acceso
2008	Decreto 40 de 2008	Modifica y complementa el Decreto Distrital 315 de 2006, por el cual se adopta el Plan Maestro de Abastecimiento y Seguridad Alimentaria de Bogotá - PMASAB. Designa la nueva integración del PMASAB, así como sus funciones y su régimen de sesiones; indica que la Gerencia del Plan Maestro estará a cargo de la Dirección de Economía Rural y Abastecimiento Alimentario de la Secretaría Distrital de Desarrollo Económico.	Disponibilidad - Plan Maestro de Abastecimiento

Año	Norma	Contenido	Eje
2008	Decreto 433 de 2008	"Por el cual se efectúa una reducción en el Presupuesto Anual de Rentas e Ingresos y de Gastos e Inversiones de Bogotá, Distrito Capital, para la vigencia fiscal comprendida entre el 1º de enero y el 31 de diciembre de 2008. EL ALCALDE MAYOR DE BOGOTÁ, DISTRITO CAPITAL. Se deja explícito la reducción del recurso para la institucionalización de la política Distrital de SAN $398.736.000	Toda la política
2009	Decreto 389 de 2009	"Por el cual se modifica el Decreto Distrital 457 de 2006, reglamentario de las donaciones y los aportes voluntarios, cuotas de corresponsabilidad o de participación en los programas sociales de Bogotá, D.C." ARTÍCULO 1º.- ELIMINACIÓN DE APORTES VOLUNTARIOS, CUOTAS DE CORRESPONSABILIDAD O DE PARTICIPACIÓN. Eliminar los aportes voluntarios, cuotas de corresponsabilidad o de participación en el desarrollo de los proyectos de inversión social en la Política Pública de Seguridad Alimentaria y Nutricional de la Secretaría Distrital de Integración Social, cuando estos aportes tengan como objeto la corresponsabilidad de la comunidad beneficiaria y la sostenibilidad de dichos proyectos. ARTÍCULO 5º.- CONVOCATORIA. Convóquese, en el término de seis (6) meses contados a partir de la entrada en vigencia del presente Decreto, a la totalidad de los participantes de la Política Pública de Seguridad Alimentaria y Nutricional del Distrito Capital a través de la Secretaría Distrital de Integración Social, para que, mediante un proceso participativo por localidades, definan la destinación y ejecución de los recursos recaudados en la cuenta indicada en el artículo 3º del presente Decreto. Para tal efecto, la Secretaría Distrital de Integración Social determinará mediante resolución, los lineamientos, estrategias, metodologías y procedimientos para llevar a cabo dicho proceso, con el fin de realizar la destinación e inversión de los recursos de acuerdo con lo definido por la comunidad.	Acceso
2009	Decreto 529 de 2009	"Por el cual se efectúa una reducción en el Presupuesto Anual de Rentas e Ingresos y de Gastos e Inversiones de Bogotá, Distrito Capital, para la vigencia fiscal	Disponibilidad y acceso

Año	Norma	Contenido	Eje
		comprendida entre el 1º de enero y el 31 de diciembre de 2009".Se presenta una reducción en el presupuesto de $10.330.000.000 para el programa Bogotá bien alimentada y $10.330.000.000 para el Plan Maestro de Abastecimiento.	
2009	Resolución 1052 de 2009 SDIS	"Por la cual se reglamenta el Decreto 389 de 2009." LA SECRETARIA DISTRITAL DE INTEGRACIÓN SOCIAL. Que en virtud de lo anterior, el Decreto 389 de 2009 eliminó y prohibió el recaudo de los aportes voluntarios, cuotas de corresponsabilidad o de participación en el desarrollo de los proyectos de inversión social en la Política Pública de Seguridad Alimentaria y Nutricional de la Secretaria Distrital de Integración-Social.	Acceso
2010	Resolución 3429 de 2010	por la cual se reglamenta el proyecto de alimentación escolar en los colegios oficiales del distrito capital y la Resolución 234 de 2010 por la cual se establecen directrices para el funcionamiento de las tiendas escolares de los colegios oficiales del distrito capital	Acceso
2011	Directiva 001 de 2011 SDDE – SDS	Lineamientos para la implementación de la Política de Seguridad Alimentaria y Nutricional en el Distrito Capital mediante el fortalecimiento de los Comités Locales de Seguridad Alimentaria y Nutricional.	Toda la política
2011	Acuerdo 480	Por medio del cual se establecen políticas para la adopción de las salas amigas de la lactancia en el ámbito laboral en las entidades distritales y se dictan otras disposiciones	Prácticas de alimentación y vida saludables en el marco de la diversidad cultural.
2012	Acuerdo 498 de 2012	Por medio del cual se establecen estrategias integrales de promoción de alimentación saludable y de actividad física, que mejoren la calidad de vida y salud de la población expuesta a/o con problemas de sobrepeso y obesidad del distrito capital. Modificado por el art. 9, Decreto Distrital 548 de 2016 en el que se fusionan observatorios y el de San queda inmerso en el de salud	Nutrición y Entornos saludables

Fuente: Elaboración equipo OBSSAN – UN, con información de:
http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/consulta_avanzada.htm

Para el periodo comprendido entre el 2012 – 2016, fueron sancionados tres (3) Decretos, dos (2) Acuerdos y una (1) Resolución, que hacen mención explícita de la PPSAN, específicamente para determinar acciones orientadas al eje de nutrición y entornos saludables como el acuerdo 588 de 2015, que recomienda a los restaurantes y

establecimientos públicos dedicados a la venta de comidas rápidas que funcionan en Bogotá, indiquen en la carta y/o menú información nutricional, número de calorías y sustancias de origen animal, el Acuerdo 614/2015 que plantea estrategias para el control de la obesidad y el sobrepeso en el Distrito Capital, la Resolución 2092/2015 sobre tiendas escolares por medio de la cual se regula la oferta de alimentos en las instituciones educativas del distrito.

Los Decretos 608/2013 y 583/2014, que efectuaron una reducción en el Presupuesto Anual de Rentas e Ingresos y de Gastos e Inversiones de Bogotá, Distrito Capital, para la Proyecto Soberanía y seguridad alimentaria y nutricional y el Decreto 597 de 2013 que reorganizó la SDS, y establece las funciones en torno a la seguridad alimentaria y nutricional de la Subdirección de determinantes en salud. (Tabla 7)

Tabla 7. Marco normativo derivado del Decreto 508 de 2007 para su implementación, en el periodo 2012 – 2016

Año	Norma	Contenido	Eje
2013	Decreto 597 de 2013	Decreto 597 de 2013. Por el cual se modifica la Estructura Organizacional de la Secretaría Distrital de Salud de Bogotá, D.C. EL ALCALDE MAYOR DE BOGOTÁ, D.C. (e) ARTÍCULO 10º. SUBDIRECCIÓN DE DETERMINANTES EN SALUD. Corresponde a la Subdirección de determinantes en de Salud el ejercicio de las siguientes funciones: 1. Desarrollar, implementar y hacer seguimiento intersectorial de las políticas de salud ambiental, seguridad alimentaria y salud y trabajo del Distrito Capital. 2. Articular la implementación de las políticas de salud ambiental, seguridad alimentaria y salud y trabajo a los desarrollos de otras políticas públicas de la ciudad. 3. Implementar las propuestas, realizar seguimiento y evaluación de planes, programas y proyectos del sector salud a nivel Distrital, en los temas de su competencia. 4. Acompañar a las autoridades del sector y de las localidades en la asignación de recursos dirigidos a la salud ambiental, seguridad alimentaria y salud y trabajo en el Distrito Capital. 5. Coordinar las actividades de participación social y atención al usuario, información, asesoría y asistencia técnica en los procesos relacionados con la salud	Nutrición y Entornos saludables

Año	Norma	Contenido	Eje
		ambiental, la salud alimentaria y nutricional, salud y trabajo en las distintas localidades del Distrito Capital. 6. Promover y coordinar con la Subdirección de Acciones Colectivas, la operación de las políticas salud ambiental, salud alimentaria y nutricional, salud y trabajo, en los territorios de la ciudad.	
2013	Decreto 608 de 2013	Por el cual se efectúa una reducción en el Presupuesto Anual de Rentas e Ingresos y de Gastos e Inversiones de Bogotá, Distrito Capital, para la vigencia fiscal comprendida entre el 1 de enero y el 31 de diciembre de 2013 Reducción SDIS Proyecto Soberanía y seguridad alimentaria y nutricional $18.288.628.500	Toda la política
2014	Decreto 583 de 2014	"Por el cual se efectúa una reducción en el Presupuesto Anual de Rentas e Ingresos y de Gastos e Inversiones de Bogotá, Distrito Capital, para la vigencia fiscal comprendida entre el 1 de enero y el 31 de diciembre de 2014" Reducción SDIS Proyecto Soberanía y seguridad alimentaria y nutricional $870.138.719	Toda la política
2015	Acuerdo 588/2015	Recomienda a los restaurantes y establecimientos públicos dedicados a la venta de comidas rápidas que funcionan en Bogotá, indiquen en la carta y/o menú información nutricional, número de calorías y sustancias de origen animal.	Nutrición y entornos saludables.
2015	Acuerdo 614/2015	Estrategias para el control de la obesidad y el sobrepeso en el Distrito Capital.	Nutrición y entornos saludables.
2015	Resolución 2092	Tiendas Escolares por medio de la cual se regula la oferta de alimentos en las instituciones educativas del distrito.	Nutrición y entornos saludables.

Fuente: elaboración propia con base en: http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/index.jsp

Finalmente, posterior a la vigencia de la política, para el periodo 2016-2017, se expidieron tres (3) Decretos y una (1) resolución, las cuales afectan la estructura institucional, al generar procesos de reestructuración en la Secretará de Desarrollo Económico, Secretaría de Integración Social y nombramiento de un experto en el tema de SAN, los cuales tienen funciones específicas en el tema, en el marco de la política Distrital de SAN y para el caso del Observatorio de Seguridad Alimentaria y Nutricional, se da una fusión de observatorios, y este queda siendo parte del observatorio de salud. (Tabla 8)

Tabla 8. Marco normativo derivado del Decreto 508 de 2007 para su implementación, en el periodo 2016 - 2017

Año	Norma	Contenido	Eje
2016	Decreto 548 de 2016	Artículo 4 Fusión de los observatorios del sector salud de Bogotá D. C.	Estructura Institucional
2016	Decreto 547 de 2016	"Por medio del cual se fusionan y reorganizan las Instancias de Coordinación con fundamento en las facultades extraordinarias otorgadas al Alcalde Mayor de Bogotá por el artículo 118 del Acuerdo 645 de 2016, y se dictan otras disposiciones" Se recoge en la CISAN las funciones establecidas en el Acuerdo Distrital 86 de 2003 para el Comité Distrital de Alimentación y Nutrición	Estructura Institucional
2016	Decreto 3437 de 2016	"Por el cual se modifica la Estructura Organizacional de la Secretaría Distrital de Desarrollo Económico." Asigna a la subdirección de abastecimiento alimentario, la función de establecer y desarrollar estrategias orientadas a la implementación de las políticas públicas relacionadas con la seguridad alimentaria y nutricional y sus instrumentos, especialmente en lo relacionado con el abastecimiento y distribución de alimentos.	Estructura Institucional
2017	Decreto 587 de 2017	Por medio del cual se modifica la estructura organizacional de la Secretaría Distrital de Integración Social. Se crea la dirección de abastecimiento y nutrición	Estructura Institucional
2016	Resolución 005 de 2016	"Por el cual se designa un miembro al Comité de Consejeros/as para el Distrito Capital". Artículo 1°.- Designar al doctor Carlos Enrique Cavalier Lozano identificado con la C.C. No. 2.976.016 de Cajicá como miembro del Comité de Consejeros/as para el Distrito Capital, por le (sic) periodo comprendido entre la fecha de expedición de la presente Resolución y hasta el 31 de diciembre de 2019. Parágrafo: En el marco de la experticia, el doctor Carlos Enrique Cavalier Lozano podrá revisar la estructura y ejecución de la política pública de seguridad alimentaria y nutricional en el Distrito Capital, en particular en lo que hace referencia a	Estructura Institucional

Año	Norma	Contenido	Eje
		la primera infancia, así como evaluar su diseño, los recursos invertidos, y realizar las recomendaciones pertinentes.	

Fuente: elaboración propia con base en: http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/index.jsp

A continuación, se describe la estructura institucional planteada para la implementación de la política y el balance de la gestión realizada por ella, para la puesta en marcha de los procesos de implementación de la política.

3. ESTRUCTURA INSTITUCIONAL – SOPORTE PARA LA GESTIÓN E IMPLEMENTACIÓN DE LA POLÍTICA

La formulación de la PPSAN, estuvo a cargo del Comité Técnico Intersectorial de Alimentación y Nutrición, del Sistema Distrital de Nutrición de Bogotá establecido mediante el Acuerdo 086 de 2003 y que estaba conformado por los secretarios o directores de seis (6) entidades del distrito, con invitados permanentes de cinco (5) entidades y presidido por la Secretaría Distrital de Salud. No obstante, se destaca el liderazgo de un equipo pequeño de Bogotá sin hambre, Secretaría Distrital de Salud y de la Secretaría Distrital de Integración Social.

La participación de entidades, fue modificada por la resolución Distrital 68 de 2004, que crea el Subcomité operativo de seguridad alimentaria y nutricional para el programa Bogotá sin hambre y entra a hacer parte del Comité Distrital, con el fin de recibir asistencia técnica. En él se incorporan las entidades públicas y privadas relacionadas con las estrategias del programa y que hacen parte del Consejo Distrital de Política Social.

Adicional a lo anterior, esta resolución, en el artículo 8 conforma los Subcomités operativos locales de seguridad alimentaria y nutricional, "*en función de las problemáticas locales a ser abordadas en relación con el citado programa, así como su composición y la entidad o dependencia que ejercerá la Secretaría Técnica"* y articulados con los Consejos de Política Social, establecidos mediante el Decreto 93 de 2004.

El Sistema Distrital de Nutrición, fue un conjunto de instancias y procesos de desarrollo institucional, planificación, ejecución y evaluación, articulados entre sí, para posibilitar el bienestar nutricional y la seguridad alimentaria de la población del D.C; para ello, entre otras funciones, tuvo la de actualizar cada cuatro (4) años el Plan Distrital de Alimentación y Nutrición del Distrito Capital. (Concejo de Bogotá Distrito Capital, 2003)

La política fue establecida mediante el Decreto 508 de 2007, en donde deja como instancia responsable de la coordinación de la política a nivel Distrital a la Comisión Intersectorial, tomando como referente el Acuerdo 257 de 2006 en la que el Distrito es reorganizado y se crean estas instancias.

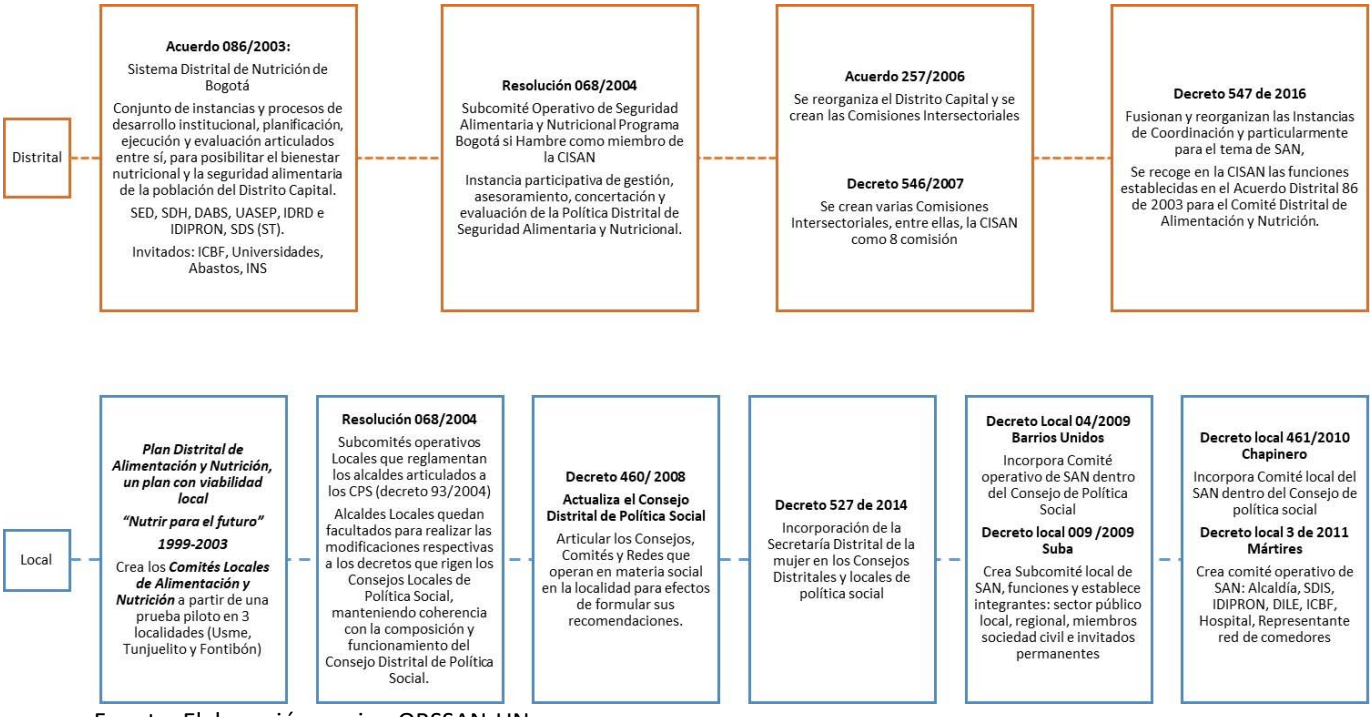
Luego de dos semanas de la adopción de la política, mediante el Decreto 546 de 2007, se crea de manera oficial, la Comisión Intersectorial de Seguridad Alimentaria y Nutricional, estableciendo sus funciones e integrantes que son: *(la) Secretario (a) Distrital de Desarrollo Económico, quien la presidirá, el (la) Secretario (a) Distrital de Integración Social, el (la) Secretario (a) Distrital de Planeación, el (la) Secretario (a) Distrital de Ambiente, el (la) Secretario (a) Distrital de Educación y el (la) Secretario (a) Distrital de Salud. La Secretaría*

Técnica de la comisión será ejercida por la Secretaría Distrital de Salud. (Alcaldía Mayor de Bogotá, 2007).

En el 2016, con el Decreto 547, se fusionan y reorganizan las Instancias de Coordinación y particularmente para el tema de SAN, se recoge en la CISAN las funciones establecidas en el Acuerdo Distrital 86 de 2003 para el Comité Distrital de Alimentación y Nutrición.

En la Ilustración 10, se puede ver entonces, la evolución y/o cambios que ha tenido en el tiempo la instancia institucional encargada de coordinar la política de seguridad alimentaria y nutricional a nivel distrital y local, en donde se resaltan los ajustes en términos de la estructura organizacional para el nivel Distrital, sin embargo para el nivel local, posterior a la creación de los Comités locales de alimentación y nutrición del Plan de Alimentación y Nutrición 1999 - 2003 sigue estando vigente la resolución que desde el 2004 fue creada, más desde la orientación del programa Bogotá sin hambre y como subcomisión de los Consejos de Política Social, sin dar alcance a los nuevos compromisos establecidos por el Distrito en torno a la política de seguridad alimentaria y nutricional, excepto para algunas localidades como Barrios unidos, Mártires y Suba, en donde se generaron Decretos locales, en los que se da alcance a los integrantes y funciones particulares del Comité local de SAN, enmarcados en los Consejos locales de Política Social.

Ilustración 10. Línea del tiempo de la instancia de coordinación Distrital de la seguridad alimentaria y nutricional



Fuente: Elaboración equipo OBSSAN-UN

Tabla 9. Evolución normativa de la estructura organizacional de la política Distrital de SAN, 2007 – 2015

Norma	Objetivo	Funciones	Integrantes
Acuerdo 086/2003 **Este acuerdo fue derogado por el Decreto 547 de 2016**	"Por el cual se crea el sistema distrital de nutrición de Bogotá". Con el fin de contribuir a mejorar la situación alimentaria y nutricional de la población del Distrito Capital, con especial atención a la población vulnerable, integrando acciones interinstitucionales, de los sectores salud, bienestar, educación, agricultura y recreación y deporte, con el respaldo permanente del Gobierno Distrital como garantía de continuidad. Se crea el Comité Distrital Intersectorial de Alimentación y Nutrición	1. Actualizar cada 4 años el Plan Distrital de Alimentación y Nutrición del Distrito Capital con participación intersectorial y comunitaria, así como el desarrollo e implementación de planes de acción anuales que establezcan responsabilidades específicas y necesidades de coordinación de todas las entidades del D.C. 2. Fortalecer el Sistema de Vigilancia alimentario nutricional, como forma de monitoreo constante de la situación nutricional de la población de niños y niñas (preescolares y escolares), madres gestantes, mujeres en período de lactancia y adultos y adultas mayores, en todas las instancias gubernamentales y no gubernamentales, con un enfoque intersectorial con el fin de utilizarlo como herramienta fundamental para orientar las intervenciones de protección nutricional de estos grupos poblacionales. 3. Cualificar, realizar seguimiento y evaluación de los programas de complementación o ayuda alimentaria que se ejecutan en el Distrito Capital con el fin de asegurar la calidad de los programas, y una adecuada y eficiente utilización de los recursos y de selección de beneficiarios. 4. Promover acciones conjuntas y coordinadas entre los diferentes sectores e instituciones con participación comunitaria con el fin de promover adecuados hábitos alimentarios y de vida saludable en la población del Distrito Capital. 5. Instruir técnicamente a todas las instancias distritales con el fin de orientar las intervenciones que afectan la nutrición y la seguridad alimentaria de la población de Bogotá. 6. Promover la adecuada selección y consumo de alimentos, teniendo en cuenta el nivel de empleo, el acceso económico a éstos, los conocimientos, costumbres, cultura y de disponibilidad de alimentos.	1. **Coordinación:** El Secretario de Salud de Bogotá o su delegado. 2. El Secretario de Educación de Bogotá o su delegado. 3. El Secretario de Hacienda de Bogotá o su delegado. 4. El Director del Departamento Administrativo de Bienestar Social del Distrito o su delegado. 5. El Director de la unidad Ejecutiva de Servicios Públicos de Bogotá o su delegado. 6. El Director del Instituto Distrital para la Recreación y el Deporte o su delegado. 7. El Director del Instituto Distrital para la Protección de la Niñez y la Juventud o su delegado. 8. Invitados permanentes a las reuniones del Comité Distrital Intersectorial de Alimentación y Nutrición, el Director del Instituto de Bienestar Familiar ¿regional Bogotá D.C., un representante de las Centrales de Abastos, un representantes de las Universidades con programas de nutrición con presencia en el Distrito Capital y un representante de la dependencia del

Norma	Objetivo	Funciones	Integrantes
		7. Universalizar en el Distrito Capital la práctica de la lactancia materna exclusiva hasta los seis meses y como alimento lácteo hasta los dos años, como factor protector por excelencia de la salud y bienestar de los niños capitalinos. 8. Diseñar e implementar estrategias que permitan disminuir la prevalencia de deficiencias de micronutrientes en población vulnerable como gestantes, lactantes, preescolares y escolares, con especial atención al déficit de hierro, ácido fólico, vitamina A y yodo. 9. Promover el desarrollo y seguimiento de acciones integrantes dirigidas a la madre gestante y lactante con el fin de mejorar el bienestar nutricional de la materna y disminuir el riego bajo peso al nacer. 10. Promover estrategias de focalización para intervenir de manera oportuna y efectiva de la población con altos índices de desnutrición aguda, optimizando los programas de asistencia alimentaria y complementación nutricional, con estrategias integrales de educación, salud y bienestar que tengan impactos efectivos y medibles a largo plazo. 11. Promover programas y proyectos intersectoriales encaminados a reducir los riesgos asociados al consumo de alimentos inocuos contribuyendo a la disminución de enfermedades transmitidas por alimentos. 12. Procurar la generación de mecanismos para la atención prioritaria de la población infantil, escolar y de mujeres gestantes de las zonas rurales de Bogotá, que registran los más altos índices de desnutrición crónica y aguda, mediante la coordinación de acciones integrales de agricultura, salud, educación y bienestar para mejorar a largo plazo la calidad de vida de la familia campesina del Distrito Capital. 13. Promover y direccionar la investigación en alimentación y nutrición, con el fin de evaluar y orientar el desarrollo de las intervenciones que se ejecutan en el Distrito Capital.	Instituto Nacional de Salud que desarrolle investigación en alimentación.
Resolución 068/2004	Por la cual se crea el Subcomité Operativo de Seguridad Alimentaria y	El Subcomité Operativo de Seguridad Alimentaria y Nutricional para el Programa «Bogotá sin Hambre» y sus Mesas Temáticas contará con la asistencia técnica que le brinde el Comité Distrital	El Subcomité Operativo de Seguridad Alimentaria y Nutricional para el Programa «Bogotá sin Hambre» y sus Mesas Temáticas estará

Norma	Objetivo	Funciones	Integrantes
	Nutricional para el Programa Bogotá sin Hambre en el Consejo Distrital de Política Social	Intersectorial de Alimentación y Nutrición creado por virtud del Acuerdo Distrital 86 de 2003. El Subcomité Operativo operará con tres (3) Mesas Temáticas de trabajo. Estas son: a. Mesa de Acciones de Nutrición y Alimentación. b. Mesa del Sistema Distrital de Abastecimiento de Alimentos. c. Mesa de Responsabilidad Social. Subcomités Operativos Locales. Los Alcaldes Locales, dentro de la conformación de los Consejos Locales de Política Social al tenor del Decreto Distrital 93 de 2004, podrán definir la creación y composición de los Subcomités Operativos Locales del Programa «Bogotá sin Hambre» y sus Mesas Temáticas, en función de las problemáticas locales a ser abordadas en relación con el citado programa, así como su composición y la entidad o dependencia que ejercerá la Secretaría Técnica. Funciones: a. Fortalecer la cooperación para la gestión social institucional pública y privada en el desarrollo integral del programa. b. Concertar los procesos de desarrollo y realizar seguimiento a cada uno de los componentes del programa. c. Proponer a las entidades públicas y privadas, del ámbito local, distrital, nacional e internacional, aquellas prioridades, criterios y modalidades de intervención social en seguridad alimentaria y nutricional; así, como el diseño (Alcaldía mayor de Bogotá, 2004), formulación, financiación, ejecución, seguimiento y evaluación de programas y proyectos. d. Proponer a las autoridades de cada una de las localidades las prioridades y los requerimientos necesarios, para la implementación y ejecución del Programa.	integrado, además de los miembros que se indican en el artículo 2o. del Acuerdo 86 de 2003, por los miembros titulares del Consejo Distrital de Política Social de entidades públicas y privadas relacionadas con las estrategias del programa; por los representantes debidamente acreditados de entidades públicas y privadas que sean convocadas por el Alcalde Mayor, así como por los ciudadanos a quien éste designe. a. Secretaría Técnica de la Mesa de Alimentación y Nutrición. Será ejercida por un integrante del Grupo Coordinador del Programa «Bogotá Sin Hambre» que haga parte de la mesa de trabajo en este componente; así como por un representante de la Secretaría Distrital de Salud, la cual tiene la función de coordinación del Sistema Distrital de Alimentación y Nutrición. b. Secretaría Técnica de la Mesa de Abastecimiento. Será ejercida por un integrante del Grupo Coordinador del Programa «Bogotá Sin Hambre» que haga parte de la mesa de trabajo de este componente; así como de un representante de la Unidad Ejecutiva de Servicios Públicos -UESP-. c. Secretaría Técnica de la Mesa de Responsabilidad Social. Será ejercida por un integrante del Grupo Coordinador del Programa

Norma	Objetivo	Funciones	Integrantes
			«Bogotá sin Hambre» que haga parte de la mesa de trabajo de este componente; así como de un representante de la Secretaría de Gobierno.
Decreto 546/2007	"Por el cual se reglamentan las Comisiones Intersectoriales del Distrito Capital"	Creación de la Comisión intersectorial de seguridad alimentaria y nutricional La Comisión Intersectorial para la Seguridad Alimentaria y Nutricional del Distrito Capital tendrá por objeto la coordinación y articulación de la gestión de la política de Seguridad Alimentaria y Nutricional del Distrito Capital. Serán funciones de la Comisión, las siguientes: 1. Articular las acciones de las instancias colegiadas que tienen a su cargo asuntos relacionados con la seguridad alimentaria y nutricional, tales como: el Consejo Directivo del Plan Maestro de Abastecimiento de Alimentos y Seguridad Alimentaria para Bogotá, el Comité Distrital Intersectorial de Alimentación y Nutrición y los Comités Locales de Seguridad Alimentaria y Nutricional. 2. Coordinar la implementación de la Política Pública de Seguridad Alimentaria y Nutricional del Distrito Capital, en las entidades distritales en concordancia con las políticas de desarrollo territorial, económico y social y de conformidad con el Plan de Desarrollo Económico y de Obras Públicas, el Plan de Ordenamiento Territorial, los Planes Maestros del Distrito Capital, los Planes Locales de Desarrollo y con la normatividad que establece los lineamientos de la política distrital de Seguridad Alimentaria en Bogotá D.C. 3. Acordar los mecanismos de seguimiento a la implementación en las entidades distritales, de las decisiones adoptadas en la Comisión. 4. Coordinar la ejecución de mecanismos para incentivar la corresponsabilidad en el reconocimiento, la protección y la promoción del derecho a la alimentación. 5. Concertar mecanismos de fortalecimiento de los procesos de seguridad alimentaria y nutricional a cargo de las entidades distritales del Sector	Artículo 24. Comisión Intersectorial para la Seguridad Alimentaria y Nutricional del Distrito Capital. La Comisión Intersectorial para la Seguridad Alimentaria y Nutricional del Distrito Capital, estará integrada por el (la) Secretario (a) Distrital de Desarrollo Económico, quien la presidirá, el (la) Secretario (a) Distrital de Integración Social, el (la) Secretario (a) Distrital de Planeación, el (la) Secretario (a) Distrital de Ambiente, el (la) Secretario (a) Distrital de Educación y el (la) Secretario (a) Distrital de Salud. La Secretaría Técnica de la comisión será ejercida por la Secretaría Distrital de Salud. Las Unidades Técnicas de Apoyo estarán conformadas por personal técnico vinculado a las entidades integrantes de las Comisiones y designado por ellas. En lo relacionado con la respectiva Comisión Intersectorial, las UTA dependerán de su Secretaría Técnica quien dirigirá el desarrollo de su labor.

Norma	Objetivo	Funciones	Integrantes
		Central y Descentralizado y del Sector de las Localidades. 6. Coordinar el desarrollo de estrategias y mecanismos definidos para el fomento a la asociatividad y a la democratización de la producción de bienes y la prestación de servicios relacionados con la seguridad alimentaria y nutricional. La presidencia de la Comisión, deberá promover la articulación de la gestión intersectorial para la solución de la problemática. La Secretaría Técnica de las Comisiones Intersectoriales tiene por objeto coordinar el funcionamiento de la Comisión y el adecuado desarrollo de sus funciones. Para ello tendrá las siguientes funciones: 1. Orientar la elaboración de los documentos de diagnóstico y estrategia operativa para ser sometidos a consideración de la Comisión. 2. Analizar y dirigir la consolidación de los documentos presentados por los miembros de la Comisión para su discusión en las sesiones correspondientes. 3. Recoger en "Actas de Compromiso" las decisiones adoptadas en sesión por sus integrantes, y hacer seguimiento a su cumplimiento. 4. Proponer estrategias que incentiven la responsabilidad social en respuesta a las acciones propias de la comisión intersectorial. 5. Convocar, por solicitud del/la Presidente/a de la Comisión, o a iniciativa propia, las sesiones ordinarias y extraordinarias de la misma. Créanse las Unidades Técnicas de Apoyo UTA como instancias encargadas de brindar el soporte técnico y logístico a la Secretaria Técnica de las Comisiones Intersectoriales para el oportuno y eficiente desarrollo de su labor; tendrán las siguientes funciones: 1. Brindar el soporte técnico requerido por la Secretaría Técnica de la Comisión. 2. Diseñar los instrumentos para el seguimiento y monitoreo de las decisiones que adopte la respectiva comisión intersectorial.	

Norma	Objetivo	Funciones	Integrantes
		3. Elaborar el reglamento interno de la Comisión Intersectorial para ser sometido a su consideración. 4. Elaborar los informes periódicos del avance de compromisos. 5. Prestar el apoyo requerido en todas las demás actuaciones y funciones de su competencia.	
Acuerdo 001 de 2009	Por medio del cual se adopta el reglamento interno de la CISAN del Distrito Capital	Retoma las funciones del artículo 2 y 25 del Decreto 546 de 2007.	Adicional a lo establecido en el Decreto 546 de 2007, establece un parágrafo en el que manifiesta la necesidad de convocar como invitados a reuniones de la comisión a otras entidades, de acuerdo con las necesidades y/o prioridades. Se establecen los siguientes: Secretaría de Gobierno Secretaría de Hacienda IDIPRON Jardín Botánico José Celestino Mutis IDRD ICBF Regional Bogotá INS Universidad Nacional de Colombia Universidad Javeriana Universidad Distrital Otros que se requieran

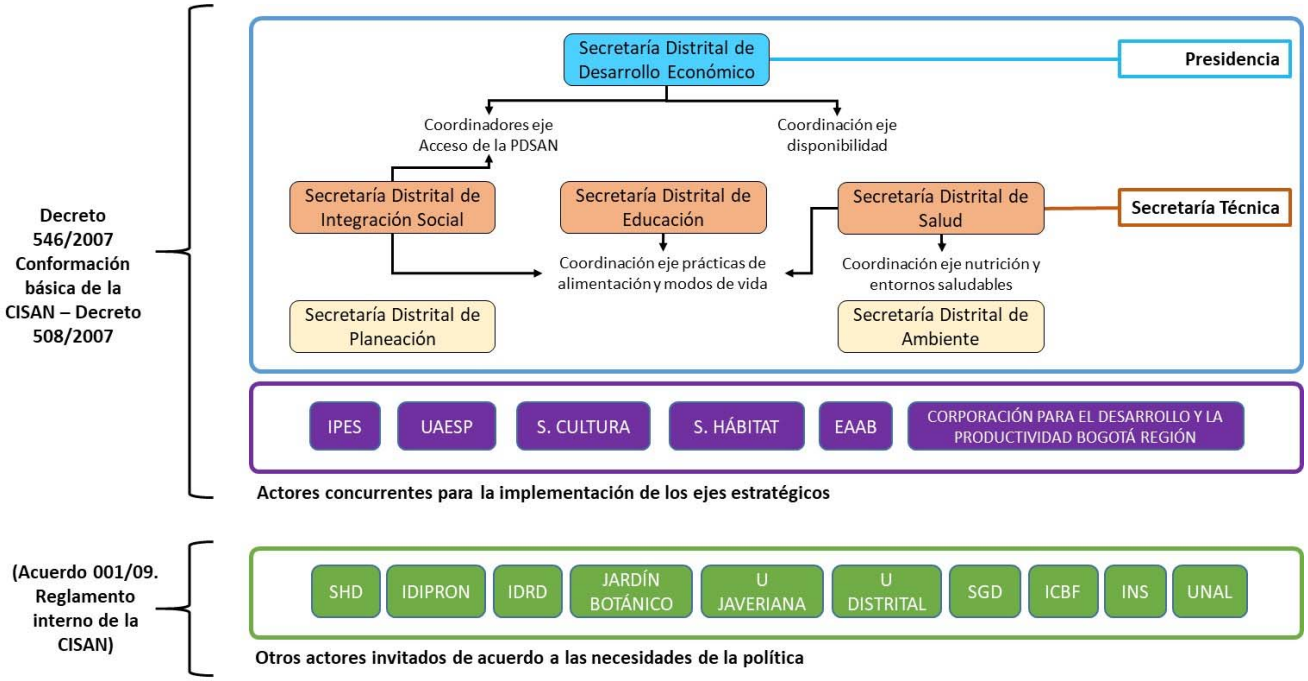
Fuente: Elaboración OBSSAN – UN, con información de: (Alcaldía Mayor de Bogotá, "Por el cual se reglamentan las Comisiones Intersectoriales del Distrito Capital", 2007) (Alcaldía mayor de Bogotá, 2004) (Concejo de Bogotá Distrito Capital, 2003) (Comisión Intersectorial de Seguridad Alimentaria y Nutricional, Reglamento interno de la Comisión intersectorial de seguridad alimentaria y nutricional del Distrito Capital., 2009) (Alcaldía Mayor de Bogotá, 2007)

La tabla 9, permite identificar los cambios en la estructura organizacional de la PPSAN, identificando entonces a partir de Decreto 547 de 2007, del Decreto 508 de 2007 y del Reglamento interno de la CISAN, los actores involucrados para el proceso de gestión de la política, siendo unos permanentes y con roles asignados frente a la implementación de los ejes y líneas de acción de la política y otros que concurrirán como invitados, de acuerdo a las necesidades y prioridades establecidas por la CISAN.

Se presenta a continuación una ilustración inicial de los actores que conforman la CISAN, como escenario institucional para la implementación de la política, a partir de lo establecido a nivel normativo en el Decreto 508 de 2007, el cual define la presidencia, secretaría, la coordinación de cada uno de los ejes estratégicos y los actores concurrentes para el cumplimiento de las líneas de acción de la política; se incluyen además los actores

establecidos en el reglamento interno de la CISAN, como invitados, de acuerdo a las necesidades para el proceso de implementación de la política (Comisión Intersectorial de Seguridad Alimentaria y Nutricional, 2009).

Ilustración 11. Estructura organizacional de la CISAN, establecida para la implementación de la política Distrital de Seguridad Alimentaria y Nutricional 2007 – 2015



Fuente: Elaboración Equipo OBSSAN - UN

A continuación, se describe la gestión para la implementación de la política, realizada por la CISAN y la UTA para cada uno de los periodos de gobierno de vigencia de la política, finalizando con la presentación del mapa de actores, acorde a su participación y rol para el nivel distrital y local.

3.1. Balance de la gestión de la CISAN – UTA para la implementación de la política a nivel distrital

Para el balance de la gestión de la implementación la política, realizada por la CISAN, UTA y Comités Locales de SAN, se tomaron como insumo los informes de balance de la política y las actas elaboradas por estas instancias, las cuales se revisaron en profundidad, con el fin de identificar los esfuerzos en la gestión de la implementación de la política, para cada uno de los periodos de gobierno para el nivel distrital y local.

a. Periodo de gobierno 2008 – 2012

Para el periodo 2008 – 2012 se tuvo acceso a 15 actas de la CISAN y se encontró que la UTA, luego de su creación en el 2008, se reunió de manera constante mínimo una o hasta 2 reuniones por mes.

En el año 2008 con la conformación de la UTA integrada por representantes delegados de las diferentes instituciones que conforman la CISAN y algunas adicionales que se fueron integrando, se dio un impulso fuerte a la gestión de la política.

A partir de la lectura de las actas de CISAN – UTA, se encontró que la gestión de la CISAN se concentró en los siguientes aspectos:

- Visibilidad de la política

  En las entrevistas y documentos, se encontró coincidencia sobre el hecho de que en el periodo de gobierno 2008 - 2012, hubo un trabajo fuerte tanto desde la CISAN como desde la UTA para fortalecer la visibilidad y posicionamiento de la PPSAN, y se identifica un reconocimiento del tema en el plan de desarrollo "Bogotá Positiva", a partir del derecho a la alimentación, que no solo se planteaba en el programa Bogotá Bien Alimentada sino en otros programas. Lo anterior, según las actas de la CISAN, implicó desde el 2009 el trabajo en torno a la construcción de una estrategia de comunicación para posicionar la Política y el programa Bogotá Bien Alimentada (se menciona que hay confusión con el programa Bogotá sin hambre), pero esta se concretó hasta el segundo semestre del 2010, sin embargo, dentro de la revisión documental, no se tuvo acceso a este documento, para conocer el detalle de su contenido y alcance.

  De manera complementaria, a través de las entrevistas se pudo conocer que la articulación para el posicionamiento de la estrategia de comunicación para la ejecución del programa "Bogotá Bien Alimentada" estableció unas conexiones con el Plan de Desarrollo 2008-2012, de lo que se desprendió la lógica de la construcción de planes de acción a las que se les incluyeron unas metas específicas en las que se armonizaron los ejes, las líneas, y las acciones estratégicas de la política. De igual manera, los actores entrevistados resaltan como importante este momento pues desde allí se determinó que estas metas se monitorearan como metas trazadoras para hacerles seguimiento.

- Planificación de herramientas de implementación a nivel distrital y local

  Desde el año 2007 se inició la construcción del Plan Distrital de SAN, del cual, si bien se pudo conocer el documento, se evidenció que este no fue tramitado oficialmente; este avanzó en la construcción de acciones estratégicas para cada una de las líneas de acción de la política, además de la elaboración anual de los planes de acción de la CISAN – UTA como herramientas para la implementación de la PPSAN.

  En cuanto al trabajo local teniendo en cuenta que se requería la formalización de unos escenarios de coordinación interinstitucional e intersectorial que existían desde el año 2000 (comités locales de seguridad alimentaria y nutricional), se aprobó en el 2008 el proyecto de Decreto Comisiones locales para la seguridad alimentaria y nutricional. Así mismo se propuso definir mecanismos que permitieran la gestión territorial de la política SAN en las 20 localidades del D. C. por lo que se avanzó en la construcción de los Planes locales de Seguridad Alimentaria y Nutricional 2008-2012. Sin embargo, se presentaban debilidades en el acompañamiento local por parte de la UTA, debido al bajo número de contratistas por entidad y la alta carga de actividades que no permitían abarcar la totalidad reuniones y compromisos de las 20 localidades.

  Adicionalmente, la UTA elaboró una propuesta para el fortalecimiento de los comités locales de seguridad alimentaria y nutricional e inició con su implementación. En este tema local, hay dos aspectos adicionales que surgieron, en primer lugar, la importancia que tienen los comités locales con la movilización social que ellos realizan (actividades de promoción del derecho a la alimentación, piezas comunicacionales entre otras), y en segundo lugar se planteó la necesidad de la participación del ICBF por su relevancia en los programas desde lo local.

- Creación de instancias de trabajo especializadas dentro de la UTA para fortalecer la gestión para la implementación de la política

  En el 2010, se crean espacios adicionales y complementario que apoya las acciones de la UTA-CISAN y son las mesas temáticas: calidad e inocuidad de los alimentos, vigilancia y seguimiento nutricional, alimentación saludable y actividad física (la que menos desarrollo tuvo) y promoción, protección y apoyo a la lactancia materna. Dichas mesas se reunían mensualmente para emitir y unificar conceptos técnicos con el objeto de fijar lineamentos en la materia, brindar soporte técnico sobre coyunturas o temas de transcendencia que se generaran en el desarrollo de la Política SAN y

proponer actividades o cronogramas respecto de los temas encomendados por la UTA, además de socializar los documentos elaborados a la misma.

- Seguimiento y evaluación de la política

Durante este periodo se generó el documento de indicadores para el seguimiento de acciones estratégicas de la PPSAN, que se convirtió en una herramienta para fortalecer los informes de balance anuales de la política, en donde entidades como SDS, SED, IDRD, SDDE e IDIPRON, presentaron sus avances a la luz de estos indicadores, sin embargo no todas las entidades lo aplicaron de forma rigurosa, e incluso, no se logró la información del ICBF por eje y línea de acción, a pesar de la gestión realizada desde la CISAN y UTA o en algunos casos no fue entregada de manera oportuna, siendo recurrente este aspecto la SDIS e ICBF.

La UTA fue la encargada de realizar anualmente los informes de seguimiento a la implementación de la política, que se presentaban en las reuniones de la CISAN, en donde además de los elementos descritos en el párrafo anterior, relacionados con el balance de las metas específicas del Programa "Bogotá Bien Alimentada" y reporte de avance por cada eje, línea de acción y acción estratégica de la Política Publica de SAN, se presentaban de forma periódica los resultados de cada una de las metas de ciudad[10] establecidas en el Plan de Desarrollo 2008-2012 (relacionadas bajo peso al nacer, desnutrición global, mortalidad en menores de cinco años asociada y por desnutrición y lactancia materna).

Hubo también un tema importante desarrollado por la UTA en el año 2010 y fue la construcción de Indicadores del derecho a la alimentación en el marco del proceso "construyendo la ciudad de derechos": La matriz de indicadores contemplaba 15 núcleos de derechos escogidos teniendo en cuenta la vida: entre ellos alimentación y nutrición; la libertad, derechos sociales y colectivos, ambiente y movilidad. Se dispone del documento técnico y los indicadores propuestos para avanzar en la medición de los derechos incluido el de alimentación, que, si bien no se implementó, se constituye en un insumo para el proceso de seguimiento que puede ser tenido en cuenta en el marco de la reformulación de la PPSAN 2018 – 2031.

10 Durante el periodo de gobierno 2008-2012, en el Plan de Desarrollo Distrital se establecieron dos conjuntos de metas: unas metas de ciudad transversales a todos los sectores en diferentes temas (educación, nutrición, salud, seguridad entre otros) y unas metas relacionadas a cada uno de los programas y los sectores asociados.

Se destaca, además, el seguimiento a los avances del trabajo de los Comités Locales de SAN - CLSAN (liderados desde el sector salud) y a la implementación de la PPSAN en lo local, proceso que según las actas en algunas oportunidades tuvo procesos de formación de los referentes de salud encargados del tema, sobre diferentes aspectos relacionados con alimentación y nutrición y la política pública en general.

- Reconocimiento de intervenciones en las cuales se concentra la implementación de la PPSAN

  Se destaca de las atas revisadas, la visibilidad en torno al trabajo en el eje de disponibilidad de la PPSAN, resaltando la realización de eventos o actividades desarrolladas en plazas y tenderos que integran a los actores del abastecimiento en temas de calidad, inocuidad y hábitos nutricionales saludables.

  De igual forma se desarrolla el proyecto de agricultura urbana en 19 de las 20 localidades donde se indicó el trabajo de fortalecimiento del tejido social de la red distrital de agricultores urbanos. También se presentaron algunos avances o aspectos relacionados con el PMAAB, como fue la estrategia de comunicación para promover hábitos saludables en el marco del PMAAB.

  No obstante, en las reuniones de CISAN de este periodo llama la atención que se menciona en algunas oportunidades la importancia de la inserción de Corabastos en el Plan Maestro de Abastecimiento Alimentario – PMAAB; en el cumplimiento del Decreto 315 de 2006. Es así como se analizan las estrategias, se indica la conformación de una mesa de trabajo adicional para trabajar un plan intersectorial con Corabastos y se vincula además la defensoría del espacio público y la Secretaria Distrital de Planeación, sin embargo, no se presentan en este espacio o se hace en forma muy puntual los avances en este aspecto. Casi al final del periodo se hace presentación del Observatorio del Plan Maestro de Abastecimiento de Alimentos y en otro momento el Jardín Botánico presenta la propuesta técnica y operativa para la construcción de los lineamientos técnicos y políticos de agricultura urbana en el D.C.

  De igual forma se trabajaron temas técnicos relacionados con las diferentes líneas de la política según el requerimiento (revisión proyecto ley de obesidad, estrategia salas amigas de lactancia empresariales, pertinencia de la alianza de las entidades gubernamentales con la industria de alimentos, inspección, vigilancia y control a operadores que suministran alimentación escolar, etc) y también se socializaban y organizaban diferentes eventos relacionados con seguridad alimentaria y nutricional

en forma conjunta (día de la alimentación, semana de la lactancia materna, mercados campesinos, encuentro de alimentación escolar, etc).

Es importante mencionar que en las reuniones de principios del periodo se comentó sobre la importancia de hacer un documento técnico sobre el tema de la responsabilidad en las metas de ciudad relacionadas con nutrición, en especial en las que participaron distintos sectores y de las cuales no quedaron registros. Sin embargo, posteriormente no se referencia si se realizó el documento técnico, que es un aspecto clave cuando se responsabiliza posteriormente a uno u otro sector de los resultados de dichos indicadores pues en casi todos los factores determinantes son la base del problema.

- Posicionamiento de la política en el gobierno Bogotá humana

Con el ánimo de hacer abogacía frente al posicionamiento de la política de SAN para el periodo 2012-2016 se elaboró un documento para candidatos posicionando el tema de SAN, evidenciando los avances, los retos y las prioridades de trabajo.

En la CISAN realizada el 25 de octubre 2011, y como parte del papel de la UTA en la abogacía de la política pública de SAN, se presentó un documento político, técnico y estratégico, orientado a presentar los aspectos estratégicos a ser incorporados en el plan de desarrollo Bogotá Humana, destacando la necesidad de contar con proyectos de inversión en SAN por cada sector, sin embargo, esto no se logró poner en marcha. En el año 2012, se plantearon como prioridades las compras institucionales de alimentos y la generación de una estrategia de trabajo intersectorial, la cual fue elaborada por la UTA, estableciendo fechas de encuentro y compromisos, orientados al desarrollo de procesos conjuntos en cada uno de los ejes estratégicos y transversales de la PPSAN.

b. Periodo de gobierno 2012 – 2016

Durante este periodo, se tuvo acceso a nueve (9) actas de las reuniones realizadas por la CISAN y ochenta y nueve (89) actas de reuniones de la UTA, las cuales permitieron identificar la gestión de estas instancias para la implementación de la política, en estos años de vigencia.

Durante el periodo de gobierno, se realizaron 2 reuniones de CISAN anuales, excepto en el 2013 en donde solo se encontró acta y soporte de una reunión, lo cual evidencia un incumplimiento, frente a lo establecido en el reglamento interno, acorde a lo

reportado por la Contraloría en la evaluación realizada en el 2014 y que muestra una diferencia clara con el periodo de gobierno anterior, en el cual se dieron incluso reuniones extraordinarias de la CISAN, con la asistencia de los secretarios de las entidades participantes

A partir de la revisión de las actas de la UTA, se evidenció que esta instancia realizó en su mayoría reuniones mensuales, además de una agenda de reuniones extraordinarias periódicas, así como de reuniones de las mesas técnicas de trabajo conformadas en torno a lactancia materna y alimentación saludable. Para el periodo 2012-2015 se resalta también la gestión de las entidades que conforman la Comisión Intersectorial de Seguridad Alimentaria y Nutricional en la delegación de representantes a la Unidad Técnica de Apoyo a la CISAN, lo que permitió su fortalecimiento, sin embargo, esto se vio afectado por la alta rotación de los profesionales delegados a la UTA, que afectó la continuidad de las acciones y procesos desarrollados.

A partir de la lectura de las actas, se destacan los siguientes aspectos, como aquellos en los cuales se concentró la gestión de la CISAN – UTA para la implementación de la PPSAN.

- Incorporación de la PPSAN en el plan de desarrollo Bogotá Humana

  Tanto en entrevistas como en los documentos revisados se evidenció que las entidades Distritales que participan en la CISAN - UTA concentraron los esfuerzos al inicio del gobierno, en la estructuración de los contenidos y compromisos de la Política de SAN a incluir en el Plan de Desarrollo “Bogotá Humana” 2012-2016 y en la identificación de la necesidades prioritarias de articulación partiendo de las metas y compromisos de los diferentes programas del plan de desarrollo que le aportan a la soberanía y seguridad alimentaria y nutricional, más allá del definido en el artículo 15 del acuerdo 489 de junio de 2012.

  Posteriormente, se discutió la necesidad de una estrategia de trabajo intersectorial que permitiera la movilización de recursos, haciendo énfasis, en la definición de acuerdos para la puesta en marcha de la iniciativa de compras institucionales de los diferentes sectores que brindan apoyo alimentario con el fin de identificar las estrategias y mecanismos de incorporación de los actores de economía popular, con avances destacados por parte de la Secretaria de Educación del Distrito a partir de un piloto con la modalidad refrigerios escolares y en la Secretaría de Integración Social a través del programa MIVITAL.

- Compras institucionales de alimentos como prioridad del gobierno

  Con el fin de abordar el tema de compras institucionales de alimentos, referida como prioridad en las actas de la CISAN de octubre de 2011 y marzo de 2012, se tuvo la suscripción de dos convenios; el primero correspondiente al convenio de asociación Nº 6951 (numeración SDIS) - Nº 102 (numeración SDDE) del 24 de enero de 2014 celebrado entre Bogotá D.C. Secretaría Distrital de Integración Social – Secretaria Distrital de Desarrollo Económico y Cooperativa Multiactiva de detallistas de Colombia CORATIENDAS para operar el programa MIVITAL y el segundo fue el convenio 2269 de 2012 entre Compensar y la Secretaría de Educación del Distrito como un piloto con pequeñas empresas que proveían al componente de comida caliente materias primas y algunos alimentos elaborados.

  Se planteó la necesidad de garantizar la participación de las entidades en la UTA con poder de decisión, con el fin de avanzar en 3 temas: análisis de formas jurídicas que permitieran la economía popular, inclusión de porcentaje de 5-10% para compras locales en los programas y el papel de la SDDE en fortalecimiento a procesos de emprendimiento en alimentos.

  Lo anterior, implicó para la UTA la generación de una agenda de compromisos y prioridades determinados en gran medida por los intereses del gobierno de turno, donde se planteó una agenda intersectorial con reuniones 2 o 3 veces al mes para la construcción de una estrategia para promover las compras institucionales.

  El documento elaborado contenía un contexto relacionado con el tema, el paso a paso para la conformación de una mesa intersectorial encargada de liderar el tema y los pasos a seguir para lograr consolidar este proceso, inicialmente en la localidad Ciudad Bolívar.

- Planificación para la implementación a nivel distrital y local

  En entrevistas y en los documentos analizados, para este periodo, se destaca la elaboración de planes de acción de la UTA para el 2013, 2014 y 2015, los cuales fueron aprobados por la CISAN, y que derivaron compromisos y actividades, para dar cumplimiento a cada una de las funciones establecidas para la UTA; estuvieron orientados al posicionamiento de la SAN, fortalecimiento de la UTA, seguimiento a metas y acciones del plan de desarrollo, fortalecimiento y acompañamiento técnico de la UTA a los CLSAN, a partir de mesas temáticas permanentes o transitorias que permitieran articular acciones con otros sectores y programas o proyectos a nivel distrital y/o local, y movilización en torno a la SSAN (ferias, seminarios, estrategias de trabajo conjunto, etc).

En el año 2012, la UTA destaca la consolidación desde salud de los lineamientos técnicos para la construcción de los planes de acción locales y de los subprocesos que deben llevarse a cabo para la gestión local, con miras a fortalecer el proceso de implementación de los planes locales de SAN; esto dio origen a las jornadas de trabajo para la retroalimentación de los planes de acción a las localidades y para el acompañamiento a los comités locales.

Con apoyo de la SDP, se presenta la propuesta de estrategias y acciones a realizar para el 2013, armonizado con el PDD, teniendo como ordenador los ejes de la política, con sus líneas de acción y acciones estratégicas, las metas de impacto, de gestión y resultado del plan de desarrollo Bogotá Humana 2012-2016.

- Gestión para el fortalecimiento de la estructura institucional

A pesar de la gestión realizada, no se logró la participación de la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá - EAAB ni de la Unidad Administrativa Especial de Servicios Públicos - UAESP, que tienen relación con acciones de la PPSAN, como entidades concurrentes para la implementación del eje estratégico de disponibilidad y acceso.

Se destaca para el año 2012, que desde la SDIS se incorpora un referente local para fortalecer los comités locales de SAN, teniendo en cuenta el debilitamiento presentado en el 2012, por la ausencia de referentes de salud y se genera una agenda para el acompañamiento a los comités locales, tanto en sesiones de trabajo conjuntas, como en la retroalimentación de los planes de acción locales. De igual forma, en el año 2014, la SED realizó la contratación de 10 referentes locales que permitió dar mayor acompañamiento a los CLSAN en las 20 localidades de Bogotá. Pese a la vinculación de referentes, para el acompañamiento en los procesos locales, desde salud, se plantea que, por la carga laboral de los mismos en otras acciones sectoriales, no contaban con tiempo suficiente para el trabajo en torno a los planes de SAN, por lo que salud tuvo en la mayoría del tiempo la mayor carga frente a los procesos de implementación locales.

- Seguimiento y evaluación de la política

La UTA continuó con el proceso de elaboración anual de los balances de seguimiento de la PPSAN, sin embargo, para este periodo de gobierno la estructura de los mismos se ajustó, pues se realizó tomando como referentes los ejes estratégicos y líneas de acción, dejando de lado las acciones estratégicas planteadas; de igual forma se incluyeron las metas e indicadores del PDD para hacer seguimiento a los resultados de las mismas. Se planteó como debilidad, la demora en la entrega de información

por parte de algunas entidades, para la construcción de los informes de balance de la política.

Se destaca en este gobierno, un esfuerzo en la consolidación de información por parte de las entidades de la CISAN – UTA para la evaluación de la PPSAN por parte de la Contraloría de Bogotá.

En el año 2014, se inician las discusiones tanto en la CISAN como en la UTA, frente a la necesidad de realizar la evaluación de la política, por lo que se inicia la recolección de insumos y se plantea la necesidad de establecer contacto con la ciudadanía, ejercicio que se desarrolló a través de la veeduría Distrital en el 2015, con el apoyo del Observatorio de Seguridad Alimentaria y Nutricional de la Universidad Nacional de Colombia.

De igual forma, se contó con un proceso de pasantías de estudiantes de nutrición de la Universidad Nacional en 8 localidades, las cuales dejaron un informe de análisis de la implementación de los planes locales de SAN, de cuyos resultados fueron destacadas las dificultades para la implementación, debido a la alta rotación de personal, intermitencia de los actores y se planteó como recomendación, la necesidad de reforzar la participación comunitaria, entre otros aspectos.

La CISAN al finalizar el periodo de implementación de la política, con una participación importante de la Secretaría de Planeación Distrital, planteó la necesidad de realizar la evaluación y reformulación de la Política, estableciendo el alcance y resultados esperados de cada uno de estos procesos, definiendo la metodología para la evaluación y la reformulación de la política distrital de SAN, a fin de ser contratada con una entidad externa.

Finalmente, del año 2015 no se encontraron las actas de todas las reuniones realizadas por la UTA, sin embargo, en las existentes se evidencia la concentración de esfuerzos de la CISAN y de la UTA en la elaboración de una propuesta para avanzar en el cumplimiento de las metas del PDD que presentaban rezago.

c. Periodo de gobierno 2016 – 2017

La CISAN se reunió 2 veces en el año 2016, en la que se plantea la necesidad de reorientar los objetivos del PMAAB, teniendo en cuenta que el tema de comercio justo no se tiene como una prioridad dentro del gobierno, se manifiesta la necesidad de trabajar en metas de reducción de la DNT global, reducir a menos de la mitad la

INSAN, erradicar la mortalidad por DNT, reducir el bajo peso al nacer a menos de la mitad, reducir 3,2% la DNT Crónica, reducir en 0,5 puntos porcentuales la prevalencia de exceso de peso y se plantea incluir el tema de lactancia materna y desnutrición infantil; frente a ello el Alcalde hace énfasis en la necesidad de focalizar los territorios en los cuales se presenten los casos y alinear con los compromisos internacionales como los ODS.

Al finalizar el año 2016, se plantea la necesidad de una reunión del equipo jurídico de las secretarías para concurrir con recursos para la evaluación y reformulación de la PPSAN, invitar a la RAPE con voz, pero sin voto y enviar documentos de evaluación trabajados por la UTA, con el fin de identificar los insumos existentes.

De la UTA, para el 2016, solamente se tuvo acceso a seis (6) actas de reunión, en las cuales se evidencia que al iniciar el año, los esfuerzos en la gestión estuvieron orientados a la formulación de metas para el plan de desarrollo y a la necesidad de posicionar el tema; posteriormente se presentan los resultados del convenio de la SDS con OPS para la construcción de una estrategia de comunicación creativa en prácticas de alimentación saludable y actividad física y se avanza en el seguimiento a las metas del Distrito.

Durante el 2017, la UTA sesionó siete (7) veces. En el primer trimestre del año, una parte considerable de la gestión de la UTA/CISAN se orientó hacia la realización de la CISAN de marzo 2017. Dentro de los otros temas que concentraron la atención de la UTA/CISAN es importante resaltar:

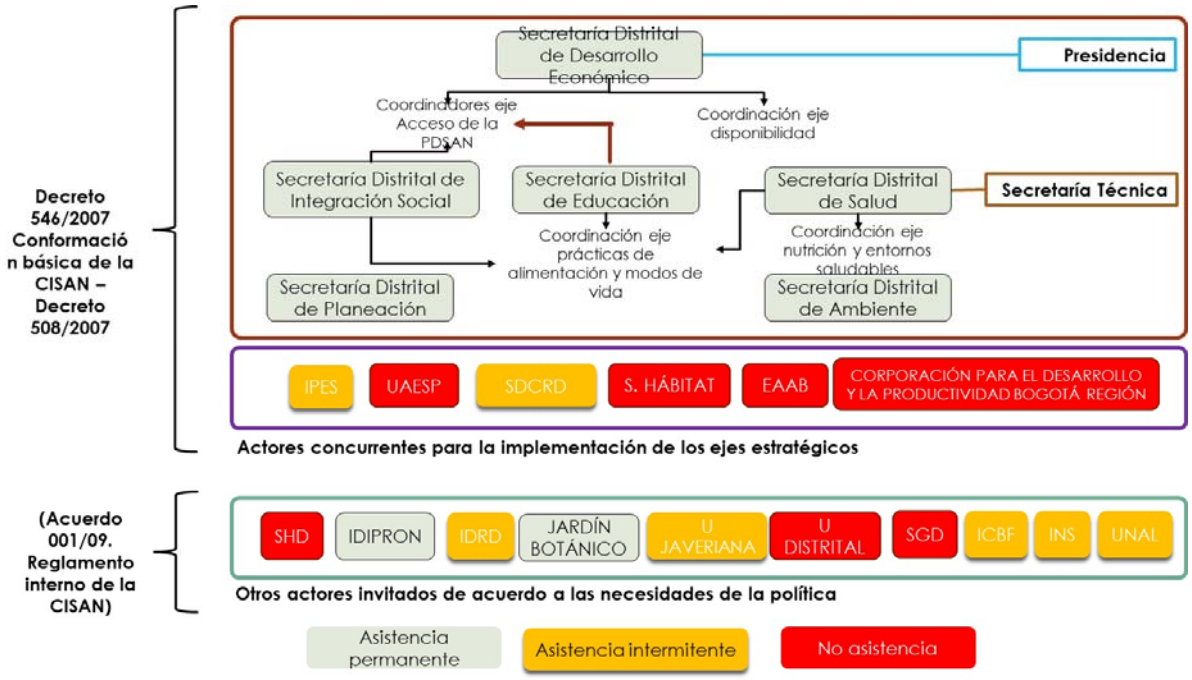
- Seguimiento de indicadores SAN de relevancia y análisis de sus limitaciones en cuanto a su propia cobertura, la cual se encuentra supeditada a la de los programas de las secretarías.
- Alertas sobre obesidad, evaluación de pilotos para la atención de la malnutrición
- Gestión para la consolidación de sistemas de información SAN y para el cruce de información de las diferentes fuentes.
- Seguimiento de avances de la ruta Integral para la atención de la desnutrición aguda en menores de 5 años en cuanto a:
    - Caracterización, atención integral y seguimiento de hogares con niños reportados por desnutrición.
    - Contrarrestar los determinantes económicos mediante un plan choque orientado a la generación de empleo para personas cabeza de hogar con reportes de alertas por desnutrición de niños y niñas.

- Evaluar la política de subsidios asociados a la PSAN, seguimiento casos niño por niño.
- Focalización de esfuerzos y recursos entre secretarías.
- Búsqueda activa y seguimiento familias/hogares objetivo.
- Seguimiento y trámites de convenios para la actualización plan maestro abastecimiento y la reformulación PPSAN

Finalmente, en las entrevistas, y al revisar las actas de las reuniones realizadas por la CISAN y la UTA durante la vigencia de la política, 2007 - 2015, se encuentra que los actores con participación permanente de directivos fueron de las seis entidades que quedaron establecidas en el Decreto 546 de 2007 que corresponde a SDIS, SDDE, SDS, SDP, SED y SDA; se destaca la participación permanente del IDIPRON y del Jardín Botánico de Bogotá, pese a ser actores invitados, de acuerdo a lo estipulado en el reglamento interno de la CISAN.

La UAESP, Secretaría de Hábitat, EAAB y Corporación para el desarrollo y la productividad Bogotá región, a pesar de ser entidades concurrentes para la implementación de los ejes estratégicos de la política, no tuvieron participación y entidades como la SDCRD, ICBF, IPES, IDRD, PUJ, INS y UNAL, tuvieron participación intermitente en estos espacios. Finalmente, es importante destacar, que, con la revisión de los informes de balance anuales de implementación de la política, se identificó que la SED, tomó fuerza en la implementación, con acciones para el segundo eje de la política, correspondiente a acceso, mediante el Programa de Alimentación Escolar, sin dejar de aportar acciones en el eje de prácticas de alimentación y modos de vida. (Ilustración 12)

Ilustración 12. Mapa de actores del proceso de implementación de la política distrital de SAN 2007 – 2017



Fuente: Elaboración equipo OBSSAN - UN

El panorama anterior, permite identificar los principales aspectos en los cuales se concentró la gestión para la implementación de la política a nivel distrital y los actores que estuvieron involucrados. A continuación, se describe la estructura institucional a nivel local, para la implementación de la PPSAN.

- Estructura institucional local para la implementación de la PPSAN

Para entender la estructura institucional a nivel local, se partió de la elaboración del mapa de actores partícipes en el proceso de implementación de la PPSAN, donde se tuvo como insumo para análisis los 20 planes locales en SAN, 19 planes de acción, 19 informes de implementación de la PPSAN, 19 informes de participación de los actores en los CLSAN y las matrices de semaforización elaboradas en línea con estos informes. Estas herramientas aportaron al seguimiento de la PPSAN y fueron elaborados por las secretarias técnicas de los CLSAN que estuvieron a cargo del sector salud[11]. Con esta información se construyó una matriz que recogió todos los elementos relacionados con la participación de los diferentes actores en el CLSAN.

11 No se contó con insumos de la localidad de Suba, ya que en este año no se realizó CLSAN.

Se determinó que el año 2013 fue un año de referencia para el análisis de la participación de los actores y la implementación de la PPSAN en el nivel local, dado que hasta ese año tuvieron vigencia los Planes Locales de SAN y que adicionalmente se obtuvo información para la mayoría de localidades.

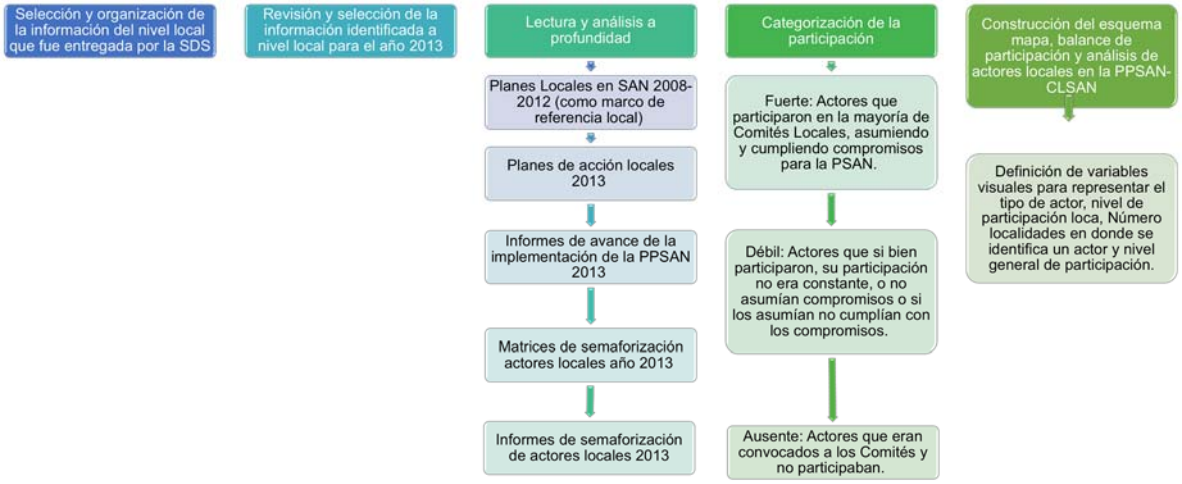
Como lo presenta la ilustración 13, se realizó lectura y análisis de cada uno de los insumos con los que se contaba y se trianguló la información de las matrices de participación, los informes de participación y los informes de implementación de la PPSAN, a fin de categorizar la participación de cada uno de los actores que participaron de los CLSAN. Se determinaron 3 categorías de participación:

- Fuerte: Actores que participaron en la mayoría de los comités realizados en el año, que asumieron y cumplieron los compromisos asumidos.
- Débil: Actores que participaron en los CLSAN, sin embargo, no se observó que asumieran compromisos o si los asumían no se identificó cumplimiento.
- Ausente: Actores que fueron convocados a los CLSAN y que no tuvieron participación.

Posterior a la categorización de la participación de cada uno de los actores reportados en los CLSAN, se construyeron los identificadores representando variables a través de formas y colores:

- Tipo de actor: estatal, comunitario, academia, ONG y privado
- Nivel de participación: fuerte (verde), débil (azul) y ausente (rojo)
- Proporción de participación del actor en las localidades: Número de localidades en donde estuvo presente el actor. Corresponde al tamaño del circulo que identifica el actor. Adicionalmente, se enumeran las localidades en donde tenía que participar y el nivel de participación.
- Nivel general de participación: Ubicación grupal de las entidades.

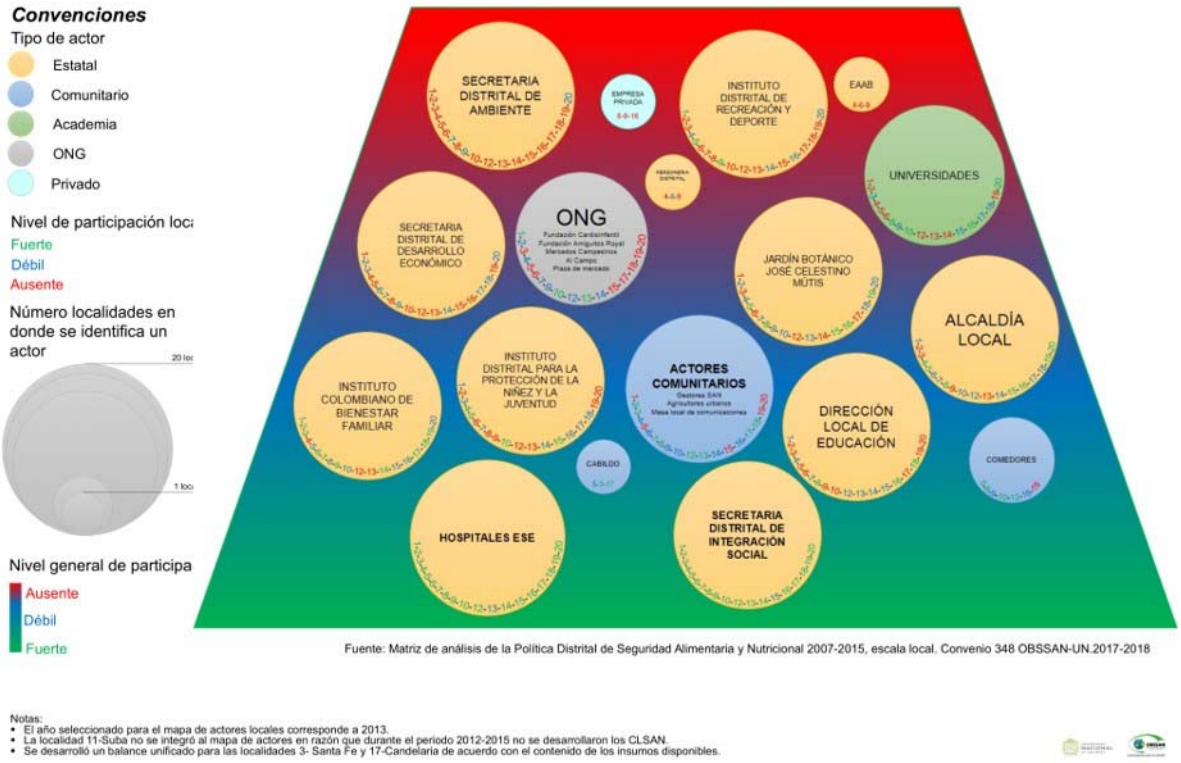
Ilustración 13. Metodología para la construcción del mapa de actores local de la implementación



Fuente: elaboración equipo OBSSAN UN

La Ilustración 14 presenta el mapa de actores de la implementación local de la política distrital de SAN, en el que se recoge el balance de la participación en los comités locales de SAN, el nivel de participación y el tipo de actor participante.

Ilustración 14. Mapa de actores local implementación de la PPSAN



Fuente: elaboración equipo OBSSAN UN

Con la definición de las variables identificadas, se construyó una pirámide que permite representar visualmente la información resultante del análisis de los insumos de base presentados en la Ilustración anterior, en la cual se puede analizar que:

- Las entidades con una participación fuerte y frecuente en 18 de 19 localidades fueron las Empresas Sociales del Estado, quienes tienen a cargo la secretaría técnica de los CLSAN y la Secretaría de Integración Social.
- Entidades como las DLE, el IDIPRON, la SDDE, las Alcaldías, el JBB y el IDRD siguen en el orden de la participación, con una presencia en promedio en 10 de las 20 localidades, con niveles de participación débiles y fuertes. La institución que tuvo mayor participación en las localidades fue la alcaldía local (15 localidades), seguido del JBB (13 localidades), IDIPRON (11 localidades) DLE (10 localidades), SDDE (9 localidades) y el IDRD (7 localidades). Sin embargo, el nivel de participación fue en general débil. (Ver tabla 10)

Tabla 10. Participación institucional en los comités locales de SAN

ENTIDAD	No. Localidades en las que participó	No. Localidades con participación fuerte	No. Localidades con participación débil
Alcaldías locales	15	7	8
JBB	13	5	8
IDIPRON	11	4	7
DEL	10	3	7
SDDE	9	0	0
IDRD	7	3	4

Fuente: elaboración equipo OBSSAN UN

- Se destaca la participación del ICBF como entidad del orden nacional con presencia en 16 localidades con una participación fuerte en 10 de ellas.
- En 14 de las 19 localidades se identificaron actores comunitarios12 en los CLSAN cuya participación fue fuerte en 10 localidades. Hubo participación de cabildos indígenas en 3 localidades: Santafé, Usme y La Candelaria.
- Hubo presencia de ONG´s en 9 localidades.
- La academia tuvo asiento en 9 localidades.

4. BALANCE DE LOS PROCESOS DE IMPLEMENTACIÓN DE LA PPSAN 2007 - 2015

Tomando como referencia la metodología establecida por el DNP para el seguimiento y evaluación de las políticas públicas, se plantea en este acápite el balance de la implementación de la política, que corresponde al componente de procesos dentro de la cadena de valor, que complementa el balance de la gestión presentado anteriormente, con el fin de entender el modelo de implementación de la política (DNP, 2014), para poder al final reconstruir la teoría del cambio e implementación de la PPSAN para el periodo 2007 – 2015. Es importante señalar, que en el balance se presentan elementos para el análisis que se retomaran en el capítulo IV a partir del marco conceptual (capítulo I) y la metodología (Capítulo IV) para construir con estos elementos las recomendaciones para la reformulación de la Política Pública en SAN.

El balance se realiza desde los procesos implementados en cada uno de los ejes estratégicos establecidos y bajo la orientación de los planes de acción elaborados por la CISAN y la UTA, los balances de implementación de la política, informes elaborados por entes de control y

12 Se excluyen los cabildos indígenas.

los lineamientos de programas y proyectos remitidos por las entidades que hacen parte de estas instancias de la estructura organizacional.

El Decreto 508 de 2007 establece como herramientas de implementación los planes distritales y locales de SAN; a nivel distrital, si bien la UTA trabajó en una propuesta de plan distrital de SAN, esta no fue tramitada, no obstante, las acciones estratégicas planteadas en este documento, fueron orientadoras para el seguimiento de la política, en los años posteriores, al igual que el documento de indicadores para el seguimiento de la política distrital de SAN elaborado en el 2010, el cual plantea en primera instancia el seguimiento a las metas en SAN del plan de desarrollo distrital, luego a las del programa de SAN del gobierno de turno y finalmente los indicadores de la gestión de las entidades para el cumplimiento de las acciones estratégicas para cada uno de los ejes y líneas de acción establecidos en la política.

Estos instrumentos, por lo tanto, se convierten en los insumos que fueron ajustados y adoptados desde la CISAN y la UTA para realizar el proceso de seguimiento a la implementación y seguimiento de la política; en la tabla siguiente, se describen las 45 acciones estratégicas y 57 indicadores planteados para cada línea de acción y eje de la política de SAN y las entidades responsables de cada uno de ellos. Llama la atención que, para los ejes transversales, no se plantearon acciones estratégicas ni indicadores de seguimiento. (Tabla 11)

Tabla 11. Acciones estratégicas e indicadores para dar cumplimiento a la política Distrital de SAN 2007 - 2015

EJE	LINEA DE ACCION	INDICADORES	ACCIONES ESTRATEGICAS POR LINEA DE ACCION	ENTIDAD RESPONSABLE
1.Disponibilidad de alimentos suficientes, adecuados nutricional y culturalmente e inocuos y de agua en la cantidad mínima esencial y con la regularidad y sostenibilidad necesarias para el consumo humano.	Fortalecimiento de la economía campesina	1. Productores vinculados a mercados campesinos 2. Volumen de alimentos comercializados en los mercados campesinos. 3. Total de ventas realizadas en los mercados campesinos	1. Mejoramiento de la producción regional de alimentos, a través de la ejecución del PMASAB, el desarrollo de la estrategia de comercialización de mercados campesinos y las alianzas estratégicas. 2. Promoción de instrumentos para la adopción de buenas prácticas agro ecológicas sostenibles, por parte de los productores campesinos y de buenas prácticas de manufactura en la industria transformadora agroalimentaria, así como buenas prácticas de manipulación, almacenamiento y transporte en los diferentes actores de la cadena de alimentos 3. Desarrollo y puesta en marcha del Observatorio del PMASAB	Secretaria de Desarrollo Económico
	Protección de los recursos hídricos	No refiere	4. Gestión integral y regional del recurso hídrico, a través de la formulación de Planes de Ordenación y Manejo de Cuencas Hidrográficas del D.C., conjuntamente con la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca -	Secretaria Distrital de Ambiente

EJE	LINEA DE ACCION	INDICADORES	ACCIONES ESTRATEGICAS POR LINEA DE ACCION	ENTIDAD RESPONSABLE
			CAR- y la Unidad Administrativa Especial del Sistema de Parques Nacionales Naturales	
	Promoción de la integración regional - Abastecimiento a precio justo	4. Número de centros de gestión veredal (CGV) puestos en marcha en los departamentos aliados al plan maestro de abastecimiento de alimentos y seguridad alimentaria de Bogotá.	5. Diseño y desarrollo de estrategias regionales de Seguridad Alimentaria y Nutricional mediante acuerdos y convenios con los departamentos de la Región central. 6. Establecimiento de acuerdos de cooperación con gremios de productores, transportadores y distribuidores de alimentos locales y regionales. 7. Concertación y desarrollo de programas y proyectos prioritarios: abastecimiento, gestión del recurso hídrico, proyectos sanitarios, proyectos de infraestructura social y de infraestructura vial 8. Implementación de la estrategia de comunicación y movilidad social del PMASAB 9. Desarrollo y acompañamiento a los departamentos de la Región Central, para la implementación de herramientas e instrumentos del PMASAB.	Secretaria de Desarrollo Económico
	Consolidación del abastecimiento en las localidades del D.C.	5. Márgenes de comercialización durante el año 6. Número de establecimientos comerciales de alimentos que hacen uso de los servicios del PMASA de Bogotá. 7. Porcentaje de distribuidores de alimentos que han formalizado sus negocios. (distribuidores que tienen documentación de cámara de comercio y licencia de funcionamiento)	10. Construcción y puesta en marcha de tres plazas logísticas 11. Estrategia de información y vinculación de la población al Plan Maestro de Abastecimiento de alimentos para Bogotá- los actores del abastecimiento en los territorios urbanos y rurales. 12. Construcción y puesta en marcha de dos centros de gestión veredal. 13. Fortalecimiento de los 20 comités locales de Seguridad Alimentaria y Nutricional.	Secretaria de Desarrollo Económico
	Provisión de alimentos nutritivos, seguros e inocuos	8. Número de distribuidores y establecimientos comerciales de alimentos que aplican BPM. 9. Porcentaje de pequeños transformadores de alimentos que cumplen con los estándares reglamentarios de INVIMA	14. Diseño e implementación del modelo de gestión en la cadena alimentaria, que garantice la calidad e inocuidad de los alimentos. 15. Articulación de la oferta y demanda de alimentos para garantizar la disponibilidad de alimentos saludables a bajo precio. 16. Implementación de un sistema de trazabilidad para la inocuidad de los alimentos	Secretarias de Desarrollo Económico, Salud, Ambiente, Integración Social, INVIMA, ICA Secretarias de Desarrollo Económico, Salud e Integración Social Secretarias de Desarrollo Económico, Salud e INVIMA. Secretarias de Integración Social y Educación, ICBF, IDIPRON, ONG, Empresa Privada, Productores, Comercializadores de Alimentos
TOTAL	5	11	18	10 entidades

EJE	LINEA DE ACCION	INDICADORES	ACCIONES ESTRATEGICAS POR LINEA DE ACCION	ENTIDAD RESPONSABLE
2. Acceso de toda la población a los alimentos y al agua potable de forma autónoma y en igualdad de condiciones y oportunidades.	Abastecimiento de alimentos a precio justo	10. Número de equipamientos logísticos adecuados para el abastecimiento alimentario Márgenes de comercialización (meta anual)	17. Consolidación y oferta del portafolio de servicios del PMASAB. Consolidación de diez nutriredes y dos agoredes en el distrito que hacen uso de los servicios del PMASAB	Secretaria de Desarrollo Económico
	Extensión de los servicios públicos domiciliarios de acueducto y alcantarillado	No reporta	No reporta	No reporta
	Apoyo alimentario a poblaciones en condición de vulnerabilidad alimentaria y nutricional	11. Número de acciones de educación, salud, seguimiento nutricional, saneamiento básico y entornos saludables desarrolladas en las diferentes modalidades de atención alimentaria. 12. Acciones de monitoreo y control para verificación del cumplimiento de los planes de saneamiento básico sobre el total de modalidades de atención alimentaria de las diferentes entidades. 13. No de personas beneficiarias a través de las estrategias de sensibilización e información sobre los programas de saneamiento básico 14. Acciones de monitoreo y control para verificación del cumplimiento de las Buenas prácticas de manufactura sobre el total de modalidades de atención alimentaria de las diferentes entidades 15. No de personas beneficiarias a través de las estrategias de sensibilización e información sobre las buenas prácticas de manufactura.	18. Articulación de las diferentes modalidades de atención alimentaria con acciones de educación, salud, seguimiento nutricional, saneamiento básico y entonos saludables, con el propósito de generar procesos que garanticen desarrollo humano y corresponsabilidad. 19. Implementación del modelo de gestión de calidad en las modalidades de atención alimentaria, que garantice la cantidad, oportunidad e inocuidad en el marco de la atención integral. 20. Aplicación y seguimiento de las buenas prácticas de manufactura en todas las modalidades de atención alimentaria. 21. Seguimiento, evaluación y mejoramiento de las modalidades de atención alimentaria en los diferentes grupos de población objetivo. 22. Implementación y seguimiento de los programas de saneamiento básico (agua potable, manejo de residuos sólidos y líquidos, control de plagas, limpieza y desinfección) en las modalidades de atención alimentaria. 23. Elaboración e implementación de lineamientos técnicos y de gestión para los programas de asistencia alimentaria en situaciones de emergencia: desastres, desplazamiento; en el marco de la diversidad cultural.	Secretarias de Salud, Educación, Integración Social, Hábitat, Ambiente, Cultura Recreación y Deporte, ICBF, IDRD, IDIPRON Secretarias de Salud, Educación, Integración Social, ICBF, IDIPRON Secretarias de Salud, Educación, Integración Social, ICBF Secretarias de Ambiente, Salud, Integración Social, ICBF, IDIPRON Secretarias de Salud, Educación, Integración Social, ICBF, IDIPRON Secretarias de Gobierno, Salud, Integración Social, ICBF, IDIPRON

EJE	LINEA DE ACCION	INDICADORES	ACCIONES ESTRATEGICAS POR LINEA DE ACCION	ENTIDAD RESPONSABLE
	Promoción de alternativas de generación de trabajo e ingresos que mejoren la capacidad adquisitiva de las familias urbanas y rurales de bajos ingresos	16. Número de familias de la ruralidad de Bogotá vinculadas a procesos de reconversión productiva. (meta plan de la DES vincular 750 familias a procesos de reconversión productiva en el cuatrienio). (2011- 250 familias) 17. Mypimes relacionadas con alimentos fortalecidas	24. Capacitación a población vulnerable de acuerdo a necesidades y vocación en labores u oficios y emprendimiento empresarial.	SENA; Secretaria de Integración Social, IDIPRON
	Promoción de procesos productivos para el autoconsumo de alimentos saludables, inocuos y adecuados nutricionalmente	18. Número de actores sociales que participan en proyectos productivos capacitados en BPM y BPA.	25. Fomento de asociación o alianzas comunitarias para el intercambio de productos alimenticios y saberes en relación con la seguridad alimentaria y nutricional.	Secretarias de Salud, Educación, Integración Social, Cultura Recreación y Deporte, ICBF
	Promoción de prácticas de agricultura urbana		26. Capacitación - formación en técnicas agrícolas urbanas, agricultura ecológica, buenas prácticas agrícolas, etc. de acuerdo a intereses comunitarios. 27. Aporte de capital semilla para la implementación de proyectos productivos a población en condiciones de vulnerabilidad	Secretaria de Desarrollo Económico, SENA, ICA Secretaría de Desarrollo Económico, Incoder, Acción Social
TOTAL	5	8	10	15 entidades
3.Practicas de alimentación y vida saludables en el marco de la diversidad cultural.	Promoción, protección y defensa de la lactancia materna y de la alimentación infantil saludable	19. Nivel Distrital liderando iniciativas frente a las reglamentaciones nacionales en los temas de LM y AIS como: Proyectos de Ley, Resoluciones de nivel Nacional Decretos, Acuerdos. 20. Número de IPS que cumplen con el código comercialización de los sucedáneos de la LM/ TOTAL DE IPS que implementan las estrategias materno infantiles en el D.C/ 21. Numero de estrategias de comunicación implementadas por entidad para socialización del código y su alcance. Nota: especificar el tipo de estrategia implementada (ejemplo: taller, piezas comunicacionales) 22. Número de personas cubiertas mediante las estrategias implementadas por cada entidad 23. Numero estrategias por entidad que facilitan espacios para garantizar la práctica de la lactancia materna y la	28. Armonización de instrumentos normativos, jurídicos y administrativos que protejan la lactancia materna y la alimentación infantil saludable. 29. Vigilancia y control de la comercialización de los sucedáneos de la leche materna y los productos relacionados. 30. Establecimiento de espacios y condiciones adecuadas para garantizar la práctica de la lactancia materna y la alimentación infantil saludable, en el	Secretarias de Salud, Integración Social, Gobierno, ICBF, INVIMA, MSPS, IBFAN, organizaciones comunitarias Secretarias de Salud e Integración Social, ICBF, INVIMA, MSPS, IBFAN, asociaciones de consumidores, organizaciones comunitarias, industria de alimentos infantiles Secretarias de Salud e Integración Social, ICBF, aseguradoras y prestadoras de

EJE	LINEA DE ACCION	INDICADORES	ACCIONES ESTRATEGICAS POR LINEA DE ACCION	ENTIDAD RESPONSABLE
		alimentación infantil saludable. Ejemplo: Ámbito de instituciones prestadoras de Salud públicas y privadas con implementación de las estrategias como IAMI-IAFI-AIEPI/ total de IPS públicas y privadas con habilitación de servicios de partos, crecimiento y desarrollo y control prenatal. 24. En el ámbito institucional desde bienestar social y familiar: Unidades de servicio que implementan la estrategia de Salas amigas de la familia lactante/ total de unidades de servicios dirigidos a mujeres lactantes, gestantes y menores de 2 años. 25. Ámbito empresarial: Numero de Instituciones que integran la CISAN que implementan la estrategia de Salas empresariales Amigas de la Familia Lactante/ total de entidades que hacen parte de la CISAN 26. Ámbito comunitario: Numero de grupos de apoyo comunitario que apoyan y promueven la práctica de la lactancia materna y la alimentación saludable en el niño y niña menor de 2 años. 27. Número de grupos beneficiados mediante estrategias de comunicación y educación para la promoción de la lactancia materna y alimentación infantil saludable. 28. Número de personas beneficiados mediante estrategias de comunicación y educación para la promoción de la lactancia materna y alimentación infantil saludable. 29. Número de acciones o eventos masivos desarrollados para la promoción de la lactancia	ámbito familiar, comunitario e institucional. 31. Movilización en torno a la lactancia materna y la alimentación infantil saludable.	salud, IDIPRON, Secretaria de Educación, entidades de educación inicial públicas y privadas, IBFAN, academia. Secretarias de Salud, Integración Social, Educación, ICBF, IDIPRON, academia, Secretaria de Cultura, Recreación y Deporte, IBFAN, ONG, Organismos Internacionales.

EJE	LINEA DE ACCION	INDICADORES	ACCIONES ESTRATEGICAS POR LINEA DE ACCION	ENTIDAD RESPONSABLE
		materna y alimentación infantil saludable. 30. Numero de instituciones que brindan atención alimentaria a niños y niñas menores de 2 años que incluyeron pautas de alimentación saludable. (contenidos alimentarios y nutricionales de minutas y menús-orientación de porciones para las preparaciones servidas) 31. Acciones de monitoreo y control para verificación de cumplimiento de pautas de alimentación saludable en las instituciones que brindan atención alimentaria a niños y niñas menores de 2 años.	32. Inclusión de pautas de alimentación saludable en todas las modalidades que brindan atención alimentaria a niños y niñas menores de 2 años.	Secretarias de Integración Social y Educación, ICBF, Secretaría de Salud, IDIPRON, Academia.
	Promoción y protección de la alimentación saludable y la actividad física en todas las etapas del ciclo vital humano.	32. Número de grupos por entidad que participan en procesos de educación personalizadas con una duración mayor o igual a 4 horas, según las diferentes etapas ciclo vital humano y ámbito de vida cotidiana. 33. Número de personas que participan en procesos de educación personalizada con una duración mayor o igual a 4 horas, según las diferentes etapas ciclo vital humano y ámbito de vida cotidiana. 34. Numero de estrategias de sensibilización e información desarrolladas por cada entidad (especificando diseño y uso de piezas comunicacionales, medios masivos, festivales, jornadas, actividades con duración menor a 4 horas) por cada entidad 35. No de personas beneficiarias a través de las estrategias de sensibilización e información.	33. Diseño y desarrollo de estrategias de educación y comunicación para la promoción de la alimentación y nutrición saludables y la práctica de actividad física en todas las etapas del ciclo vital humano. 34. Generación de espacios y estrategias que promuevan la alimentación saludable y la actividad física en el Distrito Capital.	Secretarias de Salud, Integración Social, Educación, aseguradoras y prestadoras, Idipron, ICBF, organismos internacionales, medios de comunicación Secretarias de Integración Social Salud y Educación, Idipron, ICBF, IDRD
	Protección y promoción de los derechos del consumidor.	35. Número de establecimientos que comercializan, distribuyen y almacenan alimentos en el D.C vigilados y controlados/ total de establecimientos comercializan, distribuyen y almacenan alimentos en el D.C. 36. Establecimiento con concepto sanitario favorable/ Número de establecimientos que	36. Reglamentación y/o aplicación de normas que garanticen los derechos de consumidor 36. Fomento y conformación de redes protección y defensa de los derechos del consumidor	Secretarias de Salud, Educación, Integración Social, Desarrollo Económico, ICBF Secretarias de Desarrollo Económico, Salud,

EJE	LINEA DE ACCION	INDICADORES	ACCIONES ESTRATEGICAS POR LINEA DE ACCION	ENTIDAD RESPONSABLE
		comercializan, distribuyen y almacenan alimentos en el D.C vigilados y controlados. 37. Medidas sanitarias aplicadas en establecimientos/ total de conceptos sanitarios pendientes y no favorables 38. Número de cursos de manipulación desarrollados por la SDS 39. Número de personas cubiertas mediante los cursos de manipulación desarrollados por la SDS 40. Número de personas manipuladoras de alimentos de las entidades que desarrollan programas de apoyo alimentario cubiertas con programas de educación en Buenas prácticas de manufactura (importante conocer el denominador por cada entidad) (DEJAR EJE 2 LINEA DE PRO APOYO DE ALIMENTARIO). 41. Numero de estrategias de información sobre derechos del consumidor implementadas por cada entidad 42. Número de personas cubiertas mediante las estrategias de información sobre derechos del consumidor implementadas por cada entidad.	37. Generación de instrumentos de información al consumidor sobre precios y oferta de alimentos	Integración Social, ICBF Secretaria de Desarrollo Económico
TOTAL	3	24	10	13 entidades que incluyen del orden distrital, nacional e internacional y adscritas
4. Nutrición y Entornos saludables.	Promoción de entornos saludables	Número de beneficiarios cubiertos mediante el desarrollo de la estrategia de entornos saludables en el ámbito escolar 44. Número de beneficiarios cubiertos mediante el desarrollo de la estrategia de entornos saludables en el ámbito familiar 45. Número de beneficiarios cubiertos mediante el desarrollo de la estrategia de entornos saludables en el ámbito institucional. (nota especificando el énfasis del contenido temático) 46. Diseño e implementación de estrategias y acciones para el	38. Fortalecimiento e implementación de la estrategia de entornos saludables, incluida la calidad del agua y aire, en los ámbitos escolar, familiar y laboral. 39. Diseño e implementación de estrategias y acciones para el fortalecimiento de los planes de saneamiento básico. 40. Fortalecimiento del programa distrital de reciclaje.	Secretarias de Ambiente, Salud y Educación, Acueducto, UASP Secretarias de Ambiente, Salud, Educación, Desarrollo Económico Unidad Administrativa Especial Servicios Públicos Secretaria de Ambiente

EJE	LINEA DE ACCION	INDICADORES	ACCIONES ESTRATEGICAS POR LINEA DE ACCION	ENTIDAD RESPONSABLE
		fortalecimiento de los planes de saneamiento básico		
	Prevención, detección, manejo y control de alteraciones nutricionales, según ciclo vital	SDS: Indicadores relacionados con proceso de vigilancia poblacional en el marco de la Vigilancia en Salud Publica. 47. Número de Unidades generadoras de Datos que aportan al SISVAN para la vigilancia nutricional de la población menor de 10 años/ total de IPS con servicios de crecimiento y desarrollo habilitados. Resultado del monitoreo. 48. Número de Unidades generadoras de Datos que aportan al SISVAN para la vigilancia nutricional de la población de mujeres en estado de gestación/ total de IPS con servicios de control prenatal habilitados. Resultado del monitoreo. 49. Número de Unidades generadoras de Datos que aportan al SISVAN para la vigilancia nutricional del peso al nacer en los recién nacidos/ total de IPS con servicios de atención del parto habilitados. Resultado del monitoreo. Indicadores de mejoría nutricional obtenidos como parte del sub sistema de intervención del SISVAN. Indicadores de canalización efectiva a programas de apoyo alimentario de personas identificadas desde el SISVAN con déficit nutricional/ total de personas remitidas a los programas de A.A. Entidades: ICBF, SDIS, SED, IDIPRON Indicadores relacionados con seguimiento nutricional por cada una de las poblaciones beneficiarias de sus programas y modalidades: ICBF seguimiento trimestral 4 indicadores SDIS: seguimiento semestral 50. SED: Diseño e implementación del sistema de seguimiento nutricional 51. Programa diseñado 52. Programa implementado	41. Implementación y seguimiento de las normas técnicas de detección temprana de alteraciones y guías de atención en eventos relacionados con nutrición. 42. Fortalecimiento de la vigilancia de la situación nutricional por etapa del ciclo vital. 43. Diseño e implementación del programa distrital para la prevención y	Secretarias de Salud, Educación, Integración Social, ICBF

EJE	LINEA DE ACCION	INDICADORES	ACCIONES ESTRATEGICAS POR LINEA DE ACCION	ENTIDAD RESPONSABLE
		53. Personas cubiertas mediante la suplementación con micronutrientes (mujeres gestantes, lactantes y niños y niñas menores de 14 años) 54. Nivel de cumplimiento de la fortificación de SAL y Harina de trigo vigilada en expendios mayoristas y minoristas	control de las deficiencias de micronutrientes.	Secretarias de Salud, Integración Social, Educación, ICBF
		55. Ruta de atención integral revisada y ajustada (a junio 2011) Nota: existe un insumo construido en el año 2007 56. Ruta de atención integral en implementación (a partir del segundo semestre de 2011) 57. Desarrollo de estrategias institucionales construidas e implementadas como respuesta a los casos identificados con malnutrición.	44. Diseño de propuestas integrales como respuesta a la malnutrición, en los ámbitos familiar, comunitario, escolar e institucional, con prioridad en niños y niñas, gestantes y madres lactantes.	Secretarias de Salud, Integración Social, ICBF
TOTAL	2	15 Indicadores, pero pueden ser más dependiendo los que se reporten de SISVAN y otras entidades	7	4
VIGILANCIA ALIMENTARIA Y NUTRICIONAL	VIGILANCIA ALIMENTARIA Y NUTRICIONAL			
INVESTIGACION	Promoción hacia la investigación en seguridad Alimentaria y Nutricional.			
ABOGACIA POLITICAS PUBLICAS ENE L MARCO DE LA DEFENSA DEL DERECHO FUNDAMENTAL A UNA ALIMENTACION ADECUADA.	Comisión Intersectorial de Seguridad Alimentaria y Nutricional.(DECRETO 546-07)			

Fuente: Elaboración OBSSAN – UN con información de: (UTA., 2010)

Adicionalmente, el Decreto 508/2007 no planteó metas específicas dentro de la PPSAN, por lo que la CISAN-UTA, para los tres periodos de vigencia de esta, realizó un ejercicio de armonización de los planes de desarrollo distritales con la PPSAN, con el fin de identificar las metas establecidas en los planes de desarrollo distrital para cada eje de la política y se convirtieron, por lo tanto, en uno de los insumos para hacer seguimiento de los avances de su implementación. Para el periodo 2016-2020, no se cuenta con balances de seguimiento de la implementación de la PPSAN; la UTA realizó un proceso de armonización en el marco de la elaboración del informe de gestión 2016-2017, el cual presenta dos modificaciones

metodológicas con respecto a los periodos de gobierno previos: primero la CISAN armonizó los Planes Distritales de Desarrollo con la PPSAN por medio de las acciones estratégicas, en el ejercicio para el periodo 2016-2020 se realizó la armonización sin tener en cuenta las acciones estratégicas y segundo se asociaron programas y metas a diferentes ejes estratégicos, esto implicó que una meta estuviera vinculada a más de un eje (Tabla 12). Es importante señalar que, si bien en los Planes de Desarrollo Distrital en cada uno de los periodos de gobierno pueden existir otros programas y proyectos relacionados con los ejes y las líneas de acción de la PPSAN, solamente se tomaron para el análisis los programas, proyectos y metas armonizados por la CISAN y UTA como mecanismo de implementación de la PPSAN.

Tabla 12. Plan de acción de la política Distrital de SAN 2008 – 2016, en el marco de los planes de desarrollo distritales

EJE	LINEA DE ACCION	METAS BOGOTÁ POSITIVA (2008 – 2011)	METAS BOGOTÁ HUMANA (2012 – 2016)		METAS BOGOTÁ MEJOR PARA TODOS (2016-2020)
			METAS DE IMPACTO	METAS DE PROCESO	
Disponibilidad de alimentos suficientes, adecuados nutricional y culturalmente e inocuos y de agua en la cantidad mínima esencial y con la regularidad y sostenibilidad necesarias para el consumo humano.	Fortalecimiento de la economía campesina Protección de los recursos hídricos Promoción de la integración regional - Abastecimiento a precio justo Consolidación del abastecimiento en las localidades del D.C. Provisión de alimentos nutritivos, seguros e inocuos	1. Constituir y formalizar 4 alianzas públicas regionales para el mejoramiento del abastecimiento. 2. Vincular al uso de los servicios del Plan Maestro de Abastecimiento a 46.550 productores, transformadores, distribuidores de alimentos y organizaciones solidarias. 3. Construir 2 plataformas logísticas para el abastecimiento de alimentos. 4. Capacitar a 20.000 actores de la cadena de abastecimiento para desarrollar prácticas que garanticen la calidad y la inocuidad de los alimentos. 5. Promover 2 canales de comercialización de productos de la economía indígena y campesina en el marco del Plan Maestro de Abastecimiento y Seguridad Alimentaria. 6. Implementar planes de mejoramiento en 19 plazas de mercado distritales.	1. Aumentar en un 6% el volumen de producción de la zona rural de Bogotá mediante procesos de reconversión productiva.LB 27.400 Ton/año PMASAB 2. Reducir a 3% la prevalencia de desnutrición global en niños y niñas menores de 5 años, en coordinación y con el apoyo de los demás sectores de la Administración Distrital Línea de Base 5.2%. (Fuente SISVAN 2011. Ref. Patrones OMS) 3. Reducir a 5% el grado de inseguridad alimentaria moderada y severa. Línea de Base 6.1 (Profamilia, DIS; SDP; EDDS 2011)	1. Articular la oferta campesina de 20 veredas con escenarios públicos y privados de la demanda alimentaria del distrito. 2. Apoyar a 1000 unidades familiares de economía campesina en actividades de reconversión productiva con sistemas agrarios sostenibles. 3. Vincular a 7.000 productores campesinos de la región central y ruralidad bogotana en procesos de comercialización y producción sostenible en el marco del sistema público distrital de abastecimiento 4. Promover 10 alternativas productivas en actividades diferentes a la producción de alimentos 5. Vincular a 10.000 minoristas de Corabastos, pequeños comerciantes de alimentos y del mercado solidario al programa del sistema público distrital de abastecimiento. 6. Construir una Plaza Logística de la Localidad de Bosa. 7. Implementar un sistema de información de precios de los alimentos como estrategia de reducción de los costos de la canasta básica de alimentos y bien público de la ciudad. 8. Articular las 19 plazas de mercado al sistema de redes de abastecimiento de la ciudad.	Implementar en 80 unidades agrícolas familiares procesos de reconversión productiva Fortalecer 60 unidades productivas vinculadas en la adopción de procesos de reconversión productiva. Realizar 5 documentos que contribuyan al eje de abastecimiento alimentario. Capacitar 5000 tenderos y/o actores del sistema de abastecimiento. Vincular 1100 actores del Sistema de Abastecimiento Alimentario de Bogotá a procesos de mejora empresarial y/o comercial Fortalecer 500 actores vinculados al Sistema de Abastecimiento Alimentario. Administrar 19 plazas de mercado para mejorar la Gobernanza, infraestructura y el cumplimiento legal y normativo. Fortalecer 13 plazas de mercado cultural, empresarial y/o comercialmente. Declaratoria, adquisición, administración, recuperación-restauración-rehabilitación de áreas de interés ambiental; áreas

EJE	LINEA DE ACCION	METAS BOGOTÁ POSITIVA (2008 – 2011)	METAS BOGOTÁ HUMANA (2012 – 2016)		METAS BOGOTÁ MEJOR PARA TODOS (2016-2020)
			METAS DE IMPACTO	METAS DE PROCESO	
				9. Lograr que el 100% de las plazas públicas de mercado cumplan con las normas de sismo resistencia. 10. Lograr que el 100% de las plazas públicas de mercado tengan un plan de manejo integral de sus residuos. 11. Lograr el 50% de la operación de la plataforma logística los Luceros, incluyendo líneas de servicio a víctimas y afro. 12. Rediseñar el modelo de gestión de las 19 plazas de mercado del Distrito.	protectoras y conservación Eep; monitoreo Eep; incrementos de áreas con procesos participativos de restauración; implementar buenas prácticas ambientales en sistemas de producción agropecuaria, adaptación al cambio climático; ejecución de instrumentos institucionales. Control cambios de uso del suelo; Control y seguimiento uso del recurso hídrico; instrumentos ambientales asociados al uso del recurso hídrico; control uso recurso hídrico subterráneo Capacitación gestión ambiental, planes de comunicación Seguimiento recurso hídrico; centro de información y modelamiento; plan estratégico ambiental, análisis factores presión sobre recursos Aumentar A 200 hectáreas las áreas con procesos de restauración ecológica participativa o conservación y/o mantenimiento en la ruralidad de Bogotá. Implementar en 1000 Predios acciones de buenas prácticas ambientales En Sistemas De Producción En Sistemas De Producción Agropecuaria.
TOTAL	5	6	3	12	14 metas asociadas solamente al eje de disponibilidad

EJE	LINEA DE ACCION	METAS BOGOTÁ POSITIVA (2008 – 2011)	METAS BOGOTÁ HUMANA (2012 – 2016)		METAS BOGOTÁ MEJOR PARA TODOS (2016-2020)
			METAS DE IMPACTO	METAS DE PROCESO	
2. Acceso de toda la población a los alimentos y al agua potable de forma autónoma y en igualdad de condiciones y oportunidades.	Abastecimiento de alimentos a precio justo Extensión de los servicios públicos domiciliarios de acueducto y alcantarillado Apoyo alimentario a poblaciones en condición de vulnerabilidad alimentaria y nutricional Promoción de alternativas de generación de trabajo e ingresos que mejoren la capacidad adquisitiva de las familias urbanas y rurales de bajos ingresos Promoción de procesos productivos para el autoconsumo de alimentos saludables, inocuos y adecuados nutricionalmente Promoción de prácticas de agricultura urbana	1. 685.000 estudiantes de colegios distritales con suministro diario de refrigerio (LB 500.000) 2. Suministrar 165.000 comidas calientes diarias a estudiantes de colegios distritales (LB 100.000) 3. Diseñar un sistema de seguimiento para evaluar y mostrar los resultados en términos nutricionales de los estudiantes de los colegios distritales 4. Asistir nutricionalmente 40.000 mujeres embarazadas SISBEN 1 y 2 5. Suministrar 146.000 apoyos alimentarios diarios a la población en inseguridad alimentaria y nutricional, priorizando en población vulnerable. 6. Conformar la red de agricultura urbana del Distrito con 6.000 agricultores urbanos capacitados. ICBF 1. Suministro de 34.444 Desayunos Infantiles a niños y niñas de seis meses a cinco años once meses. 2. Atención a 2.948 niños y niñas menores de cinco años en Recuperación Nutricional Ambulatoria.	Atender integralmente a 270.000 niños y niñas de primera infancia en Bogotá, desde un modelo inclusivo y diferencial de calidad que garantice su desarrollo integral, mediante la implementación de diferentes modalidades con la participación de los sectores público, privado y solidario de la ciudad (202.000 de 0 a 2 años y 68.000 de 3 a 5 años)	Alcanzar una cobertura de 343.532 personas día con apoyo alimentario. Rediseñar 310 comedores comunitarios como "Centros de Referencia y Desarrollo de Capacidades" en los que se capacita y prepara a la población vulnerable económicamente activa para la productividad e inclusión laboral, garantizando la alimentación para ellas y sus familias. Brindar alimentación al 100% de los niños y niñas que son atendidos integralmente en las modalidades institucional y familiar. Promover la atención integral al 100% de las madres gestantes y lactantes Desarrollo una red de agricultores urbanos y periurbanos en Bogotá	Diseñar e implementar ruta integral de atenciones desde la gestación hasta la adolescencia. Diseñar e implementar una metodología de monitoreo y seguimiento a la corresponsabilidad de familias y cuidadores. Diseñar e implementar una herramienta de información que permita el seguimiento niño a niño Atender integralmente 15000 mujeres gestantes, niños y niñas de 0 a 2 años con enfoque diferencial. Atender integralmente 9800 niños, niñas y adolescentes pertenecientes a grupos poblacionales históricamente segregados Entrega de apoyos económicos, atención integral en centros día, centros noche, a tarvés del centro de protección social, cualificación de personas cuidadoras, sistema de seguimiento y monitoreo Ppev, atención víctimas de violencia y fortalecimiento gestión operacional." Entregar el 100% de los apoyos alimentarios programados. Diseñar e implementar un (1) instrumento de validación de condiciones para identificar y priorizar personas en inseguridad alimentaria severa y moderada.

EJE	LINEA DE ACCION	METAS BOGOTÁ POSITIVA (2008 – 2011)	METAS BOGOTÁ HUMANA (2012 – 2016)		METAS BOGOTÁ MEJOR PARA TODOS (2016-2020)
			METAS DE IMPACTO	METAS DE PROCESO	
		3. Atención a 1.135 niños y niñas menores de cinco años en Recuperación Nutricional en Organismos de Salud. 4. Hogares Comunitarios de Bienestar: se brinda atención a 75.162 niños y niñas menores de cinco años en 5.809 unidades de servicio. 5. FAMI: 22.584 usuarios en 941 unidades de servicio. 6. Hogares Infantiles – Lactantes y Preescolares: 23.892 niños y niñas menores de cinco años en 155 unidades de servicio. 7. Suministro de 171.625 Desayunos y 27.105 Almuerzos. Total escolares: 198.730 8. Atención a 13.500 adultos mayores a través del suministro de 13.200 almuerzos (raciones preparadas) y 300 raciones para preparar.			Identificar 50.000 personas en inseguridad alimentaria severa y moderada mediante el instrumento de validación de condiciones. Diseñar e implementar 1 Estrategia que Fomente La Corresponsabilidad De Los Beneficiarios De Las Modalidades Del Proyecto. Beneficiar a los estudiantes matriculados en el Sistema Educativo Oficial del Distrito con complementos alimentarios (refrigerios, desayuno, almuerzo y cena) Estudio técnico de la oferta de alimentos que conformarán los refrigerios escolares que se entregarán a partir de la vigencia 2018, evaluando los macro y micro nutrientes, gramaje o volumen y precios de cada producto ofertado en el mercado abierto.
TOTAL	5	6 PDD y 8 ICBF	1	5	2 metas asociadas exclusivamente al eje de acceso.
3.Practicas de alimentación y vida saludables en el marco de la diversidad cultural.	Promoción, protección y defensa de la lactancia materna y de la alimentación infantil saludable Promoción y protección de la alimentación saludable y la actividad física en todas las etapas del ciclo vital humano.	Cubrir 734 sedes educativas con el programa Salud al Colegio	Disminuir en un 5% el Índice de personas de 13 años y más con tendencia al sedentarismo (que incluye los inactivos y poco activos)	Garantizar a 1.000.000 de personas, anualmente, el acceso a la oferta deportiva y recreativa en diferentes disciplinas, en condiciones de equidad, inclusión y no segregación. Incrementar a 4 meses la lactancia materna exclusiva, en los niños y niñas menores de 6 meses, en coordinación y con el apoyo de los	Diseñar e implementar ruta integral de atenciones desde la gestación hasta la adolescencia. Diseñar e implementar una metodología de monitoreo y seguimiento a la corresponsabilidad de familias y cuidadores.

EJE	LINEA DE ACCION	METAS BOGOTÁ POSITIVA (2008 – 2011)	METAS BOGOTÁ HUMANA (2012 – 2016)		METAS BOGOTÁ MEJOR PARA TODOS (2016-2020)
			METAS DE IMPACTO	METAS DE PROCESO	
	Protección y promoción de los derechos del consumidor.			demás sectores de la Administración Distrital, al 2016. Desarrollar estrategias integradas de promoción de la salud en actividad física, SAN, trabajo saludable y prácticas saludables en el 100% de los territorios de salud, con coordinación intersectorial	Diseñar e implementar una herramienta de información que permita el seguimiento niño a niño. Atender integralmente 15000 mujeres gestantes , niños y niñas de 0 a 2 años con enfoque diferencial. Atender integralmente 9800 niños, niñas y adolescentes pertenecientes a grupos poblacionales históricamente segregados. Diseñar e implementar una (1) estrategia de educación nutricional con enfoque familiar. Capacitar 35.000 hogares en educación nutricional. Diseñar e implementar un (1) instrumento de validación de condiciones para identificar y priorizar personas en inseguridad alimentaria severa y moderada. Identificar 50.000 personas en inseguridad alimentaria severa y moderada mediante el instrumento de validación de condiciones. Diseñar e implementar 1 Estrategia que fomente la corresponsabilidad de los beneficiarios de las modalidades del proyecto
TOTAL	3	1	1	3	0 metas asociadas solamente al eje de prácticas de alimentación

EJE	LINEA DE ACCION	METAS BOGOTÁ POSITIVA (2008 – 2011)	METAS BOGOTÁ HUMANA (2012 – 2016)		METAS BOGOTÁ MEJOR PARA TODOS (2016-2020)
			METAS DE IMPACTO	METAS DE PROCESO	
4. Nutrición y Entornos saludables.	Promoción de entornos saludables Prevención, detección, manejo y control de alteraciones nutricionales, según ciclo vital	Reducir la tasa de mortalidad por desnutrición en niños y niñas menores de 5 años a 3 por 100.000 menores de 5 años LB. 4,1 por 100.000 Reducir la prevalencia de desnutrición global en niñas y niños menores de 5 años al 7,5% LB: 9,3% Aumentar el periodo de lactancia materna exclusiva a 6 meses L ENSIN 2005 3,6 meses Reducir la tasa de bajo peso al nacer al 10% LB. 12,1% Nota: Estas metas corresponden a las llamadas metas de ciudad, no fueron incorporadas dentro del programa Bogotá bien alimentada.	Reducir a 1,5 por 100.000 la tasa de mortalidad por desnutrición en menores de cinco años (LB 3 por 100.000 menores de 5 años) Base de datos DANE y RUAF- Sistemas de Estadísticas vitales SDS Reducir a 10% la prevalencia del bajo peso al nacer en los niños y niñas. Línea de Base 12,2%Base de datos DANE y RUAF-Sistemas de Estadísticas vitales SDS.	Reducir a 12% la prevalencia de desnutrición crónica en niños y niñas menores de 5 años, en coordinación y con el apoyo de los demás sectores de la Administración Distrital, al 2016. Reducir a 1.5 por 100.000 la tasa de mortalidad por desnutrición en menores de cinco años en coordinación y con el apoyo de los demás sectores de la administración distrital, a 2016. Reducir a 10% la prevalencia del bajo peso al nacer en los niños y niñas, en coordinación y con el apoyo de los demás sectores de la Administración Distrital, al 2016. Poner en marcha estrategias de detección y tratamiento de la obesidad en niños, niñas y adolescentes.	Diseñar e implementar ruta integral de atenciones desde la gestación hasta la adolescencia. Diseñar e implementar una metodología de monitoreo y seguimiento a la corresponsabilidad de familias y cuidadores. Diseñar e implementar una herramienta de información que permita el seguimiento niño a niño. Atender integralmente 15000 mujeres gestantes, niños y niñas de 0 a 2 años con enfoque diferencial. Atender integralmente 9800 niños, niñas y adolescentes pertenecientes a grupos poblacionales históricamente segregados. Entrega de apoyos económicos, atención integral en centros día, centros noche, a través del centro de protección social, cualificación de personas cuidadoras, sistema de seguimiento y monitoreo Ppev, atención víctimas de violencia y fortalecimiento gestión operacional. Diseñar e implementar una (1) estrategia de educación nutricional con enfoque familiar. Capacitar 35.000 hogares en educación nutricional.

EJE	LINEA DE ACCION	METAS BOGOTÁ POSITIVA (2008 – 2011)	METAS BOGOTÁ HUMANA (2012 – 2016)		METAS BOGOTÁ MEJOR PARA TODOS (2016-2020)
			METAS DE IMPACTO	METAS DE PROCESO	
					Diseñar e implementar un (1) sistema de vigilancia y seguimiento nutricional. Diseñar e implementar un (1) instrumento de validación de condiciones para identificar y priorizar personas en inseguridad alimentaria severa y moderada. Identificar 50.000 personas en inseguridad alimentaria severa y moderada mediante el instrumento de validación de condiciones. Diseñar e implementar 1 Estrategia que fomente la corresponsabilidad de los beneficiarios de las modalidades del proyecto. Atención integral en salud. 9: reducir el exceso de peso en la población 5 a 17 años al 26% en el 2020. Erradicar la mortalidad por desnutrición como causa básica en menores de cinco años a 2019. Incrementar, a 2020, a 4 meses la lactancia materna exclusiva, en los menores de seis meses.
TOTAL	2	4	2	4	6
Vigilancia alimentaria y nutricional	VIGILANCIA ALIMENTARIA Y NUTRICIONAL				
Investigación	Promoción hacia la investigación en seguridad Alimentaria y Nutricional.				

EJE	LINEA DE ACCION	METAS BOGOTÁ POSITIVA (2008 – 2011)	METAS BOGOTÁ HUMANA (2012 – 2016)		METAS BOGOTÁ MEJOR PARA TODOS (2016-2020)
			METAS DE IMPACTO	METAS DE PROCESO	
Abogacía políticas publicas ene l marco de la defensa del derecho fundamental a una alimentación adecuada.	Comisión Intersectorial de Seguridad Alimentaria y Nutricional.(DECRETO 546-07)				

Fuente: Elaboración OBSSAN – UN con información de: (UTA, 2008) (UTA, 2012)

Al realizar una comparación entre los tres planes de acción, en general se evidencian diferencias importante en los siguientes aspectos:

- Las acciones estratégicas planteadas se mantuvieron en los dos periodos de gobierno (2008-2012 y 2012-2016) y corresponden a la propuesta elaborada en el plan Distrital de SAN (no tramitado) por parte de la UTA en el año 2010. Como se señaló antes, para el periodo 2016-2020 no se tuvieron en cuenta las acciones estratégicas en el proceso de armonización y no se cuenta con el balance de seguimiento de la implementación de la PPSAN, lo que no permitió incorporar para este periodo el ejercicio de balance y semaforización a partir de las acciones estratégicas.
- Durante el periodo de gobierno 2008 – 2011 "Bogotá Positiva", se armonizaron 17 metas del tema de SAN en el Plan de Desarrollo Distrital, comparado con 31 metas para el gobierno 2012 – 2016 "Bogotá Humana" y 34 metas para el gobierno 2016-2020.
- En el gobierno de Bogotá positiva, para el programa Bogotá bien alimentada, con el cual se buscaba implementar la política Distrital de SAN, no se plantearon metas para el eje de nutrición y entornos saludables, y las armonizadas, se concentraron principalmente en los ejes de acceso y consumo, mientras que para el periodo de Bogotá humana se plantearon siete (7) metas para este eje, tres (3) de ellas de impacto, relacionadas con el estado nutricional de la población. En el gobierno de Bogotá positiva, se tienen 3 metas de impacto en el tema nutricional, las cuales fueron establecidas como metas de Ciudad y fueron incorporadas dentro de la CISAN para el seguimiento a la implementación de la política. En el periodo 2012-2016 se armonizaron metas a cada uno de los ejes.
- Para el gobierno de Bogotá Positiva, el ICBF aportó 8 metas dentro del eje de acceso de la política Distrital de SAN, situación que no se presentó en los siguientes periodos de gobierno, no obstante, estas no fueron reportadas en los balances de implementación realizados por la CISAN – UTA.
- En los tres periodos de gobierno, el eje de disponibilidad tuvo la mayor cantidad de metas armonizadas, en los periodos de gobierno de Bogotá Positiva y Bogotá Humana la mayoría de las metas están ligadas a la implementación del Plan Maestro de Abastecimiento de Alimentos.
- A partir de la información revisada, no se encontraron metas para los ejes transversales de la política de SAN.

A continuación, se desarrolla el balance de la implementación de los planes de acción que fueron elaborados durante la vigencia de la política de SAN, presentado por eje estratégico para cada periodo de gobierno.

4.1. Periodo de gobierno 2008 – 2012

4.1.1. Nivel distrital

El Plan de desarrollo distrital del alcalde Samuel Moreno se cimentó sobre el propósito de mejorar la calidad de vida de los ciudadanos garantizando y reestableciendo sus derechos humanos y ambientales. Así bajo este objetivo, en el Plan se propuso siete objetivos estructurantes:

1. Ciudad de derechos
2. Derecho a la ciudad
3. Ciudad Global
4. Participación
5. Descentralización
6. Gestión Pública efectiva y transparente
7. Finanzas sostenibles

Bajo estos objetivos estructurantes y metas de ciudad, en el objetivo estructurante de Ciudad de Derechos, se estableció el programa **Bogotá Bien Alimentada** que tenía como propósito "garantizar el derecho a la seguridad alimentaria y nutricional en el marco del proceso de integración regional". Este programa contempló cuatro proyectos: alimentación escolar, asistencia alimenticia prenatal a mujeres embarazadas de SISBEN 1 y 2, seguridad alimentaria y nutricional y promoción de prácticas de agricultura urbana. En términos de recursos, el plan plurianual de inversiones proyectó recursos para el programa Bogotá Bien Alimentada por $1,2 Billones a precios de 2017. (Tabla 13)

Tabla 13 Inversión proyectada en el Plan Distrital de Desarrollo para el programa Bogotá Bien Alimentada 2008-2012 (millones de pesos de 2017)

Programa	2008	2009	2010	2011	2012	Total
Bogotá Bien Alimentada	224.259	233.465	246.148	261.952	287.933	1.253.756
Inversión Total	7.496.221	7.734.895	8.317.937	8.939.675	10.028.530	42.517.259
Proporción Bogotá Bien Alimentada/total de inversión	3,0%	3,0%	3,0%	2,9%	2,9%	2,9%

Fuente: Plan Distrital de Desarrollo 2008-2012

En cada uno de estos proyectos se establecieron un conjunto de metas para el periodo que se relacionan con los ejes de la política SAN; con el propósito de establecer esta correlación

se plantea una mirada a cada uno de los ejes definidos por la política y los proyectos y metas asociados directamente a la Seguridad Alimentaria y Nutricional, además de los proyectos que no están directamente relacionados pero que impactan algunas de los ejes y las líneas de trabajo de la PPSAN y que fueron identificados y articulados por la CISAN y la UTA como parte de su implementación.

A continuación, se describen los procesos de implementación descritos por las entidades de la CISAN para dar cumplimiento a cada uno de los ejes, líneas de acción y acciones estratégicas establecidas en la política.

a. *Eje de disponibilidad de alimentos suficientes, adecuados nutricional y culturalmente e inocuos y de agua en la cantidad mínima esencial y con la **regularidad y sostenibilidad** necesarias para el consumo humano.*

Para este eje, el programa de seguridad alimentaria y nutricional estableció metas vinculadas a las líneas de trabajo de: (i) fortalecimiento de la producción regional de alimentos, (ii) la consolidación del abastecimiento en las localidades y (iii) la provisión de alimentos nutritivos seguros e inocuos. En particular se puede observar que las líneas de trabajo con más metas asociadas están relacionadas con el fortalecimiento de la producción regional y la consolidación del abastecimiento. El programa Bogotá Bien Alimentada no contempló metas para las líneas de trabajo en protección del recurso hídrico y promoción de la integración regional, como consecuencia estas líneas de trabajo no tienen metas asociadas en el plan de acción.

Aunque el programa Bogotá Bien alimentada no contempla metas en las líneas de acción de promoción de la integración y gestión de los recursos hídricos, la CISAN definió 8 acciones estratégicas relacionadas, como se presenta en la tabla 9. Estas acciones estratégicas tuvieron como responsables la Secretaria de Desarrollo Económico y la Secretaria Distrital de Ambiente. (Tabla 14)

Tabla 14 Proyectos del Programa Bogotá Bien Alimentada vinculadas al eje de disponibilidad y acciones estratégicas definidas por la CISAN

Línea de acción PPSAN – Eje de disponibilidad	Acciones estratégicas de la política	Proyecto del Plan Distrital de Desarrollo	Sector	Meta
Fortalecimiento de la	Mejoramiento de la producción regional de		Desarrollo Económico	• Constituir y formalizar 4 alianzas públicas regionales para el

Línea de acción PPSAN – Eje de disponibilidad	Acciones estratégicas de la política	Proyecto del Plan Distrital de Desarrollo	Sector	Meta
producción regional de alimentos y de la economía campesina	alimentos, a través de la ejecución del PMAAB	Seguridad alimentaria y nutricional		mejoramiento del abastecimiento/ Línea base 0 alianzas • Promover 2 canales de comercialización de productos de la economía indígena y campesina en el marco del Plan Maestro de Abastecimiento y Seguridad Alimentaria
	Promoción de instrumentos para la adopción de buenas prácticas agro-ecológicas sostenibles			
	Desarrollo y puesta en marcha del Observatorio del PAMAAB			
Consolidación del abastecimiento en las localidades del Distrito Capital	Construcción y puesta en marcha de seis plazas logísticas	Seguridad alimentaria y nutricional	Desarrollo económico	• Vincular al uso de los servicios del Plan Maestro de Abastecimiento a 46.550 productores, transformadores, distribuidores de alimentos y organizaciones solidarias • Construir 2 plataformas logísticas para el abastecimiento de alimentos • Implementar planes de mejoramiento en 19 plazas de mercado distritales
	Consolidación del sistema de información del sistema de abastecimiento			
	Construcción y puesta en marcha de dos centros de gestión veredal			
Provisión de alimentos nutritivos, seguros e inocuos	Diseño e implementación del modelo de gestión en la cadena alimentaria, que garantice la calidad e inocuidad de los alimentos.	Seguridad alimentaria y nutricional		• Capacitar a 20.000 actores de la cadena de abastecimiento para desarrollar prácticas que garanticen la calidad y la inocuidad de los alimentos
	Articulación de la oferta y demanda de alimentos para garantizar la disponibilidad de alimentos saludables a bajo precio			

Línea de acción PPSAN – Eje de disponibilidad	Acciones estratégicas de la política	Proyecto del Plan Distrital de Desarrollo	Sector	Meta
	Implementación de un sistema de trazabilidad para la inocuidad de los alimentos.			
Protección de los recursos hídricos	Gestión integral y regional del recurso hídrico, a través de la formulación de Planes de Ordenación y Manejo de Cuencas Hidrográficas del D.C., juntamente con la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca -CAR- y la Unidad Administrativa Especial del Sistema de Parques Nacionales Naturales			
Promoción de la integración regional	Diseño y desarrollo de estrategias regionales de Seguridad Alimentaria y Nutricional mediante acuerdos y convenios con los departamentos de la Región central			
	Establecimiento de acuerdos de cooperación con gremios de productores, transportadores y distribuidores de alimentos locales y regionales			
	Concertación y desarrollo de			

Línea de acción PPSAN – Eje de disponibilidad	Acciones estratégicas de la política	Proyecto del Plan Distrital de Desarrollo	Sector	Meta
	programas y proyectos prioritarios: abastecimiento, gestión del recurso hídrico, proyectos sanitarios, proyectos de infraestructura social y de infraestructura vial			
	Implementación de la estrategia de comunicación y movilidad social del PMASAB			
	Desarrollo y acompañamiento a los departamentos de la Región Central, para la implementación de herramientas e instrumentos del PAMASAB			
	Consolidación del sistema de información del sistema de abastecimiento			
	Construcción y puesta en marcha de dos centros de gestión veredal			

Fuente: Elaboración OBSSAN – UN con información del Plan Distrital de Desarrollo 2008-2012 y Acciones estratégicas de la CISAN.

Para revisar el avance en la implementación de las acciones estratégicas se tomaron en cuenta los balances anuales de seguimiento de la política elaborados por la CISAN y los informes de las secretarias definidas como responsables en el plan de acción de la política para este periodo. A continuación, se presenta el análisis por líneas de acción de la PPSAN.

- *Balance por líneas de acción del eje de disponibilidad*

Fortalecimiento de la producción regional de alimentos y de la economía campesina

En el plan de acción se definieron como responsables de la implementación de las acciones estratégicas a la Secretaria de Desarrollo Económico y la Secretaria Distrital de Ambiente. Durante este periodo (2008-2012) se encontró avance en las tres acciones estratégicas definidas por la CISAN. No obstante, es importante señalar que los principales avances se concentraron en el desarrollo y organización de los mercados campesinos que permitieron la integración con 80 municipios de la región central de los departamentos de Cundinamarca, Boyacá, Tolima, Meta y Huila. En estos mercados campesinos participaron de forma presencial 10 iniciativas económicas indígenas. Además, se estima "que 8.000 consumidores bogotanos adquirieron más de tres mil toneladas de productos con una favorable relación calidad/precio". (CISAN, 2012, pág. 16) Igualmente, en promedio por año participaron cerca de 2250 productores.

En relación con la promoción de instrumentos para la adopción de buenas prácticas agroecológicas sostenibles, durante el periodo se destaca el trabajo de la Secretaria Distrital de Ambiente tanto en el desarrollo de asistencia técnica y capacitación como en la formulación de instrumentos para la adopción de buenas prácticas. Sobre la asistencia técnica se destaca como actividad: "la asistencia técnica agropecuaria a pequeños y medianos productores del sector rural del distrito, a través de las Unidades Locales de Asistencia Técnica Agropecuaria y Ambiental -ULATA-, creadas en las localidades de Sumapaz, Usme, Ciudad Bolívar, Santafé, Chapinero y Suba". Esta asistencia técnica tuvo como propósito el desarrollo de buenas prácticas agropecuarias, producción agroecológica rentabilidad y competitividad de la producción. Adicionalmente, en el año 2010, la Secretaría Distrital de Ambiente elaboró en las localidades de Ciudad Bolívar, Usme y Sumapaz instrumentos como el ordenamiento predial ambiental y la certificación de fincas libres de Brucella y aftosa y que tenían buenas prácticas agrícolas.

Otro de los instrumentos desarrollados en este periodo fue el ajuste de los modelos de implementación de buenas prácticas de manufactura (BPM) y del modelo para actores solidarios. Igualmente, se desarrollaron prácticas de calidad a establecimientos (tiendas, plazas y comedores comunitarios).

Finalmente, durante este periodo se puso en operación el Observatorio de Abastecimiento que tuvo como responsable la Secretaria de Desarrollo Económico. Este proceso inició en 2008 con la firma del convenio 36 de 2008 con la Corporación Colombia Internacional que levantó la línea base y revisó y calculó los indicadores del Plan Maestro de Abastecimiento.

En 2011 se puso en operación el Observatorio de Abastecimiento y los principales productos que se elaboraron en el observatorio durante este periodo fueron:

- Indicadores productivos: Base (2005-2010) para seis departamentos.
- Cambio Climático: Tres boletines.
- Análisis nutricional: Un boletín.
- Condiciones Fitosanitarias: Dos boletines.
- Análisis de precios: Seis informes
- Notas editoriales y de interés: Siete de precios y tres de orientación a productores.
- Once mapas temáticos.
- Análisis de formación de precios.

Protección de los recursos hídricos

De acuerdo con los balances de seguimiento de la PPSAN, en los años 2008 y 2009 no hay información de avances sobre esta línea. En 2010, se cuentan algunas acciones sobre educación para el acceso a servicios y recursos públicos por parte de algunas entidades del distrito diferentes de la EAAB. (Comisión Intersectorial de Seguridad Alimentaria y Nutricional, 2010) Asimismo, en este año se identificaron algunas acciones de la EAAB sobre ordenamiento ambiental de microcuencas y afluentes en Usme y Sumapaz.

Además, la Mesa de Acueductos Interinstitucional realizó un diagnóstico y medidas de gestión de acueductos veredales en Usme, Sumapaz y Ciudad Bolívar. En 2011 se aprobó el decreto 552/2011 sobre acueductos veredales que estableció medidas para mejorar las condiciones de prestación de los servicios de agua potable por parte de comunidades organizadas en acueductos comunitarios.

Consolidación del abastecimiento en las localidades del Distrito Capital

El Plan de Desarrollo Distrital asignó tres metas a esta línea de acción, siendo una de las líneas de la PPSAN que recibió mayor atención en el Plan Distrital de Desarrollo. Las acciones se concentraron en la Secretaría de Desarrollo Económico. Durante el periodo se presentó avance en las tres de las acciones estratégicas definidas por la CISAN. Teniendo en cuenta las orientaciones del Plan de Desarrollo Distrital, las actividades se concentraron principalmente en la construcción de la plataforma logística y comercial el Lucero – Tesoro y en la vinculación de los actores del abastecimiento a los servicios del Plan Maestro de Abastecimiento.

La vinculación de los actores del abastecimiento a los servicios del abastecimiento fue la acción con mayor avance de la línea. El Plan Distrital de Desarrollo proyectaba que fueran vinculados 46.550 actores, durante este periodo se vincularon 48.019 a servicios como la creación de espacios de interacción, fortalecimiento de capacidades de negociación,

fortalecimiento de redes y financiación, que corresponde a un cumplimiento del 98,57% de la meta.

Se presentó un menor avance en la estrategia de información y vinculación de la población al Plan Maestro, en el año 2009 se identificaron algunas acciones como el servicio de centro de llamadas como herramienta de acceso a la información de precios de los alimentos y de los servicios del plan de abastecimiento y la creación del Observatorio del abastecimiento que sistematizó y puso información a disposición de los actores de la cadena de abastecimiento.

Promoción de la integración regional

Como se señaló en la presentación de las metas del Plan Distrital, no se definieron metas vinculadas a la promoción de la integración regional, sin embargo, la CISAN estableció una serie de acciones estratégicas asociadas a esta línea de acción, bajo la responsabilidad de la Secretaria de Desarrollo Económico y fue quién puso en marcha las acciones relacionadas con esta línea de acción.

De acuerdo con los balances de política para este periodo, se presentaron avances en el diseño y desarrollo de estrategias regionales, donde se establecieron 6 alianzas regionales con los departamentos de Boyacá, Santander, Meta, Tolima, Cundinamarca y Casanare. En el marco de estas alianzas fueron elaborados planes de acción, donde se definieron actividades en su mayoría enfocadas a las potencialidades para el abastecimiento de la Canasta Básica de Bogotá. Se resaltan las alianzas con Meta y Casanare donde se definieron planes de acción que "priorizaron territorios, cadenas, productos y líneas de trabajo de manera conjunta" (Comisión Intersectorial de Seguridad Alimentaria y Nutricional, 2010).

La otra acción que tuvo un avance a destacar en este periodo fue el establecimiento de acuerdos de cooperación con gremios. El proyecto que se desarrolló para abordar esta acción estratégica fue el de los centros de gestión veredal que tenían como objetivo *"la convergencia de las redes organizadas de los actores de la cadena de abastecimiento en los territorios rurales, permitiendo: madurar las redes de los actores rurales, dar identidad a las redes interna y externamente con la propuesta del Plan maestro, fortalecer a los productores y la economía campesina como principal proveedor de la oferta de alimentos"* (Comisión Intersectorial de Seguridad Alimentaria y Nutricional, 2010). Para 2011, 37 Centros de gestión veredal estaban en proceso de construcción y fortalecimiento de los cuales 24 habían avanzado con un mayor nivel de compromiso.

En la acción relacionada con la implementación de la estrategia de comunicación, se identificaron algunos avances para el año 2009, en concreto se firmó convenio 07 de 2008 con Compensar para la estrategia de comunicación; ésta, contempló acciones comunicativas

para el tema de calidad e inocuidad y buenos hábitos alimentarios. En los demás años, no se identificaron actividades relacionadas a esta acción estratégica. No se identificaron actividades o proyectos en la acción estratégica de concertación y desarrollo de programas y proyectos prioritarios.

Provisión de alimentos nutritivos, seguros e inocuos

En esta línea de acción las actividades estuvieron vinculadas a las orientaciones del PMAAB. Este fue un lineamiento que implicó la articulación de diferentes entidades del distrito (SDA y la SDS) y a nivel nacional (INVIMA). En términos de avance durante el periodo de gobierno, se presentaron avances importantes en la acción estratégica de diseño e implementación del modelo de gestión en la cadena alimentaria.

En concreto, en el año 2008 se diseñó la implementación de una estrategia de gestión hacia la calidad y la inocuidad de los alimentos en el marco del PMAAB. A partir de esta estrategia, en 2009 se ajustó y definió el modelo de calidad para la implementación de las Buenas Prácticas en Manufactura (BPM) y se definió el modelo para actores solidarios. Con este modelo y la estrategia de gestión durante los siguientes años, se desarrolló una serie de actividades de capacitación y formación de distintos productores en BPM y Buenas Prácticas Agropecuarias. Adicionalmente, se capacitaron y apoyaron a pequeños y medianos procesadores de alimentos que cumplieron los estándares del INVIMA. Otro proyecto clave en esta acción estratégica fue la creación y puesta en marcha de la Mesa Intersectorial de Calidad e Inocuidad que buscó promover y definir criterios y acuerdos conjuntos para el cumplimiento de las Buenas Prácticas Agrícolas BPA, Buenas Prácticas de Manufactura BPM y Buenas Prácticas de Almacenamiento de alimentos y bebidas.

Finalmente, no se encontraron avances en la articulación de la oferta y demanda de alimentos para garantizar la disponibilidad de alimentos saludables a bajo precio y en la implementación de un sistema de trazabilidad para la inocuidad de los alimentos.

b. Eje: garantizar el acceso oportuno y permanente de la población del Distrito Capital a alimentos nutritivos, seguros e inocuos mediante la superación de las restricciones económicas y culturales.

En el eje de acceso a los alimentos y agua potable, los proyectos y las metas del Plan Distrital de Desarrollo se concentraron en la provisión de alimentos en las instituciones educativas y apoyos alimentarios a población vulnerable; estas dos metas están asociadas a la línea de trabajo en apoyo alimentario a poblaciones en condición de vulnerabilidad alimentaria y nutricional. Adicionalmente, en el plan se estableció la meta de "conformar la red de agricultura urbana del distrito con 6.000 agricultores urbanos" asociada a la línea de trabajo en promoción de la agricultura urbana, la cual tuvo un cumplimiento del 91,15%, según el

informe de gestión del gobierno. (Comisión Intersectorial de Seguridad Alimentaria y Nutricional, 2016)

Además de los proyectos propuestos en el Programa "Bogotá bien alimentada" se identificaron una serie de proyectos y metas del Plan Distrital de Desarrollo vinculados a la línea de trabajo de apoyo alimentario a poblaciones en condición de vulnerabilidad alimentaria y nutricional en el objetivo estructurante Ciudad de Derechos. Estos programas estuvieron relacionados con la atención integral a la población habitante de calle. El programa de "Bogotá bien alimentada" ni la gestión de la CISAN y la UTA permitieron identificar la articulación de metas vinculadas a las líneas de trabajo en:

- Abastecimiento de alimentos al precio justo.
- Extensión de los servicios públicos domiciliarios de acueducto y alcantarillado.
- Promoción de alternativas de generación de trabajo e ingresos que mejoren la capacidad adquisitiva de las familias urbanas y rurales de bajos ingresos.
- Promoción de procesos productivos para el autoconsumo de alimentos de calidad e inocuidad a nivel urbano y rural en el Distrito Capital.

La CISAN- UTA estableció en el plan de acción de la política pública una serie de acciones sobre las líneas acción del eje estratégico, excepto para la línea de extensión de los servicios públicos domiciliarios de acueducto y alcantarillado. En la tabla 15 se relacionan las acciones estratégicas por la línea de acción del eje de acceso y su relación con los proyectos y metas del Plan Distrital de Desarrollo. Se encuentra que los sectores responsables del desarrollo de las acciones en el eje de acceso fueron educación, salud, integración social y desarrollo económico, aspecto que coincide con las entrevistas realizadas a los actores. En el caso de la línea de abastecimiento de alimentos a precio justo, la responsabilidad recayó sobre el sector de desarrollo económico en el marco de la PMAAB. En la línea de apoyo alimentario a poblaciones en condición de vulnerabilidad las acciones las desarrollaron la SDIS y la SED en articulación con la SDS y en algunas actividades con el ICBF. Es relevante señalar que durante este periodo de gobierno el Jardín Botánico fue el responsable la línea de promoción de la agricultura urbana.

Tabla 15. Acciones estratégicas por la línea de acción del eje de acceso y su relación con los proyectos y metas del Plan Distrital de Desarrollo.

Línea de acción – Eje de acceso	Acciones estratégicas	Proyectos del Plan Distrital de Desarrollo	Sector en el PDD	Meta
Abastecimiento de alimentos a precio justo	• Consolidación y oferta del portafolio de servicios del PMASAB. • Consolidación de diez nutri-redes y dos agro-redes en el distrito	No reporta	No reporta	No reporta

Línea de acción – Eje de acceso	Acciones estratégicas	Proyectos del Plan Distrital de Desarrollo	Sector en el PDD	Meta
	que hacen uso de los servicios del PMASAB			
Extensión de los servicios públicos domiciliarios de acueducto y alcantarillado	No reporta	No reporta	No reporta	No reporta
Apoyo alimentario a poblaciones en condición de vulnerabilidad alimentaria y nutricional	• Articulación de las diferentes modalidades de atención alimentaria con acciones de educación, salud, seguimiento nutricional, saneamiento básico y entonos saludables, con el propósito de generar procesos que garanticen desarrollo humano y corresponsabilidad. • Implementación del modelo de gestión de calidad en las modalidades de atención alimentaria, que garantice la cantidad, oportunidad e inocuidad en el marco de la atención integral. • Aplicación y seguimiento de las buenas prácticas de manufactura en todas las modalidades de atención alimentaria. • Seguimiento, evaluación y mejoramiento de las modalidades de atención alimentaria en los diferentes grupos de población objetivo. • Implementación y seguimiento de los programas de saneamiento básico (agua potable, manejo de residuos sólidos y líquidos, control de plagas, limpieza y desinfección) en las modalidades de atención alimentaria. • Elaboración e implementación de lineamientos técnicos y de gestión para los programas de asistencia alimentaria en situaciones de emergencia: desastres, desplazamiento; en el marco de la diversidad cultural.	• Alimentación Escolar • Asistencia alimentaria Prenatal	Educación y Salud	• 685.000 estudiantes de colegios distritales con suministro diario de refrigerio. • Suministrar 165.000 comidas calientes diarias a estudiantes de colegios distritales. • Diseñar un sistema de seguimiento para evaluar y mostrar los resultados en términos nutricionales de los estudiantes de los colegios distritales • Asistir nutricionalmente 40.000 mujeres embarazadas SISBEN 1 y 2
Promoción de alternativas de generación de trabajo e ingresos que mejoren la capacidad adquisitiva de las familias urbanas y rurales de bajos ingresos	• Capacitación a población vulnerable de acuerdo con necesidades y vocación en labores u oficios y emprendimiento empresarial.	No reporta	No reporta	No reporta
Promoción de procesos productivos para el autoconsumo de alimentos saludables, inocuos y adecuados nutricionalmente	• Fomento de asociación o alianzas comunitarias para el intercambio de productos alimenticios y saberes en relación con la	No reporta	No reporta	No reporta

Línea de acción – Eje de acceso	Acciones estratégicas	Proyectos del Plan Distrital de Desarrollo	Sector en el PDD	Meta
	seguridad alimentaria y nutricional.			
Promoción de prácticas de agricultura urbana	• Capacitación - formación en técnicas agrícolas urbanas, agricultura ecológica, buenas prácticas agrícolas, etc. de acuerdo con intereses comunitarios. • Aporte de capital semilla para la implementación de proyectos productivos a población en condiciones de vulnerabilidad	• Promoción de prácticas de agricultura urbana	Integración Social	• Conformar la red de agricultura urbana del Distrito con 6.000 agricultores urbanos capacitados

Fuente: Elaboración OBSSAN – UN con información del Plan Distrital de Desarrollo 2008-2012 y Acciones estratégicas de la CISAN.

Además de los proyectos propuestos en el Programa "Bogotá bien alimentada" se identificaron una serie de proyectos del Plan Distrital de Desarrollo vinculados a la línea de trabajo de apoyo alimentario a poblaciones en condición de vulnerabilidad alimentaria y nutricional en el objetivo estructurante "Ciudad de Derechos". Estos programas estuvieron relacionados con la atención integral a la población habitante de calle. Otro de los programas relacionado con el eje de acceso fue "alternativas productivas para la generación de ingresos para poblaciones vulnerables" enfocado a las personas del sector informal, a los jóvenes de 22 años resocializados y a emprendimiento. Es importante señalar que no se identificó ningún programa o proyecto a la línea de trabajo de promoción de procesos productivos para el autoconsumo de alimentos, esto es problemático teniendo en cuenta que es esta línea se relaciona con los determinantes económicos de la SAN (Tabla 16).

Tabla 16. Proyectos asociados a las líneas de trabajo del eje de acceso – cadena de valor para el eje

Línea de trabajo PPSAN – Eje de Acceso	Proyecto del Plan Distrital de Desarrollo	Sectores relacionados	Meta
Apoyo alimentario a poblaciones en condición de vulnerabilidad alimentaria y nutricional	Infancia y adolescencia feliz y protegida integralmente	Integración Social, Educación, Gobierno, Salud, Desarrollo Económico	Atender de manera integral e institucionalizada 1.322 niños y niñas habitantes de calle garantizando el derecho de educación, alimentación y desarrollo personal
	Jóvenes visibles, con derechos y responsabilidades		Atender de manera integral e institucionalizada 1.980 jóvenes habitantes de calle.
	Adultez con oportunidades		Atender anualmente 5600 ciudadanos habitantes de la calle con intervención integral en salud, alimentación, arte, cultura, territorio, seguridad y convivencia en hogares de paso día y noche.
Promoción de alternativas de generación de trabajo e ingresos que mejoren la capacidad adquisitiva	Acciones para la restitución del derecho al trabajo en poblaciones vulnerables	Desarrollo Económico e Integración Social	Formar 16.000 personas vulnerables del sector informal para la generación de ingresos.
			Acompañar a 2.500 personas para la concesión de créditos y mejoras en procesos productivos
			Promover el empleo para jóvenes mayores de 22 años resocializados por el idipron

Fuente: Plan Distrital de Desarrollo 2008-2012

A continuación, se presentan los avances por la línea de acción y por las acciones definidas por la CISAN teniendo en cuenta a los balances de la CISAN y los informes y evaluaciones que existen sobre la Política Distrital en Seguridad Alimentaria y Nutricional.

- ***Balance por líneas de acción del eje de acceso***

Abastecimiento de alimentos a precios justos

El PDD no definió metas asociadas a esta línea de trabajo. Al revisar las acciones estratégicas definidas por la CISAN, se presentaron avances en la acción relacionada con la consolidación y oferta del portafolio de servicios del PMAAB. En particular, durante este periodo se puso en funcionamiento la plataforma logística del Lucero-El Tesoro, con un promedio mensual en 2011 de 80,4 toneladas transadas. Asimismo, se avanzó en el proceso de modernización, administración y acompañamiento de las 19 plazas distritales y se elaboraron los Planes de Regularización y Manejo de acuerdo con lo ordenado por el POT y el Decreto 315 de 2006 de las plazas de mercado: Perseverancia, Siete de Agosto, Kennedy, Trinidad Galán, Santander, Concordia y San Benito (CISAN, 2012). En la acción estratégica de consolidación de diez nutri-redes y dos agro-redes en el distrito que hacen uso de los servicios del PMAAB no se identificó ningún avance.

Extensión de los servicios públicos domiciliarios de acueducto y alcantarillado en la ciudad y adopción de tecnologías y prácticas para garantizar agua potable en la ruralidad del D. C

La CISAN no definió acciones estratégicas concretas en esta línea de acción, como consecuencia no se identificaron avances en esta línea en los balances de la CISAN. Así mismo, como se evidencia en el Programa Bogotá Bien Alimentada y en las acciones estratégicas el tema del derecho al agua recibió muy poca atención en el marco de la implementación de la PPSAN.

Apoyo alimentario a poblaciones en condición de vulnerabilidad alimentaria y nutricional

Esta es una de las líneas de acción que presenta la mayor cantidad de acciones estratégicas definidas por la CISAN. En términos generales, esta línea de acción tuvo avances en el apoyo alimentario a poblaciones en condición de vulnerabilidad; de acuerdo con el balance de gestión de gobierno, el cual reporta se habían suministrado 522.397 refrigerios diario a estudiantes que corresponde a un cumplimiento del 75.2% de la meta (la meta del PDD era de 685.000), y se suministraron 125.785 comidas calientes diarias a estudiantes, correspondiente al 76.2% de la meta establecida que fue de 165.000. Adicionalmente, la SDIS amplió la cobertura de apoyos alimentarios a personas en inseguridad alimentaria y

nutricional al pasar de 135.065 en el 2007, a 141.739 apoyos en el 2011. La revisión de los balances muestra que se presentaron avances en cada una de las acciones estratégicas.

En relación con la acción estratégica de articulación de las diferentes modalidades de atención alimentaria con acciones de educación, salud, seguimiento nutricional, saneamiento básico y entornos saludables, los principales hitos durante este periodo se presentaron en:

- Los procesos de referenciación que ofrecieron información oportuna, suficiente y adecuada a los ciudadanos y ciudadanas beneficiarios para acceder al conjunto de servicios y recursos sociales públicos de la ciudad, orientado hacia la garantía de sus derechos y el mejoramiento de la calidad de vida. Durante el periodo de gobierno "se realizaron 9.831 referenciaciones a los diferentes sectores de la Administración Distrital y a proyectos y servicios de esta Secretaría. La mayoría de las referencias se realizaron al sector de salud (31.5%) y educación (23.1%), seguido de Programas Sociales (16.5%)".

- El fortalecimiento del Sistema de Vigilancia y Seguimiento Nutricional que permitió recopilar y analizar los registros de las medidas antropométricas. De acuerdo con el balance de 2011 elaborado por la CISAN, en la primera toma del año 2011 se recopilaron 157.433 datos de personas que recibieron apoyo alimentario de los diferentes servicios que presta la Secretaria de Integración Social (Infancia, adultez, vejez, Comedores Comunitarios, Centros Integrales de Protección -CIP, Atención Integral a la primera infancia – Entorno Familiar, Centros Amar, Centros Crecer, mujeres gestantes, madres lactantes).

- En el 2011 se realizaron 50 festivales de la Nutrición y la Actividad Física en las localidades de San Cristóbal, Usme, Tunjuelito, Engativá, Puente Aranda y Suba con la participación de 23.388 estudiantes, 328 docentes y 307 padres de familia, proceso trabajado de forma conjunta con la Secretaria Distrital de Salud. (CISAN, 2012)

- La SED en alianza con la empresa privada, la Corporación Día de la Niñez, en articulación con los hospitales públicos de Pablo VI, del Sur, Vista Hermosa, Centro Oriente y Engativá; finalizó con el desarrollo de la estrategia "niños y niñas activos", con la participación de 30 profesionales de salud (multiplicadores) y 67 docentes de primer ciclo educativo de las localidades de Santa Fé, Bosa, Kennedy, Engativá, Mártires, Candelaria y Ciudad Bolívar, por medio de la cual implementaron actividades de promoción de la actividad física y desarrollo psicomotriz con estudiantes de 13 colegios y 15 sedes. (CISAN, 2012)

- Se implementó la estrategia “5 al día” como parte fundamental en la construcción de una cultura alimentaria y ciudadana, promoviendo el consumo mínimo de 5 porciones diarias de frutas y verduras en los niños y niñas de preescolar de las IED donde existe el comedor escolar mediante la ejecución de actividades lúdico-recreativas y artísticas. Dicha estrategia fue implementada en 45 colegios con una cobertura de 5.464 preescolares. (CISAN, 2012)

- Se desarrolló la estrategia “Acompañamiento y sensibilización” encaminada al abordaje de temas inmersos en la promoción de hábitos saludables de alimentación, mediante la aplicación de acciones pedagógicas coordinadas entre el operador de comedores escolares y la SED y la comunidad educativa. En dicha estrategia se logró una cobertura de 37.675 personas de los cuales 35.475 fueron estudiantes, 248 docentes y 1952 padres de familia.

- Se conformaron y capacitaron los grupos de apoyo a los comedores escolares como mediadores en la construcción de cultura ciudadana y alimentaria, de acuerdo con la línea definida por las instituciones. En esta estrategia fueron capacitados por parte del operador de comedores escolares 6027 estudiantes de grados noveno, décimo y once de 64 colegios. (CISAN, 2012)

- Finalmente, es importante resaltar los talleres de sensibilización y prevención de la anorexia y la bulimia: se desarrollaron en 18 localidades, 230 talleres, 97 colegios cubriendo una población de 45.187 estudiantes de bachillerato. (CISAN, 2012)

- Sobre las intervenciones desarrolladas en el marco de la acción de implementación del modelo de gestión de calidad en las modalidades de atención alimentaria, se destaca en 2009 la revisión por parte del ICBF de “la minuta patrón del programa Hogares Comunitarios de Bienestar, análisis de costos, análisis del aporte nutricional y taller de estandarización de porciones de alimentos” (CISAN, 2012). Además, durante este periodo, la Secretaria de Integración Social realizó procesos de vigilancia nutricional en los diferentes servicios que ofreció (comedores comunitarios, jardines infantiles, bonos canjeables por alimentos) con el fin de determinar el estado nutricional de los diferentes grupos poblacionales. Relacionado con esta acción el IDIPRON y la Secretaria Distrital de Salud realizaron durante el periodo, el seguimiento al sistema de trazabilidad y el levantamiento de perfiles sanitarios en todos los comedores comunitarios institucionales y escolares, y seguimiento a los desayunos infantiles del ICBF regional Bogotá.

En la acción estratégica de seguimiento, evaluación y mejoramiento de las modalidades de atención alimentaria, en esta acción se resalta el Convenio 090 de 2007 que delegó la

interventoría al Departamento de Nutrición y Dietética de la Universidad Nacional de Colombia, para realizar el seguimiento, control y vigilancia del Proyecto de Alimentación Escolar. No se identificaron avances en los balances elaborados por la CISAN en 2010 y 2011.

Para este periodo, se presentaron avances en la implementación y seguimiento de los programas de saneamiento básico en las modalidades de atención alimentaria; a corte de diciembre de 2011 estaban en ejecución 138 planes de saneamiento. Entre los avances a destacar, en 2008 se elaboró el manual de saneamiento básico para todas las modalidades de atención. A partir de este manual y demás normas relacionadas con el saneamiento, durante el periodo se realizaron actividades de diagnóstico, seguimiento y capacitación en los comedores comunitarios y en las unidades educativas. Asimismo, se diseñaron "las rutas de recolección selectiva y ecomapas de recolección de residuos en Unidades Educativas y Comedores Comunitarios" y se elaboró el manual de Gestión Integral de Residuos para el IDIPRON. (CISAN, 2012).

Adicionalmente, a los programas de saneamiento básico, durante este periodo se realizaron intervenciones permanentes para el seguimiento del cumplimiento de los Buenas Prácticas de Manufactura en todas las modalidades en el marco de la acción definida por la CISAN. Es importante resaltar que dentro de las intervenciones no solo se realizaron acciones de control y monitoreo de las Buenas Prácticas, sino que también se desarrollaron capacitaciones a los actores vinculados a la operación de las modalidades alimentarias, alcanzando capacitaciones a 1388 personas en BPM por parte de la SDS.

Finalmente, en 2009 se elaboraron "los lineamientos técnicos basados en los procesos de retroalimentación con participación de los referentes territoriales, la interventoría y profesionales de la PPSAN ajustado a las necesidades de las diferentes poblaciones" (Comisión Intersectorial de Seguridad Alimentaria y Nutricional, 2009). Sin embargo, no se encontró evidencia en los siguientes años (2010 y 2011) de la implementación de los lineamientos técnicos.

Promoción de alternativas de generación de trabajo e ingresos que mejoren la capacidad adquisitiva de las familias urbanas y rurales de bajos ingresos

En el marco de esta línea de acción, la CISAN definió como acción estratégica la capacitación a población vulnerable de acuerdo con las necesidades y la vocación en labores u oficios y emprendimiento empresarial. Así, el avance de esta acción durante este periodo se reflejó en 839 familias de la ruralidad de Bogotá que fueron vinculadas a procesos de reconvención productiva por medio de convenios que promovieron: la siembra escalonada de productos orgánicos, turismo rural comunitario, ecoturismo, mejoramiento de unidades productivas y la adopción de buenas prácticas agrícolas. (Comisión Intersectorial de Seguridad Alimentaria y Nutricional, 2011). Asimismo, se fortalecieron con créditos blandos las pequeñas y

medianas empresas (mypimes) de alimentos vinculadas a los procesos de fortalecimiento empresarial.

Promoción de prácticas de agricultura urbana

Otra de las líneas de acción con mayor número de acciones durante este periodo fue la promoción de prácticas de agricultura urbana, además esta línea se incluyó en el programa Bogotá Bien Alimentada y se estableció la meta en el Plan Distrital de Desarrollo de "Conformar la red de agricultura urbana del Distrito con 6.000 agricultores urbanos capacitados" (CISAN, 2012). Para 2011, se habían inscrito a la red "2396 personas, distribuidas en las 19 localidades urbanas de la ciudad, adicionalmente se realizaron talleres complementarios acerca de seguridad y soberanía alimentaria, plantas medicinales y comercio justo y se prestó apoyo en la conformación y funcionamiento de las mesas locales"; finalmente, se logró cumplir la meta en un 91,15%.

Buena parte de las acciones en la promoción de la agricultura urbana las desarrolló el JBB. Entre las acciones a destacar se encuentran las 8842 asistencias técnicas, el montaje de 10 nuevas Unidades Integrales Comunitarias de Agricultura Urbana y el mantenimiento de las 8 ya existentes. Además, durante el periodo de gobierno se desarrollaron actividades en la estrategia transversal de investigación, en particular se realizaron investigaciones en "fitosanidad, producción de semillas orgánicas, poscosecha, terrazas verdes, impactos ambientales de la agricultura urbana y fertilización orgánica, las cuales buscaban identificar soluciones para las necesidades de los agricultores urbanos y la ciudad" (CISAN, 2012).

c. *Prácticas de alimentación y vida saludables en el marco de la diversidad cultural.*

En el eje de prácticas de alimentación y modos de vida saludable no se encontraron proyectos del programa "Bogotá Bien Alimentada", aunque se definió una meta de ciudad en el Plan Distrital asociada a la línea de trabajo en promoción, protección y defensa de la lactancia materna y de la alimentación infantil saludable: Asistir nutricionalmente a 40.000 mujeres embarazadas SISBEN 1 y 2.

De acuerdo con el informe de la CISAN, en 2011 "se entregaron en promedio al mes 7.713 bonos para madres gestantes y lactantes con gestaciones únicas (Tipo A) y 91 bonos para madres gestantes y lactantes con gestaciones múltiples (Tipo B); de los cuales se beneficiaron nutricionalmente un total de 18.864 mujeres embarazadas SISBEN 1 y 2 durante el año" (CISAN, 2012). Sin embargo, se identificaron unos proyectos relacionados con este eje del programa de "Bogotá Sana", en particular el proyecto de Salud al Colegio que planteó como meta cubrir 734 sedes educativas con el programa salud al colegio.

En el marco de este eje, la CISAN definió unas acciones estratégicas para las líneas de acción, excepto para la línea de reconocimiento, protección y promoción del patrimonio cultural inmaterial vinculado a la producción y el consumo de alimentos. Por lo anterior, no se encontraron reportes sobre acciones en esta línea de acción y es relevante para la reformulación de la nueva PPSAN analizar la manera como se orientan acciones hacia la dimensión cultural de la Seguridad Alimentaria y Nutricional. A continuación, se presentan los avances en las líneas de acción durante el periodo de gobierno. (Tabla 17)

Tabla 17. Proyectos y metas del Plan de Desarrollo Distrital relacionadas con el eje de prácticas de alimentación y vida saludable

Línea de acción – Eje prácticas de alimentación y vida saludables	Acciones estratégicas	Proyectos del Plan Distrital de Desarrollo	Sector en el PDD	Meta
Promoción, protección y defensa de la lactancia materna y de la alimentación infantil saludable	• Armonización de instrumentos normativos, jurídicos y administrativos que protejan la lactancia materna y la alimentación infantil saludable. • Vigilancia y control de la comercialización de los sucedáneos de la leche materna y los productos relacionados. • Establecimiento de espacios y condiciones adecuadas para garantizar la práctica de la lactancia materna y la alimentación infantil saludable, en el ámbito familiar, comunitario e institucional. • Movilización en torno a la lactancia materna y la alimentación infantil saludable. • Inclusión de pautas de alimentación saludable en todas las modalidades que brindan atención alimentaria a niños y niñas menores de 2 años.	No reporta	No reporta	• Asistir nutricionalmente a 40.000 mujeres embarazadas SISBEN 1 y 2
Promoción y protección de la alimentación saludable y la actividad física	• Diseño y desarrollo de estrategias de educación y comunicación para la promoción de la alimentación y nutrición saludables y la práctica de actividad física en todas las etapas del ciclo vital humano. • Generación de espacios y estrategias que promuevan la alimentación saludable y la actividad física en el Distrito Capital.	Salud al Colegio	Salud	• Cubrir 734 sedes educativas con el programa salud al colegio
Protección y promoción de los derechos del consumidor	• Reglamentación y/o aplicación de normas que garanticen los derechos de consumidor. • Fomento y conformación de redes protección y defensa de los derechos del consumidor. • Generación de instrumentos de información al consumidor sobre precios y oferta de alimentos.	No reporta	No reporta	No reporta
Reconocimiento, protección y promoción del patrimonio cultural inmaterial vinculado a la producción y el consumo de alimentos	No reporta	No reporta	No reporta	No reporta

Fuente: Elaboración OBSSAN – UN con información del Plan Distrital de Desarrollo 2008-2012 y Acciones estratégicas de la CISAN.

- ***Balance por líneas de acción del eje de prácticas de alimentación saludable***

Promoción, protección y defensa de la lactancia materna y de la alimentación infantil saludable

En el marco de esta línea de acción, la estrategia que articuló las diferentes acciones estratégicas propuestas por la CISAN fue la de salas amigas de la familia lactante, en el ámbito institucional, en el ámbito laboral y en el comunitario. Esta estrategia además fue el resultado de la coordinación de la SDS, la SDIS, el IDPRON y el ICBF. De acuerdo con el balance de la CISAN, para el año 2011 el distrito contaba con "202 salas amigas de la familia lactante funcionando, dentro de las cuales se destaca el funcionamiento de esta estrategia en ámbitos diferentes al institucional como los son 4 salas amigas en el ámbito laboral y 2 salas amigas en el ámbito comunitario" (CISAN, 2012). En lo que sigue se presentan los principales avances en las acciones estratégicas durante el periodo de gobierno.

En la acción de armonización de los instrumentos normativos, jurídicos y administrativos para la protección de la lactancia materna y la alimentación infantil saludable, se destaca la participación de la SDS y la SDIS en la revisión y concepto sobre el acuerdo 480 de 2011 que establece las políticas para la adopción de las salas amigas de la familia lactante en el ámbito laboral en las entidades distritales. Asimismo, durante el periodo de gobierno se actualizó el Manual de Procedimientos de Sala Amiga de la Familia Lactante en el ámbito institucional y se avanzó en una propuesta de Lineamientos de la Sala Amiga Comunitaria y Empresarial. Asimismo, es importante resaltar la participación del distrito en la revisión del Plan Decenal de Lactancia materna 2010-2020 del Ministerio de Protección Social. Finalmente, se destaca como elemento institucional emergente durante este periodo de gobierno la creación de la Mesa Distrital Intersectorial de Lactancia Materna.

Las actividades de vigilancia y control de la comercialización de los sucedáneos de la leche materna y los productos relacionados se realizaron en el marco de la implementación y seguimiento de las estrategias materno-infantiles (IAMI, IAFI, AIEPI) en las Instituciones Prestadoras de Salud. Estas acciones se realizaron sobre los criterios definidos en el decreto 1397 de 1992 que promueve la lactancia materna, se reglamenta la comercialización y publicidad de los alimentos de fórmula para lactantes y complementarios de la leche materna. Es importante resaltar que estos criterios y los definidos por el Código Internacional de Comercialización de Sucedáneos de la leche materna y su difusión son los que se usaron para la implementación de las salas amigas y su acreditación o re-acreditación.

Así, la estrategia de salas amigas de la familia lactante se consolidó como el espacio sobre el cual se desarrollaron las prácticas de la lactancia materna. A finales de 2011, el distrito contaba con 202 salas amigas lactante funcionando, se destacan:

- En el ámbito laboral se contaba con las salas amigas acreditadas en la Secretaría Distrital de Salud, la Pontifica Universidad Javeriana, la sede administrativa del Grupo Saludcoop y la Clínica Reina Sofía y se tuvieron avances para su implementación en las Secretarías de Ambiente, de Educación, de Desarrollo Económico, Integración Social, en IDIPRON, en el Instituto Nacional de Salud, el ICBF regional Bogotá y Coomeva.
- En el ámbito comunitario, con la acreditación de la Sala Amiga de la Familia Lactante Comunitaria en la Fundación FUNDEIC de la localidad de Usme, unida a la comunitaria de Bosa, se completaron 2 salas en este ámbito.

En relación con la acción estratégica de movilización en torno a la lactancia materna y la alimentación infantil saludable se destaca la celebración del mes de la lactancia materna liderada por la Mesa Intersectorial de Lactancia Materna. Además, durante este periodo de gobierno se realizaron varios eventos y capacitaciones sobre el tema.

En la acción de inclusión de pautas de alimentación saludable en todas las modalidades que brindan atención alimentaria a niños y niñas menores de 2 años se destaca la implementación de la minuta patrón elaborada por el ICBF en todas las modalidades de atención, adicionalmente la SDIS, a través de la estrategia de Salas Amigas de la Familia Lactante "hace difusión de los "Principios de orientación para la alimentación complementaria del niño amamantado" de la Organización Panamericana de la Salud, tanto en las familias que participan en los procesos de formación, como a las maestras que atienden niños y niñas menores de dos años" (Comisión Intersectorial de Seguridad Alimentaria y Nutricional, 2011).

Promoción y protección de la alimentación saludable y la actividad física

En el marco de esta línea de acción, la CISAN orientó las actividades hacia estrategias de educación y comunicación y a la generación de espacios para la promoción de la alimentación saludable y la actividad física. Sobre el primer conjunto de estrategias, durante este periodo se identificaron los siguientes programas:

- Programa TU VALES " vive mejor, aliméntate saludablemente, lidera cambios, ejercítate con frecuencia y se feliz". Este programa se ejecutó en 16 localidades del Distrito Capital (Barrios Unidos, Chapinero, Usme, Usaquén, Santa Fe, Mártires, Kennedy, Puente Aranda, Bosa, San Cristóbal, Engativá, Suba, Tunjuelito, Ciudad Bolívar, Rafael Uribe Uribe y Fontibón). En este programa participaron (a corte de diciembre de 2011) 176 grupos comunitarios, cerca de 3250 adultos que hicieron parte del proceso de capacitación y 16 nutricionistas dietistas que hicieron parte del equipo local.

- En el programa Muévete Comunidad participaron 93 grupos comunitarios y cerca de 1200 miembros de la comunidad.
- En el marco del programa salud al colegio se logró cubrir 235 sedes en 20 localidades con la participación de 46 nutricionistas – dietistas.
- Otro de los programas desarrollado por el IDIPRON fue el programa educativo alimentario estilos de vida saludable dirigido a los beneficiarios de las Unidades de Protección Integral- UPIS.
- Diseño de la Estrategia Educativa: "Dialogo de Saberes sobre Alimentación y Salud".
- El IDIPRON con el apoyo del IDRD desarrolló el programa IDIPRON Mueve Su Corazón en 7 unidades educativas.

Estos programas no solo establecieron estrategias de comunicación y divulgación sino la mayoría de ellos, se convirtieron en espacios de encuentro de las comunidades para la conversación y la formación de prácticas alimentarias saludables. En relación con lo anterior, es importante señalar que, durante el periodo de gobierno, en los comedores comunitarios se desarrollaron capacitaciones en promoción de la alimentación saludable y la actividad física, además en las Empresas Sociales de Estado, la SDS junto al IDIPRON, desarrollaron estrategias de promoción de prácticas alimentarias saludables en la familia gestante.

Protección y promoción de los derechos del consumidor

Las acciones en esta línea de trabajo se concentraron en la vigilancia de los establecimientos que comercializan, distribuyen y almacenan alimentos en la ciudad. Las actividades fueron desarrolladas por la SDS y consistió en la visita de los establecimientos y la emisión de conceptos sanitarios. Para 2011, la SDS inspecciono, vigiló y controlo a la cadena de comercialización de 18.255, que corresponde al 50% de las visitas programadas en el año.

Se destaca además el trabajo de la SDS en el desarrollo de estrategias de comunicación para la ocurrencia de enfermedades transmitidas y el trabajo articulado con la Alcaldía Mayor para implementación de la estrategia de movilización social a través de la creación de un Superhéroe "SUPERVIGILA" quien, a través de los ámbitos comunitario, familiar y escolar, llegó a los consumidores, amas de casa y comunidad en general promoviendo los temas anteriormente mencionados.

No se identificaron estrategias o intervenciones relacionadas con la acción estratégica en fomento y conformación de redes protección y defensa de los derechos del consumidor y en la generación de instrumentos de información al consumidor sobre precios y oferta de alimentos.

d. Nutrición y entornos saludables.

Una situación similar al eje de prácticas de alimentación y modos de vida saludables se presenta en el caso de nutrición y entornos saludables, donde no se identificaron proyectos en el programa Bogotá Bien Alimentada. Sin embargo, el Plan Distrital de Desarrollo definió cinco metas de ciudad relacionadas con el eje de nutrición y entornos saludables. Además, aunque no existieron proyectos relacionados a este eje en el programa Bogotá Bien Alimentada, la CISAN definió un conjunto de acciones estratégicas para cada una de las líneas de acción. En la tabla 18 se presentan las líneas de acción, las acciones estratégicas y las metas establecidas en el Plan Distrital de Desarrollo vinculadas al eje de nutrición y entornos saludables. Como se presenta a continuación, se identificaron pocos avances en la promoción de entornos saludables, la mayoría de las intervenciones y actividades se desarrolló en la línea de prevención, detección temprana, manejo y control de alteraciones nutricionales, según el ciclo vital.

Tabla 18 Líneas de acción, acciones estratégicas y metas del Plan Distrital de desarrollo en el eje de nutrición y entornos saludables

Línea de acción – Eje nutrición y entornos saludables	Acciones estratégicas	Proyectos del Plan Distrital de Desarrollo	Sector en el PDD	Meta
Promoción de entornos saludables	• Fortalecimiento e implementación de la estrategia de entornos saludables, incluida la calidad del agua y aire, en los ámbitos escolar, familiar y laboral. • Diseño e implementación de estrategias y acciones para el fortalecimiento de los planes de saneamiento básico. • Fortalecimiento del programa distrital de reciclaje.	No reporta	No reporta	• Reducir la tasa de mortalidad por desnutrición en niños y niñas menores de 5 años a 3 por 100.000 menores de 5 años LB. 4,1 por 100.000 • Reducir la prevalencia de desnutrición global en niñas y niños • menores de 5 años al 7,5% LB: 9,3% • Aumentar el periodo de lactancia materna exclusiva a 6 meses L ENSIN 2005 3,6 meses • Reducir la tasa de bajo peso al nacer al 10% LB. 12,1% Nota: Estas metas corresponden a las llamadas metas de ciudad, no fueron incorporadas dentro del programa Bogotá bien alimentada.
Prevención, detección temprana, manejo y control de alteraciones nutricionales, según el ciclo vital	• Implementación y seguimiento de las normas técnicas de detección temprana de alteraciones y guías de atención en eventos relacionados con nutrición. • Fortalecimiento de la vigilancia de la situación nutricional por etapa del ciclo vital. • Diseño e implementación del programa distrital para la prevención y control de las deficiencias de micronutrientes. • Diseño de propuestas integrales como respuesta a la malnutrición, en los ámbitos familiar, comunitario, escolar e institucional, con prioridad en niños y niñas, gestantes y madres lactantes.	No reporta	No reporta	

Fuente: Elaboración OBSSAN – UN con información del Plan Distrital de Desarrollo 2008-2012 y Acciones estratégicas de la CISAN.

- ***Balance por líneas de acción del eje de nutrición y entornos saludables***

Promoción de entornos saludables

En esta línea de acción las intervenciones estuvieron relacionadas con el diseño e implementación de estrategias y acciones para el fortalecimiento de los planes de saneamiento básico, en particular *"la Secretaría Distrital de Ambiente en convenio con la Corporación Colombiana Internacional (CCI), bajo su equipo técnico llevó a cabo actividades de promoción, divulgación e instrucción para lograr la aplicación de Buenas Prácticas Agrícolas (BPA) y Buenas Prácticas Ganaderas (BPG) en apoyo con CORPOICA, en el programa de fincas libres de Brucella y Aftosa, con lo cual se busca que el productor se beneficie con la certificación expedida por el ICA"* (CISAN, 2012). En las acciones de fortalecimiento del programa distrital de reciclaje y de fortalecimiento e implementación de la estrategia de entornos saludables, incluida la calidad del agua y aire, en los ámbitos escolar, familiar y laboral no se identificaron actividades concretas.

Prevención, detección temprana, manejo y control de alteraciones nutricionales, según el ciclo vital

En cada una de las acciones estratégicas definidas por la CISAN se presentaron avances. En concreto, en la acción de implementación y seguimiento de las normas técnicas de detección temprana de alteraciones y guías de atención en eventos relacionados con nutrición, durante este periodo la SDS contó con los siguientes procesos a través del SISVAN:

- Vigilancia Intensificada del menor de diez años, gestantes y persona mayor en instituciones de salud.
- Vigilancia nutricional del escolar de 5 a 18 años a través de unidades centinela (colegios públicos y privados)
- Búsqueda activa del bajo peso al nacer y de los eventos de desnutrición severa y mortalidad por y asociada a la desnutrición en menores de cinco años.

Este sistema permitió realizar durante este periodo una vigilancia de la situación nutricional en cada una de las etapas del ciclo vital. En el marco de este proceso de vigilancia, se realizó el proceso de vigilancia nutricional del escolar, a través de la revisión de los informes ejecutivos del tamizaje nutricional, recepción, y revisión y ajuste de bases de datos correspondiente al operativo de toma de peso y talla (CISAN, 2012). Además, durante este periodo se desarrollaron procesos de vigilancia de las gestantes, del bajo peso al nacer, del adulto mayor y de la mortalidad por desnutrición y desnutrición severa en menores de cinco años.

En la acción estratégica de diseño e implementación del programa distrital para la prevención y control de las deficiencias de micronutrientes se resalta el trabajo de la SDIS

que elaboró un protocolo de intervención nutricional para casos identificados con malnutrición, en la cual se prioriza la atención a las personas que estén en los grados más severos de malnutrición (CISAN, 2012). Asimismo, la SDS desarrolló actividades para la prevención y el control de las deficiencias de micronutrientes en la población de niños y niñas y mujeres gestantes y lactantes. No se identificaron actividades concretas en la acción estratégica de diseño de propuestas integrales como respuesta a la malnutrición, en los ámbitos familiar, comunitario, escolar e institucional, con prioridad en niños y niñas, gestantes y madres lactantes.

e. Estrategias transversales

Durante este periodo, de acuerdo con los balances de la CISAN se desarrollaron actividades en las estrategias transversales de investigación, de gestión local de la política y de vigilancia de la seguridad alimentaria y nutricional, no se identificaron acciones en las estrategias transversales de intercesión a favor de políticas públicas en función de la seguridad alimentaria y nutricional, en la estrategia información, educación y comunicación y en la estrategia de seguimiento y evaluación. En relación con la investigación, se destacan los resultados de las investigaciones elaboradas por el Instituto Nacional de Salud con cubrimiento de Bogotá. Los proyectos que desarrolló el INS y se exponen en el informe de seguimiento son (CISAN, 2012):

- Participación en la divulgación de resultados y publicación del libro de la Encuesta Nacional de Situación Nutricional ENSIN 2010
- Divulgación de resultados del proyecto "Prevalencia de factores de riesgo asociados con Síndrome Metabólico en una población trabajadora de la ciudad de Bogotá"
- Presentación de resultados del proyecto "Prevalencia de la contaminación con agentes patógenos asociados a enfermedad transmitida por alimentos y factores de riesgo en manipuladores de alimentos en comedores comunitarios" ante entidades como el Ministerio de Protección, DANE, INVIMA y otras entidades nacionales.
- Presentación de resultados del proyecto "Determinación de contaminación con agentes patógenos asociados a la cadena porcina en manipuladores de plantas de sacrificio" ante entidades como el Ministerio de Protección, DANE, INVIMA y otras entidades nacionales.
- Presentación de resultados del proyecto "Caracterización de agentes patógenos en alimentos listos para el consumo, asociados a enfermedades transmitidas por alimentos en restaurantes escolares de entidades territoriales notificadoras al sistema de vigilancia. Colombia". ante entidades como el Ministerio de Protección, DANE, INVIMA y otras entidades nacionales.
- Presentación de resultados del proyecto "Prevalencia de Bacillus cereus en alimentos a base de cereal, harinas o féculas, listos para el consumo, preparados en

restaurantes escolares". ante entidades como el Ministerio de Protección, DANE, INVIMA y otras entidades nacionales.

- Deficiencia en la respuesta inmune relacionada con malnutrición por deficiencia de micronutrientes en niños y niñas de 1 a 5 años, con infección respiratoria aguda y enfermedad diarreica aguda.
- Estudio a profundidad de anemia en niños menores de 5 años.
- Evaluación del Impacto del programa Desayunos Infantiles con Amor- DIA
- Creación de la sala amiga de la familia lactante empresarial.

En relación con la estrategia transversal de fortalecimiento de la gestión local se destaca el trabajo de fortalecimiento de los comités locales, en particular, durante este periodo la UTA apoyó la validación de los planes de acción, realizó jornadas de inducción intersectorial y orientación estratégica de la Política Publica de SAN; se socializó ante la UTA el ejercicio de participación de actores y sectores en los comités locales de SAN y se realizaron visitas en campo de asesoría y asistencia técnica a estas instancias. Desde la SDIS "se definieron las funciones, responsabilidades y forma de participación de los "inclusores sociales" en los comités locales, con la definición de estrategias como la asamblea de elección democrática y la construcción del Plan de Inclusión Social y su articulación al Plan de Acción del Comité Local de SAN" (CISAN, 2012).

En los años 2009 y 2010 se realizaron acciones de vigilancia Sanitaria[13] a partir de las competencias definidas por la Ley 1122 de 2007. Las acciones de la SDS estuvieron dirigidas a los establecimientos que preparan, almacenan, comercializan y distribuyen alimentos y bebidas a través de los equipos profesionales de las ESE del nivel Local; asimismo se atendieron los casos individuales y los brotes de enfermedades trasmitidas por alimentos (ETA) por medio de los equipos locales de Epidemiologia y Medio Ambiente de las ESE (Comisión Intersectorial de Seguridad Alimentaria y Nutricional, 2010).

En el análisis elaborado por la CISAN para el 2008 y 2009, se identificó que una de las dificultades que se presentó en las actividades de vigilancia fue el fraccionamiento de la vigilancia de fábricas de alimentos, plantas faenadoras de animales al INVIMA, que no contaba en su momento con la capacidad logística para realizar estas actividades (ibid.). Adicionalmente, la CISAN planteó la necesidad de actualizar las normas e incluir nuevos alimentos y de desarrollar un sistema de integrado de trazabilidad en el cual participen las diferentes entidades del nivel Distrital.

Una acción estratégica que definió la CISAN en el marco de las estrategias transversales fue la gestión y abogacía de políticas públicas en el marco de la defensa del derecho fundamental

[13] Las acciones de vigilancia identificadas están relacionadas con la calidad de alimentos. No se identificaron otras acciones de vigilancia de la seguridad alimentaria y nutricional.

a una alimentación y seguridad alimentaria. Solo se identificaron avances en los informes para el periodo de 2009, y las acciones concretas estuvieron vinculadas con el fortalecimiento de la CISAN y de la UTA y el escenario local, además que se propició la organización y desarrollo de actividades intersectoriales para la celebración del mes de la lactancia materna y el mes de la alimentación.

4.1.2. Nivel local

Para el análisis de la implementación de la Política de SAN en las veinte localidades de Bogotá se tomaron como insumo los documentos elaborados por la UTA denominados balances de la política distrital de SAN en el periodo 2008-2012 y los balances de la gestión de los planes de desarrollo local para el mismo periodo, aspectos que se vincularon a las entrevistas desarrolladas con los actores con actuación en lo local. Lo anterior debido a que si bien, los comités locales de SAN a través de las secretarías técnicas elaboraban informes de seguimiento a la implementación de la política de manera trimestral y en la mayoría de años se hizo informe consolidado anual, no se tuvo acceso a esta información para este periodo de gobierno.

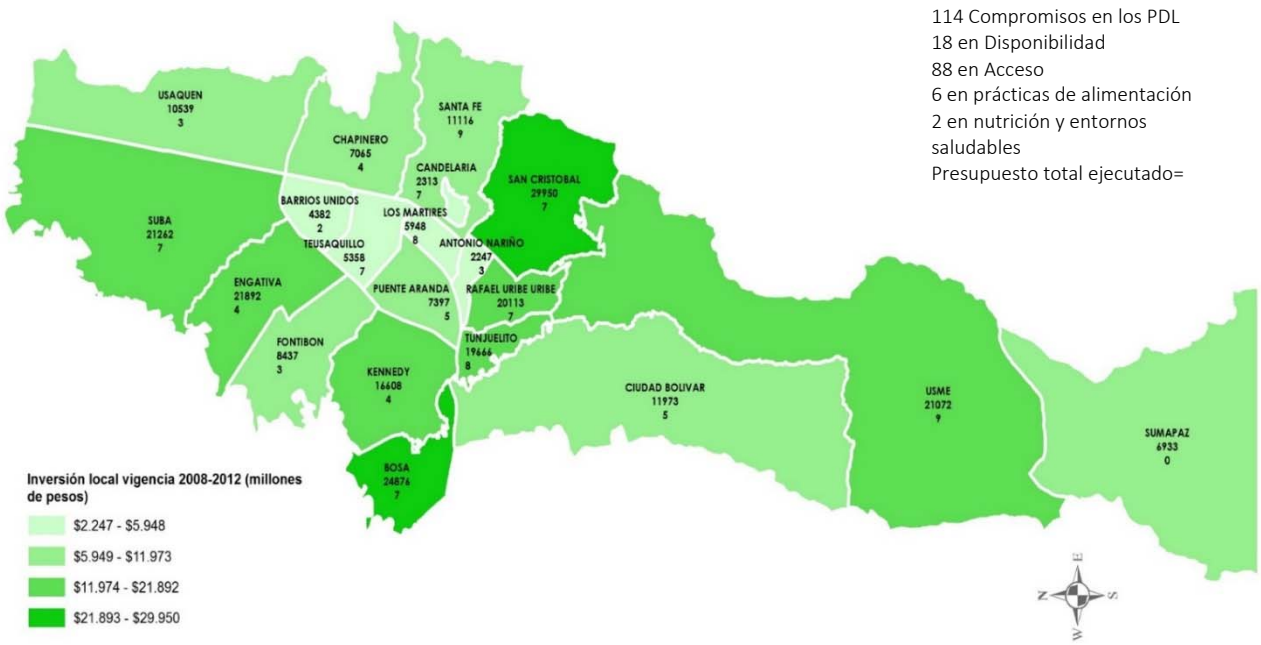
Se destacan importantes avances en el desarrollo de herramientas para la implementación de la PPSAN a nivel territorial con la orientación del nivel distrital, a través de la elaboración de los 20 Planes Locales de SAN, uno para cada localidad. Este ejercicio llevado a cabo en el 2008 permitió que cada localidad, a través de los Comités Locales de SAN, elaborará su propio análisis situacional de la seguridad alimentaria y nutricional, identificando los problemas en cada uno de los ejes de la SAN adoptados por la política, haciendo una priorización de problemáticas para posteriormente plantear estrategias y/o alternativas de solución, con objetivos a 5 años, metas anuales y actividades; cabe resaltar que no todos los planes locales guardan la misma estructura y que adicionalmente el plan local de Sumapaz marca una diferencia en el periodo para el cual fue diseñado 2008-2015 ya que los 19 planes fueron para el periodo 2008-2012. A continuación, se presenta un análisis de los planes locales de SAN.

El presente capitulo muestra entonces, el análisis de la implementación desde el balance de implementación de las acciones en SAN establecidas en los Planes de Desarrollo Locales, los Planes Locales de SAN y el avance obtenido por cada eje de la política a partir de insumos documentales.

- *La política de SAN en los planes de desarrollo local*

A partir de las definiciones de los Planes Distritales de Desarrollo, las alcaldías y los consejos locales establecieron sus planes locales de desarrollo. Durante este periodo se identificaron 114 compromisos relacionados con el programa Bogotá Bien Alimentada en los planes de desarrollo local. La mayoría de los compromisos, 88 compromisos (77%), estaban relacionados con el eje de acceso, principalmente en la línea de apoyo alimentario a poblaciones vulnerables. El 16% de los compromisos estaban vinculados al eje de disponibilidad, principalmente en acciones de fortalecimiento del abastecimiento de las localidades y de la producción regional y de la economía campesina. La siguiente ilustración, presenta el mapa con el presupuesto ejecutado en SAN por localidades para el periodo de gobierno; el valor corresponde a $259.146 millones, donde las localidades que ejecutaron la mayor cantidad de recursos fueron San Cristóbal, Bosa, Engativá y Suba. Santa Fe fue la localidad con mayor número de compromisos en el plan distrital de desarrollo (Ilustración 15).

Ilustración 15 Compromisos y presupuesto ejecutado en SAN en las localidades durante el periodo 2008-2012



Fuente: Planes de desarrollo locales 2008 – 2012 y Matriz consolidada 2009 – 2012. SDP

- **Planes Locales de SAN: La herramienta para la implementación de la PPSAN a nivel territorial**

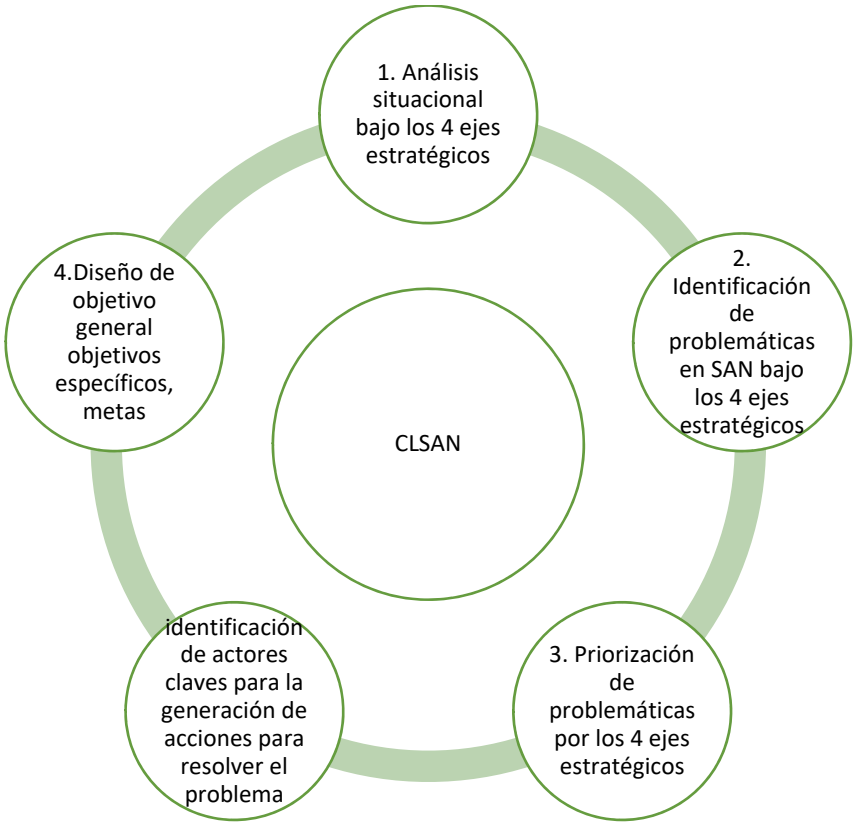
Como se mencionó anteriormente, la elaboración de planes locales en SAN, tuvo el direccionamiento y acompañamiento de la UTA a través de la contratación de profesionales en nutrición que prestaron asistencia técnica para ello.

La metodología general inició con la elaboración de un análisis situacional, con el fin de tener el contexto general de cada localidad en SAN, para luego organizarla en los 4 ejes estratégicos establecidos en las localidades; posteriormente, se realizó un ejercicio de priorización de problemáticas que a su vez permitieran la génesis de estrategias por cada eje y de construcción de sus objetivos, los cuales en la mayoría de los casos tenían un horizonte de 4 años y unas metas con horizonte de 1 año. (Ilustración 16)

Algunas localidades como Chapinero y Ciudad Bolívar hicieron la priorización de problemáticas por territorios diferenciando lo urbano de lo rural, otras localidades como Sumapaz cuya extensión en su mayoría es rural centraron sus acciones bajo esta mirada y otras localidades por territorios de acuerdo con las Unidades de Planeación Zonal UPZ.

Adicionalmente, algunas localidades como Usaquén, Chapinero y Usme realizaron ejercicios para la identificación de los actores clave para la implementación de las acciones diseñadas.

Ilustración 16. Metodología para la elaboración de los Planes Locales de SAN 2008-2012



Fuente: elaboración propia con base en la lectura de los planes locales de SAN 2008-2012

Las acciones de planificación estuvieron orientadas por los 4 ejes estratégicos de acción pública de la Política Distrital de Seguridad Alimentaria y Nutricional, los cuales, fueron simplificados en el orden local acotando su contenido como se observa en la tabla 19, exceptuando la localidad de Kennedy que solo trabajó 3 problemáticas que no respondían a los ejes de la política direccionados desde el nivel distrital. Adicionalmente, las estrategias comunes para el logro de los objetivos específicos que plantea la PDSAN no fueron tenidos en cuenta en el diseño de los planes locales de SAN.

Tabla 19. Comparación ejes estratégicos de la PDSAN a nivel distrital y a nivel local

EJE COMO LO DENOMINÓ LA PDSAN	COMO QUEDO DENOMINADA EN LO LOCAL
Disponibilidad de alimentos suficientes, nutricional y culturalmente adecuados e inocuos, así como de gua para el consumo humano en la cantidad mínima esencial y con la regularidad y sostenibilidad necesarias.	Disponibilidad

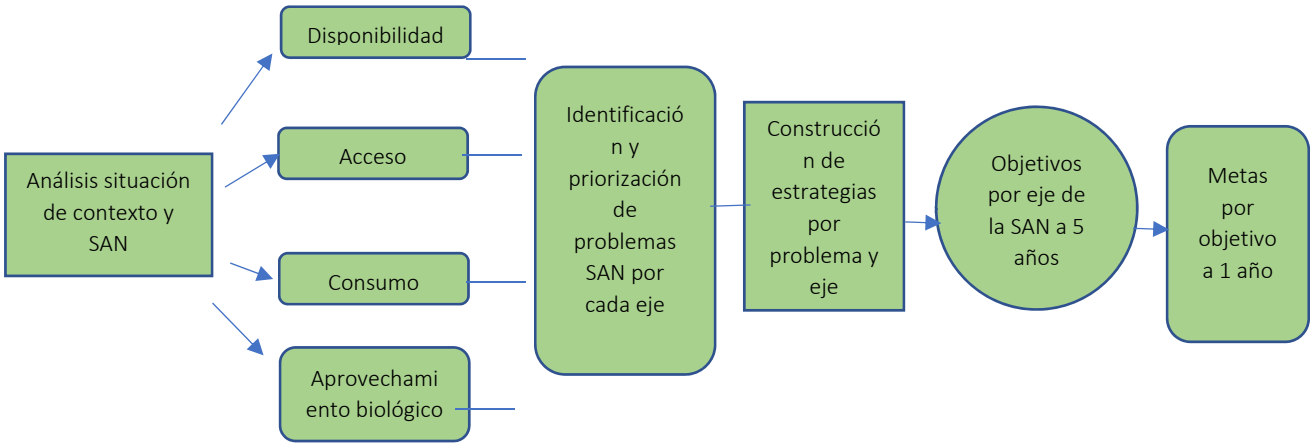
EJE COMO LO DENOMINÓ LA PDSAN	COMO QUEDO DENOMINADA EN LO LOCAL
Acceso de toda la población a los alimentos y al agua potable de forma autónoma y en igualdad de condiciones y oportunidades.	Acceso
Prácticas de alimentación y modos de vida saludables en el marco de la diversidad cultural	Consumo
Nutrición y entornos saludables	Aprovechamiento biológico

Fuente: Elaboración equipo OBSSAN UN

Este cambio en la denominación de los ejes, no solo trae un problema semántico, sino que hace que desde el momento de planificación inicial se invisibilicen en lo local elementos importantes como la disponibilidad y el acceso en igualdad al agua potable con regularidad y sostenibilidad y la diversidad cultural que rodea el proceso alimentario y por tanto, no se contemplan en el diseño de acciones de política, lo anterior, generando una distancia de partida entre la mirada amplia del referencial que planteo la PDSAN y lo que se implementó en el territorio.

Con lo anterior, la estructura de los Planes Locales de SAN conto con los elementos que se resumen en la ilustración 17.

Ilustración 17. Esquema general de los planes locales de SAN



Fuente: Elaboración equipo OBSSAN un

- Balance de la gestión e implementación por eje de los planes locales de SAN

a. *Eje disponibilidad de alimentos suficientes, nutricional y culturalmente adecuados e inocuos, así como de agua para el consumo humano en la cantidad mínima esencial y*

con la regularidad y sostenibilidad necesarias: de la priorización de problemáticas a la generación de acciones

Desde la revisión de los planes locales de seguridad alimentaria y nutricional elaborados para este periodo de gobierno, en la mayoría de localidades el problema que fue priorizado en relación con la disponibilidad de alimentos está relacionado con el *abastecimiento,* ya sea porque no existían plataformas ni estructuras físicas para el acopio, abastecimiento y distribución de alimentos como el caso de Chapinero, Bosa, Suba, Teusaquillo, Los Mártires, porque las existentes no tenían la capacidad para abastecer toda la localidad como en Rafael Uribe Uribe o porque en aquellas localidades en donde se encontraban plataformas logísticas, centros de acopio o las plazas de mercado estaban deterioradas y no cumplían con los estándares de inocuidad de los alimentos o los sistemas de abastecimiento no son los adecuados.

Lo anterior, afectaba la calidad de los alimentos, como en el caso de las localidades de San Cristóbal, Usme, Tunjuelito, Engativá, Barrios Unidos, Antonio Nariño y Ciudad Bolívar. Así mismo, como problema se observó la falta de articulación del Plan Maestro de Alimentos con la PPSAN o en los casos que estaban articulados, se dieron dificultades para la implementación.

Para este punto, se propusieron estrategias relacionadas con la articulación, visibilización, implementación y divulgación del plan maestro de abastecimiento, gestión de recursos económicos y técnicos para mejorar el funcionamiento de las plazas de mercado y creación de las plazas faltantes.

Se identificaron otro tipo de problemáticas en las localidades donde hay territorio rural, asociadas a la producción de alimentos y a las *dificultades para la comercialización de estos, la falta de organización de la comunidad y la falta de apoyo para fortalecimiento comunitario*, como lo refieren las localidades de Usme, Suba, Sumapaz y Ciudad Bolívar. Adicionalmente, la localidad de Sumapaz priorizó problemáticas en relación con los monocultivos, falla en la asistencia técnica, producciones estacionales sin diversificación y largas distancias para la comercialización de la producción. En este tipo de problemáticas fue planteado la necesidad de crear instancias o ampliar el Comité Local de SAN -CLSAN- a otros actores para planificar, coordinar y articular la producción y comercialización de alimentos.

En las localidades de característica más urbana como Usaquén, Chapinero, Barrios Unidos, Bosa, Los Mártires, Puente Aranda y La Candelaria, las problemáticas en disponibilidad de alimentos fueron trasladadas al consumidor o a los pequeños comerciantes en donde se refiere que hay *desconocimiento de receptividad del proceso de alimentos, desconocimiento de la oferta alimentaria y condiciones inadecuadas en los pequeños expendios* en donde se

incrementaban los precios de los alimentos, además de tener una baja calidad, como es el caso de las tiendas de barrio. Localidades como Usaquén, Chapinero, Bosa, Barrios Unidos, Puente Aranda y La Candelaria también presentaron otra problemática, relacionada con la falta de articulación entre las entidades que brindaban apoyo alimentario con los productores de alimentos. Para ello, las estrategias propuestas fueron la caracterización y visibilización de la oferta de alimentos, así como acciones en capacitación y vigilancia en salud pública para mejorar la situación de inocuidad de los expendios de alimentos.

En las localidades de Santafé, San Cristóbal, Suba, La Candelaria, Rafael Uribe Uribe y Antonio Nariño se identificaron problemáticas que tienen que ver con la venta de alimentos en las calles lo cual pasa por el detrimento de la calidad de los alimentos. A este tipo de situaciones, algunas de las estrategias se centraron en visibilizar el problema, lo cual, en sí mismo, no constituye como tal una estrategia de solución, sino una parte de esta.

Finalmente, solo en las localidades de Suba, Rafael Uribe Uribe y Ciudad Bolívar se identificaron problemas asociados a los recursos naturales como el agua especialmente en relación con la falta de disponibilidad, como lo refieren la localidad de Rafael Uribe Uribe, la baja calidad de la misma como es el caso de Suba o el mal uso de los recursos hídricos y escasos acueductos veredales como lo argumentan en la localidad de Ciudad Bolívar.

Si bien, desde el nivel central se hizo un acompañamiento técnico para la elaboración de los planes locales de SAN, se observaron problemáticas que fueron priorizadas que, si bien tienen que ver con disponibilidad, se habrían podido desarrollar mejor en otros ejes, por ejemplo, la "falta a nivel local ligas o asociaciones de consumidores que protejan y promuevan los derechos del consumidor de alimentos" o la "baja capacidad de adquisición de alimentos".

A continuación, se describen los avances establecidos para el desarrollo del eje de disponibilidad:

Para la línea de fortalecimiento de la economía campesina se refieren avances en relación con:

- La suscripción de convenios para fomentar los servicios agros/ecoturísticos en localidades como Usme, Sumapaz y Santafé.
- La suscripción del Convenio 365/2009 para la construcción de un Banco de Semillas de alimentos andinos ancestrales en las localidades de Chapinero y Santafé.
- La realización de mercados campesinos presenciales en 5 localidades en los barrios de Alcalá, Villa Luz, Álamos Norte, Suba, Policarpa, Olaya, Marruecos, Arborizadora Baja, Fontibón y Kennedy, los cuales contaron con la participación de 60 municipios

de los departamentos de la Región Central y logrando la vinculación de productores campesinos.

- Se brindó asistencia técnica agropecuaria a pequeños y medianos productores del sector rural del D.C., a través de las Unidades Locales de Asistencia Técnica Agropecuaria y Ambiental -ULATA-, creadas en las localidades de Sumapaz, Usme, Ciudad Bolívar, Santafé, Chapinero y Suba.

Para la línea promoción de la integración regional, se identificó que en el 2009 se dio un avance cualitativo en la estructuración y puesta en marcha de los servicios del plan maestro basados en una estrategia de gestión territorial que llegó a 19 localidades de Bogotá y centró esfuerzos en las localidades prioritarias por vulnerabilidad social y operativa en el abastecimiento alimentario: Ciudad Bolívar, Bosa, Usme, San Cristóbal y Suba; adicionalmente, se realizó el diagnóstico predial de Usme.

En la línea de consolidación del abastecimiento de las localidades de Bogotá, durante el 2009, se avanzó un 63% en la construcción de la plataforma logística que llegó a la fase de mampostería y acabados y se realizó la proyección de las plataformas logísticas para el abastecimiento en las localidades de Bosa y Suba.

Para el año 2010, se desarrolló la estrategia de gestión territorial con la puesta en marcha las oficinas locales de Ciudad Bolívar y San Cristóbal, y se avanzó en la construcción y definición de la figura jurídica de la plataforma Logística y comercial Lucero – Tesoro como instrumento para el logro de mejoramientos competitivos en la distribución de alimentos en la localidad de ciudad Bolívar. De igual forma, se adelantaron acciones de supervisión del mejoramiento y reforzamiento estructural de las plazas distritales de Kennedy, Perseverancia, San Benito, Siete de Agosto, Trinidad Galán y Santander.

Para este mismo año, se vincularon 6931 actores al uso de los servicios del PMAAB: tenderos y pequeños distribuidores de alimentos, comerciantes de plazas de mercado, y organizaciones sociales de apoyo alimentario. Se abordaron los comerciantes de las localidades de San Cristóbal, Usme, Tunjuelito, Bosa, Kennedy, Ciudad Bolívar, Puente Aranda, Rafael Uribe y Santafé y resultó en 4.883 vinculados a los servicios del PMAAB que fueron capacitados y acompañados técnicamente en materias de aseguramiento de la calidad y manipulación de alimentos en las tiendas, apoyo para la realización de negociaciones directas de alimentos disminuyendo intermediación y los precios de los alimentos, promoción de redes, acceso a crédito y financiamiento, capacitación en procesos de logística, alfabetización digital, formalización y fortalecimiento administrativo.

Se continuó fortaleciendo las organizaciones sociales y comunitarias de apoyo alimentario, contando con 31 redes del mercado solidario que agruparon a 256 organizaciones y 900 puntos de atención en las 19 localidades del D.C.

Finalmente, se planteó un avance en el trabajo con 9 plazas de mercado (Quirigua, Ferias, 7 de agosto, 12 de octubre, 20 de julio, Las Cruces, Kennedy, Santander y Carlos E. Restrepo), en las cuales se registraron un total de 1505 comerciantes, ubicados en 721 puestos, 306 locales y 2 bodegas.

Por su parte, en la línea provisión de alimentos nutritivos, seguros e inocuos, se reportaron avances específicos para las localidades en torno al diseño e implementación de una estrategia de gestión hacia la calidad e inocuidad de los alimentos en el marco del PMAAB que vinculó a 2.102 actores de la demanda de alimentos, mediante las cuales se beneficiaba de manera indirecta a un aproximado de 17.288 personas; adicionalmente, se trabajó en torno al perfil sanitario con comerciantes siete de plazas de mercado: Trinidad Galán, Kennedy, Fontibón, Las Ferias, Quirigua, 12 de octubre y 7 de agosto.

De igual manera se trabajó en una estrategia de movilización social para la construcción de hábitos de consumo y prácticas de alimentación saludable, aplicado a consumidores bogotanos de la localidad de Ciudad Bolívar y se adelantaron acciones de promoción de calidad en el manejo de los alimentos que permitieron que 71 Actores solidarios fueran asesorados técnicamente para la implementación de buenas prácticas de manufactura.

Con el objeto de hacer sostenible el anterior proceso, la secretaría de desarrollo económico capacitó a 25 representantes de comedores comunitarios de la localidad de Ciudad Bolívar, 43 de San Cristóbal y 31 en Usme en buenas prácticas de manufactura; posteriormente, este proceso se llevó a cabo en 20 restaurantes de gastronomía afrocolombiana para la puesta en marcha de la primera fase del fortalecimiento empresarial de Restaurantes y Plataforma del Pescado de comunidades Afro.

Se apoyó a las 20 localidades de Bogotá con proyectos de transformación en lácteos, carnes, panificadoras, dulcerías, postres, helados, vinos entre otras. Se convocaron más de 300 unidades transformadoras de alimentos de las diferentes localidades, 202 iniciaron el proceso y solo 150 culminaron a satisfacción. La localidad con más unidades apoyadas fue Puente Aranda con un número de 20 registros sanitarios.

Sumado a lo anterior, se brindó asistencia Técnica agropecuaria a pequeños y medianos productores del sector rural del D.C., a través de las Unidades Locales de Asistencia Técnica

Agropecuaria y Ambiental -ULATA-, creadas en las localidades de Sumapaz, Usme, Ciudad Bolívar, Santafé, Chapinero y Suba, trabajando además en promoción de buenas prácticas agropecuarias bajo la coordinación técnica de la Secretaría Distrital de Ambiente.

Finalmente, en la línea de protección del recurso hídrico, se evidenció solo una acción en torno a programas de eliminación del retamo espinoso (ulex sp) en restauración, que favoreció la mitigación de los incendios forestales principalmente en las zonas de reserva. El trabajo interinstitucional en la Mesa de Acueductos permitió un diagnóstico de los acueductos veredales para la zona de Usme, Sumapaz y Ciudad Bolívar; los permisos de aprovechamiento de agua con la CAR y Parques Nacionales se actualizaron, y la Superintendencia de Servicios Públicos se integró a la mesa, con el propósito de lograr el cumplimiento de las condiciones sanitarias y administrativas mínimas en las juntas o asociaciones de usuarios para que el agua que llegue para consumo al interior de las residencias fuera potable y que las comunidades tuvieran el manejo de estos acueductos en perfectas condiciones de uso y sostenibilidad para el beneficio de ellos mismos.

La mayoría de acciones generadas en este eje de la política fueron implementadas por la Secretaría Distrital de Desarrollo Económico y en algunas acciones con la asistencia técnica por la Secretaria de Ambiente. Si bien, en el análisis se pudo identificar los avances por eje y línea estratégica, no logro identificarse la implementación de las acciones frente los objetivos y metas propuestas en los planes locales de SAN, para este periodo de gobierno, ya que no se contó con los informes de implementación de estos.

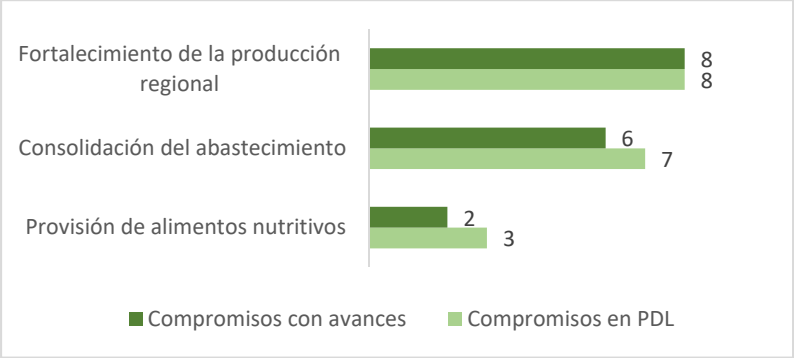
- *El eje disponibilidad en los Planes de Desarrollo Local*

Por otra parte, teniendo la otra fuente de información disponible para el análisis de la implementación, se evalúo la manera como la PPSAN se articuló con los Planes Locales de Desarrollo durante este periodo de gobierno en la dimensión de disponibilidad. En diez localidades de la ciudad no se definieron intervenciones relacionadas con el eje de disponibilidad en sus planes de desarrollo. Las otras diez localidades que plasmaron y desarrollaron intervenciones se concentraron principalmente a las líneas de trabajo de fortalecimiento de la producción regional y de la economía campesina y la consolidación del abastecimiento en las localidades, es decir se establecieron las intervenciones de acuerdo con las metas del Plan Distrital de Desarrollo. En total se identificaron 18 compromisos en el eje de disponibilidad en los Planes de Desarrollo Local, de estas se presentaron avances en 16 compromisos[14]. No se encontraron intervenciones en los planes de desarrollo local

14 En dos compromisos se presentó un avance del 0%.

relacionadas con las líneas de trabajo en protección de los recursos hídricos y promoción de la integración regional. (Ilustración18)

Ilustración 18 Compromisos vinculados al eje de disponibilidad en los Planes de Desarrollo Local 2008-2012



Fuente: elaboración propia con información de los Planes de Desarrollo Local 2008-2012 y (SDP - SEGPLAN, 2012)

Sobre la línea de trabajo en fortalecimiento de la producción regional, en los planes locales se establecieron las siguientes intervenciones:

- En Bosa, se propuso apoyar la implementación del proyecto de la plataforma logística y comercial de Bosa dentro del marco de plan maestro de abastecimiento de alimentos y seguridad alimentaria de Bogotá. Esta intervención tuvo un avance importante, durante su ejecución se generaron actividades de capacitación a 126 vendedores informales mediante un esquema de unidad productiva asociativa, 15 organizaciones de comedores comunitarios. Asimismo, se realizaron dos ferias de comercialización y dos ruedas de negocios.
- En Teusaquillo, la alcaldía local se comprometió en su Plan de Desarrollo a promover 2 alianzas para el fortalecimiento del abastecimiento de alimentos para la localidad, este proyecto presentó un avance del 100%.
- En el caso de los Mártires, durante este periodo se crearon dos redes solidarias de abastecimiento alimentario y se apoyó el programa de acceso a las redes solidarias de abastecimiento alimentario a la bancarización y crédito desde programas de nivel distrital. De esta forma, se cumplieron los compromisos definidos en el Plan de Desarrollo Local.
- En Santa fe se estableció proyecto de promoción de un canal de comercialización de productos de la economía campesina (participación en ferias, escenarios locales Distritales y Nacionales); en el marco de este proyecto durante el periodo de gobierno se realizaron en la localidad dos ferias.
- En el caso de San Cristóbal, el Plan local estableció como intervención la implementación del plan Maestro de abastecimiento a través de la conformación de

una red integrada por 200 tenderos, desde la perspectiva de Agro y Nutri-Redes. Este proyecto no tuvo ningún avance durante este periodo de gobierno.

- En Candelaria se creó un canal de comercialización de los productos de la comunidad campesina y/o indígena en el marco del pan maestro de abastecimiento y se formalizó una alianza pública regional para el mejoramiento del abastecimiento, en estas dos intervenciones se presentó un avance del 100%.
- Durante este periodo, en Sumapaz se promovieron dos eventos de intercambio de productos alimenticios y semillas, así como de saberes en los ámbitos local, regional y distrital, en el Plan Local, el compromiso del cuatrienio fue desarrollar cuatro eventos. Adicionalmente, se fortalecieron 257 campesinos con iniciativas agropecuarias diversificadas en coordinación con la ULATA.

En relación con las líneas de trabajo de consolidación del abastecimiento y provisión de alimentos nutritivos se encontraron las siguientes intervenciones en las localidades:

- En la localidad de Antonio Nariño, se cofinanció el mejoramiento y adecuación de la infraestructura de las plazas de mercado de los barrios Santander y Restrepo, cumpliendo con el 100% de la meta propuesta en el Plan de Desarrollo Local.
- En Rafael Uribe Uribe, durante el periodo 2008-2012 se creó e implementó un plan de abastecimiento que vinculó a actores del sector alimentario en la localidad. Además, se fortaleció un mercado para la comercialización y distribución directa de los productores locales y se implementó un programa de alternativas comerciales temporales para mujeres de la localidad. Estas acciones permitieron un avance del 100% en los compromisos definidos en el Plan de Desarrollo Local, ligados al eje de disponibilidad.
- En Ciudad Bolívar se generaron 2 procesos para vendedores informales y formales que estimuló la legalidad de la actividad comercial, la asociatividad y el desarrollo productivo de sus unidades productivas, cumpliendo con el 100% de los compromisos establecidos en el Plan de Desarrollo Local y vinculados al eje de disponibilidad.

Finalmente, se identificaron tres compromisos relacionados con la línea de provisión de alimentos nutritivos, seguros e inocuos, de las cuales se destacan los avances en Teusaquillo y Candelaria, donde se capacitaron a los actores (35 en Candelaria y 180 en Teusaquillo) de la cadena de abastecimiento para garantizar la calidad e inocuidad de los alimentos. En Chapinero, el Plan de Desarrollo Local planteó como compromiso establecer por lo menos 2 nutri-redes vinculadas al plan maestro de abastecimiento y dos agro-redes de acuerdo con las restricciones de la reserva forestal protectora bosque oriental de Bogotá, aunque no se presentó ningún avance en este compromiso.

b. *Eje de acceso de toda la población a los alimentos y al agua potable de forma autónoma y en igualdad de condiciones y oportunidades.*

Las problemáticas priorizadas en este eje de la PPSAN tienen que ver con aquellos aspectos que hacen referencia a las causas estructurales de la inseguridad alimentaria y nutricional, siendo la causa más frecuente y presente en todas las localidades el desempleo y la pobreza, asociada a los bajos o insuficientes ingresos económicos que no permiten el acceso a ciertos alimentos, el bajo nivel educativo, las altas tasas de empleo informal y subempleo y poca oferta de empleo formal; ésta situación se presenta en especial en las localidades en las que predominan los estratos socioeconómicos 1 y 2.

Por su parte, en las localidades como Chapinero, Teusaquillo, Puente Aranda y Barrios Unidos en donde predominan estratos 3 o 4, la problemática identificada tiene que ver la "pobreza vergonzante", esta pobreza es característica de personas que su vivienda se encuentra ubicada en estratos altos, sin embargo, sus ingresos son bajos y no les permiten tener un nivel de vida adecuado afectando el acceso a los alimentos de calidad y con bajas probabilidades de que puedan acceder a los programas sociales pues su estrato socioeconómico o nivel del SISBEN los excluyen de los criterios de priorización.

Otras de las problemáticas identificadas relacionadas con la inseguridad alimentaria fue el aumento de hogares con jefatura femenina y el alto costo de los alimentos como la carne, pescado, pollo, verduras y hortalizas.

Si bien las problemáticas identificadas corresponden a los determinantes de la SAN, la priorización de problemáticas no se dio en este sentido, sino que fueron priorizados de manera importante aquellos relacionados con la falta de acceso a los programas de apoyo alimentario. Con esta problemática se propusieron distintas alternativas de solución, sin embargo, no siempre se guardó coherencia entre lo que se priorizó como problema, la estrategia que se planteó, los objetivos a 5 años, las metas a 1 año (2009) y la meta en el año 2013.

Pese a que las problemáticas priorizadas correspondían a causas estructurales de la SAN, la mayoría de las estrategias para la solución se encausaron en facilitar el acceso de la población vulnerable a los diferentes programas de ayuda alimentaria, para ello, se proponía ampliar coberturas, flexibilizar los lineamientos o criterios de inclusión, visibilizar las problemáticas sociales de la localidad con el fin de que se permitiera ingreso de personas que no cumplían los criterios de inclusión y generar movilización ciudadana y corresponsabilidad de los usuarios en los programas.

- *Avances eje de acceso de los planes locales de SAN*

El desarrollo de las acciones planteadas en los Planes Locales de SAN se realizó a través de la lectura y análisis de los informes de avance de implementación de la PPSAN elaborados por la UTA. Se tomaron en cuenta aquellas acciones que fueron específicamente detalladas con ejecución en localidades. De esta manera, lograron identificarse los siguientes avances por línea de acción del eje de acceso.

Con relación al abastecimiento de la población a precio justo, únicamente fue posible identificar las acciones para el año 2009 y 2010 en donde se destaca la plataforma lucero tesoro construida, la suscripción del convenio 227 de 2010 con CORPOICA para el diagnóstico de Buenas Prácticas de Manufactura en la Plaza Comercial y Plataforma logística; frente a las plazas de mercado distritales, el IPES tenía la administración de las 19 plazas de mercado distritales y en este marco se trabajaron acciones en torno a: a) la administración, capacitación, acompañamiento y sensibilización en las 19 plazas públicas. b) Modernización del equipamiento de las plazas Restrepo, Quirigua, veinte de Julio, Ferias, Fontibón y Luceros. c) Planes de regularización y manejo de forma oportuna, conforme a lo ordenado por el POT y el Decreto 315 de 2006 de las siguientes plazas de mercado: Perseverancia, Siete de Agosto, Kennedy, Trinidad Galán, Santander y San Benito.

Frente a la línea de acción de apoyo alimentario a poblaciones vulnerables, las acciones estuvieron concentradas en los programas establecidos por la SDIS y la SED:

- La SDIS realizó el seguimiento nutricional a 156,453 personas beneficiarias, donde se logró identificar que las localidades con una mayor prevalencia de Desnutrición Aguda y Bajo Peso fueron Bosa, Suba, Tunjuelito, Rafael Uribe Uribe, Kennedy y Ciudad Bolívar.
- La Secretaría de Educación Distrital, desarrolló acciones complementarias al proyecto de alimentación escolar tales como los festivales de la Nutrición y la Actividad Física en los colegios oficiales del Distrito. En el 2011 se realizaron 50 festivales de la Nutrición y la Actividad Física en las localidades de San Cristóbal, Usme, Tunjuelito, Engativá, Puente Aranda y Suba con la participación de 23.388 estudiantes, 328 docentes y 307 padres de familia, proceso trabajado de forma conjunta con la Secretaria Distrital de Salud.
- La SED en alianza con la empresa privada, la Corporación Día de la Niñez, en articulación con los hospitales públicos de Pablo VI, del Sur, Vista Hermosa, Centro Oriente y Engativá, desarrolló la estrategia "niños y niñas activos", con la participación de 30 profesionales de salud (multiplicadores) y 67 docentes de primer ciclo educativo de las localidades de Santafé, Bosa, Kennedy, Engativá, Mártires, Candelaria y Ciudad Bolívar, por medio de la cual implementan actividades de

promoción de la actividad física y desarrollo psicomotriz con estudiantes de 13 colegios y 15 sedes (Codema, John F Kennedy, Gabriel Betancourt, Cafam Bellavista, Manuel Elkin Patarroyo, Cafam los Naranjos , Fernando Mazuera (sede B, C y D), Morisco, República de Guatemala, San Francisco de Asís, Integrado la Candelaria, María Mercedes Carranza y Compartir el Recuerdo). Lo anterior generó beneficio a 2.159 estudiantes.

Para la línea *promoción de procesos productivos para el autoconsumo de alimentos saludables, inocuos y adecuados nutricionalmente* se identificaron acciones realizadas principalmente por la SDS y la SDA:

- SDS: Sumapaz. Desarrollo de actividades de trueque.
- SDA: Implementación de huertas para autoconsumo y diversificación de la dieta en familias campesinas del sector rural del D.C., a través de las Ulata y la Secretaría Distrital de Ambiente.

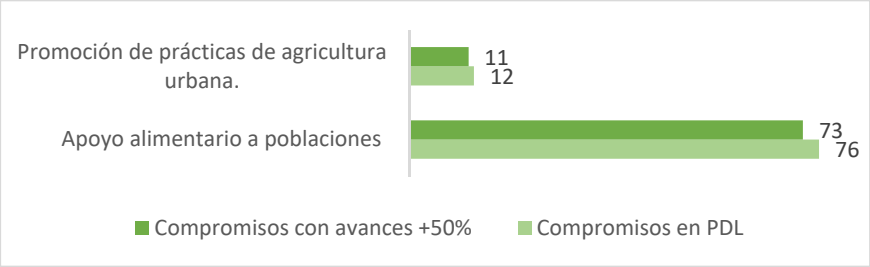
Finalmente, en la línea de Promoción de prácticas de agricultura urbana se identificó que la SDS y Jardín Botánico de Bogotá brindaron asesoría y acompañamiento a procesos de agricultura urbana en las localidades de Rafael Uribe, Uribe, San Cristóbal, Suba.

- *El acceso a los alimentos en los Planes Locales de Desarrollo*

Por otra parte, frente al análisis de la implementación de la PPSAN a través de los Planes de Desarrollo Local, se encontró que todas las localidades definieron compromisos en el marco de la SAN relacionadas con la provisión de alimentación a las poblaciones vulnerables y en 11 localidades se establecieron compromisos con la promoción de la agricultura urbana. No se identificaron compromisos en los Planes de Desarrollo Locales en las líneas de abastecimiento a precios justos, extensión de acueducto y alcantarillado, promoción de trabajo e ingresos a población vulnerable y la promoción de procesos productivos.

En consecuencia, se infiere que, en el marco de los Planes de Desarrollo Local, las administraciones locales interpretaron la política en términos la provisión de alimentos para las personas que no tienen los recursos o capacidades para alcanzarlo; en esta línea de acción se identificaron 76 compromisos de los cuales 73 tuvieron avances superiores al 70%. Los compromisos se concentraron en fortalecer y aumentar el número de comedores comunitarios en las localidades, aumentar el número de cupos en los comedores, el suministro de refrigerios escolares y comida caliente a los estudiantes, el suministro de complementos nutricionales y la entrega de bonos para alimentos a poblaciones vulnerables. (Ilustración 19)

Ilustración 19 Compromisos en los Planes de Desarrollo Local relacionados con el eje de acceso



Fuente: elaboración propia equipo OBSSAN UN con información de (SDP - SEGPLAN, 2012)

La otra línea de acción con compromisos por parte de las administraciones locales fue la promoción de la agricultura urbana. A continuación, se desarrollan las intervenciones propuestas en las localidades en el tema de agricultura urbana:

- En Santa Fe se plantearon las siguientes intervenciones: (1) apoyo para la ampliación de la plataforma productiva de alimentos en zona urbana en colegios y rural. (2) mejoramiento de las condiciones de infraestructura, dotación, y equipamiento de 3 huertas escolares. (3) Adecuación de espacios para la modalidad y además, se propuso gestionar con entidades e instituciones del orden distrital y nacional la creación y ejecución de estrategias interinstitucionales que mejoraran las condiciones de vida, mediante procesos productivos, acceso a bienes y servicios desde la atención complementaria a poblaciones víctimas del desplazamiento forzado, beneficiando a 1.200 personas focalizadas.
- La localidad de Santa fe propuso capacitar y prestar asesoría técnica en prácticas de agricultura urbana, huertas caseras y cultivo de especies nativas, plantas aromáticas, medicinales y otras, beneficiando a 2.000 habitantes incluyendo a los grupos étnicos, que permitiera generación de ingresos para las familias. La propuesta en Usme se centró en aumentar la cobertura de los programas de atención, promoción e implementación de prácticas de agricultura urbana a 50 unidades familiares por año.
- Otra de las localidades con un paquete de actividades interesantes en el tema de agricultura urbana fue Bosa, quien se propuso: (1) implementar 100 huertas familiares para la población en condición de vulnerabilidad, (2) promover la implementación de la red de agricultura urbana comunitaria y (3) consolidar la organización de 500 familias y/o grupos sociales urbanos y rurales de la localidad, en buenas prácticas de producción limpia.
- En el caso de los Mártires se propuso como actividades fomentar la enseñanza de agricultura urbana casera para la localidad, por medio de capacitación y convenios y apoyar 10 grupos de agricultura urbana en la localidad Antonio Nariño durante los

cuatro años y en Antonio Nariño se desarrolló un programa de agricultura urbana, cultivos hidropónicos, lombricultura y/o compostaje, entre otros.

c. *Eje Prácticas de alimentación y modos de vida saludables en el marco de la diversidad cultural*

Este eje se caracterizó por agrupar problemáticas relacionadas con el bajo consumo de frutas y verduras, alto consumo de carbohidratos y azúcares simples acompañado de dietas bajas en alimentos fuentes de proteína en especial en hogares de los estratos socioeconómicos bajos. De igual forma, se presenta como problemática la baja duración de la lactancia materna exclusiva y total. Las anteriores problemáticas fueron asociadas al "desconocimiento que existe en la mayoría de la población sobre las prácticas de consumo alimentario adecuadas" y publicidad engañosa. Otra problemática identificada fue la venta de alimentos "poco saludables" en las tiendas escolares.

Se resalta, que esta categorización de los problemas no estuvo dada en todas las localidades así, ya que en algunas el problema fue la "falta de articulación interinstitucional en los procesos educativos en diferentes temas de alimentación con estrategias que permitieran lograr impacto en la población", mientras en otras fue la "falta de unificación de criterios sobre alimentación entre los profesionales de las diferentes instituciones encargados de orientar frente a prácticas de alimentación", debido a que desde cada entidad y entre profesionales se manejaban conceptos diferentes, sumado a la falta de acuerdos acerca de la población a intervenir" lo cual fue un indicativo de la necesidad de fortalecer herramientas para la planificación en SAN.

La mayoría de los objetivos y metas propuestas estuvieron encaminadas a la capacitación de la comunidad en hábitos y estilos de vida saludables enfatizando en niños y niñas en edad escolar, generar redes de tenderos escolares saludables en la localidad de Fontibón, estrategias para la unificación de criterios técnicos para brindar orientación frente a la educación alimentaria y nutricional que conllevaran al mejoramiento de los hábitos alimentarios. Finalmente, se resalta que solo en la localidad de Fontibón lograron cuantificar la meta, para el abordaje de este eje de los planes de SAN.

- *Avances Planes Locales de SAN Prácticas de Alimentación y Modos de vida saludable*

En la línea *promoción, protección y defensa de la lactancia materna y de la alimentación infantil saludable* se identificó la evaluación externa para la acreditación la Sala Amiga Comunitaria de la Localidad de Bosa, la consolidación de grupos de apoyo de la lactancia en la localidad de Tunjuelito y Bosa y avances en este proceso en la localidad de Barrios Unidos, Usme, Fontibón y San Cristóbal; para el año 2011, se realizaron 6 jornadas para la

sostenibilidad de las Salas Amigas de la Familia Lactante en las Subdirecciones Locales para la Integración Social de Barrios Unidos – Teusaquillo, Kennedy, Suba, Chapinero, Tunjuelito y Rafael Uribe Uribe, donde participaron 102 personas representantes de los jardines infantiles de estas localidades.

En la línea de *prácticas de alimentación y vida saludables en el marco de la diversidad cultural*, se pudo identificar la celebración del mes de la lactancia materna en las 20 localidades y para la línea de *promoción y protección de la alimentación saludable y la actividad física en todas las etapas del ciclo vital humano*, se resaltan avances en:

- En el año 2008, se hizo la Implementación del programa TU VALES por la SDS "vive mejor, aliméntate saludablemente, lidera cambios, ejercítate con frecuencia y se feliz" en las 20 localidades del D.C., con la participación aproximada de 226 grupos de cuidadoras de hogar, correspondientes a 4950 cuidadoras aproximadamente, programa que tuvo una duración promedio de 4 a 5 meses.
- Para el año 2009, la SDS en el proceso de promoción de prácticas de alimentación saludable generó acciones a nivel local en los ámbitos familiar, laboral, institucional, comunitario y escolar, contando con 6 intervenciones.
- En el ámbito Laboral se desarrolló una estrategia integrada de promoción de prácticas alimentarias, promoción de actividad física con la metodología de acciones basadas en comunidad. La experiencia se realizó en 5 localidades: Fontibón, Usme, Usaquén, Tunjuelito y San Cristóbal y se trabajó con 45 grupos, donde participaron 664 personas entre conductores, estilistas, vendedores/as de plazas de mercado, padres trabajadores de Jardines, usuarios trabajadores de comedores y personas de oficios varios.
- Frente a la promoción de prácticas alimentarias saludables en la familia gestante, esta intervención se realizó a través de 10 ESE (Suba, El Sur, Vista Hermosa, Chapinero, San Cristóbal, Bosa, Usme, Engativá, Rafael Uribe y Centro Oriente), donde se formaron 63 grupos con los cuales se llevó un proceso de formación mensualmente partiendo de la lectura de necesidades, beneficiando a un total de 2099 personas; adicionalmente, en el Hospital de Centro Oriente se llevó a cabo un proyecto especial con la población en situación de desplazamiento pertenecientes a la comunidad Emberá donde se realizó un estudio de las prácticas de alimentación en las gestante y menores de 5 años y elaboración de material educativo adaptado a la lengua propia de esta comunidad.
- Con relación a la promoción de prácticas alimentarias saludables en las personas beneficiarias de los comedores y otros grupos comunitarios, este proceso se llevó a cabo en 8 ESE: El Sur, San Cristóbal, Suba, Usme, Tunjuelito, Vista Hermosa y Engativá

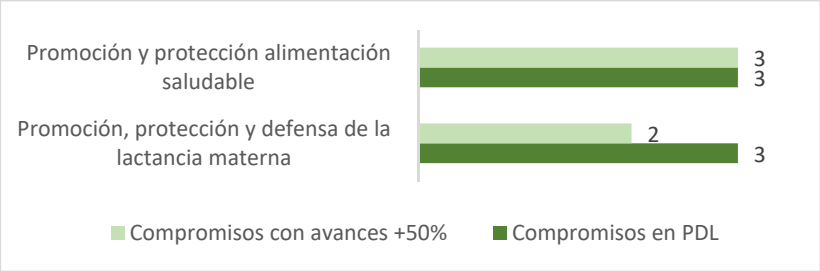
formando 80 grupos donde se realizó con los mismos un proceso de formación, el cual partió de una lectura integral de necesidades y cobertura de 2030 personas.

- El IDRD en coordinación con la SED Implementó de la estrategia Muévete Escolar 2009, con la participación de 46 colegios del Distrito.
- Para el año 2010, en la localidad de Sumapaz con el proyecto especial de seguridad alimentaria y nutricional se abordaron 60 familias, realizando acompañamiento con una periodicidad bimestral. El Jardín Botánico, promovió las buenas prácticas de alimentación por medio de la difusión de la metodología desarrollada por parte del equipo encargado de los temas SAN en el proyecto y adicionalmente se planteó una estrategia integral consistente en articular los componentes de emprendimiento y grupos poblacionales para el mejoramiento de la calidad de vida. Estos talleres fueron desarrollados en las localidades de Suba, Usaquén, Bosa, Kennedy, Fontibón, Tunjuelito, San Cristóbal, Barrios Unidos, Engativá, Teusaquillo, Los Mártires, Candelaria, Rafael Uribe Uribe, con agricultores urbanos en proceso de formación (capacitación teórico-práctica de agricultura urbana) o ya experimentados e inscritos en la Red Distrital de Agricultores Urbanos
- El programa TU VALES se ejecutó en 16 localidades del Distrito Capital (Barrios Unidos, Chapinero, Usme, Usaquén, Santafé, Mártires, Kennedy, Puente Aranda, Bosa, San Cristóbal, Engativá, Suba, Tunjuelito, Ciudad Bolívar, Rafael Uribe Uribe y Fontibón)

- *Las prácticas de alimentación y modos de vida saludables en los Planes Locales de Desarrollo*

En este eje se plasmaron pocas intervenciones en los planes de desarrollo local, estas se enfocaron a la línea de acción en promoción, protección y defensa de la lactancia materna, con la identificación de 6 compromisos. A continuación, se relacionan los compromisos plasmados en los Planes de Desarrollo Local. (Ilustración 20)

Ilustración 20 Compromisos en los Planes de Desarrollo Local 2009-2012 relacionados con el eje de promoción de prácticas saludables



Fuente: elaboración propia con información de (SDP - SEGPLAN, 2012)

- En San Cristóbal en el marco del compromiso establecido en el PDL se brindó suplemento de hierro y vitamina A, a 17.000 niños y niñas menores de 12 años habitantes, formándolos en hábitos de alimentación y vida saludable (un cumplimiento del 147 de la meta planteada%).
- En Tunjuelito, se caracterizó y realizó seguimiento a 180 mujeres gestantes mediante controles prenatales y el fomento a la lactancia materna para garantizar la seguridad alimentaria en menores de 1 año, se cumplió la meta en un 88%.
- En Los Mártires se propuso elaborar material pedagógico instructivo para promover la lactancia materna exclusiva hasta los seis meses y apoyar con refrigerios las salas de lactancia materna de la localidad. No se reportó el avance en esta meta.
- En la Candelaria se propuso realizar una campaña anual para promover la seguridad alimentaria en las niñas, niños, primera infancia y adolescentes.
- En Rafael Uribe Uribe se beneficiaron a 500 personas (62,5% de los beneficiados proyectados) a través de actividades para el fortalecimiento de la salud, tales como programas integrales de actividad física, ocupacional, lenguaje y hábitos nutricionales que fomenten estilos de vida saludable, con énfasis en infancia y persona mayor.

d. Eje nutrición y entornos saludables

Desde el planteamiento del eje de nutrición y entornos saludables, las principales problemáticas que fueron priorizadas fueron las inadecuadas condiciones de insalubridad en el medio ambiente, asociadas principalmente a las malas prácticas de higiene y cuidado; este es el caso de las localidades de Bosa, Engativá, Suba, Los Mártires, Antonio Nariño, La Candelaria, Tunjuelito y Rafael Uribe Uribe.

El siguiente problema priorizado en la lista fue la desnutrición de niños y niñas menores de 5 años incluyendo el bajo peso al nacer, seguido de la falta de inocuidad de alimentos en las localidades de Chapinero, Santafé y San Cristóbal. Localidades como Kennedy y Sumapaz difieren de las anteriores problemáticas en tanto que la primera priorizó el abandono de los adultos mayores y la segunda la falta de corresponsabilidad de la población con las acciones para el cuidado medio ambiental.

Para estas problemáticas se plantearon objetivos y metas que buscaban mitigar el impacto en la SAN, por ello, se propusieron realizar jornadas de capacitación y sensibilización a la comunidad, seguimiento a las canalizaciones para los niños y niñas en situación de desnutrición identificados, elaboración e implementación de programas de educación alimentaria y nutricional.

Como avance, solo fue posible identificar, la implementación de 28 planes de entornos saludables en el Distrito Capital, capacitación a 300 núcleos de gestión de 300

microterritorios de salud a su casa y realización de Iniciativas productivas en los microterritorios de salud a su casa del hospital de Chapinero.

- *Nutrición y entornos saludables en los Planes Locales de SAN*

En el eje de nutrición y entornos saludables se identificaron pocos compromisos en los planes de desarrollo local. A continuación, se presentan los compromisos en las localidades de Santa Fe y Tunjuelito donde se realizaron algunas actividades de atención y seguimiento de alteraciones nutricionales según el ciclo vital. Se destacan a continuación los principales hallazgos:

- En la localidad de Santa Fe se identificó como compromiso la atención en programas de salud a población local urbano-rural principalmente a las no adscritas a la Seguridad Social, en los temas de citología y examen de seno, métodos de planificación para hombres y mujeres, lactancia materna y salud mental para niños y niñas (meta 400 personas). No se reportó el avance en este compromiso.
- En Tunjuelito se vincularon a 2492 niños, niñas y jóvenes (en el PDL se proyectaron 2000 personas) en jornada extraescolar con seguimiento nutricional con refrigerio.

4.2. Periodo de Gobierno 2012-2016

4.2.1. Nivel Distrital

La Alcaldía de Gustavo Petro bajo la consigna de Bogotá Humana estableció el Plan Distrital de Desarrollo 2012 – 2016 que tuvo como objetivo general mejorar el desarrollo humano de la ciudad a través de la reducción de la segregación social, de enfrentar el cambio climático y defender lo público, dando prioridad a la primera infancia y a las y los jóvenes. Bajo estos propósitos, el PDD se estructuró sobre tres ejes estratégicos:

- Una ciudad que reduce la segregación y la discriminación: el ser humano en el centro de las preocupaciones del desarrollo
- Un territorio que enfrenta el cambio climático y se ordena alrededor del agua.
- Una Bogotá en defensa y fortalecimiento de lo público.

Bajo estos objetivos y estos ejes estratégicos, se desarrollaron programas relacionados con la Seguridad Alimentaria y Nutricional. De esta manera, el artículo 15 del Plan Distrital de Desarrollo 2012-2016 estableció el programa de soberanía y seguridad alimentaria y nutricional con el propósito de:

> *"Favorecer la disponibilidad regional de alimentos, la garantía del acceso físico y económico de la canasta básica de los alimentos en el Distrito Capital, en condiciones*

de equidad, suficiencia, sustentabilidad y calidad; reducir la malnutrición de la población con prioridad en niñas y niños y adolescentes y generar prácticas y condiciones para una alimentación saludable." (Plan Distrital de Desarrollo 2012-2016, art. 15)

Además, otro de los propósitos de este programa fue la apuesta por la soberanía alimentaria a través de la intervención de la cadena de abastecimiento en perspectiva regional y la construcción de un sistema público de abastecimiento de alimentos para la ciudad. Para lograr estos propósitos el programa estableció cuatro proyectos prioritarios para el periodo 2012-2016:

- Disponibilidad y acceso de alimentos en el mercado interno a través del abastecimiento
- Apoyo alimentario y nutricional inocuo y seguro, acorde con la diversidad étnica y cultural y con enfoque poblacional.
- Fortalecimiento del sistema distrital de Plazas de mercado
- Agricultura urbana y periurbana.

Si bien el programa de soberanía y seguridad alimentaria y nutricional recoge la mayoría de las metas vinculadas al desarrollo de la PPSAN, a partir del análisis de los informes de seguimiento de la PPSAN elaborados por la CISAN se identificaron otros programas asociados a SAN incluidos en el PDD, los cuales se articularon durante este periodo para el desarrollo de la política, es posible que otros programas estuvieran relacionados con las líneas de acción de la política pero al no ser incluidos en el seguimiento realizado por la CISAN no se tuvieron en cuenta en el análisis (por ejemplo el programa de rehabilitación y restauración de la estructura ecológica principal y de los espacios del agua). Así, uno de los programas asociados a SAN identificado a partir de los Balances de la CISAN, es el programa de Desarrollo Integral de la Primera Infancia que estableció como proyecto prioritario *creciendo saludables* cuyo propósito central fue el fortalecimiento de la promoción de la salud y garantía del acceso, igualdad y disponibilidad de una alimentación sana y equilibrada para todos los niños y las niñas desde la gestación.

El otro programa fue el de *ruralidad humana* que tuvo como propósito "revalorizar la población campesina como actor central del desarrollo rural y de los procesos de conservación del patrimonio ambiental" (Alcaldía Mayor de Bogotá, 2012); en el marco de este programa se estableció el proyecto agrario de sustentabilidad campesina distrital que recoge las acciones en SAN vinculadas al fortalecimiento de la economía campesina. El programa *territorios saludables y red de salud para la vida desde la diversidad* estableció el proyecto prioritario *salud para el buen vivir* que tuvo como objetivo fortalecer "la promoción de la salud, la detección y la prevención de la enfermedad para favorecer la información y la

educación familiar y comunitaria en los territorios, e incorporar enfoques diferenciales" (íbid.); en el marco de este programa se definieron unas series de metas relacionadas con los ejes de prácticas de alimentación saludable y nutrición y entornos saludables. También se destacan los programas de Ejercicio de las Libertades Culturales y Deportivas y Lucha contra distintos tipos de discriminación y violencias que involucran proyectos y metas relacionados con los ejes de la PPPSAN.

Como se puede observar en la tabla 20, todos los ejes tuvieron programas, proyectos e indicadores dentro del PDD 2012-2016. Además, hay una serie de elementos relevantes de la relación entre la PPSAN y el PDD 2012-2016:

- Se encuentra al igual que en el PDD 2008-2012 un mayor énfasis en el eje de disponibilidad y de acceso, en términos de las metas definidas por el Plan Distrital. En concreto, el eje estratégico de disponibilidad cuenta con 12 metas de gestión, además, la línea de acción de consolidación del abastecimiento en las localidades tiene asociadas 8 metas.
- A partir de una mirada de la soberanía se evidencia la importancia en el Plan del fortalecimiento de la economía campesina (3 metas de gestión) y de la promoción de la integración regional (1 meta de gestión).
- No se encuentran proyectos y metas relacionadas con SAN que aborden el derecho al agua, un elemento central del referencial de la PPSAN.
- Si bien se dio un proceso de identificación de programas y proyectos para ser armonizados con la PPSAN, es importante destacar que estos no fueron pensados desde la filosofía de la política, sino que fue un ejercicio contrario de intentar ubicar lo planteado en el PDD para dar alcance a la implementación de la política de SAN, ejercicio motivado por la CISAN – UTA.

Tabla 20 Relación entre los ejes estratégicos y las líneas de la PPSAN con los programas, proyectos e indicadores del PDD 2012-2016

EJE	LINEA DE ACCION	PROGRAMA	PROYECTO PRIORITARIO	METAS DE GESTIÓN Y DE RESULTADOS
Disponibilidad de alimentos suficientes, adecuados nutricional y culturalmente e inocuos y de agua en la cantidad mínima esencial y con la regularidad y sostenibilidad necesarias para el consumo humano.	Fortalecimiento de la producción regional de alimentos y de la economía campesina	Ruralidad Humana	Proyecto Agrario de sustentabilidad Campesina Distrital	1. Articular la oferta campesina de 20 veredas con escenarios públicos y privados de la demanda alimentaria del distrito. 2. Apoyar a 1000 unidades familiares de economía campesina en actividades de reconversión productiva con sistemas agrarios sostenibles. 3.Promover 10 alternativas productivas en actividades diferentes a la producción de alimentos
	Protección de los recursos hídricos			
	Promoción de la integración regional - Abastecimiento a precio justo	Soberanía y Seguridad Alimentaria y Nutricional	Apoyo alimentario y nutricional inocuo y seguro, acorde con la	4.Vincular a 7.000 productores campesinos de la región central y ruralidad bogotana en procesos de comercialización

EJE	LINEA DE ACCION	PROGRAMA	PROYECTO PRIORITARIO	METAS DE GESTIÓN Y DE RESULTADOS
			diversidad étnica y cultural y con enfoque poblacional.	y producción sostenible en el marco del sistema público distrital de abastecimiento.
	Consolidación del abastecimiento en las localidades del D.C.	Soberanía y Seguridad Alimentaria y Nutricional	Apoyo alimentario y nutricional inocuo y seguro, acorde con la diversidad étnica y cultural y con enfoque poblacional.	5.Vincular a 10.000 minoristas de Corabastos, pequeños comerciantes de alimentos y del mercado solidario al programa del sistema público distrital de abastecimiento. 6.Construir una plaza logística en la Localidad de Bosa.
			Fortalecimiento del Sistema distrital de plazas de mercado	7.Articular las 19 plazas de mercado al sistema de redes de abastecimiento de la ciudad. 8. Lograr que el 100% de las plazas públicas de mercado cumplan con las normas de sismo resistencia. 9. Lograr que el 100% de las plazas públicas de mercado tengan un plan de manejo integral de sus residuos. 10.Lograr 50% de la operación de la plataforma logística los Luceros, incluyendo líneas de servicio a víctimas y afro. 11. Rediseñar el modelo de gestión de las 19 plazas de mercado del Distrito 12. Articular las 19 plazas de mercado al sistema de redes de abastecimiento de la ciudad.
	Provisión de alimentos nutritivos, seguros e inocuos			
2. Acceso de toda la población a los alimentos y al agua potable de forma autónoma y en igualdad de condiciones y oportunidades.	Abastecimiento de alimentos a precio justo	Soberanía y Seguridad Alimentaria y Nutricional	Apoyo alimentario y nutricional inocuo y seguro, acorde con la diversidad étnica y cultural y con enfoque poblacional.	13.Implementar un sistema de información de precios de los alimentos como estrategia de reducción de los costos de la canasta básica de alimentos y bien público de la ciudad.
	Extensión de los servicios públicos domiciliarios de acueducto y alcantarillado			
	Apoyo alimentario a poblaciones en condición de vulnerabilidad alimentaria y nutricional	Soberanía y Seguridad Alimentaria y Nutricional	Apoyo alimentario y nutricional inocuo y seguro, acorde con la diversidad étnica y cultural y con enfoque poblacional.	14. Alcanzar una cobertura de 343.532 personas día con apoyo alimentario.
		Garantía del desarrollo integral de la primera infancia y Construcción de saberes. Educación incluyente, diversa y de calidad para disfrutar y aprender	Creciendo Saludables y Garantía del derecho con calidad, gratuidad y permanencia	15. 890.000 estudiantes de colegios oficiales beneficiados con alimentación escolar
		Garantía del desarrollo integral de la primera infancia.	Creciendo Saludables	16. Brindar alimentación al 100% de los niños y niñas que son atendidos integralmente en las modalidades institucional y familiar.

EJE	LINEA DE ACCION	PROGRAMA	PROYECTO PRIORITARIO	METAS DE GESTIÓN Y DE RESULTADOS
		Lucha contra distintos tipos de discriminación y violencias por condición, situación, identidad, diferencia, diversidad o etapa del ciclo vital.	Aumento de capacidades y Oportunidades incluyentes.	17.Rediseñar 310 comedores comunitarios como "Centros de Referencia y Desarrollo de Capacidades" en los que se capacita y prepara a la población vulnerable económicamente activa para la productividad e inclusión laboral, garantizando la alimentación para ellas y sus familias
	Promoción de alternativas de generación de trabajo e ingresos que mejoren la capacidad adquisitiva de las familias urbanas y rurales de bajos ingresos			
	Promoción de procesos productivos para el autoconsumo de alimentos saludables, inocuos y adecuados nutricionalmente			
	Promoción de prácticas de agricultura urbana	Soberanía y Seguridad Alimentaria y Nutricional	Agricultura Urbana y Periurbana	18.Desarrollo de una red de agricultores urbanos y periurbanos en Bogotá.
3.Practicas de alimentación y vida saludables en el marco de la diversidad cultural.	Promoción, protección y defensa de la lactancia materna y de la alimentación infantil saludable	Garantía del desarrollo integral de la primera infancia.	Creciendo Saludables	19. Promover la atención integral al 100% de las madres gestantes y lactantes
		Territorios saludables y red de salud para la vida desde la diversidad.	Salud para el Buen Vivir	20.Incrementar a 4 meses la lactancia materna exclusiva en los niños y niñas menores de 6 meses, en coordinación y con el apoyo de los demás sectores de la Administración Distrital.
	Promoción y protección de la alimentación saludable y la actividad física en todas las etapas del ciclo vital humano.	Ejercicio de las Libertades Culturales y Deportivas	Cotidianidad libre y activa	21. Garantizar a 1.000.000 de personas, anualmente, el acceso a la oferta deportiva y recreativa en diferentes disciplinas, en condiciones de equidad, inclusión y no segregación
	Protección y promoción de los derechos del consumidor.			
	Reconocimiento, protección y promoción del patrimonio cultural inmaterial vinculado a la producción y el consumo de alimentos			
4. Nutrición y Entornos saludables.	Promoción de entornos saludables	Territorios saludables y red de salud para la vida desde la diversidad.	Salud para el Buen Vivir	22. Desarrollar estrategias integradas de promoción de la salud en actividad física, SAN, trabajo saludable y prácticas saludables en el 100% de los territorios de salud, con coordinación intersectorial.
	Prevención, detección, manejo y control de alteraciones nutricionales, según ciclo vital	Territorios saludables y red de salud para la vida desde la diversidad.	Salud para el Buen Vivir	23.Poner en marcha estrategias de detección y tratamiento de la obesidad en niños, niñas y adolescentes.

Fuente: Plan Distrital de Desarrollo 2012-2015 – Balance de seguimiento de la PPSAN 2012-2015 (CISAN)

Balance de la gestión y procesos por eje de la política

A partir de los balances de seguimiento de la PPSAN elaborados por la CISAN y los informes intersectoriales, se presentan los principales avances durante el periodo de gobierno en cada uno de los ejes de la PPSAN por línea de acción y articulando con las acciones estratégicas definidas por la CISAN; es importante señalar que durante este periodo de gobierno la CISAN no realizó el seguimiento por acciones estratégicas sino por líneas de acción, no obstante desde el ejercicio de análisis reconstruido por la universidad, se realizó un ejercicio de

relación que permitiera comparar el desarrollo de las acciones durante los dos periodos de implementación de PPSAN.

a. *Eje de disponibilidad de alimentos suficientes, adecuados nutricional y culturalmente e inocuos y de agua en la cantidad mínima esencial y con la regularidad y sostenibilidad necesarias para el consumo humano.*

El programa definió como uno de sus proyectos prioritarios "la disponibilidad y acceso de alimentos en el mercado interno a través del abastecimiento"; en el marco de este programa se buscó "garantizar la disponibilidad a los alimentos de la canasta básica con base en la transformación del sistema público de abastecimiento" y "garantizar el funcionamiento de un sistema de información de precios como bien público, el desarrollo de alianzas nacionales y regionales para el mejoramiento de la seguridad alimentaria y de las condiciones de vida del campesinado" (Alcaldía Mayor de Bogotá, 2012).

En la tabla 21 se presentan las 15 metas planteadas en el plan de desarrollo y que responden al eje de disponibilidad. Además, en el programa de ruralidad humana se estableció el proyecto agrario de sustentabilidad campesina distrital, relacionado con el fortalecimiento de la economía campesina. Estos programas fueron desarrollados en su mayoría por la Secretaría de Desarrollo Económico en el marco de la implementación del PMAAB. Además, en la línea de acción provisión de alimentos nutritivos, seguros e inocuos se destacan las acciones desarrolladas por la SDS.

Tabla 21 Líneas de acción, acciones estratégicas y metas del PDD 2012-2016 en el eje de disponibilidad

LINEA DE ACCION	ACCIÓN ESTRATÉGICA	META DE IMPACTO	METAS DE GESTIÓN Y DE RESULTADOS
Fortalecimiento de la economía campesina	a. Mejoramiento de la producción regional de alimentos, a través de la ejecución del PMASAB b. Promoción de instrumentos para la adopción de buenas prácticas agro-ecológicas sostenibles c. Desarrollo y puesta en marcha del Observatorio del PAMASAB	1.Aumentar en un 6% el volumen de producción de la zona rural de Bogotá mediante procesos de reconversión productiva.LB 27.400 Ton/año PMASAB	1. Articular la oferta campesina de 20 veredas con escenarios públicos y privados de la demanda alimentaria del distrito. 2. Apoyar a 1000 unidades familiares de economía campesina en actividades de reconversión productiva con sistemas agrarios sostenibles. 3.Promover 10 alternativas productivas en actividades diferentes a la producción de alimentos
Protección de los recursos hídricos	a. Gestión integral y regional del recurso hídrico, a través de la formulación de Planes de Ordenación y Manejo de Cuencas Hidrográficas del D.C., juntamente con la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca -CAR- y la Unidad Administrativa Especial del Sistema de Parques Nacionales Naturales		
Promoción de la integración regional - Abastecimiento a precio justo	a. Diseño y desarrollo de estrategias regionales de Seguridad Alimentaria y Nutricional mediante acuerdos y convenios con los departamentos de la Región central	2.Reducir a 3% la prevalencia de desnutrición global en niños y niñas menores de 5 años, en coordinación y con el apoyo	4.Vincular a 7.000 productores campesinos de la región central y ruralidad bogotana en procesos de comercialización y producción sostenible en el marco del sistema público distrital de abastecimiento.

LINEA DE ACCION	ACCIÓN ESTRATÉGICA	META DE IMPACTO	METAS DE GESTIÓN Y DE RESULTADOS
	b. Establecimiento de acuerdos de cooperación con gremios de productores, transportadores y distribuidores de alimentos locales y regionales c. Implementación de la estrategia de comunicación y movilidad social del PMASAB d. Desarrollo y acompañamiento a los departamentos de la Región Central, para la implementación de herramientas e instrumentos del PAMASAB	de los demás sectores de la Administración Distrital Línea de Base 5.2%. (Fuente SISVAN 2011. Ref. Patrones OMS) 3.Reducir a 5% el grado de inseguridad alimentaria moderada y severa. Línea de Base 6.1 (Profamilia, DIS; SDP; EDDS 2011)	
Consolidación del abastecimiento en las localidades del D.C.	a. Construcción y puesta en marcha de seis plazas logísticas b. Consolidación del sistema de información del sistema de abastecimiento c. Construcción y puesta en marcha de dos centros de gestión veredal		5.Vincular a 10.000 minoristas de Corabastos, pequeños comerciantes de alimentos y del mercado solidario al programa del sistema público distrital de abastecimiento. 6.Construir una plaza logística en la Localidad de Bosa.
			7.Articular las 19 plazas de mercado al sistema de redes de abastecimiento de la ciudad. 8. Lograr que el 100% de las plazas públicas de mercado cumplan con las normas de sismo resistencia. 9. Lograr que el 100% de las plazas públicas de mercado tengan un plan de manejo integral de sus residuos. 10.Lograr 50% de la operación de la plataforma logística los Luceros, incluyendo líneas de servicio a víctimas y afro. 11. Rediseñar el modelo de gestión de las 19 plazas de mercado del Distrito 12. Articular las 19 plazas de mercado al sistema de redes de abastecimiento de la ciudad.
Provisión de alimentos nutritivos, seguros e inocuos	a. Diseño e implementación del modelo de gestión en la cadena alimentaria, que garantice la calidad e inocuidad de los alimentos. b. Articulación de la oferta y demanda de alimentos para garantizar la disponibilidad de alimentos saludables a bajo precio c. Implementación de un sistema de trazabilidad para la inocuidad de los alimentos.		

Fuente: Elaboración OBSSAN – UN con información del Plan Distrital de Desarrollo 2012-2016 y Acciones estratégicas de la CISAN.

- Balance del eje de disponibilidad líneas de acción

Fortalecimiento de la producción regional de alimentos y de la economía campesina

Los principales avances durante este periodo de gobierno se presentaron en el fortalecimiento de la economía campesina a través de la estrategia de mercados campesinos y de las actividades de reconversión productiva. En relación con los mercados campesinos, este canal de comercialización permitió la participación de 1497 pequeños productores comerciantes (2014) y la articulación de 17 veredas de las localidades de Chapinero, Santa fe, Ciudad Bolívar, Suba, Sumapaz y Usme. En estos mercados campesinos se comercializaron

los siguientes productos de la ruralidad: lácteos, procesados, plantas ornamentales, comidas preparadas, tejidos, artesanías, huevos, aromáticas, verduras, hortalizas, frutas, tubérculos, cárnicos, procesados y productos apícolas. (Comisión Intersectorial de Seguridad Alimentaria y Nutricional, 2016) (Ver tabla 22).

Tabla 22 Veredas que se articularon de la estrategia de mercados campesinos

LOCALIDAD	VEREDA
Chapinero y Santa Fé	El Verjón, Verjón bajo.
Ciudad Bolívar	Mochuelo Alto, Santa Rosa, Santa Bárbara, Pasquillita.
Suba	Chorrillos
Sumapaz	San Juan, Santo Domingo
Usme	Curubital, Agualinda-Chiguaza, Uval, Margaritas, Olarte, Requilina, Arrayanes, El Destino.

Fuente: (Comisión Intersectorial de Seguridad Alimentaria y Nutricional, 2016, pág. 51)

La otra estrategia que se desarrolló durante este periodo fue la asistencia técnica a actividades de reconversión productiva "suministrando a los productores herramientas técnicas para fortalecer la producción en cultivos bajo cubierta, buenas prácticas agrícolas (BPA), y acompañamiento directo en el manejo de los cultivos establecidos" (Ibíd, pág 50).

En estas actividades participaron durante el periodo 830 unidades familiares de economía campesina. Esta actividad se puede enmarcar en la acción estratégica de promoción de buenas prácticas agroecológicas sostenibles. Además, en el marco de estas acciones, en 2012, se firmó el convenio que "trabajó con familias campesinas de las veredas del Verjon Bajo y Verjon Alto de las localidades de Chapinero y Santafé, quienes fueron beneficiadas mediante la implementación de huertas agroecológicas de hortalizas, invernaderos para frutales, y gallineros" (Ibíd. Pág 50).

Adicionalmente, durante 2014 y 2015 la Secretaria de Desarrollo Económico acompañó acciones de apoyo y promoción a alternativas diferentes a la producción de alimentos a través del programa de emprendimiento; como resultado de estas actividades se conformaron la Asociación de Ganaderos y Agricultores de Bogotá Amigos de la Naturaleza - ASOGADAN- (producción de lácteos – papa agregando valor) en la localidad de Ciudad Bolívar, la Asociación de productores COPROUVAL (Producción de uva y reciclaje de botas de

caucho) en la localidad de Usme y la Cooperativa de Productores del Verjón COOPVERJON (Agroturismo) en las localidades de Santafé y Chapinero.

Finalmente, se indagó en los balances sobre avances en la acción estratégica de desarrollo del observatorio del PMAAB, y en los informes de seguimiento se encontró que durante este periodo se realizaron los boletines mensuales de dinámica de precios y abastecimientos.

Protección de los recursos hídricos

Como se señaló antes, una de las líneas de acción con menor avance en los dos periodos de gobierno es la articulación de la PPSAN con los programas relacionados con la protección del recurso hídrico en el marco de la PPSAN. Sin embargo, se identificaron algunos avances durante el gobierno 2012-2016 en relación con esta acción:

- Se realizaron intervenciones en la protección de los espacios del agua con uso de árboles y levantamiento de cercas.
- Se promovieron buenas prácticas productivas –agropecuarias.
- Se desarrollaron procesos de restauración ecológica participativa sobre 47.05 hectáreas durante el 2015, acumulando un total de 111.95 Ha y dando aplicabilidad a Herramientas de Manejo del Paisaje - HMP, implementando cerramiento de bosques, ampliación de fragmentos de hábitat, cercas vivas mixtas con diseños florísticos que usan especies nativas.

Promoción de la integración regional - Abastecimiento a precio justo

En relación con la promoción de la integración regional, las actividades se concentraron en vincular a los productores campesinos de la región central y la ruralidad urbana al sistema de abastecimiento público. Para lograr esta meta, la apuesta se centró en el fortalecimiento y creación de nuevas redes de productores y centros de gestión veredal. Estas actividades se desarrollaron en los departamentos de Cundinamarca, Boyacá, Tolima y Meta, aunque buena parte de las acciones se concentraron en el departamento de Cundinamarca. Así, es importante resaltar que las intervenciones retomaron las redes y los centros de gestión veredal contemplados en el PMAAB adelantados por la SDDE.

Como resultado de esta estrategia se incorporaron 10.065 productores. Entre las acciones desarrolladas durante este periodo de gobierno se destacan las siguientes (Comisión Intersectorial de Seguridad Alimentaria y Nutricional, 2016):

- En 2012 se realizaron intervenciones en municipios de Cundinamarca, las intervenciones se centraron en el fortalecimiento socio empresarial, en la gestión territorial de las redes de productores y los Centros de Gestión Veredal – CGV.
- En 2013 se avanzó en la vinculación de productores campesinos al desarrollo de procesos de fortalecimiento de la economía campesina mediante la promoción y apoyo a la formalización empresarial[15] de los emprendimientos asociativos, el incremento de la producción planificada de alimentos, la implementación de procesos de producción limpia, buenas prácticas agropecuarias y ganaderas (BPA, BPG), apoyo a procesos de certificación y el mejoramiento de la capacidad de negociación.

- En 2014 se establecieron una serie de convenios con la Universidad del Tolima, la Universidad de los Llano y la Universidad de Cundinamarca para la Identificación y caracterización de organizaciones de productores rurales, la vinculación de 3.436 pequeños y medianos campesinos a un proceso concertado de formalización empresarial, la elaboración de 70 planes de negocios, la capacitación a 3.436 productores campesinos en procesos de formalización empresarial y la construcción de un registro georreferenciado. Todas estas intervenciones se centraron en el apoyo a productores que respondieran a las demandas de alimentos de Bogotá.

Durante el periodo de gobierno no se identificaron acciones relacionadas con la implementación de la estrategia de comunicación y movilidad social del PMAAB. En relación con la acción estratégica de desarrollo y acompañamiento a los departamentos de la Región Central se identificaron principalmente con el departamento de Cundinamarca, en concreto con la Secretaria de Región Capital e Integración Regional (Cundinamarca), la Secretaría de Competitividad y Desarrollo Económico (Cundinamarca) y la Corporación para el Fortalecimiento Integral en Desarrollo, Vivienda y Medio Ambiente de la Región del Sumapaz.

Consolidación del abastecimiento en las localidades del D.C.

La Consolidación del abastecimiento fue una de las líneas de trabajo con mayor número de metas asociadas en el Plan Distrital de Desarrollo. Durante este periodo las estrategias se concentraron en el fortalecimiento y articulación de las plazas de mercado al sistema de abastecimiento público de la ciudad. Para ello, durante este periodo se desarrolló una estrategia de viabilidad financiera de las plazas de mercado y una serie de acciones que

[15] En los balances se habla de empresarización.

permitieron fortalecer las plazas de mercado (Comisión Intersectorial de Seguridad Alimentaria y Nutricional, 2016):

- Conformación de los comités de desarrollo integral en la Plazas intervenidas.
- Recuperación comercial y económica de las plazas de mercado, partiendo de la ocupación y abastecimiento para la oferta de productos a los consumidores de las 12 localidades, donde se encuentran ubicadas las Plazas de Mercado Distritales.
- Legalización de los contratos a comerciantes, con lo cual se logra una mayor gobernabilidad del IPES sobre las Plazas de Mercado.
- Creación y sistematización de servicios de la recepción, información comercial para beneficio común de todos los actores; por ejemplo, datos de precios y cantidades de alimentos disponibles especialmente de carnes, tubérculos y verduras.
- Articulación de las plazas de mercado con el sistema de redes de abastecimiento de la ciudad, se trabajó con organizaciones campesinas para fomentar la reocupación de las plazas de mercado.
- Se adoptó el nuevo modelo administrativo, operativo y de mantenimiento de las Plazas de Mercado Distritales a través de la expedición de la Resolución 290 de 2014.

Además, como parte de las metas del Plan Distrital de Desarrollo se logró que 5 de las 19 plazas de mercado tuvieran total o parcialmente implementadas las normas de sismo resistencia. Así mismo, el 100% de las plazas de mercado de Bogotá fueron incluidas en el Plan Institucional de Gestión Ambiental – PIGA y por tanto, en el subprograma Gestión Integral de Residuos Sólidos. Se identificó el proceso de reutilización de residuos sólidos y elementos a reciclar en tres (3) plazas de mercado.

Otra de las acciones desarrolladas durante este periodo fue el desarrollo de una serie de actividades para poner en operación de la plataforma logística los luceros. De acuerdo con el seguimiento de la CISAN, a principios de 2015 la plataforma tenía concepto sanitario desfavorable para realizar actividades de descargue, almacenamiento, clasificación, cargue y distribución de productos agrícolas; a lo largo del primer semestre se realizaron los ajustes para dar cumplimiento a la normatividad nacional, para el segundo semestre de 2015 se reportó en el seguimiento el reinició de la operación de la Plataforma Los Luceros como canal comercial de alimentos (Comisión Intersectorial de Seguridad Alimentaria y Nutricional, 2016)[16]. En relación con la construcción de la plaza logística de Bosa no se presentaron

[16] En el Cálculo de avance del Plan Distrital de Desarrollo elaborado por la SDP se establece que la meta de lograr el 50% de la operación de la Plataforma logística de Los Luceros tuvo un avance del 100% (Secretaria Distrital de Planeación, 2016)

avances significativos por falta de recursos necesarios para su construcción. Situación similar se presentó en relación con la implementación del sistema de información de precios, no se encontraron mayores avances en el sistema de información del abastecimiento de la ciudad.

Provisión de alimentos nutritivos, seguros e inocuos

Los principales avances en esta línea de acción estuvieron asociadas a las actividades de vigilancia y control desarrolladas por la Secretaria Distrital de Salud; de acuerdo a los balances de seguimiento de la PPSAN, en total se intervinieron 55.811 establecimientos donde se preparan, expenden, comercializan y almacenan alimentos de los cuales 12.460 se les emitió concepto favorable (22.3%); 40.687 están pendientes por emitir concepto (73%) y 1.067 se les emitió un concepto técnico desfavorable (1.9%)" (Comisión Intersectorial de Seguridad Alimentaria y Nutricional, 2016). Además, en el marco de estos procesos de vigilancia en el periodo comprendido entre el 2007 y el primer semestre de 2014 se presentaron dos picos en el número de brotes de Enfermedades Transmitidas por Alimento ETA, en el año 2010 (155 brotes) y 2012 (152 brotes).

b. Acceso de toda la población a los alimentos y al agua potable de forma autónoma y en igualdad de condiciones y oportunidades.

En el marco de este eje se articularon los programas de: (a) Soberanía y Seguridad Alimentaria y Nutricional, (b) Garantía del desarrollo integral de la primera infancia y (c) la Lucha contra distintos tipos de discriminación y violencias por condición, situación, identidad, diferencia, diversidad o etapa del ciclo vital. Como se señaló anteriormente, la mayoría de las metas y las acciones se concentraron sobre el apoyo de alimentario a población vulnerable y sobre la agricultura urbana, situación similar a la presentada en el anterior periodo de gobierno. En la tabla 23 se presentan las líneas de acción, las acciones estratégicas y las metas del PDD relacionadas con el eje de acceso; las líneas de extensión de los servicios públicos, promoción de alternativas de generación de trabajo e ingresos y promoción de procesos productivos para el autoconsumo de alimentos saludables tuvieron metas relacionadas en el PDD. Las acciones en este eje se concentraron en su mayoría en la SDS, la SDIS y el SDDE, en particular es importante señalar el cambio que se presentó en los comedores comunitarios al pasar de apoyos alimentarios directos a los bonos alimentarios. Además, se resalta el papel de la SED en el fortalecimiento de los programas de alimentación escolar. A continuación, se presentan los principales avances por la línea de acción de acuerdo con los balances y seguimiento de la PPSAN por parte de la CISAN.

Tabla 23 Líneas de acción, acciones estratégicas y metas del PDD 2012-2016 relacionadas con el eje de acceso

LINEA DE ACCION	ACCIÓN ESTRATÉGICA	META DE IMPACTO	METAS DE GESTIÓN Y DE RESULTADOS
Abastecimiento de alimentos a precio justo	a. Consolidación y oferta del portafolio de servicios del PMASAB. b. Consolidación de diez nutri-redes y dos agro-redes en el distrito que hacen uso de los servicios del PMASAB	Atender integralmente a 270.000 niños y niñas de primera infancia en Bogotá, desde un modelo inclusivo y diferencial de calidad que garantice su desarrollo integral, mediante la implementación de diferentes modalidades con la participación de los sectores público, privado y solidario de la ciudad (202.000 de 0 a 2 años y 68.000 de 3 a 5 años)	Implementar un sistema de información de precios de los alimentos como estrategia de reducción de los costos de la canasta básica de alimentos y bien público de la ciudad.
Extensión de los servicios públicos domiciliarios de acueducto y alcantarillado	No reporta		
Apoyo alimentario a poblaciones en condición de vulnerabilidad alimentaria y nutricional	a. Articulación de las diferentes modalidades de atención alimentaria con acciones de educación, salud, seguimiento nutricional, saneamiento básico y entonos saludables, con el propósito de generar procesos que garanticen desarrollo humano y corresponsabilidad. b. Implementación del modelo de gestión de calidad en las modalidades de atención alimentaria, que garantice la cantidad, oportunidad e inocuidad en el marco de la atención integral. c. Aplicación y seguimiento de las buenas prácticas de manufactura en todas las modalidades de atención alimentaria. d. Seguimiento, evaluación y mejoramiento de las modalidades de atención alimentaria en los diferentes grupos de población objetivo. e. Implementación y seguimiento de los programas de saneamiento básico (agua potable, manejo de residuos sólidos y líquidos, control de plagas, limpieza y desinfección) en las modalidades de atención alimentaria. f. Elaboración e implementación de lineamientos técnicos y de gestión para los programas de asistencia alimentaria en situaciones de emergencia: desastres, desplazamiento; en el marco de la diversidad cultural.		Alcanzar una cobertura de 343.532 personas día con apoyo alimentario. Brindar alimentación al 100% de los niños y niñas que son atendidos integralmente en las modalidades institucional y familiar. Rediseñar 310 comedores comunitarios como "Centros de Referencia y Desarrollo de Capacidades" en los que se capacita y prepara a la población vulnerable económicamente activa para la productividad e inclusión laboral, garantizando la alimentación para ellas y sus familias 890.000 estudiantes de colegios oficiales beneficiados con alimentación escolar
Promoción de alternativas de generación de trabajo e ingresos que mejoren la capacidad adquisitiva de las familias urbanas y rurales de bajos ingresos	a. Capacitación a población vulnerable de acuerdo con las necesidades y vocación en labores u oficios y emprendimiento empresarial		

LINEA DE ACCION	ACCIÓN ESTRATÉGICA	META DE IMPACTO	METAS DE GESTIÓN Y DE RESULTADOS
Promoción de procesos productivos para el autoconsumo de alimentos saludables, inocuos y adecuados nutricionalmente	a. Fomento de asociación o alianzas comunitarias para el intercambio de productos alimenticios y saberes en relación con la seguridad alimentaria y nutricional.		Desarrollo de una red de agricultores urbanos y periurbanos en Bogotá.
Promoción de prácticas de agricultura urbana	a. Capacitación - formación en técnicas agrícolas urbanas, agricultura ecológica, buenas prácticas agrícolas, etc. de acuerdo a intereses comunitarios. b. Aporte de capital semilla para la implementación de proyectos productivos a población en condiciones de vulnerabilidad		

Abastecimiento de alimentos a precio justo

El Plan Distrital de Desarrollo contempló como meta para el periodo de gobierno implementar un sistema de información de precios de los alimentos como estrategia de reducción de los costos de la canasta básica de alimentos y bien público de la ciudad, sin embargo por la falta de recursos no se lograron implementar en el sistema; se presentaron algunos avances de la Secretaría Distrital de Desarrollo Económico que "continuó realizando actividades dirigidas a la implementación de un sistema de información de precios, brindando la información sobre los costos de la canasta básica de alimentos, mediante el seguimiento de índices de precios al consumidor (informes estadísticos, de inflación), seguimiento mensual del abastecimiento de los productos frescos que llegan a la central de CORABASTOS (principal punto de acopio y distribución de la ciudad), realización de boletines mensuales sobre la dinámica de precios y abastecimiento que analizan la información de cada mes. Igualmente se produjeron boletines semanales con información estratégica para los actores del abastecimiento, que llegaban a más 9 mil personas" (Comisión Intersectorial de Seguridad Alimentaria y Nutricional, 2016).

No se reportaron avances en la consolidación de diez nutriredes y dos agroredes en el distrito que hacen uso de los servicios del PMAAB en el marco de la CISAN. El avance presentado por la CISAN fue el reinició para el segundo semestre de la operación de la plataforma logística los Luceros como canal de comercialización de los productos de la economía campesina bajo el modelo de operación y estrategias definidos.

- Balance del eje de acceso por líneas de acción

Apoyo alimentario a poblaciones en condición de vulnerabilidad alimentaria y nutricional

Esta fue una de las líneas de acción con mayor número de metas asociadas en el Plan Distrital y donde se presentaron avances relevantes durante este periodo, en particular es

importante señalar que se continuó con el apoyo alimentario a las poblaciones vulnerables y se fortalecieron los comedores comunitarios y los apoyos escolares (refrigerios y comidas calientes). De igual forma, es importante señalar que en esta línea de acción el análisis de la CISAN se desarrolló por acciones estratégicas.

Al igual que para el periodo de gobierno anterior, se encontraron avances importantes en la articulación de las diferentes modalidades de atención alimentaria, en la implementación y seguimiento de los programas de saneamiento básico (agua potable, manejo de residuos sólidos y líquidos, control de plagas, limpieza y desinfección) en las modalidades de atención alimentaria y en la aplicación y seguimiento de las buenas prácticas de manufactura en todas las modalidades de atención alimentaria. En todas estas acciones se presentó el trabajo articulado de las SDS, SDIS, IDIPRON, ICBF y SED.

No obstante, no se encontraron intervenciones o actividades relacionadas con la implementación del modelo de gestión de calidad en las modalidades de atención alimentaria, que garantice la cantidad, oportunidad e inocuidad en el marco de la atención integral y la elaboración e implementación de lineamientos técnicos y de gestión para los programas de asistencia alimentaria en situaciones de emergencia, desastres, y desplazamiento; en el marco de la diversidad cultural, esto se debe a que en el periodo de gobierno anterior se desarrollaron estos lineamientos y modelos de gestión de calidad y durante las intervenciones de las secretarias fueron el soporte de la acciones.

Promoción de alternativas de generación de trabajo e ingresos que mejoren la capacidad adquisitiva de las familias urbanas y rurales de bajos ingresos

El avance en esta línea se concentró en los procesos de reconversión productiva; para 2015 se reportaron "310 productores en procesos de reconversión productiva, a través de la ejecución de procesos de gestión territorial rural integral y la prestación de los servicios de asistencia técnica rural directa en los territorios rurales del D.C por parte de la SDDE mediante la metodología de ECAS (Escuelas de Campo Agropecuarias)" (Comisión Intersectorial de Seguridad Alimentaria y Nutricional, 2016).

Promoción de prácticas de agricultura urbana

La estrategia que articuló las diferentes acciones en el marco de esta línea fue el desarrollo de la red de agricultura urbana y periurbana; sobre esta red se la SDDE realizó las siguientes acciones:

- Con el apoyo de la SDDE, se conformó la red de agricultores urbanos productores de setas, organizados en la Corporación Asociativa Colombiana de Productores de Setas Alimenticias – CORPOSETAS - con 36 personas

capacitadas en los aspectos de organización socio empresarial y emprendimiento.

- En cuanto al diseño y actualización de un módulo de información en agricultura urbana y periurbana, en la página web Alimenta Bogotá, durante la vigencia 2014, se creó la sección sobre agricultura urbana con información de interés para la ciudadanía.
- Para las metas relacionadas con diseñar, ejecutar y evaluar 3 modelos de piloto de producción sostenible de agricultura urbana y 3 modelos piloto de producción sostenible de agricultura periurbana, durante el año 2014, se adelantó el proceso de elaboración de los estudios previos para la convocatoria y contratación de la instalación de cinco modelos piloto, dos de ellos en zona periurbana y tres en zona urbana del Distrito Capital. Una vez cumplido el proceso de convocatoria, evaluación y calificación de las propuestas radicadas, el contrato le fue adjudicado a la Corporación Nacional para el Desarrollo Sostenible –CONADES (contrato Nº 322 de 2014). Con este contrato se buscó principalmente implementar el montaje y puesta en marcha de cinco unidades productivas en agricultura urbana y periurbana en jurisdicción del Distrito Capital, bajo condiciones de invernadero para la producción de alimentos inocuos con técnicas que permitieran aprovechar los espacios horizontales y verticales, con sistemas de recolección de aguas lluvias para riego y sistemas de riego con micro tubos.
- En lo relacionado con establecer 4 espacios de encuentro para el intercambio, comercialización o intermediación en agricultura urbana, durante el año 2014 se abrió un espacio de comercialización a través de los escenarios en los que se desarrollaron los mercados campesinos tradicionales y en los cuales los agricultores urbanos de Bogotá participaron comercializando sus productos principalmente en dos líneas: frescos y procesados. En cuanto a los frescos, fundamentalmente se comercializaron hortalizas y en la línea de procesados, se manejaron productos deshidratados, encurtidos y panificados a base de quinua, entre otros), contribuyendo de igual forma, a la promoción de la agricultura urbana y periurbana, al fortalecimiento y articulación de las relaciones con los productores rurales, provenientes de diferentes departamentos.
- En lo referente a apoyar 2000 personas asociadas en iniciativas productivas populares de agricultura urbana y periurbana, en 2014 a través de la conformación de la red de agricultores urbanos CORPOSETAS, la SDDE apoyó a 36 personas en lo concerniente al proceso de asociatividad, capacitaciones y visitas técnicas, así mismo, se brindó apoyo en lo relacionado con la

comercialización de productos, a los agricultores urbanos que participaron en el espacio que se abrió en los mercados campesinos para este fin.

c. *Promoción de prácticas de alimentación y vida saludable*

Para el desarrollo de este eje estratégico, el Plan Distrital de Desarrollo contempló proyectos en tres programas: (1) garantía del desarrollo integral de la primera infancia, (2) territorios saludables y red de salud para la vida desde la diversidad y (3) ejercicio de las libertades culturales y deportivas. En el marco de estos tres programas se establecieron dos metas relacionadas con la promoción y protección de la lactancia materna y dos metas vinculadas a la línea de acción de promoción y protección de la alimentación saludable y la actividad física. No se identificaron metas en las líneas de protección y promoción de los derechos del consumidor y reconocimiento, protección y promoción del patrimonio inmaterial. Es importante señalar que en el Plan de Desarrollo se contempló una meta de impacto relacionada con el eje en la cual el gobierno distrital se comprometió a disminuir en un 5% el índice de personas de 13 años y más con tendencia al sedentarismo (Tabla 24). A continuación, se presentan los avances en cada una de las líneas de acción de la política durante el periodo de gobierno.

Tabla 24 Líneas de acción, acciones estratégicas, metas de impacto y metas de gestión relacionadas con el eje de prácticas de alimentación y vida saludable

LINEA DE ACCION	ACCIÓN ESTRATÉGICA	META DE IMPACTO	METAS DE GESTIÓN Y DE RESULTADOS
Promoción, protección y defensa de la lactancia materna y de la alimentación infantil saludable	a. Armonización de instrumentos normativos, jurídicos y administrativos que protejan la lactancia materna y la alimentación infantil saludable. b. Vigilancia y control de la comercialización de los sucedáneos de la leche materna y los productos relacionados. c. Establecimiento de espacios y condiciones adecuadas para garantizar la práctica de la lactancia materna y la alimentación infantil saludable, en el ámbito familiar, comunitario e institucional. d. Movilización en torno a la lactancia materna y la alimentación infantil saludable. e. Inclusión de pautas de alimentación saludable en todas las modalidades que brindan atención alimentaria a niños y niñas menores de 2 años.	Disminuir en un 5% el Índice de personas de 13 años y más con tendencia al sedentarismo (que incluye los inactivos y poco activos	Promover la atención integral al 100% de las madres gestantes y lactantes Incrementar a 4 meses la lactancia materna exclusiva en los niños y niñas menores de 6 meses, en coordinación y con el apoyo de los demás sectores de la Administración Distrital.
Promoción y protección de la alimentación saludable y la actividad	a. Diseño y desarrollo de estrategias de educación y comunicación para la promoción de la alimentación y nutrición		Garantizar a 1.000.000 de personas, anualmente, el acceso a la oferta deportiva y recreativa en diferentes disciplinas, en condiciones de equidad, inclusión y no segregación

LINEA DE ACCION	ACCIÓN ESTRATÉGICA	META DE IMPACTO	METAS DE GESTIÓN Y DE RESULTADOS
física en todas las etapas del ciclo vital humano.	saludables y la práctica de actividad física en todas las etapas del ciclo vital humano. b. Generación de espacios y estrategias que promuevan la alimentación saludable y la actividad física en el Distrito Capital.		Desarrollar estrategias integradas de promoción de la salud en actividad física, SAN, trabajo saludable y prácticas saludables en el 100% de los territorios de salud, con coordinación intersectorial
Protección y promoción de los derechos del consumidor.	a. Reglamentación y/o aplicación de normas que garanticen los derechos de consumidor. b. Fomento y conformación de redes protección y defensa de los derechos del consumidor. c. Generación de instrumentos de información al consumidor sobre precios y oferta de alimentos.		
Reconocimiento, protección y promoción del patrimonio cultural inmaterial vinculado a la producción y el consumo de alimentos	No Reporta		

- Balance del eje de prácticas de alimentación, según líneas de acción

Promoción, protección y defensa de la lactancia materna y de la alimentación infantil saludable

Una de las líneas de acción que tuvo metas en los dos planes de desarrollo distrital fue la promoción y protección de la lactancia materna. Durante el periodo de gobierno 2012-2016 las acciones se relacionaron a dos programas del Plan Distrital con la lactancia materna: el programa de desarrollo Integral a la primera infancia y el programa de territorios saludables y red de salud. En el marco del programa de desarrollo integral a la primera infancia la SDS atendió, para el año 2015, 25.566 madres gestantes y lactantes con bonos canjeables por alimentos, mientras que el ICBF atendió familias en construcción mediante la educación y el suministro de un 20% de las recomendaciones nutricionales de la mujer gestante. (Comisión Intersectorial de Seguridad Alimentaria y Nutricional, 2016).

En el marco del programa de territorios saludables y red de salud, se identificaron intervenciones en las acciones estratégicas definidas por la CISAN. En el establecimiento de espacios para garantizar la lactancia materna, la SDS durante este periodo de gobierno "llevó a cabo el proyecto especial "Bogotá humanizada con la lactancia materna" en el cual se logró la certificación de 36 instituciones amigas de la mujer y la infancia IAMI, y la vinculación de 68 IPS públicas y privadas con atención ambulatoria y hospitalaria, así mismo se logró la certificación de 15 IPS con Salas Amigas de la Familia Lactante" (ibid.). Otra de las acciones de la SDS en el establecimiento de espacios fue poner en marcha el banco de leche ubicado

en el Hospital Occidente de Kennedy con el apoyo del Ministerio de Salud y la Red Iberoamericana de Bancos de Leche del Brasil.

En relación con la armonización de instrumentos normativos, jurídicos y administrativos que protejan la lactancia materna y la alimentación infantil saludable y la vigilancia y comercialización de los sucedáneos, la SDS realizó "el primer seguimiento al cumplimiento del Decreto 1397 de 1992 por el cual se promueve la lactancia materna, se reglamenta la comercialización y publicidad de los alimentos de fórmula para lactantes y complementarios de la leche materna" (íbid).

De igual forma, se identificaron acciones en la movilización en torno a la lactancia materna y la alimentación infantil saludable; en concreto se fortaleció el trabajo intersectorial en el marco de la mesa regional de lactancia materna en cuyo espacio se organizaron al menos dos actividades de movilización social anualmente en el marco de la celebración de la semana mundial de la lactancia materna. Adicionalmente, la SDIS, el ICBF y el IDIPRON participaron de los eventos relacionados con la semana de la lactancia materna.

Finalmente, la SDS en la formación de familias y maestras de los servicios sociales de Infancia, contempló el tema de "alimentación infantil saludable". Del mismo modo, se contó con profesionales de nutrición y enfermería que brindan el acompañamiento técnico a los jardines infantiles, para estos temas, estas intervenciones se realizaron en el marco de la acción estratégica de inclusión de pautas de alimentación saludable en todas las modalidades que brindan atención alimentaria a niños y niñas menores de 2 años.

Promoción y protección de la alimentación saludable y la actividad física en todas las etapas del ciclo vital humano.

En el marco de esta línea de trabajo los proyectos se relacionaron al programa de ejercicio de las libertades culturales que tuvo como meta "ofrecer a 1.000.000 de personas el acceso a la oferta deportiva y de actividad física", el proyecto Bogotá ParticipActiva a través de los programas de Certámenes Deportivos, Deporte Escolar, Deporte Social Comunitario, Deportes Urbanos y Nuevas tendencias, Muévete Bogotá, Escuelas Barriales y Museo del Deporte realizó la cobertura de más de un millón de personas anualmente" (Comisión Intersectorial de Seguridad Alimentaria y Nutricional, 2016). Además, en el marco de Muévete Bogotá se realizaron acciones de educación en recomendación de actividad física y alimentación saludable mediante asesorías y acompañamiento en instituciones.

Protección y promoción de los derechos del consumidor.

En la línea de protección y promoción de los derechos del consumidor, las intervenciones se concentraron en la reglamentación y/o aplicación de normas que garanticen los derechos de consumidor, en particular en acciones de visitas de inspección de vigilancia y control en

establecimiento donde se preparan, expenden, comercializan y almacenan alimentos. No se encontraron intervenciones en el fomento o conformación de redes de consumidores, tampoco en la generación de instrumentos de información al consumidor sobre precios y oferta de alimentos.

d. *Nutrición y entornos saludables*

El eje de nutrición y entornos saludables se desarrolló durante el periodo 2012-2016 en el marco del programa del PDD Territorios saludables y red de salud para la vida desde la diversidad, en particular en el proyecto prioritario salud para el buen vivir que estableció dos metas de gestión y dos metas de impacto relacionadas con este eje. Si bien se abordaron las dos líneas de acción, en las acciones estratégicas vinculadas al diseño e implementación de estrategias para el fortalecimiento de los planes de saneamiento y en el fortalecimiento del programa distrital de reciclaje en el marco de la SAN, se planteó poco avance. (Tabla 25)

Tabla 25 Líneas de acción, acciones estratégicas, metas de impacto y metas de gestión relacionadas con el eje de nutrición y entornos saludables

LINEA DE ACCION	ACCIÓN ESTRATÉGICA	META DE IMPACTO	METAS DE GESTIÓN Y DE RESULTADOS
Promoción de entornos saludables	a. Fortalecimiento e implementación de la estrategia de entornos saludables, incluida la calidad del agua y aire, en los ámbitos escolar, familiar y laboral. b. Diseño e implementación de estrategias y acciones para el fortalecimiento de los planes de saneamiento básico. c. Fortalecimiento del programa distrital de reciclaje.	Reducir a 1,5 por 100.000 la tasa de mortalidad por desnutrición en menores de cinco años (LB 3 por 100.000 menores de 5 años) Base de datos DANE y RUAF- Sistemas de Estadísticas vitales SDS Reducir a 10% la prevalencia del bajo peso al nacer en los niños y niñas. Línea de Base 12,2%Base de datos DANE y RUAF-Sistemas de Estadísticas vitales SDS.	Poner en marcha estrategias de detección y tratamiento de la obesidad en niños, niñas y adolescentes.
Prevención, detección, manejo y control de alteraciones nutricionales, según etapa del ciclo vital	a. Implementación y seguimiento de las normas técnicas de detección temprana de alteraciones y guías de atención en eventos relacionados con nutrición. b. Fortalecimiento de la vigilancia de la situación nutricional por etapa del ciclo vital. c. Diseño e implementación del programa distrital para la prevención y control de las deficiencias de micronutrientes. d. Diseño de propuestas integrales como respuesta a la malnutrición, en los ámbitos familiar, comunitario, escolar e institucional, con prioridad en niños y niñas, gestantes y madres lactantes.		

Promoción de entornos saludables

En esta línea de acción, las intervenciones de la SDS, SDIS y la SED se centraron en la implementación del acuerdo 498 de 2012 que establece estrategias integrales de promoción de alimentación saludable y de actividad física, que mejoren la calidad de vida y la salud de la población expuesta a problemas de sobrepeso u obesidad en el distrito capital; es así como de acuerdo a la CISAN durante el periodo de gobierno "la SED realizó ajuste a las minutas según requerimiento calórico por grupos de edad y expidió la resolución 2092 del 2015 por la cual se establecen directrices para el funcionamiento de la tienda escolar de los colegios oficiales del distrito; La SDIS ajustó los lineamientos para el suministro de una alimentación variada e inclusiva y desde el Instituto Colombiano de Recreación y Deporte se desarrollaron diferentes convenios que le apuntan a la promoción de la práctica de actividad física y deportiva" (Comisión Intersectorial de Seguridad Alimentaria y Nutricional, 2016). No se identificaron intervenciones en el marco de la PPSAN en las acciones estratégicas de los planes de saneamiento básico y en el fortalecimiento del programa de reciclaje.

Prevención, detección, manejo y control de alteraciones nutricionales, según etapa del ciclo vital

En el marco del desarrollo de esta línea de acción, la mayoría de las intervenciones se centraron en las asesorías y asistencia en las instituciones educativas y en el sistema de vigilancia. Dentro del ámbito escolar, se realizaron sesiones de asesoría individual a niños, niñas y adolescentes identificados con malnutrición en las Instituciones Educativas Distritales, en las cuales se ofrecieron pautas para una alimentación saludable. Se realizaron sesiones de asistencia técnica para la implementación de la estrategia de Tiendas Escolares Saludables. Adicionalmente se desarrollaron festivales de alimentación saludable y actividad física. De igual forma se avanzó en el nivel local en la canalización de los casos de malnutrición de la población identificada con déficit o exceso de peso a la aseguradora correspondiente. En el marco de las intervenciones de vigilancia, el sistema de vigilancia alimentaria y Nutricional -SISVAN- lleva a cabo en forma anual la estrategia de Vigilancia centinela para determinar el estado nutricional de la población escolar (Comisión Intersectorial de Seguridad Alimentaria y Nutricional, 2016).

e. Estrategias transversales

Investigación

En los avances en investigación la CISAN identificó en su balance las siguientes investigaciones (Comisión Intersectorial de Seguridad Alimentaria y Nutricional, 2016):

- En el año 2013 se llevaron a cabo prácticas de los estudiantes de último semestre de las Universidades Nacional y Javeriana, aportando al desarrollo de actividades de investigación en el área de Seguridad Alimentaria y Nutricional. La Universidad Nacional de Colombia realizó acompañamiento a los profesionales de gestión local de política de Seguridad alimentaria y Nutricional para evaluar la implementación de la política Distrital de seguridad alimentaria y nutricional en lo local. Esta investigación fue recordada en entrevistas por varios actores a nivel distrital y local.
- En 2015 se llevó a cabo una investigación comparativa entre la ciudad de Sao Pablo en Brasil y Bogotá en cuanto a las acciones de promoción de prácticas de alimentación saludable. Esta investigación permitió reconocer si las acciones de promoción de la alimentación saludable, se están llevando a cabo con la frecuencia y oportunidad adecuada y permitió tomar decisiones frente a la proyección de actividades en la nueva administración.
- En convenio suscrito entre la Secretaría de Salud y la OPS que se realizó en 2015 la investigación cualitativa para determinar el diseño de una estrategia de abordaje del sobrepeso y la obesidad en niños, niñas y adolescentes del distrito Capital.

Gestión Local de la Política: Planes de Seguridad Alimentaria y Nutricional – Comités Locales de Seguridad Alimentaria y Nutricional

Dentro de las acciones desarrolladas por la Secretaría Distrital de Salud, en la línea de Gestión de Política Pública se contó con los referentes locales de Seguridad alimentaria y nutricional, responsables de implementar la política pública de SAN en las localidades a través de la coordinación y secretaría técnica por medio de acciones direccionadas desde el nivel central de la SDS e iniciativas gestionadas desde lo local.

Calidad de los Alimentos:

Al igual que en el periodo de gobierno anterior, la estrategia transversal de vigilancia se concentró en las acciones de inocuidad y calidad de los alimentos y en la atención de los brotes de enfermedades transmitidas por alimentos (ETA). Sobre el tema de vigilancia sanitaria de alimentos y bebidas, la SDS a través de las Empresas Sociales desarrolló acciones encaminadas a la inspección, vigilancia y control de productos, procesos y/o servicios en la cadena de comercialización, expendio, preparación y su verificación frente a los requisitos establecidos en la normatividad sanitaria vigente para evaluar su cumplimiento.

En el tema de Enfermedades Transmitidas por Alimentos, la SDS desde el año 2007 al año 2015 identificó que se presentaron 1103 brotes de enfermedades transmitidas por alimentos. En este periodo, los años en que más se presentaron fueron 2010 (155 brotes), 2012 (152 brotes) y 2009 (147 brotes). Los años con menor notificación fueron el 2008 (91

brotes) y 2007 (47 brotes) (Comisión Intersectorial de Seguridad Alimentaria y Nutricional, 2016).

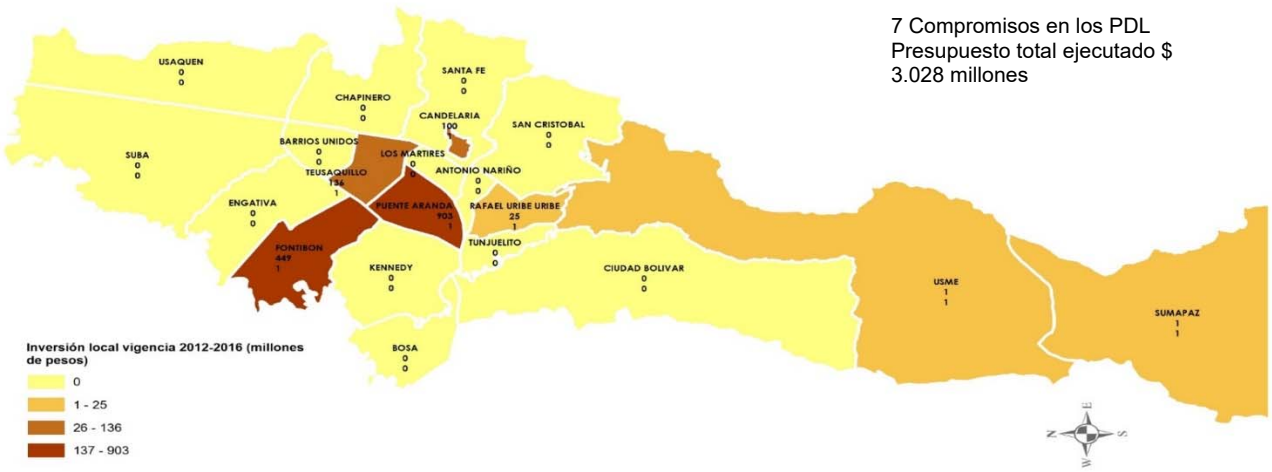
4.2.2 Nivel local

Para el periodo 2012-2016, el análisis de avance o cumplimiento se realizó tomando las metas que se establecieron en los planes locales de SAN, con las metas establecidas por los planes de acción de cada localidad en el 2013 y los Informes de seguimiento a la implementación de la PPSAN elaborados por los CLSAN para este mismo año.

Lo anterior, buscando mantener una metodología consistente que permitiera abordar el avance de la PPSAN, ante la imposibilidad de acceder a la información, se opta por tomar el año 2013, como año de referencia bajo dos razones importantes; la primera era que hasta ese año tuvo vigencia los Planes Locales de SAN 2008-2012 y la segunda fue que únicamente para ese año se halló la información más completa para todas las localidades[17]. Los avances se presentan por eje de la SAN de acuerdo con la denominación establecida para el nivel local.

Adicionalmente, se revisaron los balances de gestión de los planes de desarrollo local para el mismo periodo de gobierno, con el fin de visibilizar como la política permeó estas herramientas de planeación, identificando que para el periodo 2012-2016 el Plan Distrital de Desarrollo contempló metas tan solo en 7 localidades y en cada uno se pudo identificar una meta. En términos de recursos, durante el periodo se ejecutaron $3.208 millones en el marco de las metas de los Planes de Desarrollo Local. (Ilustración 21)

Ilustración 21. Compromisos y presupuesto ejecutado en SAN en las localidades durante el periodo 2012-2016



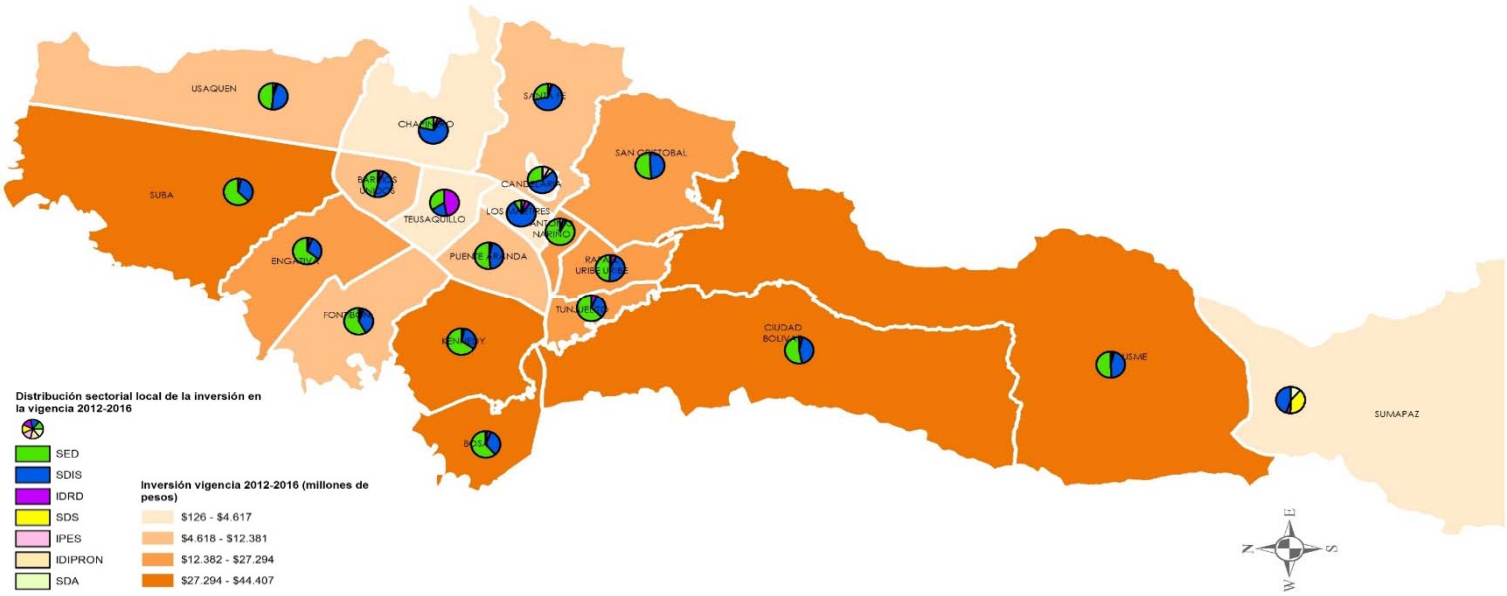
[17] Con excepción de la localidad de Suba en la cual a partir del año 2012 y hasta el 2015 no tuvo funcionamiento del Comité Local de SAN debido a que no contó con referente de SAN.

No obstante, pese a lo encontrado en los planes de desarrollo local en este periodo de gobierno, las entidades distritales realizaron un ejercicio de territorialización de las metas y la inversión, que permitió completar la lectura presentada anteriormente, en donde la inversión fue de $346.339.099.886 millones de pesos, los cuales corresponden un 56,4% a la SED, 38,3% a la SDIS, 3,2% al IDRD, 1% SDS, 0,7% IPES, 0,3% IDIPRON y 0,004% a la SDA.

Es importante llamar la atención frente a la ausencia de territorialización de metas de la SDDE, quien tuvo la coordinación del eje de disponibilidad y acceso y que puede ser una de las razones por las cuales, las acciones relacionadas con la implementación del PMAAB no fueron visibles para los actores locales.

En la ilustración siguiente se puede ver la inversión por localidades y aporte por entidad de cada una de las metas del PDD que fueron armonizadas con la PPSAN.

Ilustración 22. Territorialización de las metas e inversión en SAN en las localidades durante el periodo 2012-2016



Fuente: SDP Segplan.Plan de desarrollo Bogotá humano. Seguimiento a la Territorialización de la inversión distrital por estructura plan de desarrollo con corte a 31/05/2016. Localización

a. Eje de Disponibilidad

En el eje de disponibilidad para el año 2013, en la mayoría de localidades las metas propuestas fueron armonizadas con el problema central priorizado en los Planes Locales de SAN, sin embargo, estas estuvieron mal formuladas y no fue posible identificar la forma de medición, como es el caso de las localidades de Chapinero, Kennedy, Fontibón, Engativá, Barrios Unidos, Teusaquillo, Los Mártires y Puente Aranda. En las localidades Santafé y Candelaria no se identificaron metas para este eje.

A continuación, se presentan algunos ejemplos de las metas formuladas, las cuales presentaban errores en su formulación, al ser redactadas como acciones o actividades concretas que no permiten en últimas resolver el problema identificado:

- Analizar la pertinencia y/o viabilidad técnica y operativa de la localidad para la implementación de la estrategia de agregación de demanda de participantes de comedores comunitarios.
- Sensibilización de los actores con incidencia en la agricultura urbana de la política SAN
- Elaborar y consolidar del primer portafolio local de la red de pequeños productores de alimentos sanos, limpios, orgánicos.
- Contar con un inventario de oferta alimentaria de la localidad
- Fortalecer la participación de las instituciones convocadas al CLSAN
- Generar una estrategia de sensibilización en torno a la normatividad vigente para el manejo de los alimentos a las dos plazas de mercado para mejorar las condiciones higiénicas sanitarias de las mismas.

Se resalta el ejercicio de planificación que se llevó a cabo en las localidades de Usaquén, San Cristóbal, Antonio Nariño, Rafael Uribe Uribe y Sumapaz en donde generaron acciones que guardaron línea con el problema priorizado y el objetivo del Plan Local de SAN.

Para analizar el avance y cumplimiento de las acciones previstas, se trabajó con los Informes de Seguimiento a la Implementación de la PPSAN en las localidades para el año 2013, y se logró evidenciar que en 10 localidades (Rafael Uribe Uribe, La Candelaria, Puente Aranda, Antonio Nariño, Los Mártires, Teusaquillo, Kennedy, Santafé, Chapinero y Usaquén) la meta propuesta para disponibilidad no fue cumplida o no se presentaron avances debido a que el actor de la política – SDDE- que tenía a cargo la implementación de las acciones no participó dentro del CLSAN.

Las localidades que lograron un nivel de avance significativo según refieren los informes fueron Tunjuelito, Bosa, Fontibón, Engativá, Barrios Unidos, Teusaquillo y Sumapaz, sin embargo, con excepción de las localidades de Bosa y Sumapaz, las acciones que se plantearon corresponden a fortalecimiento de la gestión y participación de los CLSAN más no son acciones encaminadas a la resolución del problema de disponibilidad de alimentos.

Desde la revisión de los planes de desarrollo local, en el eje de disponibilidad de Usaquén, se planteó el compromiso de Identificar los lugares adecuados por territorio social y reconocimiento de saberes ancestrales, mediante proyectos dirigidos a la consolidación local de la red de agricultura urbana tradicional, sin embargo, no se encontró el nivel de avance de este compromiso en la matriz de seguimiento del plan local. Adicionalmente, en la localidad de Sumapaz, en la matriz de seguimiento del PDL se identificó como meta beneficiar 800 campesinos en procesos de formación y/o asistencia para el uso sustentable del territorio, y durante el periodo de gobierno se avanzó en el 50% del compromiso. En las demás localidades no se identificaron compromisos relacionados con el eje de disponibilidad.

b. Eje o componente de Acceso

Para el eje de acceso a los alimentos, se encontraron diversidad de metas y acciones diseñadas, siendo más frecuente, la elaboración de portafolios de servicios de la oferta de las diferentes localidades (Chapinero, Santafé, Usme, Tunjuelito, Barrios Unidos, Teusaquillo, Los Mártires, La Candelaria) en cuanto acceso a alimentos.

La siguiente acción que se planteó fueron los seguimientos a las canalizaciones de los niños y niñas identificados con DNT por SISVAN. En localidades como Usaquén, Kennedy, Engativá y Sumapaz se programaron acciones encaminadas a mejorar causas estructurales de la falta de acceso a los alimentos. En Usaquén se propusieron “incorporar la cooperativa de tenderos locales al comité SAN”, mientras en Kennedy planearon articular las acciones del CLSAN con la mesa de productividad, fortalecer la escuela de gestores en SAN y apoyar la consolidación del observatorio de seguridad alimentaria y nutricional que fue un proceso desarrollado bajo el liderazgo de la Universidad Nacional de Colombia, a través del equipo del OBBSAN; en Engativá priorizaron el fortalecimiento de mínimo una iniciativa productiva a través de asesoría y seguimiento a la misma y en Sumapaz se optó por realizar educación y asistencia técnica en las huertas caseras y escolares de la localidad.

A diferencia del eje de disponibilidad de alimentos, acceso presenta un mayor avance en las actividades, únicamente 3 localidades no presentaron avances de las acciones planteadas

(Chapinero, Usme y Ciudad Bolívar). Las metas que no tuvieron avance se presentan en la tabla 26:

Tabla 26. Metas con menor nivel de cumplimiento eje de acceso

LOCALIDAD	META	OBSERVACIÓN
Usaquén	Invitar a participar en el CLSAN a la cooperativa de tenderos locales.	No se logró contar con el contacto del líder de la cooperativa de tenderos en la localidad para que participara en el CLSAN.
Kennedy	Identificación, recolección y clasificación de información sobre las iniciativas productivas de la comunidad que asiste al Comité SAN y presentadas en la Mesa de Productividad.	Se han identificado proyectos formulados por los gestores en Seguridad Alimentaria en temas de lactancia materna, agricultura urbana y reciclaje, al igual que los proyectos de los agricultores urbanos para difundir y practicar la agricultura urbana en la localidad. No se hizo articulación con la mesa de productividad debido a que no funcionó durante el año.
RAFAEL URIBE URIBE	Apoyar el proyecto de periódico SAN que se está gestionando desde la comunidad.	La comunidad propuso la realización de un proyecto de comunicación local sobre la SAN. Sin embargo, después de la realización de la propuesta no se contó con la participación de la población.

Fuente: Elaboración equipo OBSSAN - UN

Por su parte, las acciones que lograron un mayor nivel de implementación fueron la siguientes:

Tabla 27. Meta con mayor nivel de complimiento eje de acceso

LOCALIDAD	META	% CUMPLIMIENTO
USAQUÉN	Validación de la ruta de nutrición en la localidad	100
FONTIBÓN	Realizar seguimiento a criterios de inclusión, permanencia, egreso y canalizaciones de los programas de apoyo alimentario vigentes en la localidad.	100
KENNEDY	Seguimiento y acompañamiento a la Escuela de gestores y notificadores en SAN en la Localidad de Kennedy. Apoyar la construcción y consolidación del observatorio de SAN en Kennedy. Reconocimiento de estrategias o grupos de agricultura urbana operando en la localidad	100
BARRIOS UNIDOS Y TEUSAQUILLO	Actualizar el análisis de la situación local que afecta el acceso físico y económico a los alimentos. Designar un consejero al comité SAN de la localidad.	100

LOCALIDAD	META	% CUMPLIMIENTO
RAFAEL URIBE URIBE	Identificación de la situación en SAN	100
SANTAFÉ Y LA CANDELARIA	Portafolio elaborado y difundido de programas de apoyo alimentario y servicios en seguridad alimentaria. -. Lograr la articulación con SDA para realizar campaña de sensibilización sobre la importancia del consumo de agua tratada por parte de los habitantes vereda el Verjón.	90
LOS MÁRTIRES	Pieza comunicativa que recopila la información del portafolio de programas de apoyo alimentario.	90

Fuente: Elaboración equipo OBSSAN con informes de balance de la PPSAN local.

Con la anterior tabla, se pudo evidenciar que las acciones que fueron implementadas en mayor porcentaje son aquellas a las que hacen referencia a acciones relacionadas con gestión, articulación y fortalecimiento del CLSAN.

Por otra parte, a través del análisis de los planes locales de desarrollo, solamente se identificaron acciones vinculadas a este eje en las localidades de Tunjuelito y Fontibón. En Tunjuelito, el compromiso en el PDL fue atender 500 adultos(as) mayores mediante el suministro de subsidios económicos tipo C por año; durante el periodo de gobierno se entregaron 1182 subsidios anuales cumpliendo la meta del Plan. En el caso de Fontibón se vinculó a 6159 niños y niñas menores de 5 años a procesos de atención integral a la primera infancia de acuerdo con los estándares de calidad nutricional del distrito, con un cumplimiento 150% de la meta del Plan.

c. Eje o componente de Consumo

En el eje de consumo, en 14 de las 19 localidades se generaron metas en relación a la educación alimentaria y nutricional -EAN- con varias perspectivas, una de ellas, fue la unificación de criterios para brindar EAN con mensajes similares y evitar mensajes confusos en la población, seguido de la realización de metodologías desde el enfoque pedagógico para la construcción de planes de estudio para el desarrollo de las jornadas de EAN y la otra fue la realización de este tipo de jornadas en los espacios educativos (jardines, colegios) y con los beneficiarios de los proyectos de apoyo alimentario.

Otras de las metas propuestas para este eje fueron por un lado generar acciones para la promoción de la lactancia materna a partir del fortalecimiento de las redes de apoyo a la Lactancia Materna priorizado en las localidades de Santafé, Kennedy, y La Candelaria y por otro lado promoviendo la creación de otras como en la localidad de Puente Aranda o como en caso de Tunjuelito, dirigiendo las acciones de EAN a fortalecer la lactancia materna.

En localidades como Bosa y Usme se destaca la planificación de acciones encaminadas al fortalecimiento de la cultura alimentaria local y los hábitos alimentarios ancestrales y en otras localidades como Engativá una de las metas propuestas fue la celebración del día mundial de la alimentación.

Frente al nivel de cumplimiento se pudo identificar que las actividades que presentaron mayor nivel de cumplimiento son presentadas en la tabla 28.

Tabla 28. Metas con mayor nivel de cumplimiento eje consumo

LOCALIDAD	META	% CUMPLIMIENTO
TUNJUELITO	Lograr establecer parámetros de educación en lactancia materna (contenido y metodología) en el 100% de las entidades que la promuevan	100
BOSA	Apoyar 3 jornadas locales en torno a la seguridad alimentaria y nutricional Realizar 1 novena navideña alimentaria	100
KENNEDY	Mantener la Red de Apoyo a la Lactancia Materna Conformada y operando en la localidad de Kennedy Vincular a un colegio de la localidad en la celebración de la semana nacional de hábitos de vida saludables. Promover la educación nutricional en la comunidad a través de un evento masivo de articulación interinstitucional en el marco de la celebración del día mundial de la alimentación	100
ENGATIVÁ	Consolidación de todas las actividades educativas realizadas por las instituciones para promover prácticas de alimentación saludable. Celebración del Día Mundial de la Alimentación, Mes de la Lactancia Materna, Semana de Hábitos saludables.	100
SUMAPAZ	Fortalecer el proceso educativo en hábitos de alimentación saludable	90
FONTIBÓN	Definir acuerdos intersectoriales en los criterios de evaluación del estado nutricional y desarrollo de actividades de EAN que se realizan en la localidad de Fontibón	80

Fuente: Elaboración equipo OBSSAN con informes de balance de la PPSAN local.

Las metas que tuvieron un mayor avance son aquellas relacionadas con la educación alimentaria y nutricional y las jornadas de capacitación a poblaciones. Las metas que tuvieron un menor nivel de avance son diversas y no podrían agruparse en una sola categoría (Ver tabla 29)

Tabla 29. Metas con menor nivel de cumplimiento eje consumo

LOCALIDAD	META	% CUMPLIMIENTO
USAQUÉN	Contar con una capacitación en el CLSAN sobre la inspección vigilancia y control que se realizan a los establecimientos	0
BOSA	Participación en el taller de mínimo un 30% de los profesionales de nutrición que laboran en la localidad.	0
TEUSAQUILLO Y BARRIOS UNIDOS	1. Consolidar la información de la educación y/o formación que se brinda en las diferentes instituciones. 2. Realizar un evento local que involucre a todas las instituciones que desarrollan la PPSAN.	20
SANTAFÉ	Articulación entre los sectores salud, ICBF y SDIS para fortalecer RED DE APOYO A LA LACTANCIA MATERNA	25
LOS MÁRTIRES	Acuerdos iniciales establecidos sobre propuestas metodológicas	25

Fuente: Elaboración equipo OBSSAN con informes de balance de la PPSAN local.

Adicionalmente, a partir de la información presentada en los Balances de Plan de Desarrollo Locales, se pudo identificar que el eje donde se identificó el mayor número de compromisos es en el de consumo, especialmente en los planes de desarrollo local de Usaquén, Teusaquillo, Puente Aranda y Rafael Uribe Uribe en donde se establecieron metas relacionadas con este eje.

En Usaquén se estableció como compromiso ampliar la cobertura y complementación de los programas de seguridad Alimentaria nutricional y fomentar las prácticas adecuadas de alimentación saludable, sin embargo, no se encontró el avance en esta meta. En Teusaquillo se vincularon 600 personas en acciones positivas de promoción y prevención en salud física, mental y nutricional en la población local, alcanzando un avance del 60% de la meta.

En el caso de Puente Aranda durante el periodo se cumplió la meta de vincular a 20.000 personas a través de campañas de prevención de la enfermedad, promoción de la salud y la nutrición; en Rafael Uribe Uribe se beneficiaron 500 personas (la meta era 800 personas) a través de actividades para el fortalecimiento de la salud, tales como programas integrales de actividad física, ocupacional, lenguaje y hábitos nutricionales que fomenten estilos de vida saludable, con énfasis en infancia y persona mayor durante el cuatrienio

d. Eje o componente de Aprovechamiento Biológico

En el último eje, las metas estuvieron direccionadas hacía minimizar la problemática ambiental en relación al manejo de residuos líquidos y sólidos, propendiendo por el mejoramiento de las condiciones ambientales y fomentando el reciclaje. Ese fue el caso para las localidades de Usme, Tunjuelito, Kennedy, Engativá, Antonio Nariño, Puente Aranda y

Rafael Uribe Uribe. En la misma línea, la localidad de Sumapaz también priorizó la educación a las comunidades para el buen manejo del agua.

En este eje se presenta diversidad de metas, ya que localidades como Santafé, Candelaria y Engativá priorizaron el conocimiento de los indicadores nutricionales por población y otras localidades hicieron apuestas hacía la promoción de hábitos y estilos de vida saludable (Bosa). Por su parte, Usaquén se propuso elaborar un informe del 60% de las canalizaciones y aumentar en un 10% la población participante en las jornadas de actividad física realizadas en la localidad los martes y jueves.

De las metas planteadas, las que tuvieron un mayor nivel de cumplimiento se presentan en la tabla 30.

Tabla 30. Metas que tuvieron mayor avance eje de aprovechamiento biológico

LOCALIDAD	META	% CUMPLIMIENTO
USAQUÉN	Aumentar en un 10% la población participante en las jornadas de actividad física realizadas en la localidad los martes y jueves.	100
SANTAFÉ	Recolección de información de indicadores nutricionales por grupos poblacionales	100
TUNJUELITO	Diseñar estrategias para mejorar problemas ambientales vinculando al Comité Local de SAN Instituciones encargadas de la conservación, vigilancia y control del medio ambiente	100
BOSA	Promover dos encuentros con beneficiarios de programas de apoyo alimentario para la promoción de actividad física y hábitos saludables	100
FONTIBÓN	Consolidar y mantener actualizado en portafolio de servicios de las actividades realizadas en pro de la seguridad alimentaria y nutricional por las instituciones pertenecientes al CLSAN en la localidad de Fontibón	100
ENGATIVÁ	1. Presentación de los diagnósticos nutricionales por parte de los actores asistentes al comité SAN. 2. Contribuir al mejoramiento del mal manejo de residuos sólidos y líquidos en la localidad, con el fin de disminuir los riesgos de salud de sus habitantes.	100
LA CANDELARIA	Recolección de información de indicadores nutricionales por grupos poblacionales	100
SUMAPAZ	Fortalecer el proceso educativo en el manejo del agua de localidad	100

Fuente: Elaboración equipo OBSSAN con informes de balance de la PPSAN local.

Se observa que la mayor parte de las metas que tuvieron avance corresponden a acciones que son realizadas por el sector salud. Una de las dificultades presentadas fue el compromiso de las instituciones para que articularan, hicieran aportes y brindaran la información requerida para analizar el avance de metas y cumplimiento de compromisos.

Las metas que tuvieron menor nivel de cumplimiento se presentan en la tabla 31 y fueron aquellas que requieren de un nivel de coordinación con otras instituciones, en especial con la Secretaria de Ambiente, que para el caso de las localidades de Antonio Nariño y Kennedy no se contó con el apoyo de ésta.

Tabla 31. Metas que tuvieron menor grado de avance, eje de aprovechamiento biológico

LOCALIDAD	META	% CUMPLIMIENTO
KENNEDY	Sensibilizar a la comunidad sobre la importancia del manejo adecuado de los residuos sólidos y líquidos.	0
ANTONIO NARIÑO	Vinculación y participación activa en el Comité de las entidades encargadas del manejo de residuos sólidos que tengan mayor relación con Seguridad alimentaria como UAESP, IPES, plazas de mercado, comedores comunitarios y comedores escolares y Plan Maestro de Abastecimiento de Alimentos en lo local.	25
USAQUÉN	Informe del 60 % de las canalizaciones.	25

Fuente: Elaboración equipo OBSSAN con informes de balance de la PPSAN local.

A partir de la información anterior se realizó un balance de la implementación de la PPSAN, donde se clasificó el avance de acciones e intervenciones armonizadas a la PPSAN en los periodos de gobierno de Bogotá Positiva y Bogotá Humana; no se tuvo en cuenta el periodo de gobierno Bogotá Mejor para Todos por la ausencia de balances de la implementación y porque la armonización no tuvo en cuenta las acciones estratégicas. La valoración de los avances por acción estratégica en cada uno de los periodos de gobierno se realizó teniendo en cuenta la siguiente semaforización: si las acciones se desarrollaron de forma plena y alcanzaron sus propósitos (verde), si se desarrollaron actividades o intervenciones en la acción estratégica en más de dos años pero no finalizaron completamente o no continuó en los demás años teniendo en cuenta su alcance (amarillo), si se identificó alguna actividad o intervención en las acciones estratégicas en un solo año sin continuidad en los demás años (naranja) y si no se identificaron actividades o intervenciones relacionadas o articuladas con la acción estratégica en los balances de CISAN (rojo).

Este balance busca identificar el grado de avance en la implementación de las acciones articulando los distintos programas, proyectos y metas de los Planes Distritales de Desarrollo.

El balance toma en cuenta las acciones estratégicas definidas por la CISAN para la implementación de la PPSAN, que si bien no se materializaron en un plan de acción fueron los lentes a través de los cuales se articularon las distintas acciones. En la tabla 32 se presenta el resultado de este semáforo, del cual se destacan los elementos:

Tabla 32 Balance de implementación de las acciones estratégicas definidas en la PPSAN en los periodos de gobierno Bogotá Positiva y Bogotá Humana

Eje de la política	Línea de acción	Acciones estratégicas	2008-2012 - Avance	2012-2016 – Avance
Disponibilidad alimentos suficientes, nutricional y culturalmente adecuados e inocuos y de agua en la cantidad mínima esencial y con la regularidad y sostenibilidad necesarias para el consumo humano	Fortalecimiento de la producción regional de alimentos y de la economía campesina	Mejoramiento de la producción regional de alimentos, a través de la ejecución del PMASAB		
		Promoción de instrumentos para la adopción de buenas prácticas agro ecológicas sostenibles		
		Desarrollo y puesta en marcha del Observatorio del PAMASAB		
	Consolidación del abastecimiento en las localidades del Distrito Capital	Construcción y puesta en marcha de seis plazas logísticas		
		Consolidación del sistema de información del sistema de abastecimiento		
		Construcción y puesta en marcha de dos centros de gestión veredal		
	Provisión de alimentos nutritivos, seguros e inocuos	Diseño e implementación del modelo de gestión en la cadena alimentaria, que garantice la calidad e inocuidad de los alimentos.		
		Articulación de la oferta y demanda de alimentos para garantizar la disponibilidad de alimentos saludables a bajo precio		
		Implementación de un sistema de trazabilidad para la inocuidad de los alimentos.		
	Protección de los recursos hídricos	Gestión integral y regional del recurso hídrico, a través de la formulación de Planes de Ordenación y Manejo de Cuencas Hidrográficas del D.C., juntamente con la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca -CAR- y la Unidad Administrativa Especial del Sistema de Parques Nacionales Naturales		
	Promoción de la integración regional	Diseño y desarrollo de estrategias regionales de Seguridad Alimentaria y Nutricional mediante acuerdos y convenios con los departamentos de la Región central		
		Establecimiento de acuerdos de cooperación con gremios de productores, transportadores y distribuidores de alimentos locales y regionales		
		Concertación y desarrollo de programas y proyectos prioritarios: abastecimiento, gestión del recurso hídrico, proyectos sanitarios, proyectos de infraestructura social y de infraestructura vial		
		Implementación de la estrategia de comunicación y movilidad social del PMASAB		
		Desarrollo y acompañamiento a los departamentos de la Región Central, para la implementación de herramientas e instrumentos del PAMASAB		
Acceso de toda la población a los alimentos y al agua potable en forma autónoma y en igualdad de condiciones y oportunidades	Abastecimiento de alimentos a precio justo	Consolidación y oferta del portafolio de servicios del PMASAB.		
		Consolidación de diez nutriredes y dos agoredes en el distrito que hacen uso de los servicios del PMASAB		
	Extensión de los servicios públicos domiciliarios de acueducto y alcantarillado	No reporta		

Eje de la política	Línea de acción	Acciones estratégicas	2008-2012 - Avance	2012-2016 – Avance
	Apoyo alimentario a poblaciones en condición de vulnerabilidad alimentaria y nutricional	Articulación de las diferentes modalidades de atención alimentaria con acciones de educación, salud, seguimiento nutricional, saneamiento básico y entonos saludables, con el propósito de generar procesos que garanticen desarrollo humano y corresponsabilidad.		
		Implementación del modelo de gestión de calidad en las modalidades de atención alimentaria, que garantice la cantidad, oportunidad e inocuidad en el marco de la atención integral.		
		Aplicación y seguimiento de las buenas prácticas de manufactura en todas las modalidades de atención alimentaria.		
		Seguimiento, evaluación y mejoramiento de las modalidades de atención alimentaria en los diferentes grupos de población objetivo.		
		Implementación y seguimiento de los programas de saneamiento básico (agua potable, manejo de residuos sólidos y líquidos, control de plagas, limpieza y desinfección) en las modalidades de atención alimentaria.		
		Elaboración e implementación de lineamientos técnicos y de gestión para los programas de asistencia alimentaria en situaciones de emergencia: desastres, desplazamiento; en el marco de la diversidad cultural.		
	Promoción de alternativas de generación de trabajo e ingresos que mejoren la capacidad adquisitiva de las familias urbanas y rurales de bajos ingresos	Capacitación a población vulnerable de acuerdo a necesidades y vocación en labores u oficios y emprendimiento empresarial.		
	Promoción de procesos productivos para el autoconsumo de alimentos saludables, inocuos y adecuados nutricionalmente	Fomento de asociación o alianzas comunitarias para el intercambio de productos alimenticios y saberes en relación con la seguridad alimentaria y nutricional.		
	Promoción de prácticas de agricultura urbana	Capacitación - formación en técnicas agrícolas urbanas, agricultura ecológica, buenas prácticas agrícolas, etc. de acuerdo con intereses comunitarios.		
		Aporte de capital semilla para la implementación de proyectos productivos a población en condiciones de vulnerabilidad		
Prácticas de alimentación y vida saludables	Promoción, protección y defensa de la lactancia materna y de la alimentación infantil saludable	Armonización de instrumentos normativos, jurídicos y administrativos que protejan la lactancia materna y la alimentación infantil saludable.		
		Vigilancia y control de la comercialización de los sucedáneos de la leche materna y los productos relacionados.		
		Establecimiento de espacios y condiciones adecuadas para garantizar la práctica de la lactancia materna y la alimentación infantil saludable, en el ámbito familiar, comunitario e institucional.		

Eje de la política	Línea de acción	Acciones estratégicas	2008-2012 - Avance	2012-2016 – Avance
		Movilización en torno a la lactancia materna y la alimentación infantil saludable.		
		Inclusión de pautas de alimentación saludable en todas las modalidades que brindan atención alimentaria a niños y niñas menores de 2 años.		
	Promoción y protección de la alimentación saludable y la actividad física	Diseño y desarrollo de estrategias de educación y comunicación para la promoción de la alimentación y nutrición saludables y la práctica de actividad física en todas las etapas del ciclo vital humano.		
		Generación de espacios y estrategias que promuevan la alimentación saludable y la actividad física en el Distrito Capital.		
	Protección y promoción de los derechos del consumidor	Reglamentación y/o aplicación de normas que garanticen los derechos de consumidor.		
		Fomento y conformación de redes protección y defensa de los derechos del consumidor.		
		Generación de instrumentos de información al consumidor sobre precios y oferta de alimentos.		
	Reconocimiento, protección y promoción del patrimonio cultural inmaterial vinculado a la producción y el consumo de alimentos	No reporta		
Nutrición y entornos saludables	Promoción de entornos saludables	Fortalecimiento e implementación de la estrategia de entornos saludables, incluida la calidad del agua y aire, en los ámbitos escolar, familiar y laboral.		
		Diseño e implementación de estrategias y acciones para el fortalecimiento de los planes de saneamiento básico.		
		Fortalecimiento del programa distrital de reciclaje.		
	Prevención, detección temprana, manejo y control de alteraciones nutricionales, según el ciclo vital	Implementación y seguimiento de las normas técnicas de detección temprana de alteraciones y guías de atención en eventos relacionados con nutrición.		
		Fortalecimiento de la vigilancia de la situación nutricional por etapa del ciclo vital.		
		Diseño e implementación del programa distrital para la prevención y control de las deficiencias de micronutrientes.		
		Diseño de propuestas integrales como respuesta a la malnutrición, en los ámbitos familiar, comunitario, escolar e institucional, con prioridad en niños y niñas, gestantes y madres lactantes.		

Fuente: Elaboración equipo OBSSAN – UN con Informes balance de implementación 2008 – 2015 – CISAN - UTA

Como lo resume la tabla 32, al realizar un balance general de la implementación de la política, se encuentra que en el eje de disponibilidad, las acciones estratégicas de extensión de los servicios públicos domiciliarios de acueducto y alcantarillado y la concertación y desarrollo de programas y proyectos prioritarios no presentaron avances durante toda la

vigencia de la política, en los informes elaborados por la CISAN y además, si se revisa la filosofía planteada en el eje, las líneas de acción no recogieron con fuerza el elemento cultural de la seguridad alimentaria y nutricional.

En el eje de acceso a alimentos y agua potable, no se logró avance en la acción estratégica de consolidación de diez nutriredes y dos agroredes en el distrito para el uso de los servicios del PMAAB y para la línea de acción en torno a la extensión de los servicios públicos domiciliarios de acueducto y alcantarillado no se plantearon acciones estratégicas ni se identificaron avances.

El derecho al agua es un elemento central del referencial de la PPSAN, no obstante, no se identificaron las intervenciones relacionadas en el marco de las metas del Plan Distrital de Desarrollo y no se armonizaron a la implementación de la PPSAN, pese a la existencia del decreto 485 del 2011 que estableció el Plan Distrital de Agua.

Para el eje de prácticas de alimentación, no se evidenciaron avances en la acción estratégica de la protección y promoción de los derechos del consumidor, ni se plantearon acciones estratégicas que permitieran avanzar en el reconocimiento, protección y promoción del patrimonio cultural inmaterial vinculado a la producción y el consumo de alimentos.

Finalmente, para el eje de nutrición y entornos saludables, desde la CISAN – UTA, no se evidenciaron procesos de articulación para vincular acciones en torno al fortalecimiento del programa distrital de reciclaje.

4.3. Armonización de la PPSAN con el Plan Distrital de Desarrollo Bogotá Mejor Para Todos

Como se ha señalado en varios apartes, durante el periodo de gobierno Bogotá Mejor Para Todos, la CISAN – UTA no ha realizado balances de seguimiento de la implementación de la Política. No obstante, a principios del año 2018, elaboró un informe de gestión (Unidad Técnica de Apoyo, 2018) en el cual realizó una armonización donde incluyeron iniciativas que contribuyeran directamente a la PPSAN o parcialmente, de acuerdo con principios de concurrencia y complementariedad y mediante ponderadores, se estimó la ejecución (vigencias 2016 y 2017) y la asignación (2018 a 2020) parcial o total de recursos a uno o más ejes de la PPSAN.

Los programas del PDD 2016- 2020 que se armonizaron fueron: Bogotá te nutre; Generación de alternativas productivas de desarrollo sostenible para la ruralidad bogotana; mejoramiento de la eficiencia del sistema de abastecimiento y seguridad alimentaria de Bogotá; administración y fortalecimiento del sistema distrital de plazas de mercado; desarrollo integral desde la gestación hasta la adolescencia; envejecimiento digno, activo y feliz; una ciudad educadora; atención integral y eficiente el salud y desarrollo rural

sostenible. Así, para este periodo se armonizaron 34 metas que están relacionadas con los cuatros ejes.

En el informe de gestión se resaltan algunos resultados relevantes durante el periodo, los cuales se reseñan a continuación:

- Consolidación ruta de atención a la desnutrición aguda en niños y niñas menores de 5 años.
- Muertes por desnutrición en menores 5 años: 0,7/100mil (2016) y 0/100mil (2017).
- El Ministerio de Educación Nacional premio el PAE de Bogotá como el mejor del país en 2017.
- Más de 978,000 complementos alimentarios entregados diariamente, con un nuevo modelo de contratación de refrigerios escolares
- 131 comedores Escolares funcionando (incluyendo 4 cocinas móviles) y todos con un facilitador de la operación.
- 43 instituciones con la implementación de PIBES (Planes integrales de Bienestar estudiantil): fortalecimiento de líneas pedagógicas en gestión del riesgo, movilidad escolar y promoción de estilos de vida saludable – alimentación sana y actividad física.
- 17 aprendices del SENA, que apoyan las entregas de los refrigerios en las instituciones educativas con mayor número de estudiantes
- Censo de peso y talla 2017
- Red de Comités locales de Seguridad Alimentaria y Nutricional CLSAN operando (se destaca el acompañamiento por parte de SDS, SDIS, SED y ICBF).
- Cubrimiento temas PSAN en espacios relevantes como Consejo Distrital, comités de gobiernos locales y entes de control.

5. CUMPLIMIENTO DE LAS METAS DE LOS PLANES DE DESARROLLO DISTRITAL ARMONIZADAS CON LA PPSAN 2007 - 2015

Como se describió anteriormente, la política distrital de SAN, no planteó un plan de acción con metas propias para el cumplimiento del objetivo general y específicos planteados, sin embargo, en el ejercicio de armonización con los planes de gobierno del distrito Bogotá Positiva, Bogotá Humana Y Bogotá mejor para todos, la CISAN y la UTA, realizaron un ejercicio de vincular metas de cada uno de los periodos de gobierno, que permitieran articular acciones para avanzar en la implementación de los ejes de la Política y se constituyeron, por tanto, en objeto de seguimiento para realizar los balances de la implementación de la política.

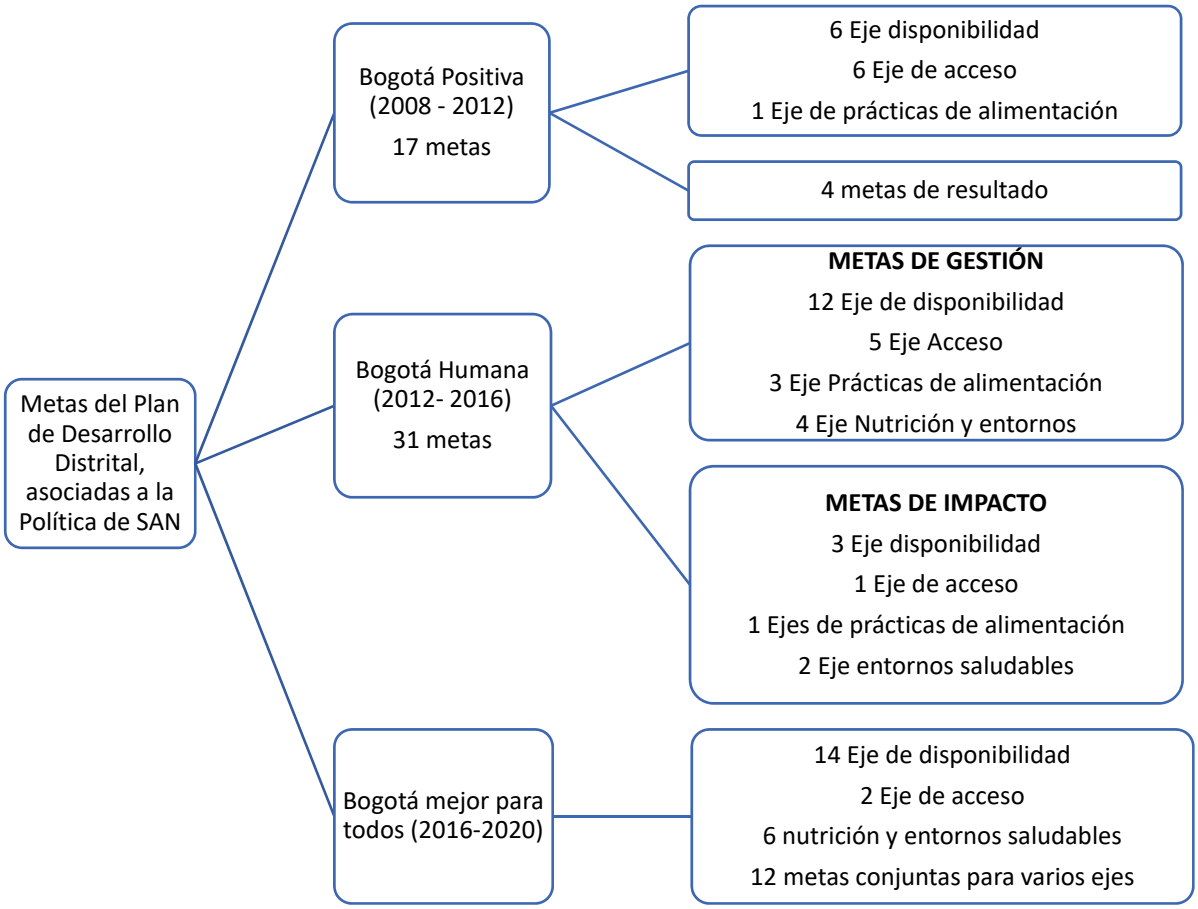
Esta sección presenta el balance del cumplimiento de las metas asociadas para cada eje de la política en cada periodo de gobierno, con el fin de visibilizar, los sectores comprometidos para responder a las mismas, los programas, proyectos, las metas, recursos invertidos y el porcentaje de cumplimiento de cada una de ellas, a partir de los informes de balance de la gestión, consolidados por la Secretaría de Planeación Distrital.

La ilustración 23 permite identificar que como se mencionó anteriormente, para el periodo Bogotá Positiva, se establecieron 17 metas, para Bogotá Humana, 31 metas y para Bogotá mejor para todos 34 metas.

Del total de metas planteadas, no se identificó información frente al cumplimiento para una (1) meta establecida en el plan de desarrollo distrital 2012 – 2016, correspondiente a una meta de entrega de productos en relación con el eje de acceso que buscaba atender integralmente a 270.000 niños y niñas de primera infancia en Bogotá, desde un modelo inclusivo y diferencial de calidad que garantice su desarrollo integral, mediante la implementación de diferentes modalidades con la participación de los sectores público, privado y solidario de la ciudad (202.000 de 0 a 2 años y 68.000 de 3 a 5 años). Lo anterior, teniendo en cuenta que, en la información presentada oficialmente por la Secretaría de Planeación Distrital, solo fue posible encontrar un informe de rendición de cuentas para el año 2014 en el que describe que la atención a 225.430 niños y niñas desde la gestación y hasta los cinco años. (Secretaría de Planeación Distrital, 2015)

Frente a la meta relacionada con sedentarismo, si bien en el informe del año 2015 elaborado por la CISAN, se presenta la evolución del indicador que permite medir la meta, no se encontró información relacionada con la gestión, para identificar los programas y proyectos asociados la misma, presupuesto y sectores que aportaron para su cumplimiento.

Ilustración 23. Metas de los planes de desarrollo Bogotá Humana y Bogotá Positiva, articuladas a la política distrital de seguridad alimentaria y nutricional 2007 – 2015.



Fuente: elaboración propia con información de: (UTA, 2008) (UTA, 2012)

A continuación, se presenta el balance de las metas establecidas durante el periodo de vigencia de la política 2007 – 2015 y de acuerdo a la disponibilidad de la información se muestran los datos hasta el 2017, como herramientas para identificar la tendencia, que permitan la identificación de aspectos estratégicos que deben ser tenidos en cuenta para la fase de reformulación de la política distrital de SAN.

De igual forma, de acuerdo a la disponibilidad de la información, se presentan los programas, proyectos, sectores e inversión asociados para el cumplimiento de las mismas.

5.1. Metas de resultado

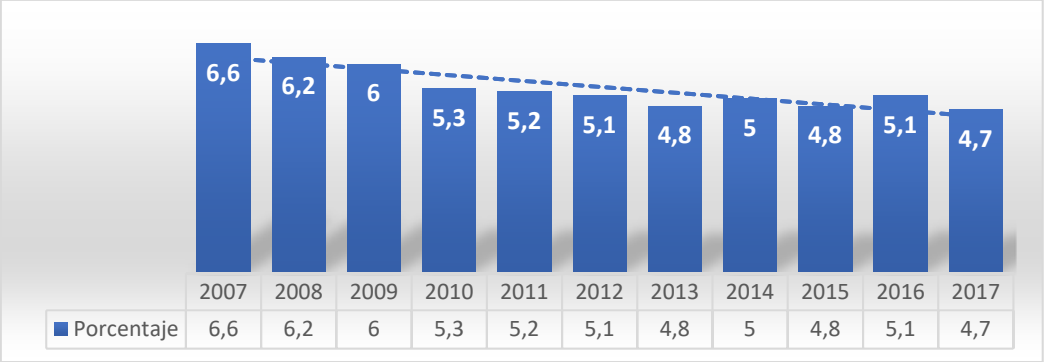
a. Prevalencia de Desnutrición global en niñas y niños menores de 5 años, SISVAN 2009 – 2017

La desnutrición global en niñas y niños menores de 5 años, es un indicador para el cual se generaron metas para los dos periodos de gobierno. Para el gobierno Bogotá positiva, se planteó disminuir este indicador del 9,3% al 7,5%, según la clasificación de NCHS, usada para ese momento, meta que logró su cumplimiento en un 100% para el año 2012; posteriormente, durante el gobierno Bogotá Humana, la clasificación del indicador se ajustó a los patrones de referencia de la OMS, 2006, con una meta de disminuir el indicador del 5,2% al 3% para el año 2016.

La Ilustración 24 evidencia que, para el periodo de gobierno Bogotá humana no se logró el cumplimiento de la meta prevista, no obstante, durante la vigencia de la política 2007 – 2015, se dio una disminución de 1,8% en el indicador, que equivale al 27% y que representa para ese año un total de 13.740 niñas y niños del distrito. (Comisión Intersectorial de Seguridad Alimentaria y Nutricional, 2016)

Para los años 2016 y 2017, que se enmarcan periodo de gobierno Bogotá mejor para todos, no se identificó dentro del plan de desarrollo distrital una meta para el indicador de desnutrición global, sin embargo se resalta el trabajo de la CISAN y la UTA en torno a la continuidad de las acciones en seguridad alimentaria y nutricional, donde se evidencia una disminución de 0,4% en el indicador y que se constituye en un insumo a tener en cuenta para la construcción de la línea de base en la reformulación de la política de SAN.

Ilustración 24. Tendencia desnutrición global. Menores de 5 años 2007-2017



Fuente: SISVAN-SVSP. Información tomada de Portal geo estadístico de la SDP. http://www.sdp.gov.co/portal/page/portal/PortalSDP/InformacionTomaDecisiones/Estadisticas/Gran%20Visor. Fecha de consulta 08/03/2018.

Al revisar el comportamiento del indicador en las 20 localidades del distrito, San Cristóbal (6,6%), Santa Fé (6,2%), Antonio Nariño (6,1%), Rafael Uribe Uribe (5,8%) y Tunjuelito (5,7%) presentan porcentajes que superan el dato Distrital (Tabla 33).

Tabla 33. Tendencia de la desnutrición global en las localidades del distrito 2007 - 2017

Localidad/Año	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Usaquén	5,78	5,9	6,01	5,6	5	5,38	4,84	5,08	4,55	4,7	3,6
Chapinero	5,67	7,6	6,62	5,9	4,8	4,99	4,76	4,7	5,03	4,6	4,2
Santa Fé	7,98	7,3	8,09	6,5	5,4	5,36	4,92	4,67	4,89	5	6,2
San Cristóbal	9,86	7,9	7,94	7,1	7,1	7,39	6,23	5,75	6,31	6,9	6,6
Usme	6,95	6,4	6,23	5,9	5,9	5,7	5,34	5,57	5,76	5,5	5,3
Tunjuelito	5,84	6,8	6,93	5,3	7,4	5,58	4,9	4,62	5,6	7,4	5,7
Bosa	6,27	5,5	6,22	5	4,6	4,4	4,16	4,41	4,76	4,4	4,9
Kennedy	5,43	5	4,66	4,3	4	4,48	4,25	6,04	4,42	4,6	4,7
Fontibón	4,87	4,4	5,7	4,6	3,7	3,49	3,8	4,25	3,78	4,2	3,1
Engativá	5,17	5,5	5,19	4,6	4,7	4,02	4,5	4,15	3,89	4,1	3,1
Suba	5,23	5,9	5,33	4,7	4,3	4,32	4,2	4,24	3,9	4,2	3,9
Barrios Unidos	4,35	5,7	4,86	5	4,8	4,22	4,24	3,82	3,82	3,4	2,9
Teusaquillo	5,95	5,6	6,51	5,1	5,1	5,45	4,01	3,44	4,18	3,9	2,9
Los Mártires	6,91	6,6	7,07	5,7	4,8	5,74	4,74	5,99	5,42	4,8	5
Antonio Nariño	8,54	7,7	7,28	5,4	6,1	6,22	4,76	4,51	6,27	5	6,1
Puente Aranda	5,08	5,1	5,03	3,7	4,3	4,25	4,16	5,12	4,02	4,2	3,2
Candelaria	7,57	6,4	8,75	5,6	5,1	5,89	5,33	4,41	5,49	5	3,7
Rafael Uribe Uribe	7,58	7,9	7,39	6,5	7,6	6,57	6,23	5,09	5,77	5,7	5,8
Ciudad Bolívar	7,41	6,2	5,78	5,5	6,1	6,37	5,94	5,99	5,39	6,8	5,2
Sumapaz	6	4,8	5,9	4,7	5,4	5,63	5,2	1,91	2,16	7,2	3,8
Bogotá D.C.	6,6	6,2	6	5,3	5,2	5,1	4,8	5,03	4,8	5,1	4,7

Fuente: SISVAN-SVSP. Información tomada de Portal geo estadístico de la SDP. http://www.sdp.gov.co/portal/page/portal/PortalSDP/InformacionTomaDecisiones/Estadisticas/Gran%20Visor. Fecha de consulta 08/03/2018.

Una vez revisada la evolución del indicador durante el 2007 - 2017, se presenta en la tabla siguiente, el balance de metas, programas, proyectos e inversión destinados por sector para dar cumplimiento a la meta. Para ellos, se usa la información de los informes de inversión y gestión por sector de la Secretaría de Planeación Distrital y se presenta para cada uno de los periodos de gobierno.

La tabla 34 evidencia que los programas y proyectos asociados para el cumplimiento de la meta, desde el PDD, estuvieron a cargo del sector salud, no obstante, implicó, la concurrencia de diferentes actores para su disminución, ejercicio que no fue evidente dentro de la planeación de la gestión en el plan de desarrollo distrital.

Tabla 34. Programas y proyectos asociados para el cumplimiento de la meta de Desnutrición global para el periodo 2007 - 2015

Periodo de Gobierno	Eje de la política de SAN	Meta	Avance	Recursos	Metas sectoriales asociadas	Sector	Programa	Proyecto	Inversión	Cumplimiento de la meta
Bogotá Positiva (2008 - 2012)	No fue asociada a ningún eje de la política	Disminuir a 7,5% la prevalencia de Desnutrición global en niñas y niños menores de 5 años	100%	$13.413	Monitorear 100 Por Ciento La Reducción De Desnutrición Global En Niños Menores De 5 Años.	Salud	Bogotá Sana	Salud al colegio	$8.740	Meta de proyecto de inversión que no suma
								Vigilancia en salud pública	$4.673	Meta de proyecto de inversión que no suma
Bogotá Humana (2012-2016)	Disponibilidad de alimentos suficientes, adecuados nutricional y culturalmente e inocuos y de agua en la cantidad mínima esencial y con la regularidad y sostenibilidad necesarias para el consumo humano.	Reducir a 3 (por ciento) la prevalencia de desnutrición global en niños y niñas menores de 5 años, en coordinación y con el apoyo de los demás sectores de la Administración Distrital, al 2016.	4,5%	$5.309	Reducir a 3 (por ciento) la prevalencia de desnutrición global en niños y niñas menores de 5 años, en coordinación y con el apoyo de los demás sectores de la Administración Distrital, al 2016.	Salud	Programa 02 Territorios saludables y red de salud para la vida desde la diversidad	Proyecto 869. Salud para el buen vivir	$5.309	4,5% La línea de base establecida en el PDD fue 5,2% y para el 2016, el indicador tuvo un porcentaje de 5,1%
Bogotá mejor para todos (2016 – 2020)	No reporta	No existe meta priorizada frente a la desnutrición global	-	-	-	-	-	-	-	-

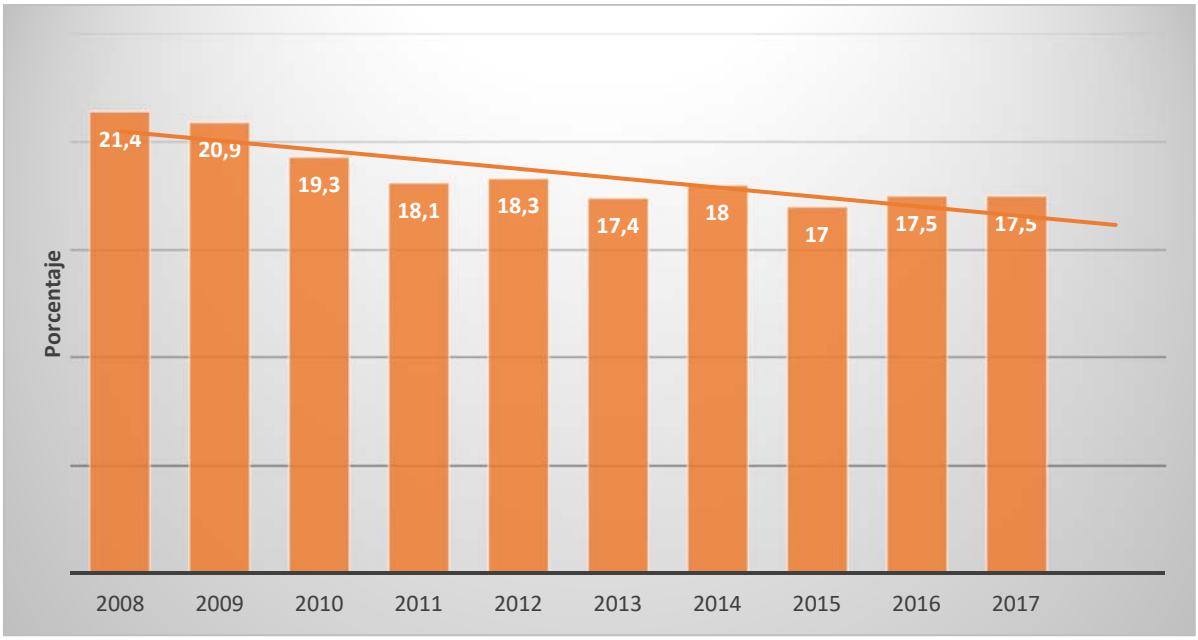
Fuente: Elaboración propia a partir de: (SDP, Plan de Acción 2012 - 2016 Componente de gestión e inversión por sector con corte a 31/05/2016, 2016), (SDP, 2012), (Consejo Distrital de Bogotá, 2016)

a. Prevalencia de Desnutrición crónica en niñas y niños menores de 5 años, SISVAN 2008 – 2017

La desnutrición crónica en menores de 5 años fue priorizado a través del planteamiento de una meta distrital solamente durante el gobierno Bogotá humana, el cual estableció disminuir el indicador a un 12% en el año 2016. La ilustración 25, evidencia que para el 2016 este indicador fue del 17,5%, por lo que no fue posible lograr el cumplimiento de la meta.

Frente a todo el periodo de implementación de la política se logró una disminución del 20,6% alcanzando un 17% en el 2015. Durante los años 2016 y 2017, la cifra tuvo un aumento de 0,5% que se mantuvo en los últimos dos años. (Ilustración 24)

Ilustración 25. **Desnutrición Crónica en menores de 5 años. Bogotá 2008-2017**



Fuente: SISVAN-SVSP. Información tomada de Portal geo estadístico de la SDP. http://www.sdp.gov.co/portal/page/portal/PortalSDP/InformacionTomaDecisiones/Estadisticas/Gran%20Visor. Fecha de consulta 08/03/2018.

Finalmente, al revisar el comportamiento del indicador en las localidades del distrito, en la tabla 30 se encuentra que San Cristóbal (22,7%), Sumapaz (21,7%), Tunjuelito (21,6%), Santa Fe (20,7%), Usme (20,6% y Ciudad Bolívar (20,5) presentan los porcentajes más altos, superando en cerca de 5 puntos porcentuales el dato distrital. (Tabla 35)

Tabla 35. Desnutrición crónica en las localidades del distrito 2007 - 2017

Localidad/Año	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Usaquén	15,2	21,6	21,3	19,4	19,4	20,5	17,9	16,16	16,4	17,1	15,6
Chapinero	8,98	20,6	20,8	19,6	16,4	17,2	16,6	18,37	18,2	17,4	15,4
Santa Fé	17,2	28,5	28,5	25,4	23,9	25,5	23,8	22,97	22,2	21,5	20,7
San Cristóbal	15,5	25,9	26	24,8	21,9	21,8	20,9	20,76	20,8	23,9	22,7

Localidad/Año	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Usme	15,6	25,1	24	23,1	22,8	23,9	22,3	21,66	20,3	20,7	20,6
Tunjuelito	11,2	22	21	17,7	18,9	19,6	17,6	17,59	19,7	22,5	21,6
Bosa	13	20,3	20,4	18,7	16,6	16,3	16,4	17,54	16,8	16,3	16,4
Kennedy	9,56	16,7	16,9	15,9	14,6	15,6	14,6	18,89	14,81	15,2	14,8
Fontibón	10,6	18	17,8	15	14,6	13,1	13,8	14,62	14	14,7	13,7
Engativá	9,91	18,3	17	15,6	15,4	15,5	16,9	16,21	14,6	14,3	14,1
Suba	11,3	18,6	18,8	17,8	16,5	15,1	15,5	14,79	14,3	14,6	14,3
Barrios Unidos	7,68	16,4	16,1	15,6	15,4	14,8	15,5	17,09	16,8	15,4	13,2
Teusaquillo	7,97	14,8	17,7	15,1	14,4	14,7	12,8	13,29	12,2	11,9	14
Los Mártires	15,1	22,8	20	17,9	20,5	25,6	20,3	20,42	19,4	18,5	18,7
Antonio Nariño	11,4	24,1	20,8	18,1	18,1	17,2	15,5	14,46	16,7	16,5	15,5
Puente Aranda	7,28	17	17	14,1	13,9	14,2	13,2	16,13	13,5	13,9	14,7
Candelaria	16,3	24,1	24,6	18,6	22,8	23,4	18,3	17,63	17,5	16,6	17,6
Rafael Uribe Uribe	12,7	25,2	24,5	21,3	21,8	20,4	18,5	17,74	18,2	18,4	19,8
Ciudad Bolívar	14,4	24,3	25	24,6	22,2	23,3	21,6	22,2	20,8	21,4	20,5
Sumapaz	14,6	27,3	27,6	22,2	26,8	30,4	33,6	17,2	25,2	23,7	21,7
Bogotá D.C.	21	21,4	20,9	19,3	18,1	18,3	17,4	18	17	17,5	17,5

Fuente: SISVAN-SVSP. Información tomada de Portal geo estadístico de la SDP. http://www.sdp.gov.co/portal/page/portal/PortalSDP/InformacionTomaDecisiones/Estadisticas/Gran%20Visor. Fecha de consulta 08/03/2018.

La tabla 36 permite identificar los sectores, programas y proyectos asociados para dar cumplimiento a la meta establecida, siendo importante destacar que al igual que para el indicador de desnutrición global, el sector salud es la única entidad a la que desde el PDD le fue asignada la responsabilidad del cumplimiento de la meta, a pesar de haber sido trabajada con otros sectores, lo que denota la necesidad de la CISAN – UTA de visibilizar las acciones articuladas entre actores y sectores, como por ejemplo el trabajo intersectorial en torno a la definición de la ruta integral de atención de la desnutrición aguda en niños y niñas menores de cinco años, así como la estrategia para la prevención de deficiencias de micronutirientes.

Esta situación se hace crítica para Bogotá, más aún en el caso de la desnutrición crónica, actualmente identificada como retraso en talla, en el entendido de que se trata de un evento nutricional ligado a determinantes estructurales y dependiente de situaciones históricas en las configuración de dicha problemática, por lo cual, más que ninguna de las metas comprometidas, esta, de manera explícita en las herramientas de planeación, deben comprometer acciones e inversión de todos los sectores, en especial las Secretarias de Desarrollo Económico, Integración Social, Gobierno, Educación y Cultura.

Lo anterior, teniendo en cuenta que la CISAN – UTA ha desplegado acciones intersectoriales para abordar este problema, sin embargo, dentro de la planeación, el cumplimiento de la meta es dejado solo bajo la responsabilidad del sector salud.

Tabla 36. Programas y proyectos asociados para el cumplimiento de la meta de Desnutrición crónica para el periodo 2007 - 2017

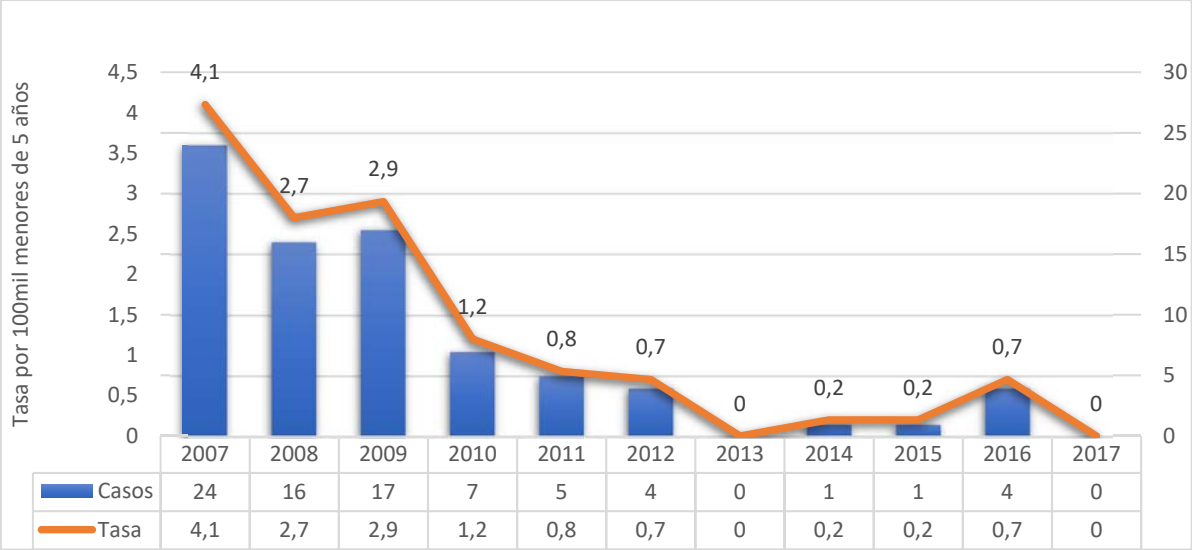
Periodo de Gobierno	Eje de la política de SAN	Meta	Avance	Recursos	Metas sectoriales	Sector Responsable	Programa	Proyecto	Inversión	Cumplimiento
Bogotá Positiva (2008 - 2012)	No fue priorizado	No fue priorizado	-	-	-	-	-	-	-	-
Bogotá Humana (2012-2016)	Nutrición y entornos saludables	Reducir a 12 la Prevalencia de desnutrición crónica en niños y niñas menores de 5 años, en coordinación y con el apoyo de los demás sectores de la Administración Distrital, al 2016.	$3,032	18%	Reducir a 12 la Prevalencia de desnutrición crónica en niños y niñas menores de 5 años, en coordinación y con el apoyo de los demás sectores de la Administración Distrital, al 2016.	Salud	Programa 02 Territorios saludables y red de salud para la vida desde la diversidad	Proyecto 869. Salud para el buen vivir	$3,032	18%
Bogotá mejor para todos (2016 - 2020)	No fue priorizado	No fue priorizado	Pero se hicieron acciones ¿?							

Fuente: Elaboración propia a partir de: (SDP, Plan de Acción 2012 - 2016 Componente de gestión e inversión por sector con corte a 31/05/2016, 2016), (SDP, 2012), (Consejo Distrital de Bogotá, 2016)

b. Tasa de mortalidad por desnutrición en menores de 5 años

El indicador de tasa de mortalidad por desnutrición, tuvo planteada una meta en cada periodo de gobierno, resaltando la disminución de 4,1 a 0,7, durante el periodo de vigencia de la política distrital de SAN, logrando en cada gobierno el cumplimiento de la apuesta estratégica. Finalmente, el año 2017, la mortalidad se encuentra en 0 casos, (Ilustración 26) y la meta para el 2019, es mantener la cifra en ese valor.

Ilustración 26. Tasa de mortalidad por desnutrición en menores de 5 años 2007-2017



Fuente: DANE-RUAF-Estadísticas vitales SDS. Información tomada de Portal geo estadístico de la SDP. http://www.sdp.gov.co/portal/page/portal/PortalSDP/InformacionTomaDecisiones/Estadisticas/Gran%20Visor. Fecha de consulta 08/04/2018.

La tabla 37, permite visibilizar las localidades que presentaron la tasa de mortalidad más alta y que se constituyen en las que lograron una mayor disminución durante el periodo 2007 – 2015 fueron Santa Fé (21,44), Chapinero (15,73) y Los Mártires (14.06). Por otro lado, se destacan las localidades de Usaquén, Fontibón, Teusaquillo, Antonio Nariño, Puente Aranda, Candelaria y Sumapaz, en donde durante el mismo periodo, no se registraron casos de mortalidad por desnutrición en niños y niñas menores de 5 años.

Tabla 37. Tasa de mortalidad por desnutrición en menores de 5 años por localidad 2007-2017

Localidad/Año	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Usaquén	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Chapinero	15,73	15,94	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Santa Fé	21,44	0	11,1	11,2	0	0	0	0	0	0	0
San Cristóbal	7,84	2,65	5,37	0	2,73	0	0	0	0	0	0
Usme	2,98	11,61	8,4	2,73	0	0	0	0	2,4	0	0
Tunjuelito	0	0	6,1	0	0	0	0	0	6,6	0	0
Bosa	3,84	0	3,71	3,63	0	1,76	0	0,2	0	1,5	0
Kennedy	5,72	1,14	3,4	3,45	0	0	0	0,1	0	0	0
Fontibón	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Engativá	1,65	3,33	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Suba	3,8	0	2,48	0	1,21	0	0	0	0	0	0
Barrios Unidos	0	7,39	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Teusaquillo	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Los Mártires	14,06	0	14,5	0	0	0	0	0	0	0	0

Localidad/Año	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Antonio Nariño	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Puente Aranda	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Candelaria	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Rafael Uribe Uribe	6,03	9,17	0	0	0	3,19	0	0	0	3,5	0
Ciudad Bolívar	3,17	4,72	4,68	0	3,05	3,02	1,5	0	0	2,8	0
Sumapaz	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Bogotá D.C.	4,1	2,7	3	1,2	0,8	0,7	0,2	0,3	0,3	0,7	0

Fuente. DANE-RUAF-Estadísticas vitales SDS. Información tomada de Portal geo estadístico de la SDP. http://www.sdp.gov.co/portal/page/portal/PortalSDP/InformacionTomaDecisiones/Estadisticas/Gran%20Visor. Fecha de consulta 09/03/2018.

Frente a los programas y proyectos descritos en los planes de desarrollo distrital vigentes para el periodo 2007 – 2017, llama nuevamente la atención que, a nivel de planeación, la responsabilidad en el cumplimiento de la meta de mortalidad por desnutrición, recae en el sector salud, sin embargo las acciones se han implementado de forma articulada en el marco de la CISAN – UTA y esto se sugiere, debe ser reflejado en los informes de gestión y balance tanto sectoriales como de gobierno. (Tabla 38).

Tabla 38. Programas y proyectos asociados para el cumplimiento de la meta de tasa de mortalidad por desnutrición crónica para el periodo 2007 - 2017

Periodo de Gobierno	Eje de la política de SAN	Meta	Avance	Recursos	Metas sectoriales	Sector Responsable	Programa	Proyecto	Inversión	Cumplimiento
Bogotá Positiva (2008 - 2012)	No fue atribuido a ningún eje. En el PDD se constituye en una meta de ciudad	Disminuir la Tasa de mortalidad por desnutrición en niñas y niños menores de 5 años a 3 x 100.000	300%	$2.155	Monitorear El 100 % La Tasa De Mortalidad Por Desnutrición En Menor De Cinco Años.	Salud	Bogotá Sana	Vigilancia en salud pública	$2.155	Meta de proyecto inversión que no suma
Bogotá Humana (2012-2016)	Nutrición y entornos saludables	Reducir a 1.50 por 100.000 la tasa de mortalidad por desnutrición en menores de cinco años en coordinación y con el apoyo de los demás sectores de la administración distrital, a 2016.	131%	$11.295	Reducir a 1.50 por 100.000 la tasa de mortalidad por desnutrición en menores de cinco años en coordinación y con el apoyo de los demás sectores de la administración distrital, a 2016.	Salud	Programa 02 Territorios saludables y red de salud para la vida desde la diversidad	Proyecto 869. Salud para el buen vivir	$11.295	130%

Periodo de Gobierno	Eje de la política de SAN	Meta	Avance	Recursos	Metas sectoriales	Sector Responsable	Programa	Proyecto	Inversión	Cumplimiento
Bogotá mejor para todos (2016 - 2020)	Nutrición y entornos saludables	Erradicar la mortalidad por desnutrición como causa básica en menores de cinco años a 2019.	100%	$5.330	Erradicar la mortalidad por desnutrición como causa básica en menores de cinco años a 2019.	Salud	Atención integral y eficiente en salud	Atención integral en salud	$5.330	100%

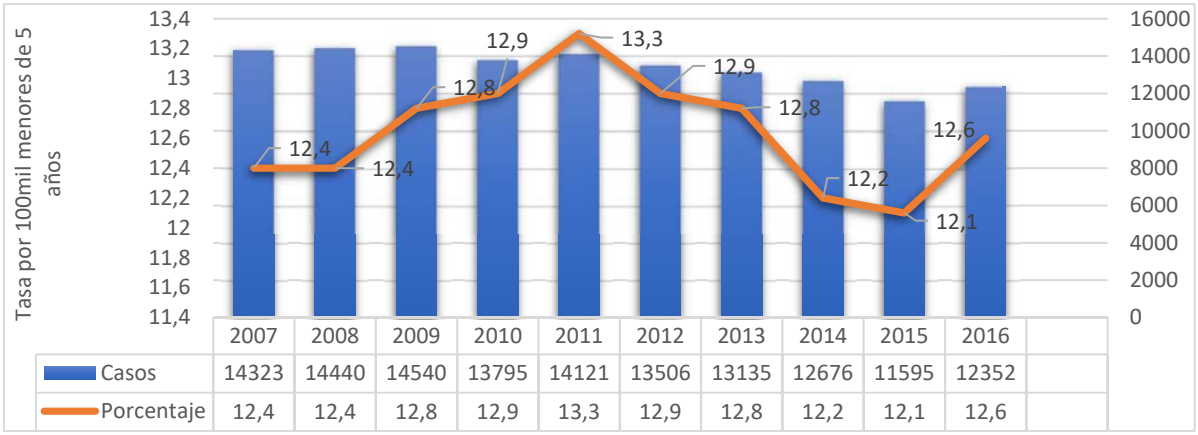
Fuente: Elaboración propia a partir de: (SDP, Plan de Acción 2012 - 2016 Componente de gestión e inversión por sector con corte a 31/05/2016, 2016), (SDP, 2012), (Consejo Distrital de Bogotá, 2016)

c. Proporción de bajo peso al nacer

La proporción de bajo peso al nacer, fue una meta establecida para los dos periodos de gobierno de vigencia de la política, donde se planteó disminuir el indicador al 10%, sin embargo, no fue posible alcanzar su cumplimiento en ninguno de los dos periodos de gobierno. Durante el gobierno Bogotá positiva, la ilustración 27 evidencia un incremento en el indicador y aunque para el periodo de gobierno Bogotá Humana, comprendido entre el 2012 y el 2015 se identifica una tendencia a la disminución, pasando del 13,3% en el 2011 al 12,1% en el 2015, no se alcanzó la meta planteada y por el contrario, el año 2016, la proporción de niñas y niños con bajo peso al nacer en el Distrito aumentó de nuevo al 12,6%.

Como lo presenta el informe de cumplimiento de los ODM, en el Distrito, *los factores de riesgo predominantes en la presentación del evento, son la amenaza de parto pre-término, ruptura prematura de membranas, presencia de preeclampsia, infecciones urinarias, vaginosis, hemorragias, edad de la madre, deficiencia en el incremento de peso durante la gestación, periodo intergenésico corto y determinantes psicosociales como el estado civil de la madre y el embarazo no planeado.* (Alcaldía Mayor de Bogotá, 2016)

Ilustración 27. Porcentaje de bajo peso al nacer Bogotá 2007-2016



Fuente: SISVAN-SVSP. Bogotá 2017 Información preliminar. Informe Secretaría técnica CISAN – Metas SAN 2017. Bogotá, febrero de 2017.

Al revisar la información por localidades la tabla 39 permite identificar que, La Candelaria (14,7%), Teusaquillo (13,7%), Antonio Nariño (13,2%) y Barrios Unidos (12,8%) presentaron porcentajes superiores al distrital y en general, ninguna de las localidades logró tener una proporción cercana al 10% establecido como meta tanto a nivel nacional como distrital.

Tabla 39. Porcentaje de bajo peso al nacer en las localidades de Bogotá 2007-2016

Localidad/Año	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Usaquén	12,6	12,6	13	12,4	12,6	13,2	12,6	12,2	11,6	12,5
Chapinero	12,9	13,4	15,6	14,2	14,4	14,6	13,1	11,8	12,6	12,4
Santa Fé	12,7	13,9	15,1	13,1	14,3	13,4	15,4	14,7	10,8	10,6
San Cristóbal	14	13	14,6	14,7	14,1	14,1	12,8	12,9	13,5	12,6
Usme	12,7	13,6	13,9	14,4	13,2	13,1	13,5	13,5	14,1	14,4
Tunjuelito	10,9	12,8	11,9	14	13,2	11,6	12,9	12,5	12,1	12,7
Bosa	11,9	12,1	11,7	13,1	14,1	12,7	12,3	11,1	11,6	11,8
Kennedy	12,4	12,2	12,2	12,6	13,1	12,7	13,1	11,9	11,6	12,6
Fontibón	11,6	12,5	12,8	11,3	12,9	11,8	11,8	11,1	11,1	12,7
Engativá	11,6	11,7	12,3	12,6	12,5	12,4	12,2	12	12,1	12,1
Suba	11,7	12,6	12,5	12,2	13	13,2	12,6	12,7	12,1	12,4
Barrios Unidos	12,6	11,8	13,3	13,6	13,4	13,1	12,3	11,3	11,5	12,8
Teusaquillo	12,2	11,2	12,1	11	11,5	14,4	14,1	12,5	12,5	13,7
Los Mártires	13,6	11,4	12,8	13,7	15	14,1	13,8	11,9	12,2	12,3
Antonio Nariño	13,3	9,05	12,9	11,4	14	11,8	12,9	13,3	12,2	13,2
Puente Aranda	12	11,7	11,4	12,5	12,7	12	12,3	10,9	11,8	12,5
Candelaria	14,7	13,6	16,4	14,4	15,7	15,6	13,6	12,3	14,8	14,7
Rafael Uribe Uribe	12,4	11,9	12,8	13	13,2	13,4	12,3	11,9	12,1	12,6
Ciudad Bolívar	13,3	12,6	13,6	13,3	13,8	12,8	13,8	12,9	12,5	13
Sumapaz	6	17	14	9,38	33,3	6,67	8,1	20,7	11,8	0
Bogotá D.C.	12,4	12,4	12,9	12,9	13,3	12,9	12,8	12,2	12,1	12,6

Fuente: Sistema de vigilancia epidemiológica alimentaria y nutricional - SISVAN - Secretaría Distrital de Salud, Estadísticas Vitales. Información tomada de Portal geo estadístico de la SDP. http://www.sdp.gov.co/portal/page/portal/PortalSDP/InformacionTomaDecisiones/Estadisticas/Gran%20Visor. Fecha de consulta 09/03/2018.

Frente a la generación de programas y proyectos establecidos en el PDD para avanzar en el cumplimiento de la meta, en la tabla 40 se puede observar que se identificó al sector salud como responsable de la misma. En el periodo Bogotá positiva, se encontró una mayor asignación de proyectos y recursos, frente al gobierno de Bogotá Humana y en el gobierno Bogotá mejor desde el PDD para todos no se identificaron proyectos asociados al tema.

Tabla 40. Programas y proyectos asociados para el cumplimiento de la meta de proporción de bajo peso al nacer para el periodo 2007 - 2016

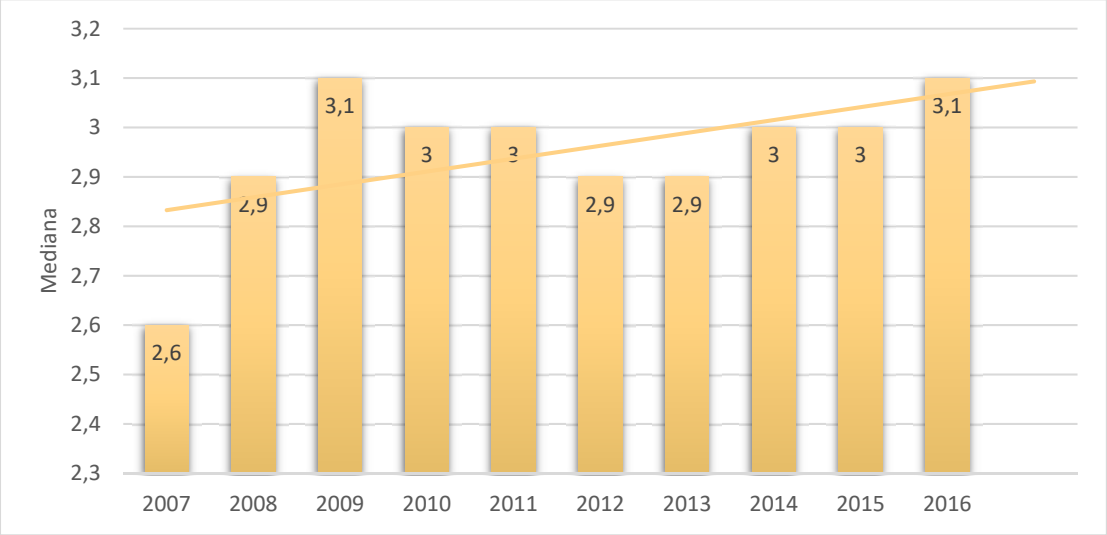
Periodo de Gobierno	Eje de la política de SAN	Meta	Cumplimiento	Recursos	Metas sectoriales	Sector Responsable	Programa	Proyecto	Inversión	Cumplimiento
Bogotá Positiva (2008 - 2012)	No fue atribuido a ningún eje. En el PDD se constituye en una meta de ciudad	Reducir la tasa de bajo peso al nacer al 10% LB	0% Durante el periodo se dio un aumento en el indicador de 12,4% a 12,9%	$ 4.946	Reducir la tasa de bajo peso al nacer al 10%	Salud	Bogotá Sana	Salud al colegio	$ 1.592	Meta proyecto de inversión que no suma.
								Vigilancia en salud pública	$ 1.164	
								Instituciones saludables y amigables	$ 563	
								Comunidades saludables	$ 1.627	
Bogotá Humana (2012-2016)	Nutrición y entornos saludables	Reducir al 10% la prevalencia del bajo peso al nacer en los niños y niñas, en coordinación y con el apoyo de los demás sectores de la Administración Distrital, al 2016.	10% Durante el periodo se dio una disminución en el indicador de 12,9% a 12,6%	$ 2.038	Reducir al 10% la prevalencia del bajo peso al nacer en los niños y niñas, en coordinación y con el apoyo de los demás sectores de la Administración Distrital, al 2016.	Salud	Programa 02 Territorios saludables y red de salud para la vida desde la diversidad	Proyecto 869. Salud para el buen vivir	$ 2.038	10%
Bogotá mejor para todos (2016 - 2020)	Nutrición y entornos saludables	No definió meta para el indicador	En planes sectoriales puede estar							

Fuente: Elaboración propia a partir de: (SDP, Plan de Acción 2012 - 2016 Componente de gestión e inversión por sector con corte a 31/05/2016, 2016), (SDP, 2012), (Consejo Distrital de Bogotá, 2016)

d. Lactancia materna exclusiva hasta los seis meses de edad

Como se mostró en el balance de la implementación, una de las líneas de acción con mayor avance fue la promoción de la lactancia materna. En particular, lactancia materna exclusiva hasta los seis meses, fue un interés para todos los gobiernos, sin embargo entre el primer gobierno y los siguientes, se tuvo una disminución en la ambición de la meta, planteada al inicio para aumentar a 6 meses la lactancia exclusiva (Periodo 2008-2012) y posteriormente se redujo a 4 meses; pese a los diferentes esfuerzos institucionales para modificar el indicador, no se ha logrado llevarlo a los 4 meses de edad como lo presenta la ilustración 28, que evidencia el aumento solo de 0,5 meses en un periodo de 9 años.

Ilustración 28. Mediana de Lactancia Materna en Bogotá 2007-2016



Fuente: SISVAN-SVSP. Bogotá. Información tomada de Portal geo estadístico de la SDP. http://www.sdp.gov.co/portal/page/portal/PortalSDP/InformacionTomaDecisiones/Estadisticas/Gran%20Visor. Fecha de consulta 09/03/2018.

A nivel de las localidades, se encontraron diferencias importantes. Para 2016, las localidades de Antonio Nariño (2,6), San Cristóbal (2,7) y Tunjuelito (2,8), presentan una duración de la lactancia materna exclusiva, inferior a la del distrito y se destaca Sumapaz como la localidad con la duración más alta que es de 3,5 meses, sin embargo, estos datos se alejan de manera importante de lo establecido por la OMS que es de 6 meses. (Tabla 41)

Tabla 41. Mediana de Lactancia Materna a nivel local en Bogotá 2007-2016

Localidad/Año	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Usaquén	2,1	3	2,8	3,1	3	2,9	2,9	3,1	3	3
Chapinero	2,1	2,4	3,1	3	2,5	2,7	2,7	2,55	3	3,2
Santa Fé	2,8	3	3,1	3,3	3,1	3	2,9	3,2	3,15	3
San Cristóbal	2,2	3	3	3,1	3	2,7	2,8	2,8	3	2,7

Localidad/Año	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Usme	3,2	3,3	3,3	3,2	3	3,1	3,1	3,1	3	3,3
Tunjuelito	2,1	2,1	2,4	2,5	2,3	2,6	2,6	2,8	2,75	2,8
Bosa	2,8	2,8	3	2,8	3,1	3	3	3,1	3,1	3,3
Kennedy	2,9	3,2	3,3	3	3,1	3,1	3	3	3	3
Fontibón	2,4	3	3,3	3,2	3,2	3	3	3,2	3,3	3,2
Engativá	2,8	3	2,9	2,6	3	2,9	2,95	3,2	3,2	3,2
Suba	2,3	2,7	2,6	2,7	2,7	2,7	2,7	2,9	2,9	3,1
Barrios Unidos	2,7	3	2,3	2,8	2,7	3,1	3,1	3,3	3	3,2
Teusaquillo	2,1	2,5	2,7	2,65	2,1	2,2	2,7	3	3	3,4
Los Mártires	2,2	3	2,9	2,9	3,1	3	3	3,3	3,2	3,3
Antonio Nariño	2	2	3	2,6	2,7	2,1	2,5	2,7	2,9	2,6
Puente Aranda	2,5	3	3,3	2,9	3	3	3,1	3,1	3,1	3
Candelaria	3,1	2,8	2,8	2,5	3,3	2,4	2,5	2,9	2,5	3
Rafael Uribe Uribe	2,2	2	2,7	2,4	2,8	2,3	2,4	2,7	2,5	2,8
Ciudad Bolívar	2,9	3,2	3,6	3,7	3,2	3,5	3,4	3,4	3,3	3,2
Sumapaz	2,25	2,05	2,25	2,3	3,3	2,7	1,8	3,45	2,6	3,5
Bogotá D.C.	2,6	2,9	3,1	3	3	2,9	2,9	3	3	3,1

Fuente: SISVAN-SVSP. Bogotá. Información tomada de Portal geo estadístico de la SDP. http://www.sdp.gov.co/portal/page/portal/PortalSDP/InformacionTomaDecisiones/Estadisticas/Gran%20Visor. Fecha de consulta 09/03/2018.

Con el propósito de establecer la manera como se financió en los diferentes gobiernos esta meta, en la tabla 42, se presentan los programas y proyectos que se establecieron en cada uno de los gobiernos. En los dos primeros gobiernos, la SDS y la SDIS definieron metas sectoriales y ejecutaron proyectos para lograr esta meta, en el periodo actual de gobierno las acciones se concentran en la SDS.

Tabla 42. Programas y proyectos asociados para el cumplimiento de la meta de Lactancia Materna en Bogotá 2007-2016

Periodo de Gobierno	Eje de la política de SAN	Meta	Cumplimiento	Recursos	Metas sectoriales	Sector Responsable	Programa	Proyecto	Inversión	Cumplimiento
Bogotá Positiva (2008 - 2012)	Prácticas de alimentación y vida saludables en el marco de la diversidad cultural	Aumentar A 6 Meses La Lactancia Materna	53% Se reportó 3,2 meses versus lo esperado que eran 6 meses	$13.523	Aumentar A 6 Meses La Lactancia Materna	Salud	Bogotá Sana	Salud al colegio	$1.588	53%
								Instituciones saludables y amigas	$1.202	
								Comunidades saludables	$988	
					Acreditar 85 Salas Amigas De La Familia Lactante En Los Jardines Infantiles Públicos Y Privados Que Atienden Niños Y	Integración social	Toda la vida integramente protegidos	Infancia y adolescencia feliz y protegida integralmente	$841	89% Se crearon 76 salas

Periodo de Gobierno	Eje de la política de SAN	Meta	Cumplimiento	Recursos	Metas sectoriales	Sector Responsable	Programa	Proyecto	Inversión	Cumplimiento
					Niñas Menores De 2 Años.					
					Formar 200000 Padres Madres O Cuidadores De Niños Y Niñas Menores De 5 Años En Temas Relacionados Con La Atención Integral De La Primera Infancia Y Educación Inicial (Crianza, Lactancia Materna, Desarrollo Infantil, Juego)				$8.079	96,88% Formación de 193.764 personas
					Reacreditar 200 Salas Amigas De La Familia Lactante En Los Jardines Infantiles Públicos Y Privados Que Atienden Niños Y Niñas Menores De 2 Años.				$825	92% Reacreditación de 184 Salas
Bogotá Humana (2012-2016)	Prácticas de alimentación y vida saludables en el marco de la diversidad cultural	Incrementar a 4 meses la lactancia materna exclusiva, en los niños y niñas menores de 6 meses, en coordinación y con el apoyo de los demás sectores de la Administración Distrital, al 2016.	80% Alcanzó 3,2 meses	$3.560,201	Cualificar 300,000 personas para el fortalecimiento de su rol educativo, de las prácticas de cuidado y crianza y del establecimiento de vínculos afectivos, que potencien el desarrollo de capacidades en los niños y niñas en primera infancia.	Integración social	Una ciudad que supera la segregación y la discriminación: el ser humano en el centro de las preocupaciones del desarrollo	Desarrollo integral de la primera infancia en Bogotá	$9,201	104,72 % 314.174 personas
					Lograr que el 40% de las entidades del Distrito cuenten con una sala amiga de la familia lactante				$886	100%
					Lograr que el 40% de las entidades	Salud		Ambientes adecuados	$ -	100%

Periodo de Gobierno	Eje de la política de SAN	Meta	Cumplimiento	Recursos	Metas sectoriales	Sector Responsable	Programa	Proyecto	Inversión	Cumplimiento
					del Distrito cuenten con una sala amiga de la familia lactante			para el desarrollo de la primera infancia		
					Incrementar a 4 meses la lactancia materna exclusiva, en los niños y niñas menores de 6 meses, en coordinación y con el apoyo de los demás sectores de la Administración Distrital, al 2016.			Salud para el buen vivir	$2.665	80%
Bogotá mejor para todos (2016 - 2020)	Prácticas de alimentación y vida saludables en el marco de la diversidad cultural	A 2020 Incrementar a 4 meses la lactancia materna exclusiva, en los menores de seis meses			A 2020 Incrementar a 4 meses la lactancia materna exclusiva, en los menores de seis meses	Salud	Pilar Igualdad de calidad de vida	Atención integral en salud	$2.090	

Fuente: Elaboración propia a partir de: (SDP, Plan de Acción 2012 - 2016 Componente de gestión e inversión por sector con corte a 31/05/2016, 2016), (SDP, 2012), (Consejo Distrital de Bogotá, 2016)

Adicionalmente a las cifras reportadas a partir del SISVAN para los indicadores de situación nutricional, en diciembre del año 2017, se realizó el lanzamiento de los resultados de la Encuesta Nacional de Situación Nutricional – ENSIN 201518, en donde para la ciudad de Bogotá, se encontró que el 50,2% de los hogares del Distrito está en inseguridad alimentaria, que si bien es una cifra inferior a la del País (54,2%), representa la mitad de los hogares, bajo esta condición.

Frente a los indicadores nutricionales, la desnutrición crónica en niñas y niños menores de 5 años es del 13%, cifra que se encuentra por encima del promedio nacional (10,8%), problema

[18]Información tomada de la presentación realizada por el Ministerio de Salud y Protección Social el 20 de abril de 2018, en el marco del proceso de transferencia de capacidades para el proceso de reformulación de la política distrital de seguridad alimentaria y nutricional; No se presenta la información comparada con las cifras de la Encuesta para años anteriores, debido a que no ha sido públicamente publicado el informe que permita identificar si estadísticamente las cifras son comparables. (Ministerio de Salud y Protección Social, 2018)

que presenta de manera simultánea con el exceso de peso que alcanza para ese grupo de edad el 6,6% en comparación con el 6,3% para el país.

Lo anterior, se hace preocupante, cuando se encuentra que el 80% de los preescolares (3-4 años) permanecen durante un tiempo excesivo frente a pantallas, cifra que supera casi en un 20% al promedio nacional.

En la edad escolar, si bien el retraso en talla se da en un 7%, cifra inferior a la del país, llama la atención el exceso de peso que afecta a casi 28 de cada 100 niños y niñas en contraste con un bajo cumplimiento de las recomendaciones de actividad física que alcanza solo el 19,4%. Al igual que para los preescolares, en el grupo de niños y niñas de 5 a 12 años, en Bogotá también se da un alto porcentaje de exceso en el tiempo que permanecen en las pantallas, el cual alcanza el 78,4%.

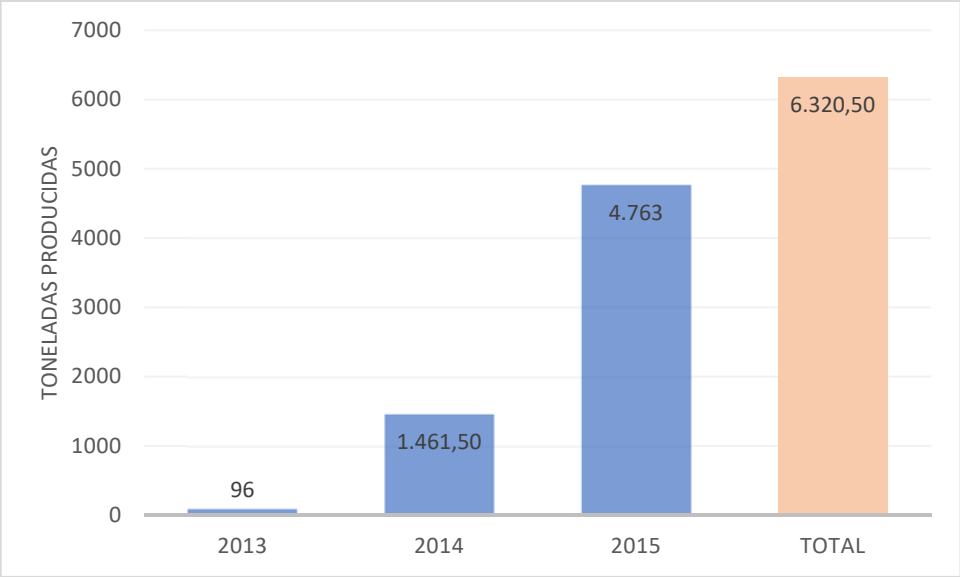
Para el grupo de adolescentes, el exceso de peso se presenta en un 16,5%, que contrasta con un bajo cumplimiento de las recomendaciones de actividad física que es del 13,7% y un alto porcentaje que permanece frente a las pantallas durante un tiempo excesivo, el cual alcanza el 83,8%.

e. Toneladas de alimentos producidos en zona rural de Bogotá mediante procesos de reconversión productiva

Este indicador, permite realizar seguimiento a una meta de impacto, planteada específicamente para el periodo de gobierno Bogotá Humana que buscaba aumentar en un 6% el volumen de producción de la zona rural de Bogotá, mediante procesos de reconversión productiva, partiendo de una línea de base de 27.400 hectáreas; el 6% corresponde a 1664 toneladas, lo que evidencia un aumento del 23%, que corresponde a un valor superior a lo establecido en la meta. (Ilustración 29)

La reconversión de producción agrícola, se lleva a cabo en las localidades de Chapinero, Santafé, Usme, Suba, Ciudad Bolívar y Sumapaz y corresponde principalmente a: papa, arveja, papa criolla, zanahoria, cilantro, haba, yacón, fresa orgánica y convencional, cebolla larga, cubios, mora y huerta casera y para el nivel pecuario, del 0,19% de la producción de leche que aporta la ruralidad bogotana a nivel nacional, el 7,2%, equivalente a 920,3 ton/año, se encuentra bajo procesos de reconversión productiva.

Ilustración 29. Toneladas de alimentos producidos en la zona rural de Bogotá mediante procesos de reconversión



Fuente: Secretaría Distrital de Desarrollo Económico. Información tomada de Portal geo estadístico de la SDP. http://www.sdp.gov.co/portal/page/portal/PortalSDP/InformacionTomaDecisiones/Estadisticas/Gran%20Visor. Fecha de consulta 09/03/2018.

La meta fue establecida a partir de la información del Plan Maestro de Abastecimiento de Alimentos y la SDDE a través de la Subdirección de Desarrollo Socioeconómico quien planteó la atención a 1.000 unidades productivas en la ruralidad bogotana, sumado a la Secretaría de Ambiente que generó proyectos para el trabajo de reconversión productiva, como se presenta en la tabla 43.

Tabla 43. Programas y proyectos asociados para el cumplimiento de la meta de toneladas de alimentos producidos en la zona rural de Bogotá mediante procesos de reconversión, durante el periodo de gobierno Bogotá Humana

Periodo de Gobierno	Eje de la política de SAN	Meta	Avance	Recursos	Metas sectoriales	Sector Responsable	Programa	Proyecto	Inversión	Cumplimiento
Bogotá Humana (2012-2016)	Disponibilidad de alimentos suficientes, adecuados nutricional y culturalmente e inocuos y de agua en la cantidad mínima esencial y con la regularidad y	Aumentar en un 6% el volumen de producción de la zona rural de Bogotá, mediante procesos de reconversión productiva, partiendo de una línea de	383% S logró un aumento del 23% de volumen de toneladas	$12.472	Apoyar a 1000 unidades familiares de economía campesina en actividades de reconversión productiva con sistemas agrarios sostenibles	Desarrollo Económico	Ruralidad Humana	Proyecto agrario de sustentabilidad campesina distrital	$5.024	83%
								Proyecto agrario de sustentabilidad campesina distrital	$4.235	83%

Periodo de Gobierno	Eje de la política de SAN	Meta	Avance	Recursos	Metas sectoriales	Sector Responsable	Programa	Proyecto	Inversión	Cumplimiento
	sostenibilidad necesarias para el consumo humano.	base de 27.400 hectáreas			500 familias campesinas en proceso de reconversión de sistemas productivos, afines a la conservación de la biodiversidad, los suelos y el agua	Ambiente	Fortalecimiento de la gestión ambiental para la restauración, conservación, manejo y uso sostenible de los ecosistemas urbanos y las áreas rurales del Distrito Capital	Conocimiento para el uso sostenible de la biodiversidad	$3.040	100%
					Generar 2 lineamientos ambientales enfocados a la reconversión de los sistemas productivos.			Fortalecimiento de la gestión ambiental para la restauración, conservación, manejo y uso sostenible de los ecosistemas urbanos y las áreas rurales del Distrito Capital	$173	100%

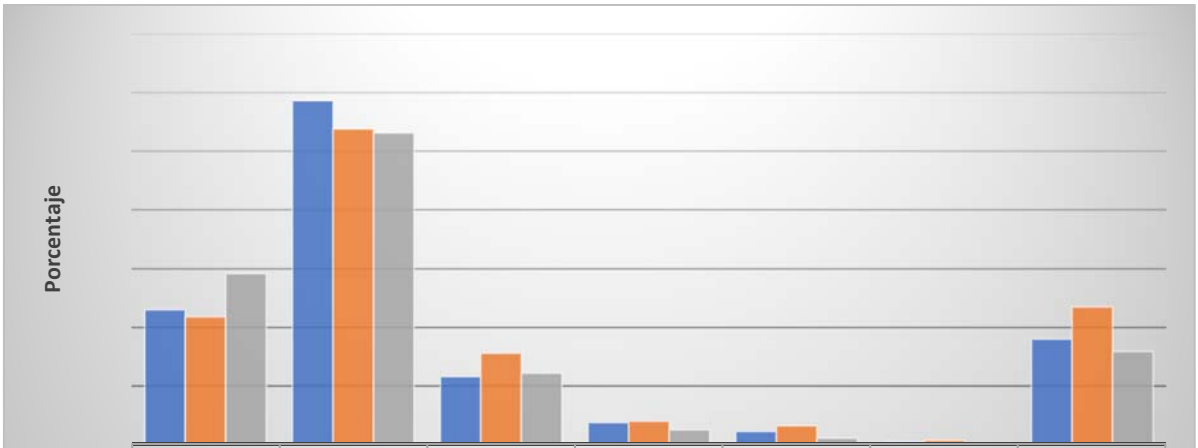
Fuente: Elaboración propia a partir de: (SDP, Plan de Acción 2012 - 2016 Componente de gestión e inversión por sector con corte a 31/05/2016, 2016), (SDP, 2012), (Consejo Distrital de Bogotá, 2016)

f. Tendencia al sedentarismo en personas de 13 años y más (que incluye los inactivos y poco activos)

Frente al tema del sedentarismo, solamente se estableció una meta para el gobierno Bogotá Humana, la cual planteó disminuir en un 5% el Índice de personas de 13 años y más con tendencia al sedentarismo (que incluye los inactivos y poco activos), a partir de una línea de base del 18% en el 2011. La ilustración 30 evidencia que se logró la reducción del 2%, por lo que no se alcanzó a cumplir con la meta en el año 2015, alcanzando un porcentaje del 15,90%. Pese a este bajo nivel de avance en la meta, se resalta el aumento del 7% en las personas muy activas, lo cual tiene efectos favorables en la salud en general.

Cuando se realice el balance de las metas de gestión en el numeral 2.3, para el eje de prácticas de alimentación y vida saludables en el marco de la diversidad cultural, se podrán identificar los programas y proyectos generados durante el periodo de gobierno 2012 – 2016, para dar cumplimiento a esta meta.

Ilustración 30. Tendencia al sedentarismo en personas de 13 años y más (que incluye los inactivos y poco activos)



	Muy activo	Activo	Poco activo	Algo sedentario	Sedentario	Muy sedentario	Total sedentarismo
2011	23,01%	58,63%	11,59%	3,74%	2,23%	0,44%	18,00%
2013	21,80%	53,80%	15,60%	4,00%	3,20%	0,70%	23,50%
2015	29,20%	53,10%	12,20%	2,50%	1,10%	0,10%	15,90%

Fuente: Elaboración equipo OBSSAN – UN con información de Encuesta bienal de culturas. Tomado de: (Comisión Intersectorial de Seguridad Alimentaria y Nutricional, 2016)

Además, se encuentran una serie de metas de gestión definidas en cada uno de los periodos de gobierno y armonizados a los ejes de la PPSAN, las cuales se presentan a continuación.

5.2 Metas de gestión

El análisis anterior permite ver los resultados de los principales indicadores de Seguridad Alimentaria y Nutricional que se armonizaron de los Planes Distritales de Desarrollo con la PPSAN durante los tres periodos de gobierno. Sin embargo, en cada uno de los periodos de gobierno se establecieron metas de gestión que orientaron las acciones de cada uno de los sectores y las instituciones en el marco de PPSAN. A continuación, se presentan los resultados en las metas armonizadas y los recursos invertidos en cada uno de los ejes para los periodos de gobierno en los cuales tuvo vigencia la política.

5.2.1 Eje: Disponibilidad de alimentos suficientes, adecuados, nutricional y culturalmente e inocuos y de agua en la cantidad mínima esencial y con la regularidad y sostenibilidad necesarias para el consumo humano

En los tres periodos de gobierno el eje de disponibilidad fue uno de los ejes con mayor cantidad de metas asociadas en los PDD, en general se encuentra en los tres periodos un avance importante en las metas establecidas (tabla 44). Las entidades responsables de la ejecución de los recursos durante la implementación de la PPSAN para lograr los objetivos establecidos fueron la SDEE, IPES y SDIS, en el periodo de Bogotá mejor para todos en el ejercicio de elaboración de informe de gestión se asociaron proyectos de la secretaria de ambiente relacionados al eje de disponibilidad. Además, en cada uno de los periodos las metas asociadas al fortalecimiento de las plazas de mercado fueron las que recibieron la mayor cantidad de recursos. En la tabla 44 se presentan las metas, el avance y los recursos asociados a SAN en cada uno de los periodos de gobierno.

Tabla 44. Metas asociadas para el cumplimiento del eje de disponibilidad de alimentos 2007 - 2017

Bogotá Positiva 2008-2012				Bogotá humana 2012-2016				Bogotá mejor para todos				
Meta	Avance	Recursos	% Recursos	Meta de gestión	Avance	Recursos	% Recursos	Programa/proyecto	Avance 2017	Ejecutado a DIC - 2017	Programado	% Recursos
Constituir y formalizar 4 alianzas públicas regionales para el mejoramiento del abastecimiento.	100%	3.462	4%	Articular la oferta campesina de 20 veredas con escenarios públicos y privados de la demanda alimentaria del distrito.	85%	2.097	3%	Capacitar 5.000 tenderos y/o actores del sistema de abastecimiento presencial y/o virtualmente.	27%	4.979	12.036	8%
				Apoyar a 1000 unidades familiares de economía campesina en actividades de reconversión productiva con sistemas agrarios sostenibles.	83%	5.024	7%	Administrar y fortalecer 13 plazas públicas de mercado	38%	25.476	64.970	43%
Vincular al uso de los servicios del Plan Maestro de Abastecimiento a 46.550 productores, transformadores, distribuidores de alimentos y organizaciones solidarias	100%	24.301	29%	Vincular a 7.000 productores campesinos de la región central y ruralidad bogotana en procesos de comercialización y producción sostenible en	100%	12.486	17%	Implementar en 80 unidades agrícolas familiares procesos de reconversión productiva	51%	3.004	9.419	6%

Bogotá Positiva 2008-2012				Bogotá humana 2012-2016				Bogotá mejor para todos				
Meta	Avance	Recursos	% Recursos	Meta de gestión	Avance	Recursos	% Recursos	Programa/proyecto	Avance 2017	Ejecutado a DIC - 2017	Programado	% Recursos
				el marco del sistema público distrital de abastecimiento								
				Promover 10 alternativas productivas en actividades diferentes a la producción de alimentos	120%	1.557	2%	Gestión integral para la conservación, recuperación y conectividad de la Estructura Ecológica Principal y otras áreas de interés ambiental en el Distrito Capital		5.226	24.386	16%
Construir 2 plataformas logísticas para el abastecimiento de alimentos.	100%	10.841	13%	Vincular a 10.000 minoristas de Corabastos, pequeños comerciantes de alimentos y del mercado solidario al programa del sistema público distrital de abastecimiento.	29%	9.452	13%	Control a los factores de deterioro de los recursos naturales en la zona urbana del Distrito Capital		6.098	22.539	15%
				Construir una Plaza Logística de la Localidad de Bosa.	0%	1	0%	Capacitación gestión ambiental, planes de comunicación		2.006	6.235	4%
Capacitar a 20.000 actores de la cadena de abastecimiento para desarrollar prácticas que garanticen la calidad y la inocuidad de los alimentos.	95%	3.895	5%	Implementar un sistema de información de precios de los alimentos como estrategia de reducción de los costos de la canasta básica de alimentos y bien público de la ciudad.	100%	261	0%	Seguimiento recurso hídrico; centro de información y modelamiento; plan estratégico ambiental, análisis factores presión sobre recursos		2.207	6.192	4%

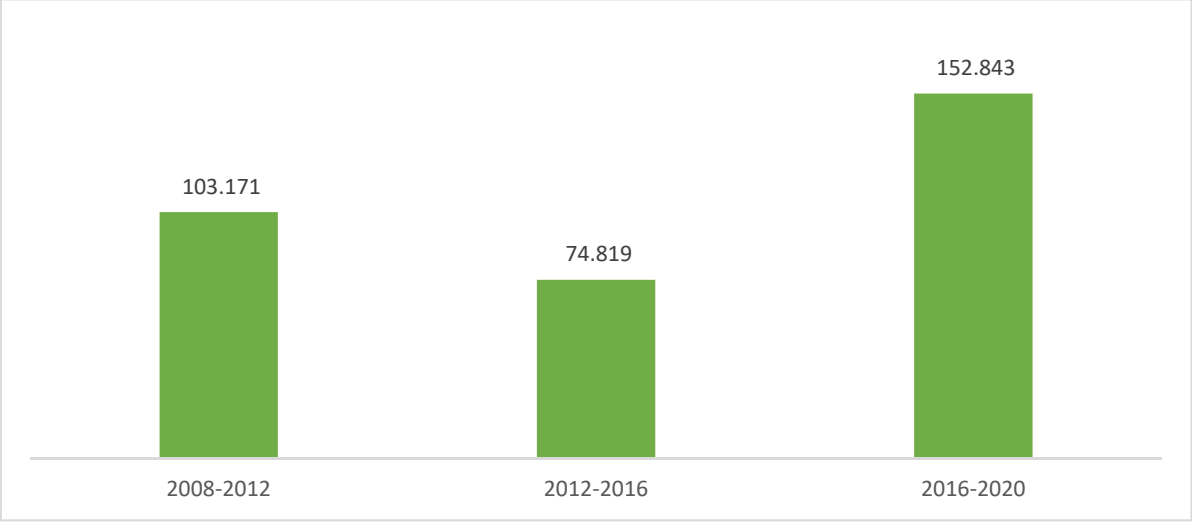
Bogotá Positiva 2008-2012				Bogotá humana 2012-2016				Bogotá mejor para todos				
Meta	Avance	Recursos	% Recursos	Meta de gestión	Avance	Recursos	% Recursos	Programa/proyecto	Avance 2017	Ejecutado a DIC - 2017	Programado	% Recursos
				Articular las 19 plazas de mercado al sistema de redes de abastecimiento de la ciudad.	89%	8.515	12%	Aumentar a 200 hectáreas las áreas con procesos de restauración ecológica participativa o conservación y/o mantenimiento en la ruralidad de bogotana		1.425	3.370	2%
Promover 2 canales de comercialización de productos de la economía indígena y campesina en el marco del Plan Maestro de Abastecimiento y Seguridad Alimentaria.	100%	5.177	6%	Lograr que el 100% de las plazas públicas de mercado cumplan con las normas de sismo resistencia.	41%	7.763	11%	Implementar en 1000 predios acciones de buenas prácticas ambientales en sistemas de producción en sistemas de producción agropecuaria.		753	3.696	2%
				Lograr que el 100% de las plazas públicas de mercado tengan un plan de manejo integral de sus residuos.	100%	59	0%					
Implementar planes de mejoramiento en 19 plazas de mercado distritales.	84%	35.441	43%	Lograr el 50% de la operación de la plataforma logística los Luceros, incluyendo líneas de servicio a víctimas y afro	100%	787	1%					
				Rediseñar el modelo de gestión de las 19 plazas de mercado del Distrito.	100%	23.879	33%					
Total recursos ejecutados a precios corrientes		83.711	100%	Total recursos ejecutados a precios corrientes		71.881	100%	Total recursos programados a precios corrientes			152.843	100%

Fuente: Elaboración propia a partir de: (SDP, Plan de Acción 2012 - 2016 Componente de gestión e inversión por sector con corte a 31/05/2016, 2016), (SDP, 2012), (Consejo Distrital de Bogotá, 2016)

En la ilustración 31 se presentan los recursos ejecutados en los periodos 2008-2012 y 2012-2016 y los recursos programados para el periodo 2016-2020 para el eje de disponibilidad a precios constantes de 2017.

Se encuentra que en el periodo donde se ejecutó la mayor cantidad de recursos fue el periodo de Bogotá Positiva y el periodo que destinó menos recursos fue Bogotá Humana. El hecho de que el periodo de Bogotá Positiva sea el periodo con mayor cantidad de recursos ejecutados se debe en parte al proceso de implementación de la PMASAB y la importancia que tuvo el plan durante los primeros años de su implementación. La diferencia del valor programado para todo el gobierno Bogotá mejor para todos en relación con los otros dos periodos de gobierno, se explica porque en el informe de gestión 2016-2017, la UTA armonizó una serie de proyectos de la Secretaria Distrital de Ambiente entidad que no se incluyó en la armonización de los anteriores periodos de gobierno[19] y por el incremento, superior frente a los otros dos periodos, en la meta asociada al fortalecimiento de las plazas de mercado, se tiene programado para el desarrollo de esta meta durante el periodo 64.970 millones de pesos que corresponden al 43% de los recursos relacionados con el desarrollo del eje de disponibilidad.

Ilustración 31. Recursos ejecutados y programados por periodo de gobierno en el eje de disponibilidad (millones de pesos de 2017)



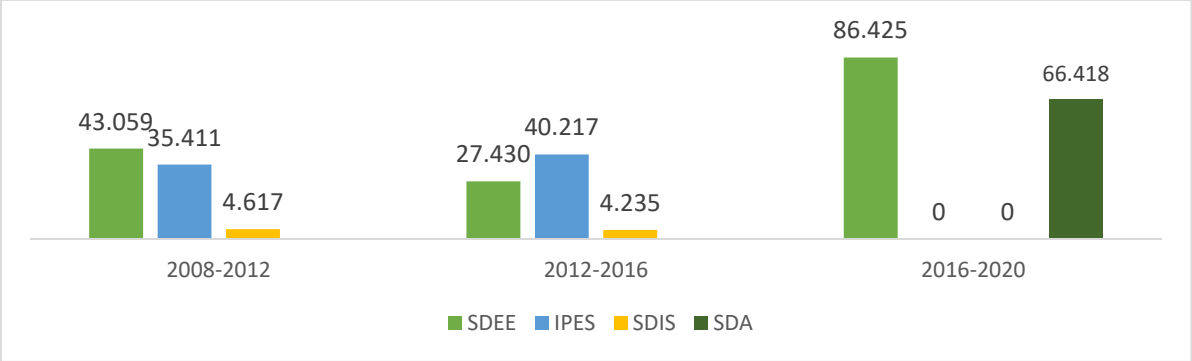
Fuente: Elaboración propia a partir de: (SDP, Plan de Acción 2012 - 2016 Componente de gestión e inversión por sector con corte a 31/05/2016, 2016), (SDP, 2012), (Consejo Distrital de Bogotá, 2016) (Unidad Técnica de Apoyo, 2018)

En relación con los recursos destinados por sectores para el cumplimiento de las metas asociadas al eje de disponibilidad, se encuentra que en los periodos 2008-2012 y 2012-2016

[19] En el ejercicio de armonización para el informe de gestión 2016- y 2017 preparado por la UTA se armonizaron los proyectos de la SDA por eso no se presentan los avances en las metas en la tabla 37.

los sectores que ejecutaron la mayor cantidad de recursos fueron la SDEE y el IPES, además participó en menor medida la SDIS. En el periodo 2016-2020, los recursos se concentraron en la SDEE y en la SDA. Como se señaló antes, la mayor cantidad de recursos se destinaron a las metas de fortalecimiento de las plazas de mercado, durante el periodo 2008-2016 y el encargado de estas metas fue el IPES; en el periodo actual la responsabilidad se trasladó a la SDEE. (Ilustración 32)

Ilustración 32 Recursos por sector destinado al eje de disponibilidad (miles de millones de pesos de 2017



Fuente: Elaboración propia a partir de: (SDP, Plan de Acción 2012 - 2016 Componente de gestión e inversión por sector con corte a 31/05/2016, 2016), (SDP, 2012), (Consejo Distrital de Bogotá, 2016)

Al analizar el avance de las metas definidas en el PDD, se encuentra que en el periodo 2008-2012 todas las metas presentaron un avance superior al 80%, se ejecutaron $68.734 millones y la mayor cantidad de recursos se destinaron a implementar planes de mejoramiento en 19 plazas de mercado distritales (52% de los recursos ejecutados). En el periodo 2012-2016, 3 de las 12 metas definidas presentaron un avance menor al 50%, las restantes metas se ubicaron por encima del 80%, la meta con la mayor cantidad de recursos ejecutados fue la de rediseñar el modelo de gestión de las 19 plazas de mercado del distrito. Para el periodo 2016-2020, se definió un menor número de metas en relación con los periodos anteriores, se encuentra que a diciembre de 2017 hay un avance significativo en las metas de implementar en 80 unidades agrícolas familiares y administrar y fortalecer las plazas públicas y un menor avance en capacitar a 5.000 tenderos.

5.2.2 Eje: Acceso de toda la población a los alimentos y al agua potable de forma autónoma y en igualdad de condiciones y oportunidades

En los tres periodos de gobierno, el eje de acceso fue en el que más recursos se ejecutaron en el marco de la PPSAN, además en los tres periodos se cumplieron las metas del PDD asociadas al eje. Los recursos se concentraron en los programas de alimentación escolar y en los programas apoyo alimentario a la población vulnerable. Como se observa en la tabla 45 en los tres periodos de gobierno, los programas de apoyo alimentario concentraron más del 80% de los recursos destinados a las metas de los PDD relacionadas con el eje de acceso.

Tabla 45. Programas y proyectos asociados para el cumplimiento del eje de acceso de toda la población a los alimentos y al agua potable de forma autónoma y en igualdad de condiciones y oportunidades 2007 - 2017

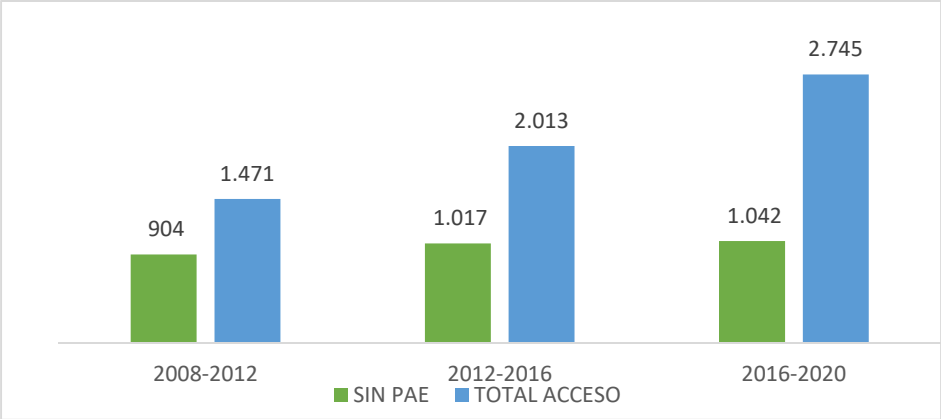
Bogotá Positiva 2008-2012				Bogotá humana 2012-2016				Bogotá mejor para todos				
Meta de gestión	Avance	Recursos	% Recursos	Meta de gestión	Avance	Recursos	% Recursos	Proyecto	Avance 2017	Recursos ejecutados	programado	% Recursos
685.000 estudiantes de colegios distritales con suministro diario de refrigerio	93%	456.877	39%	Alcanzar una cobertura de 343.532 personas día con apoyo alimentario.	113%	901.189	47%	Entregar el 100% de los apoyos alimentarios programados	37%	267.797	820.943	
Suministrar 165.000 comidas calientes diarias a estudiantes de colegios distritales	85%	149.414	13%	Rediseñar 310 comedores comunitarios como "Centros de Referencia y Desarrollo de Capacidades "	100%	0	0%	Desarrollo integral desde la gestación hasta la adolescencia		14.222	43.176	
								Envejecimiento digno, activo y feliz		45.836	173.714	
Diseñar un sistema de seguimiento para evaluar y mostrar los resultados en términos nutricionales de los estudiantes de los colegios distritales	100%	18.279	2%	Brindar alimentación al 100% de los niños y niñas que son atendidos integralmente en las modalidades institucional y familiar.	100%	75.260	4%	Diseñar e implementar un (1) instrumento de validación de condiciones para identificar y priorizar personas en inseguridad alimentaria severa y moderada		76	927	
Asistir nutricionalmente 40.000 mujeres embarazadas SISBEN 1 y 2	98%	26.641	2%	Promover la atención integral al 100% de las madres gestantes y lactantes	75%	0	0%	100% de estudiantes de IED beneficiados con alimentación escolar	40%	674.432	1.703.298	64%

Bogotá Positiva 2008-2012				Bogotá humana 2012-2016				Bogotá mejor para todos				
Meta de gestión	Avance	Recursos	% Recursos	Meta de gestión	Avance	Recursos	% Recursos	Proyecto	Avance 2017	Recursos ejecutados	programado	% Recursos
Suministrar 146.000 apoyos alimentarios diarios a la población en inseguridad alimentaria y nutricional, priorizando en población vulnerable.	97%	528.477	45%	Desarrollar una red de agricultores urbanos y periurbanos en Bogotá	100%	1.013	0%	Identificar 50.000 personas en inseguridad alimentaria severa y moderada mediante el instrumento de validación de condiciones		305	1.429	
Conformar la red de agricultura urbana del Distrito con 6.000 agricultores urbanos capacitados.	100%	5.105	0%	890.000 estudiantes de colegios oficiales beneficiados con alimentación escolar	100%*	956.533	49%	Diseñar e implementar 1 Estrategia Que Fomente La Corresponsabilidad De Los Beneficiarios De Las Modalidades Del Proyecto		448	1.699	
Total ejecutado en precios corrientes		1.184.793	100%	Total ejecutado en precios corrientes		1.933.995	100%	Total ejecutado en precios corrientes			2.745.186	100%

Fuente: Elaboración propia a partir de: (SDP, Plan de Acción 2012 - 2016 Componente de gestión e inversión por sector con corte a 31/05/2016, 2016), (SDP, 2012), (Consejo Distrital de Bogotá, 2016) *información a partir de (SDP, Plan de Acción 2012 - 2016 Componente de gestión e inversión por sector con corte a 31/12/2016, 2016a)

Como se observa en la ilustración 33, los recursos destinados al eje de acceso se han incrementado significativamente en cada uno de los periodos de gobierno, principalmente jalonados por el crecimiento del Programa de Alimentación Escolar que paso de $567 mil millones a $1,7 billones de pesos en 2017. En el periodo 2008-2012 se destinaron el 91% de los recursos relacionados con la PPSAN, para la implementación del eje de acceso, en el periodo 2012-2016 se destinó el 94% y para el periodo 2016-2020 se programaron el 85% de los recursos. Como se observa en la ilustración 27, si se sustrae el PAE del total de recursos ejecutados se encuentra que el periodo en que más recursos se destinó para otro tipo de acciones relacionadas con el eje de acceso fue Bogotá Humana. Esto muestra que los recursos se concentraron en un eje y en una línea de acción de la PPSAN y que las otras dimensiones no recibieron la misma relación de recursos en los PDD.

Ilustración 33 Recursos ejecutados y programados por periodo de gobierno relacionados al eje de acceso (miles de millones de pesos de 2017)

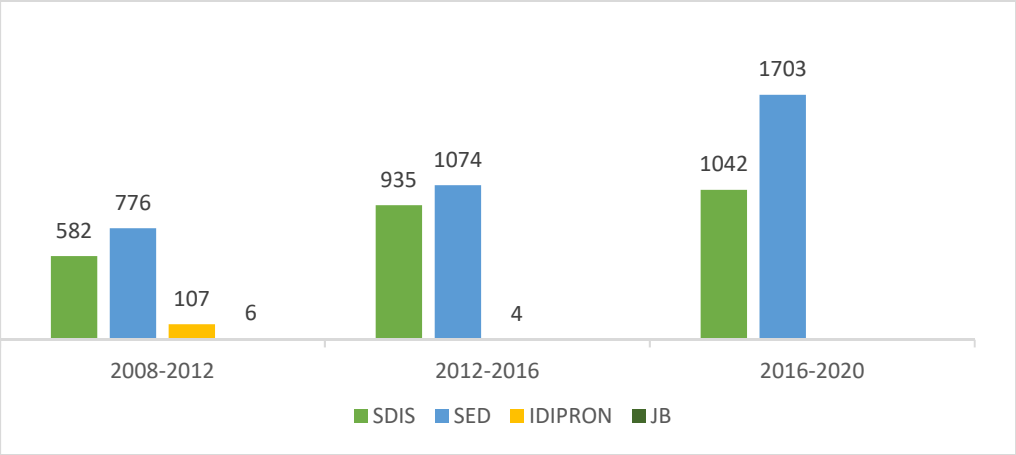


Fuente: Elaboración propia a partir de: (SDP, Plan de Acción 2012 - 2016 Componente de gestión e inversión por sector con corte a 31/05/2016, 2016), (SDP, 2012), (Consejo Distrital de Bogotá, 2016) (Unidad Técnica de Apoyo, 2018)

En relación con las metas de gestión definidas en el PDD, se encontró que en el periodo 2008-2012, se definieron seis metas y todas presentaron un avance superior al 85%; la meta en que más recursos se destinaron durante el periodo fue suministrar 146.000 apoyos alimentarios diarios a la población en inseguridad alimentaria (46% de los recursos ejecutados); las entidades que ejecutaron los recursos de las metas durante el periodo fueron la SED y la SDIS y en una menor medida el Jardín Botánico José Celestino Mutis.

En el periodo 2012-2016 se establecieron seis metas, de las cuales dos metas tuvieron un avance inferior al 80% (el programa alimentación escolar y promover la atención integral de madres gestantes), la mayor cantidad de recursos se destinaron al programa de alimentación escolar y las entidades que ejecutaron los recursos para el desarrollo de estas metas fueron la SED, la SDIS y el Jardín Botánico. En el periodo 2016-2020 se establecieron dos metas enfocadas exclusivamente a la provisión de apoyos alimentarios, las dos metas presentan un avance importante a diciembre de 2017 y la mayor cantidad de recursos programados durante el periodo se encuentran en el Programa de alimentación escolar. (Ilustración 34)

Ilustración 34 Recursos por sector destinado al eje de acceso (miles de millones de pesos de 2017)



Fuente: Elaboración propia a partir de: (SDP, Plan de Acción 2012 - 2016 Componente de gestión e inversión por sector con corte a 31/05/2016, 2016), (SDP, 2012), (Consejo Distrital de Bogotá, 2016)

5.2.3 Eje: Prácticas de alimentación y vida saludables en el marco de la diversidad cultural

En el balance de la implementación y en los resultados, se encontró que la lactancia materna tuvo un lugar relevante en los Planes Distritales de Desarrollo y en la armonización de estos con la implementación de la PPSAN. Pero además de las metas relacionadas con la se encuentran una serie de metas de gestión definidas en cada uno de los periodos de gobierno. En la tabla 46 se presentan los avances por cada una de las metas y los recursos destinados por periodo de gobierno. En general se encuentra que las metas definidas en cada uno de los PDD se cumplieron y se vienen cumpliendo en el caso del periodo 2016-2020, además, que junto al eje de nutrición y entornos saludables recibieron una menor proporción de recursos.

Tabla 46. Programas y proyectos asociados para el cumplimiento del eje prácticas de alimentación y vida saludables en el marco de la diversidad cultural

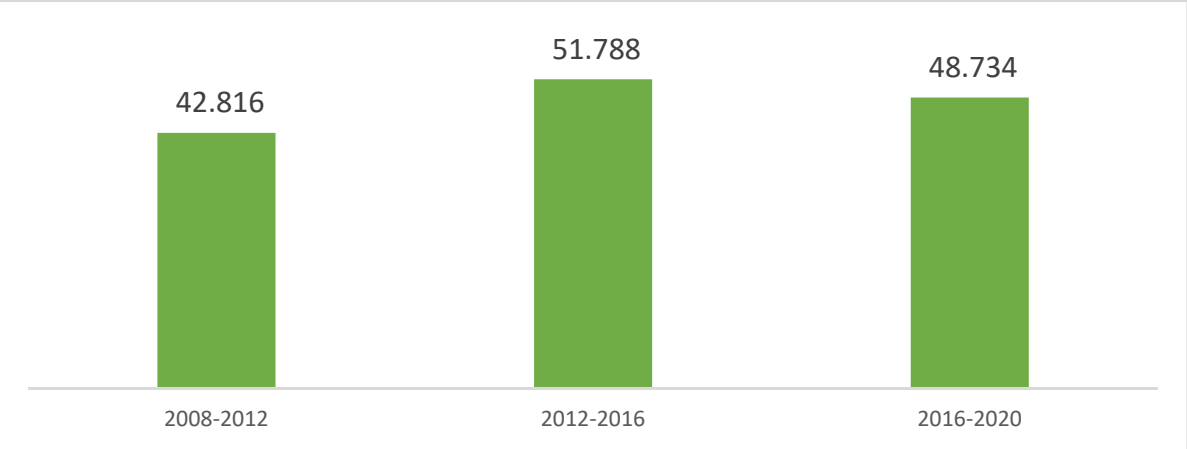
Bogotá Positiva 2008-2012				Bogotá humana 2012-2016				Bogotá mejor para todos 2016-2020				
Meta	Avance	Recursos	% Recursos	Meta de gestión	Avance	Recursos	% Recursos	Programa/proyecto	Avance 2017	Recursos	programado	% Recursos
Cubrir 734 sedes educativas con el programa Salud al Colegio	100%	34.481	100%	Garantizar a 1.000.000 de personas, anualmente, el acceso a la oferta deportiva y recreativa en diferentes disciplinas, en	73%	22.710	46%	Desarrollo integral desde la gestación hasta la adolescencia		14.222	43.176	89%

Bogotá Positiva 2008-2012				Bogotá humana 2012-2016				Bogotá mejor para todos 2016-2020				
Meta	Avance	Recursos	% Recursos	Meta de gestión	Avance	Recursos	% Recursos	Programa/proyecto	Avance 2017	Recursos	programado	% Recursos
				condiciones de equidad, inclusión y no segregación								
				Incrementar a 4 meses la lactancia materna exclusiva, en los niños y niñas menores de 6 meses, en coordinación y con el apoyo de los demás sectores de la Administración Distrital, al 2016.	80%	2.665	5%	Bogotá te nutre		829	5189	11%
				Desarrollar estrategias integradas de promoción de la salud en actividad física, SAN, trabajo saludable y prácticas saludables en el 100% de los territorios de salud, con coordinación intersectorial	102%	24.380	49%					
Total recursos ejecutados a precios corrientes		34.481	100%	Total Recursos ejecutados a precios corrientes		49.755	100%	Total recursos programados a precios corrientes			48.374	100%

Fuente: Elaboración propia a partir de: (SDP, Plan de Acción 2012 - 2016 Componente de gestión e inversión por sector con corte a 31/05/2016, 2016), (SDP, 2012), (Consejo Distrital de Bogotá, 2016) (Unidad Técnica de Apoyo, 2018)

En la ilustración 35 se presentan los recursos ejecutados o programados en cada uno de los periodos de gobierno en relación con las metas del PDD asociadas al eje de prácticas de alimentación y vida saludable. El periodo de gobierno 2012-2016 ejecutó la mayor cantidad de recursos asociados al eje, en especial en el proyecto de Desarrollar estrategias integradas de promoción de la salud en actividad física, SAN, trabajo saludable y prácticas saludables. La programación para el periodo 2016-2020 es levemente inferior frente al periodo anterior, se destaca el proyecto atender integralmente 15.000 mujeres gestantes, niños y niñas de 0 a 2 años con enfoque diferencial, en el cual se asociaron al eje de acceso para el periodo $26.367 millones.

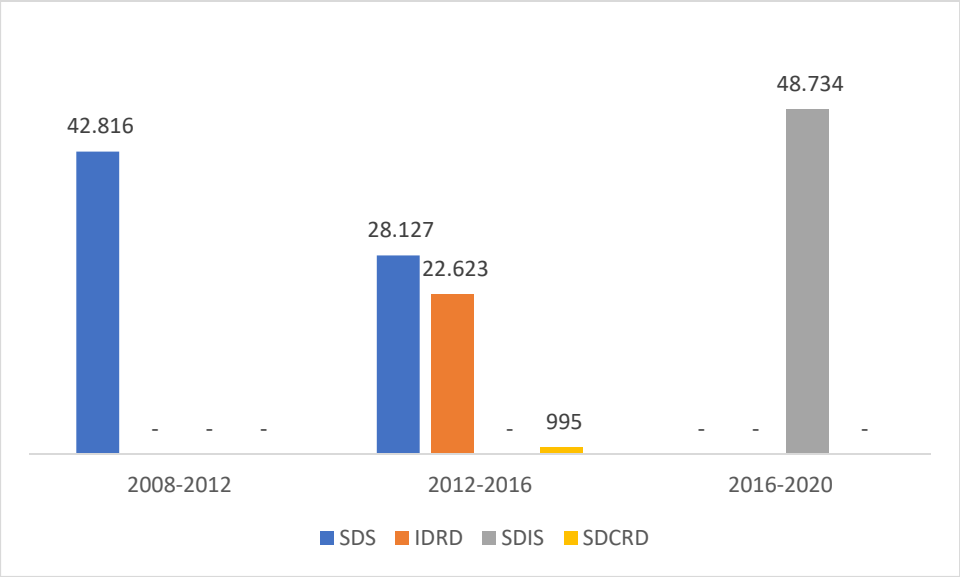
Ilustración 35 Recursos ejecutados y programados eje de prácticas de alimentación y vida saludable por periodo de gobierno (millones de pesos de 2017)



Fuente: Elaboración propia a partir de: (SDP, Plan de Acción 2012 - 2016 Componente de gestión e inversión por sector con corte a 31/05/2016, 2016), (SDP, 2012), (Consejo Distrital de Bogotá, 2016) (Unidad Técnica de Apoyo, 2018)

Al revisar las metas, se encuentra que en el periodo 2008-2012 se estableció una meta bajo la responsabilidad de la SDS que orientó las acciones en este eje, para el desarrollo de esta meta se destinaron $42.816 millones a precios de 2017. En el periodo 2012-2016 aumentó el número de metas a 3, que tuvieron como responsables a la SDS, IDRD y SDCRD; para la meta de garantizar a 1.000.000 de personas, anualmente, el acceso a la oferta deportiva y recreativa se presentó un avance inferior al 75% (73% de avance en el periodo) y las otras dos metas presentan un avance superior al 80%, la meta en que más recursos se ejecutaron fue la desarrollar estrategias integradas de promoción de la salud en actividad física, que tuvo como responsable a la SDS. Para el periodo 2016-2020 los recursos se concentraron en la SDIS en los programas de Bogotá se nutre y Desarrollo integral desde la gestación hasta la adolescencia (Ilustración 35).

Ilustración 36 Recursos ejecutados y programados eje de prácticas de alimentación y vida saludable por periodo de gobierno (millones de pesos de 2017)



Fuente: Elaboración propia a partir de: (SDP, Plan de Acción 2012 - 2016 Componente de gestión e inversión por sector con corte a 31/05/2016, 2016), (SDP, 2012), (Consejo Distrital de Bogotá, 2016) (Unidad Técnica de Apoyo, 2018)

5.2.4 Nutrición y entornos saludables

El eje de nutrición y entornos saludables fue el que menos recursos recibió durante los tres periodos de gobierno. Durante el gobierno de Bogotá Positiva no se asignaron metas de gestión. En el periodo de Bogotá humana se definió un meta de gestión que tuvo un avance del 67%, la entidad responsable del desarrollo y de la ejecución de los recursos fue la SDS, la cual ejecutó en total $5.947 millones. En el periodo Bogotá Mejor para todos se establecieron dos metas que tiene como responsable a la SDIS y para el periodo se programaron $12.169 millones, en la meta de diseñar e implementar un instrumento de validación hay un avance del 84%, mientras que la meta identificar 50.000 personas en inseguridad alimentaria severa y moderada no presenta ningún avance. (Tabla 47)

Tabla 47. Programas y proyectos asociados para el cumplimiento del eje nutrición y entornos saludables

Bogotá Positiva 2008-2012				Bogotá humana 2012-2016				Bogotá mejor para todos				
Meta de gestión	Avance	Recursos	% Recursos	Meta de gestión	Avance	Recursos	% Recursos	Programa/proyecto	Avance 2017	Recursos	programado	% Recursos
No se establecieron metas de gestión Se plantearon 4 metas de ciudad que se presentaron como metas de impacto en el numeral 1				Poner en marcha estrategias de detección y tratamiento de la obesidad en niños, niñas y adolescentes	67%	5.718	100%	Desarrollo integral desde la gestación		14.222	43.176	
								Envejecimiento digno, activo y feliz		60.059	173.714	
								Bogotá te nutre		1.756	7.729	
								Una Ciudad Educadora		14.479	14.479	
								Atención integral y eficiente de salud		11.883	30.611	
Total recursos ejecutados a precios corrientes		0	100%	Total Recursos ejecutados a precios corrientes		5.718	100%	Total recursos programados a precios corrientes			269.710	100%

Fuente: Elaboración propia a partir de: (SDP, Plan de Acción 2012 - 2016 Componente de gestión e inversión por sector con corte a 31/05/2016, 2016), (SDP, 2012), (Consejo Distrital de Bogotá, 2016)

En relación con los recursos, en el periodo actual (2016-2020) se armonizó la mayor cantidad de programas y por lo tanto se tienen previsto la mayor cantidad de recursos para el desarrollo de esta meta con $269.710 millones para todo el periodo, un incremento mucho mayor en relación con los $5.952 millones ejecutados durante el periodo 2012-2016. Sin embargo, es importante señalar que, aunque se armonizaron estos proyectos no existe un seguimiento al avance de estos proyectos en relación con implementación de la SAN. Lo anterior implica que si bien se armonizaron un número significativo de proyectos estos no tienen el seguimiento como en los anteriores periodos de gobierno.

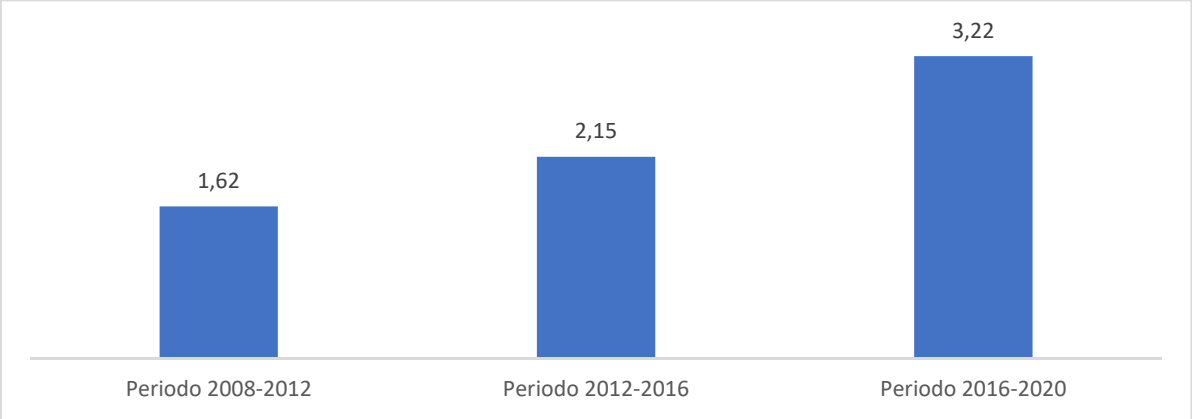
El desarrollo y ejecución de los recursos para el desarrollo de este eje se concentró en el periodo 2012-2016 en la SDS, en el periodo 2016-2020 en la SDIS y en la armonización del periodo 2016-2020 en la SDIS, SED y SDS. Es importante señalar que si bien es un eje que recibió pocos recursos, como se señaló en el balance de la implementación las instituciones avanzaron en acciones relacionadas con este eje, revelando que el desarrollo y avance de las acciones depende también de la capacidad de gestión de las entidades.

5.3 Balance de la inversión

El balance de los resultados de las metas de gestión e inversión muestra que en general en cada uno de los periodos de gobierno se cumplieron las metas del PDD armonizadas en los planes de acción de la PPSAN para los periodos 2008-2012 y 2012-2016, además se revisó el

informe de gestión elaborado por la UTA para periodo actual que realizó un ejercicio de armonización de las metas del PDD con los ejes de acción de la PPSAN, aunque este ejercicio tiene una metodología distinta y no está acompañado por un balance de seguimiento, los resultados permiten visibilizar los proyectos asociados y los posibles recursos que dispone la política para su desarrollo. De este análisis se encontró que durante los tres periodos de gobierno se presenta un incrementó en los recursos destinados a SAN alcanzando para los tres periodos, incluido lo programado en Bogotá mejor para todos, $6,98 Billones de pesos de 2017, asimismo este crecimiento estuvo jalonado por el aumento de los recursos en los programas de alimentación escolar donde se concentró buena parte de los recursos en SAN y en que el ejercicio elaborado por la UTA para el periodo 2016-2020 armonizó proyectos de la Secretaria Distrital de Ambiente y de la Secretaria Distrital de Integración Social que aunque no están directamente relacionados con SAN si tiene relación con algunas de las líneas. (Ilustración 37)

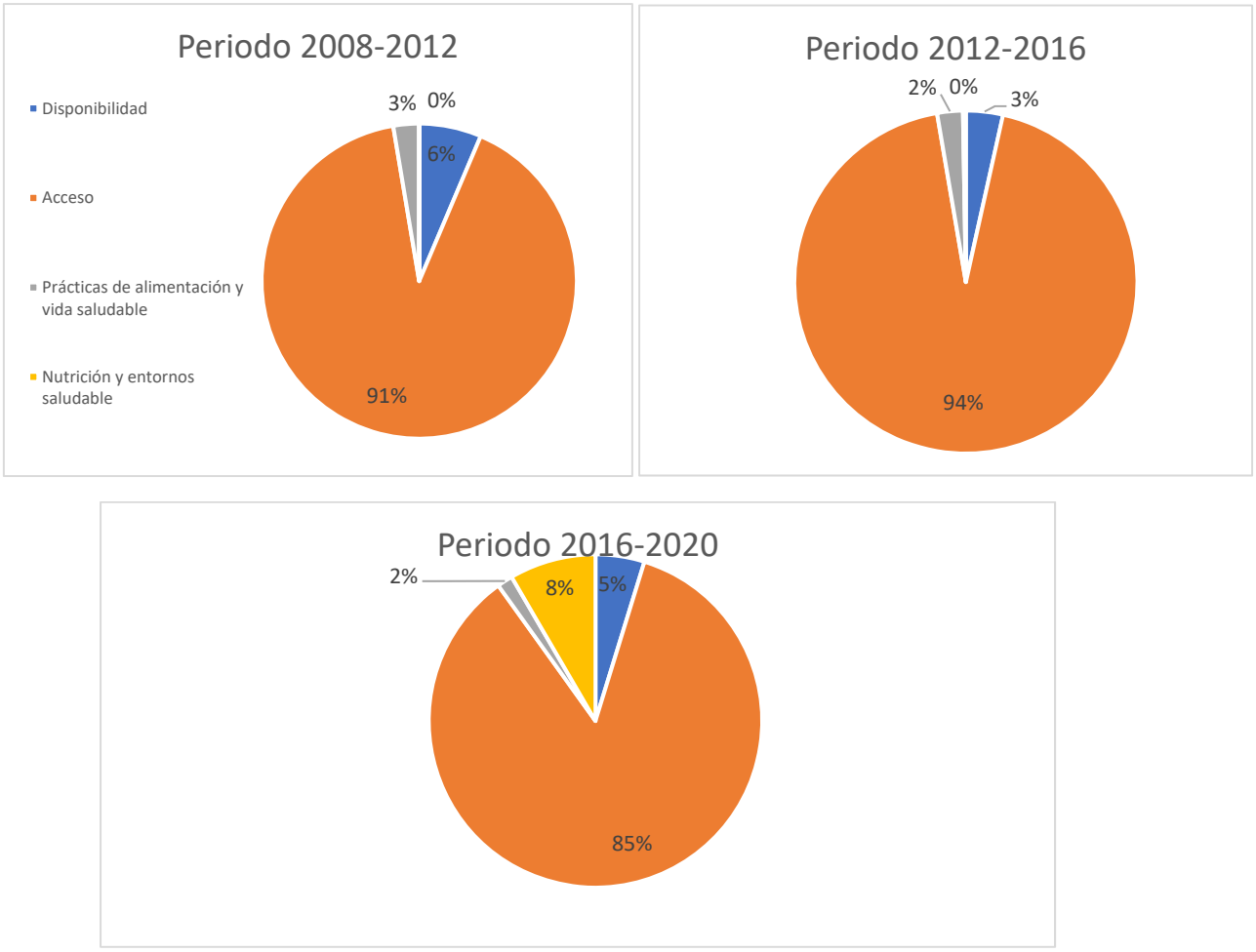
Ilustración 37 Recursos ejecutados o programados relacionados con la vinculación de la Política SAN (Billones de pesos de 2017)



Fuente: Elaboración propia a partir de: (SDP, Plan de Acción 2012 - 2016 Componente de gestión e inversión por sector con corte a 31/05/2016, 2016), (SDP, 2012), (Consejo Distrital de Bogotá, 2016) (Unidad Técnica de Apoyo, 2018)

En este sentido, en términos de recursos de inversión la implementación de la PPSAN se concentró en los programas de apoyo alimentario a población vulnerable, es por lo anterior que el eje que tuvo más recursos armonizados fue el de acceso (más del 90% de los recursos en SAN en cada uno de los periodos de gobierno) y como consecuencia las entidades que más recursos ejecutaron o programaron durante los tres periodos fueron la SED y la SDIS. (Ilustración 38)

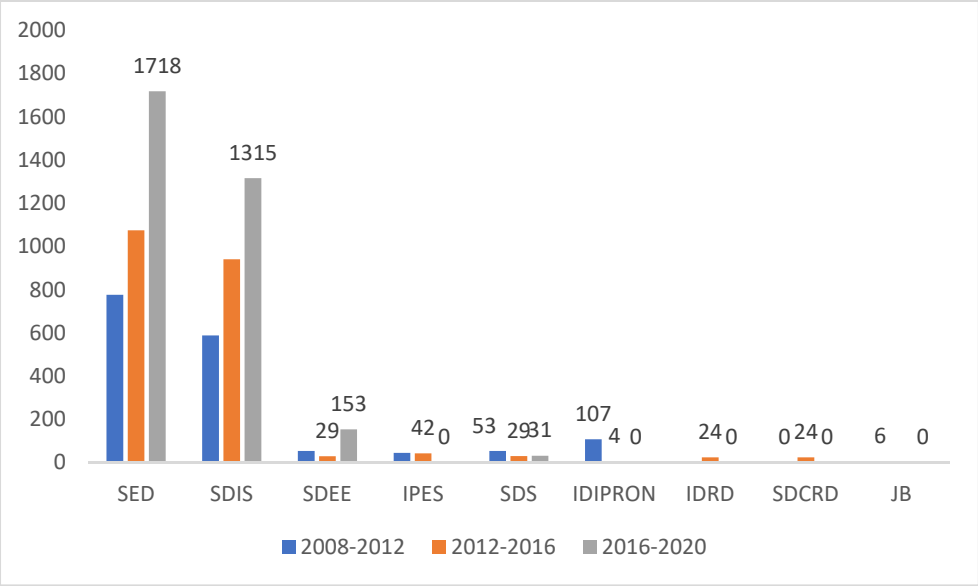
Ilustración 38 Participación por eje de la PPSAN del total de inversión



Fuente: Elaboración propia a partir de: (SDP, Plan de Acción 2012 - 2016 Componente de gestión e inversión por sector con corte a 31/05/2016, 2016), (SDP, 2012), (Consejo Distrital de Bogotá, 2016) (Unidad Técnica de Apoyo, 2018)

Al contrario, el eje donde menos recursos se invirtieron fue el eje de nutrición y entornos saludables con una participación del 1% de los recursos en SAN, además el gobierno de Bogotá Positiva no definió metas asociadas a este eje, en el caso de Bogotá Humana se estableció 1 meta que tuvo como responsable a la SD. En el eje de disponibilidad se destinaron entre el 3% y 5% de los recursos en SAN, el PDD que más recursos destinó fue el de Bogotá mejor para todos, la mayoría de las metas están asociadas a la SDEE que es la tercera entidad que más recursos aportó durante los tres periodos de gobierno. (Ilustración 39)

Ilustración 39. Recursos por sector destinados a la implementación de la PPSAN (miles de millones de pesos de 2017)



Fuente: Elaboración propia a partir de: (SDP, Plan de Acción 2012 - 2016 Componente de gestión e inversión por sector con corte a 31/05/2016, 2016), (SDP, 2012), (Consejo Distrital de Bogotá, 2016) (Unidad Técnica de Apoyo, 2018)

Estos resultados muestran que en términos de distribución de recursos, los PDD enfocaron su acción al apoyo alimentario y establecieron una menor proporción de recursos a los otros ejes y líneas de acción que buscaban superar los determinantes de la inseguridad alimentaria y nutricional, así, el tema de seguridad alimentaria y nutricional se centró en superar la problemática de corto plazo del hambre y no logró permear los PDD para establecer metas de mediano y largo plazo que apuntarán a superar las problemáticas estructurales de SAN en la ciudad. (Tabla 48)

Tabla 48 Balance de inversión en las metas asociadas a la PPSAN en cada periodo de gobierno

PERIODO DE GOBIERNO	EJE DE LA POLÍTICA	SECTOR	No METAS ASOCIADAS	PROGRAMAS Y PROYECTOS ASOCIADOS	# METAS CON AVANCE > 80%	INVERSIÓN A PRECIOS DE 2017
2008 – 2012	Disponibilidad	SDEE e IPES	6	Bogotá Bien Alimentada	6 de 6 metas	$103.171
	Acceso	SED, SDIS y Jardín Botánico	5	Bogotá Bien Alimentada	5 de 5 metas	$1.471.189
	Prácticas de alimentación y vida saludable	SDS	1	Salud al Colegio	1 de 1 meta	$42.816
	Nutrición y entornos saludables	-	-	-	-	-

PERIODO DE GOBIERNO	EJE DE LA POLÍTICA	SECTOR	No METAS ASOCIADAS	PROGRAMAS Y PROYECTOS ASOCIADOS	# METAS CON AVANCE > 80%	INVERSIÓN A PRECIOS DE 2017
2012 – 2016	Disponibilidad	SDEE e IPES	12	Ruralidad Humana y Soberanía y Seguridad Alimentaria y Nutricional	9 de 12 metas	$74.819
	Acceso	SED, SDIS y Jardín Botánico	5	Soberanía y Seguridad Alimentaria y Nutricional, Garantía del desarrollo integral de la primera infancia y Lucha contra distintos tipos de discriminación y violencias	5 de 5 metas	$2.013.008
	Prácticas de alimentación y vida saludable	SDS, IDRD y SCRD	3	Territorios saludables y red de salud para la vida desde la diversidad y Ejercicio de las Libertades Culturales y Deportivas	2 de 3 metas	$51.788
	Nutrición y entornos saludables	SDS	1	Salud para el Buen Vivir	0 de 1 metas	$5.947
2016 – 2020	Disponibilidad	SDEE y SDA	14	Elevar la eficiencia de los mercados de la ciudad y Desarrollo Rural Sostenible, Generación de alternativas productivas de desarrollo sostenible para la ruralidad bogotana		$152.483
	Acceso	SED y SDIS	2	Desarrollo integral desde la gestación hasta la adolescencia, envejecimiento digno, activo y feliz, Bogotá te nutre y una ciudad integradora		$2.745.186
	Prácticas de alimentación y vida saludable	SDIS	2	Desarrollo integral desde la gestación hasta la adolescencia y Bogotá te nutre		$48.734
	Nutrición y entornos saludables	SDIS, SED y SDS	2	Desarrollo integral desde la gestación hasta la adolescencia y Bogotá te nutre, Envejecimiento digno, activo y feliz, Bogotá te nutre, Una ciudad educadora, atención integral y eficiente en salud		$269.710
TOTAL						$6.98 billones

Fuente: Elaboración propia a partir de: (SDP, Plan de Acción 2012 - 2016 Componente de gestión e inversión por sector con corte a 31/05/2016, 2016), (SDP, 2012), (Consejo Distrital de Bogotá, 2016) (Unidad Técnica de Apoyo, 2018)

CAPÍTULO IV. ANÁLISIS Y CONCLUSIONES DE LA IMPLEMENTACIÓN DE LA PPSAN 2007 - 2015

1. Una mirada a la estructura de la PPSAN 2007 - 2015

La política distrital de SAN 2007 – 2015 tuvo un marco conceptual estructurado sobre el enfoque de derechos y el enfoque de determinantes sociales, que representan un avance significativo en el abordaje del tema. Este marco conceptual deviene de un proceso de evolución de la mirada del tema de alimentación y nutrición en el periodo 1999 – 2003 que recoge los elementos de las discusiones a nivel internacional frente a la seguridad alimentaria y nutricional, que sumado a la preocupación del distrito por la situación alimentaria y nutricional de la población y a la necesidad de avanzar en la materialización del derecho, progresa en la consolidación del programa Bogotá sin hambre y en la posterior construcción de la política para el 2007 – 2015 que recoge estas preocupaciones.

Aunque la PPSAN tiene un marco conceptual centrado en el derecho a la alimentación, del derecho al agua y sus determinantes sociales, este es reducido en el objetivo general de la PPSAN, a una mirada desde la seguridad alimentaria y nutricional, dejando por fuera elementos centrales que hacen parte de éste como la soberanía alimentaria, equidad, sostenibilidad ambiental, entre otras, que son reconocidas como principios, (en el documento soporte más no en el documento Decreto), pero no logran permear los ejes y líneas de acción establecidas en la política y que como consecuencia pueden invisibilizar realidades de poblaciones en territorios específicos.

Adicionalmente, un elemento ausente en el marco conceptual orientador de la política fue la participación social en todo el ciclo de la política pública, lo cual se constituye en un elemento central cuando se aborda el enfoque de derechos humanos, que recalca el papel fundamental de los titulares de derechos con el fin de lograr transformaciones sociales. Lo anterior, implica además la generación de procesos de formación que permitan posibilitar los espacios de participación incidente que redunde en beneficios a largo plazo (Comisión Presidencial Coordinadora de la Política del Ejecutivo en Materia de Derechos Humanos, 2011), proceso que implica el empoderamiento de *sujetos activos y documentados en contraposición a los tradicionales "beneficiarios" (objetos pasivos) caracterizados por la escasa conciencia del potencial transformador que poseen*. (Giménez Mercado, 2010)

Sumado a lo anterior, la PPSAN 2007 – 2015 no estableció una línea de base con indicadores y metas que permitieran la posterior evaluación de la política. No obstante, a partir del ejercicio de armonización de la PPSAN 2007 – 2015 con los PDD de los periodos de gobierno de los años 2008-2012 Bogotá positiva, 2012 – 2016 Bogotá humana y 2016 - 2020 Bogotá

mejor para todos, se asociaron una serie de metas a los ejes de la política, las cuales, si bien permitieron realizar un análisis en términos de resultados, no recogieron la esencia de la política; un ejemplo de ello está representado en la no visibilidad de los resultados para las comunidades de la zona rural de Bogotá o para poblaciones específicas como personas étnicamente diferenciadas, personas con discapacidad, población LGBTI, mujeres, o la construcción de una ciudadanía reflexiva a nivel político, social y cultural, entre otros, que son fundamentales cuando se parte de un enfoque basado en derechos humanos, el cual implica reconocer y superar las desigualdades sociales.

Es importante señalar como se expuso en los capítulos previos, que la implementación es el momento donde se "ponen en marcha" las decisiones políticas adoptadas en la formulación, el cual es un *continuum* en el ciclo de la política pública. Asimismo, para analizar la esta fase de la política es fundamental entender que tanto las políticas públicas como los procesos de planeación son espacios de mediación de las relaciones de poder en la sociedad, en este sentido las políticas y los planes priorizan, redistribuyen los recursos de la sociedad, crean nuevos roles y distribuyen la información de acuerdo con el juego de poderes existente que no necesariamente estarán articulados y buscaran los mismos fines establecidos en la política (Forester, 1984). Lo anterior implica que todas las etapas y sus productos se encuentran en medio de las tensiones que se generan entre los diferentes actores, sus intereses, los recursos que tienen para la política pública y las reglas institucionales.

Lo anterior, implicó que para cada cuatrienio o periodo de gobierno de vigencia de la política, la CISAN – UTA, realizara un proceso de armonización de la política distrital de SAN con el plan de desarrollo distrital de gobiernos de turno, los cuales a su vez se convirtieron en los planes de acción que orientaron el proceso de implementación y seguimiento de la política, generando como consecuencia que la cadena de valor de la política fuera determinada en gran medida por cada uno de los periodos de gobierno en la cual estuvo vigente, mas no por la filosofía propia plasmada en la política. Por esta razón, para cada uno de los gobiernos, se generaron programas, proyectos, metas e indicadores que respondían a los intereses del momento, dejando de lado, como ya se presentó, el

Adicionalmente, sumado a la previa ruptura de la misma entre el marco conceptual y el análisis situacional, del cual no fue posible identificar las problemáticas priorizadas, para luego derivar en los ejes y líneas de acción establecidas en la política, que se constituye en una primera brecha dentro de la estructura de la política como un elemento central que debe ser tenido en cuenta en el momento de la reformulación, con miras a evitar el distanciamiento entre el planteamiento conceptual o teoría del cambio y teoría de la implementación.

Es importante mencionar además, que la política además de no establecer metas propias, no planteó un presupuesto para su ejecución, sino que la implementación en su mayoría se dio mediante los programas Bogotá bien alimentada para el periodo 2008-2012, el programa de soberanía y seguridad alimentaria y nutricional para el periodo 2012-2016 y el programa Bogotá te nutre en el periodo 2016 – 2020, los cuales responen principalmente al eje de "acceso de toda la población a los alimentos", mediante programas de asistencia alimentaria, dejando por fuera algunas premisas establecidas en la política relacionadas con que este sea de forma autónoma y en igualdad de condiciones y oportunidades.

2. Gestión institucional para el posicionamiento y trabajo articulado de la SAN

Un elemento de análisis de la implementación de la PPSAN 2007 - 2015, corresponde a las acciones sectoriales incorporadas por la CISAN y la UTA como aporte para la implementación de la política; lo anterior, teniendo en cuenta, que los programas y proyectos, no necesariamente tuvieron su formulación acorde a los lineamientos de la política de SAN, sino que correspondió a una necesidad institucional y prioridad del gobierno, lo cual desde la concepción afecta el alcance en los resultados de la política.

Frente a la dirección y gestión de la política, no se conformó una instancia fortalecida que consolidará el trabajo de la PPSAN más allá de cada una de las administraciones[20]; Si bien se conformó la CISAN como instancia de coordinación, su funcionamiento estuvo ligado a las prioridades de los Planes de Desarrollo Distrital. Como lo evidenció el informe de evaluación realizado por la Contraloría, la CISAN no realizó el número de reuniones establecidas en el reglamento, durante su periodo de implementación. Por el contrario, la UTA, fue una instancia que tuvo reuniones mensuales y un alto número de encuentros extraordinarios, sumado a las reuniones de las mesas temáticas conformadas, para dinamizar algunas líneas de acción de la política, orientadas a los temas de lactancia materna y alimentación complementaria.

Como se ha señalado antes, los planes y las políticas como espacios de mediación de relaciones de poder implican la existencia de tensiones entre los propósitos de la política y los propósitos de los distintos gobiernos, así con los cambios de gobierno se presentaban prioridades diferentes, que en la práctica debilitaba el esfuerzo técnico que intentaba posicionar la PPSAN. En adición, se percibe como negativo que en cada nuevo periodo de

[20] Información ampliada de: (López, 2015)

gobierno se haya tratado de descartar lo hecho por los gobiernos anteriores, para posteriormente repetir los mismos errores y enfrascar los procesos de toma de decisiones en los mismos enfrentamientos políticos de las administraciones previas.

Esta situación, coincide con lo manifestado por los actores entrevistados frente a la capacidad de injerencia de la política en los Planes de Desarrollo, especialmente durante las últimas dos administraciones. Así, la implementación de la Política ha tenido que adaptarse a la definición de los Planes de Desarrollo, y en contraste la política no orientó el desarrollo de estos Planes, pese al intento de incidencia y posicionamiento de las instituciones. Se percibe que la Secretaría de Planeación pudo tener un papel más activo en el posicionamiento de la Política de cara a la construcción de los planes de desarrollo.

Estas instancias, para dar cumplimiento a sus funciones, elaboraron un plan de acción, del cual se tuvo evidencia documental para algunos años, donde se observó que si bien para el caso de la UTA, hubo mayor periodicidad de reuniones, en su mayoría, el centro del trabajo estaba mediado por los intereses de la CISAN, la cual establecía prioridades relativas al plan de gobierno, que si bien apuntaban al cumplimiento de la política distrital de SAN, solo se concentraba en aquellos intereses definidos por el gobierno de turno. No obstante, se reconoce la labor de la UTA, en donde con la creación de mesas temáticas, se logró articular el trabajo intersectorial para responder a líneas de acción como la alimentación saludable, lactancia materna y posterior a la vigencia de la política, el tema de elaboración de la ruta para la atención de la desnutrición aguda en niños y niñas menores de cinco años.

Lo anterior plantea entonces la necesidad de mejorar el papel de la CISAN. Diversos actores cuestionaron que esta instancia no se haya consolidado como un espacio de toma de decisiones, en especial porque para las últimas dos administraciones los comités no se valoraron como espacios estratégicos. Su debilitamiento, según las entrevistas, ha sido una barrera para la política, pues se ha desconocido la CISAN como un espacio con una trayectoria y reconocimiento distrital y local, y como un elemento que permite dar voluntad política al proceso: *"cuando se hace el trabajo técnico, pero se percibe que hay un vacío a nivel político y en la toma de decisiones, es más difícil avanzar". (Entrevista, Actor Institucional, 2018).*

Al revisar la capacidad institucional, desde lo político y administrativo, se encuentra, que en cuanto a lo administrativo, desde los individuos y las organizaciones, si bien se contó con recursos humanos a nivel distrital y local para la gestión de la política de SAN, por ser en su mayoría bajo la modalidad de contratación por prestación de servicios, tanto a nivel distrital como local, no permitió la continuidad de los procesos adelantados por estas instancias,

sumado a la no dedicación exclusiva para el abordaje del tema en los diferentes niveles y a la no presencia de funcionarios delegados para estos espacios por todos los sectores involucrados. *"no se revisan perfiles con detalle (…) los contratos no especifican que ellos o ellas deben participar en estos espacios intersectoriales y hay una alta rotación de personal que afecta la continuidad del proceso y la memoria institucional"* (Entrevistas Actores institucionales, 2018).

Otro elemento que fue destacado a partir de las entrevistas con actores estratégicos, corresponde al manejo técnico de los espacios de la UTA y de los Comités locales, en los cuales, se utilizó un lenguaje técnico, muy orientado desde la profesión de la Nutrición, que en ocasiones no daba cabida a la participación, vinculación efectiva y diálogo de otros actores y sectores dentro de los procesos llevados a cabo para la implementación de la política; adicionalmente, con frecuencia fue destacada la falta de articulación entre el nivel distrital y local.

Frente a la capacidad administrativa, vista desde el nivel meso, es decir, las organizaciones, no fue posible desde los instrumentos de planeación, poder identificar los recursos económicos asignados para la realización de las acciones previstas en la política, pues no fueron calculados en los planes de acción elaborados, los cuales básicamente respondieron a los planes de desarrollo distrital. No obstante, se destaca desde las entidades de SDIS y SED la gestión para vincular referentes locales, a los cuales les fue asignada como una de las responsabilidades la participación en los comités locales de SAN y particularmente la Secretaría Distrital de Salud, que en su rol de Secretaría técnica de la CISAN, generó un proceso de contratación de nutricionistas para la gestión local en SAN que dinamizaron los Comités Locales, los cuales al inicio fueron referentes por cada localidad y posteriormente fueron organizadas en subredes, dejando una nutricionista a cargo de varias localidades.

En segunda instancia, con relación a la capacidad política, si bien existieron referentes locales de algunos sectores, no se tuvo participación de estos periódicamente ni la capacidad de toma de decisiones a nivel local, que permitiera gestionar procesos ni recursos para el fortalecimiento de la implementación, lo cual evidencia los juegos de poder existentes en el gobierno distrital y local.

En las miradas no instrumentales de la planeación la participación y los procesos de formación juegan un rol central, en la medida que los diferentes actores sociales que participaron en las fases de formulación e implementación presionaran a los futuros gobernantes a desarrollar planes coherentes y articulados con los principios establecidos en

la política, además que fortalecerá los procesos de veeduría y con ello el seguimiento y evaluación de la política.

Así, la falta de una instancia que consolidara la implementación de la PPSAN más allá de cada gobierno, la ausencia de los instrumentos de planeación de la política, las debilidades en la participación local y la subordinación de la política a cada uno de los planes de gobierno y con ellos a las prioridades definidas en los planes de desarrollo, llevaron a que la PPSAN no se consolidará en una "política de Estado de mediano y largo plazo" (López, 2015, pág. 101). Lo anterior, plantea una debilidad en la capacidad administrativa y política, teniendo en cuenta que los ciudadanos son la base para el éxito de cualquier acción o política, sin embargo, en ocasiones sus acciones no son suficientes para lograr una capacidad institucional relevante, debido, por ejemplo, al poco personal dedicado a realizar alguna función bien sea por los escasos recursos económicos con los que cuenta dicha organización o la poca importancia que se le dé a un problema público. (Rosas Huerta, 2008).

Finalmente, un elemento fundamental para la reconstrucción de la gestión e implementación de las políticas públicas, corresponde al archivo documental, que para el caso de la PPSAN 2007 – 2015, no pudo ser revisado en su totalidad, debido a que un amplio número de informes de las localidades no fue posible ubicarlo, como insumo para el análisis, perdiendo la posibilidad de conocer toda la gestión y procesos de implementación llevados a cabo para dar cumplimiento a lo establecido en la política.

3. La implementación de la Política: Armonización de la PPSAN a los Planes Distrital de Desarrollo

Como se expone en el capítulo anterior, el balance de la implementación de la PPSAN se realizó a partir de los informes de seguimiento elaborados por la CISAN, donde en particular se evaluó la existencia de acciones e intervenciones armonizadas a la PPSAN en cada uno de los periodos de gobierno, y posteriormente se analizó si estas acciones se desarrollaron de forma plena y alcanzaron sus propósitos (señaladas con color verde en la tabla siguiente), se desarrollaron actividades o intervenciones en la acción estratégica en más de dos periodos pero no finalizaron completamente o no continúo en los demás periodos teniendo en cuenta su alcance (señaladas con color amarillo), se identificó alguna actividad o intervención en las acciones estratégicas en un solo año sin continuidad en los demás periodos (señaladas con color naranja) y no se identificaron actividades o intervenciones relacionadas o articuladas con la acción estratégica en los balances de CISAN (señaladas con color rojo).

Como lo resume la tabla siguiente, al realizar un balance general de la implementación de la política, se encuentra que en el eje de disponibilidad, las acciones estratégicas de extensión de los servicios públicos domiciliarios de acueducto y alcantarillado y la concertación y desarrollo de programas y proyectos prioritarios no presentaron avances durante toda la vigencia de la política, en los informes elaborados por la CISAN y además, si se revisa la filosofía planteada en el eje, las líneas de acción no recogieron con fuerza el elemento cultural de la seguridad alimentaria y nutricional.

Tabla 49. Balance general del proceso de implementación de la política distrital de SAN

Eje de la política de SAN	Acciones estratégicas	Bogotá positiva Nivel de avance				Bogotá Humana Nivel de avance				Acciones sin abordar
		○	🟡	🟠	🔴	○	🟡	🟠	🔴	
Disponibilidad alimentos suficientes, nutricional y culturalmente adecuados e inocuos y de agua en la cantidad mínima esencial y con la regularidad y sostenibilidad necesarias para el consumo humano	15	8	3	1	3	7	1	4	3	Extensión de los servicios públicos domiciliarios de acueducto y alcantarillado Concertación y desarrollo de programas y proyectos prioritarios: abastecimiento, gestión del recurso hídrico, proyectos sanitarios, proyectos de infraestructura social y de infraestructura vial
Acceso de toda la población a los alimentos y al agua potable en forma autónoma y en igualdad de condiciones y oportunidades	13	8	3	0	2	6	3	1	3	Consolidación de diez nutriredes y dos agoredes en el distrito que hacen uso de los servicios del PMASAB Extensión de los servicios públicos domiciliarios de acueducto y alcantarillado (línea de acción sin acciones estratégicas

Eje de la política de SAN	Acciones estratégicas	Bogotá positiva Nivel de avance				Bogotá Humana Nivel de avance				Acciones sin abordar
Prácticas de alimentación y vida saludables	11	7	1	0	3	7	1	0	3	Protección y promoción de los derechos del consumidor Reconocimiento, protección y promoción del patrimonio cultural inmaterial vinculado a la producción y el consumo de alimentos (Línea de acción sin acciones estratégicas
Nutrición y entornos saludables	7	3	0	1	3	5	0	0	2	Fortalecimiento del programa distrital de reciclaje.
TOTAL	**46**	**26**	**7**	**2**	**11**	**25**	**5**	**5**	**11**	

Fuente: Elaboración equipo OBSSAN – UN con Informes balance de implementación 2008 – 2015 – CISAN – UTA

En el eje de acceso a alimentos y agua potable, no se logró avance en la acción estratégica de consolidación de diez nutriredes y dos agroredes en el distrito para el uso de los servicios del PMAAB y para la línea de acción en torno a la extensión de los servicios públicos domiciliarios de acueducto y alcantarillado no se plantearon acciones estratégicas ni se identificaron avances.

El derecho al agua, se constituye en un elemento central del referencial de la política pública, no obstante, las intervenciones relacionadas en el marco de las metas del Plan Distrital de Desarrollo y el Plan de Agua no se articularon a la implementación de la PPSAN, pese a la existencia del decreto 485 del 2011 que estableció el Plan Distrital de Agua y pese a la implementación del mínimo vital de agua en el gobierno Bogotá humana, el cual no hizo parte de las intervenciones armonizadas por la CISAN – UTA con la PPSAN.

Además, la mayoría de los recursos relacionados con la PPSAN se concentraron en el eje de acceso a la línea de acción de apoyo alimentario a población vulnerable y al Programa de Alimentación Escolar. Sobre los apoyos alimentarios se presento un cambio significativo en el enfoque de la política entre los gobiernos de Samuel Moreno y el de Gustavo Petro al pasar de los comedores comunitarios a un sistema de bonos “Mi Vital” que aunque mejoró la asignación eficiente de los recursos, este modelo tiene una serie de problemas a tener en cuenta (Riaño, 2016):

- “Los beneficiarios del bono lo gastan privilegiando la compra de alimentos energéticos (cereales, papa, yuca) en deterioro de una dieta más balanceada que incluya también proteínas, vitaminas y minerales.
- El bono implica una transacción electrónica que no está disponible en las tiendas y Fruver de los barrios donde viven los usuarios. Los bonos se cambian entonces, en la mayoría de los casos, solo en supermercados, que tienden a estar más alejados, lo que obliga a desplazamientos largos a pie y con carga o el pago de buses o taxis, atentando contra la filosofía del programa de liberar ingresos del beneficiario. Por esa razón, una condición de éxito del programa es que se incorporan a este las pequeñas tiendas y fruver de los barrios donde viven los usuarios.
- A pesar de que la migración al sistema de bonos ganó en eficiencia en la asignación de recursos, hay que tener en cuenta que se perdió el beneficio social de los comedores comunitarios como espacio de socialización.
- Finalmente, el programa asume que la población beneficiaria sabe cocinar, prefiere hacerlo y tiene lugar para hacerlo, lo que no siempre es así.” (Pág. 110)

Para el eje de prácticas de alimentación, no se evidenciaron avances en la acción estratégica de la protección y promoción de los derechos del consumidor, ni se plantearon acciones estratégicas que permitieran avanzar en el reconocimiento, protección y promoción del patrimonio cultural inmaterial vinculado a la producción y el consumo de alimentos.

Finalmente, para el eje de nutrición y entornos saludables, desde la CISAN – UTA, no se evidenciaron procesos de articulación para vincular acciones en torno al fortalecimiento del programa distrital de reciclaje.

Se destaca además, que durante la implementación se quedaron sin avance elementos relacionados con el mercado de alimentos como, la protección del consumidor, el sistema de precios y el sistema de abastecimiento, determinantes socio-económicos como la promoción de acciones de generación de ingresos, y de promoción de procesos productivos para el autoconsumo de alimentos de calidad e inocuidad a nivel urbano y rural en la ciudad, y la línea relacionada con la dimensión cultural como el reconocimiento del patrimonio cultural gastronómico de la ciudad.

Otro punto de análisis, vinculado con lo anterior, es la relación entre la PPSAN y otras políticas distritales, en particular las políticas de infancia y adolescencia, juventud, ruralidad, educación y salud ambiental. En la revisión de los informes de seguimiento elaborados por la CISAN para el periodo 2008-2015, se encontró articulación en el periodo de gobierno 2012-2016 con la política distrital de ruralidad en el marco del programa de ruralidad humana, en las otras políticas no se encontró articulación con la PPSAN.

Frente al desarrollo de los ejes transversales de la PPSAN, si bien no se plantearon líneas de acción ni acciones estratégicas, como se mencionó anteriormente, se reconoce la labor de

la UTA, para la gestión e implementación de estos ejes, mediante procesos de trabajo intersectorial.

4. Percepciones de logros o retos a nivel sectorial

A partir de las entrevistas, los actores percibieron que la política le dio y le da a las instancias intersectoriales y a los sectores la oportunidad de fortalecerse institucionalmente. Una percepción generalizada es que la política creó una nueva comprensión de diversos problemas y abrió el espectro a nuevos intereses, acciones y herramientas en su implementación. Algunos de los alcances de la política se presentan aquí, desde la percepción de los actores entrevistados, como logros o retos en los que los sectores han construido compromisos futuros.

Secretaría de Salud: En la implementación de la PPSAN, se resalta al sector como responsable de la secretaría técnica a nivel distrital, desde la cual ha promovido el desarrollo permanente de espacios como la CISAN, la UTA y la coordinación de procesos locales. También ha dirigido las discusiones técnicas, conceptuales y operativas para la implementación de la política.

El Sector logró consolidar un equipo amplio de nutricionistas dando línea técnica al proceso en el eje de nutrición y entornos saludables y en los ejes transversal de Vigilancia e Inocuidad. También, ha adelantado el monitoreo de indicadores de salud y nutrición, y desarrollado acciones de cumplimiento como garante de la salud de las personas a pesar de las dificultades de acceso que impuso la implementación de la Ley 100. *"Se logró una mejora de los indicadores nutricionales, en temas como muerte por desnutrición aguda, (…) en lo referente al estado nutricional de la población fue evidente la mejoría, es decir, hubo éxito en la implementación".(Entrevista actor institucional)*

El rol de liderazgo de salud en la política brindó línea técnica a los demás sectores para avanzar en la implementación, y actualmente se encuentra organizado por sub-redes para dar alcance a las acciones en el marco de la Política Pública.

Secretaría de Educación: Durante la implementación de la Política esta secretaría logra consolidar un equipo de nutricionistas y fortalecerse en recursos técnicos y operativos. Respecto al contenido de las minutas, se percibe una apuesta juiciosa del Sector de Educación, a partir del trabajo con los índices de calidad nutricional del calcio, del hierro, de la distribución de carbohidratos simples. Más tardíamente se integraron acciones de Educación alimentaria y nutricional para la población estudiantil.

Desde el año 2010 se registra una activa participación de un equipo de nutricionistas para implementar la política, y para el año 2011 y 2012 la SED contó con un profesional de apoyo en la creación y desarrollo de submesas como vigilancia nutricional, lactancia materna,

alimentación saludable y actividad física. La mayor articulación de la SED con otros sectores se da con la Secretaría de Salud en lo referente al tema de vigilancia nutricional en el PAE, apoyo en sanidad de las plantas de alimentos, apoyo en procesos de contratación de calidad, tienda escolar, censos de peso y talla; remisión de casos de desnutrición; y un convenio para pólizas de accidentalidad estudiantil.

Con Integración social iniciando el gobierno de Gustavo Petro, se desarrolló un convenio para brindar alimentos a los niños desde los tres años, que posteriormente se ajustó para niños desde los cuatro años. Con el ICBF, se han realizado temas de coordinación con la dirección de preescolar y básica para la atención integral de la primera infancia. De igual manera, con Desarrollo Económico, se ha avanzado en el desarrollo de pliegos de refrigerios escolares en la generación de una base de personas trabajadoras, en la identificación de población en riesgo, en la promoción de compras locales, y en cualificar y vincular proveedores pequeños y constitución de empresas para el PAE. La SED igualmente resalta avances para intentar conectarse con el INVIMA por su función de vigilancia, y con Jardín Botánico para el desarrollo de huertas escolares con preescolar y básica

Secretaría de Integración Social: Avanzó en el desarrollo de más de 30 servicios sociales dirigidos a niñas, niños, adolescentes, jóvenes, adultos, personas mayores, con discapacidad y familias en las 20 localidades del Distrito, en los cuales el componente alimentario y nutricional juega un rol determinante para los beneficiarios de estos servicios. Estas acciones se acogen bajo la línea técnica que brinda la recién creada Subdirección de Nutrición y Abastecimiento (Noviembre de 2017), con cuatro equipos que orientan la línea técnica en: Planificación Alimentaria Nutricional (PAN), Vigilancia Alimentaria Nutricional (VAN), Información, Comunicación y Educación (IEC), Lineamientos y Estándares (LE), Política Pública de Seguridad Alimentaria y Nutricional (PPSAN).

Tales equipos trabajan para la cualificación de los servicios sociales, el equipo de PAN en la adopción de la norma relacionada con las RIEN (Recomendación de Energía y Nutrientes) en las minutas y menús ofrecidos en los servicios sociales, en los cuales se suministra un aporte nutricional que puede ir desde el 30 hasta el 70 % del valor calórico aportado por día, según las características del apoyo alimentario. También en la clasificación de medidas antropométricas de los participantes de los programas, con la aplicación de los nuevos Patrones de crecimiento en la población Colombiana y la divulgación de la implementación de la ruta de malnutrición para menores de 5 años.

En temas relacionados con IEC, se ha trabajado de manera articulada con IDRD, con la elaboración de la guía técnica de plato saludable a partir del mes de octubre de 2017, que se enmarca en una actividad lúdico recreativa denominada "Nutricircuito" del plato saludable, la cual incluye temas de nutrición y actividad física para la población que es

beneficiaria de los servicios sociales de comedores, bonos canjeables por alimentos y canasta básica. La Secretaría Distrital de Integración Social avanzó también en el desarrollo de la guía técnica de Promoción de estilos de vida saludable, dentro de la cual se brinda orientación sobre actividad física en primera infancia para jardines infantiles.

Secretaría de Desarrollo Económico: Además de ejercer la presidencia de la CISAN, es responsable directa del eje de Abastecimiento y Disponibilidad. Dentro del Plan Maestro, su equipo avanzó inicialmente en temas de movilización social para la seguridad alimentaria bajo un enfoque de nutri-redes y de diálogo con los tenderos. Desarrollo económico se fortaleció con la generación de alianzas con el Departamento de Cundinamarca para promover la producción de alimentos para Bogotá, y apoyar la cadena comercial para lograr abastecer mercados de la ciudad; sin embargo, avanzada la implementación de la Política no se logró fortalecer las nutri-redes ni que las plataformas logísticas funcionaran. Tales alianzas encontraron además un obstáculo normativo evidenciado desde la Contraloría, que indicaba que recursos distritales no podían ser invertidos en Cundinamarca, aun cuando beneficiara la inversión a la ciudad, debilitando este proceso.

IPES: Respecto al fortalecimiento del Sistema Distrital de Plazas de Mercado, el IPES ha logrado posicionar la temática de cultura gastronómica y festivales culturales en las Plazas de Mercado, mediante el fortalecimiento de restaurantes y otros establecimientos de comidas como Unidades Productivas, que se acompañaron del apoyo a la formulación de planes de negocios. De igual manera, avanzó en el acercamiento entre los productores de alimentos de municipios de la Región Central con las plazas distritales, vinculando este proceso a la iniciativa de mercados campesinos.

También adelantó en el marco de la Política, la mejora paulatina de la infraestructura, equipamiento, saneamiento básico de plazas de mercado, y procesos de formación a comercializadores, aspectos que se ha vinculado a la promoción de las plazas como escenarios turísticos y educativos con potencial para la ciudad. En percepción de algunos actores, el IPES ha estado debilitado por la falta de recursos y por la baja articulación intersectorial con otras secretarías como Ambiente, o Desarrollo Económico.

Instituto distrital de Recreación y Deporte: Como actor que implementa sus acciones enfocadas a la actividad física, han apoyado puntualmente procesos de educación en hábitos saludables. Sus acciones no han logrado articularse en el marco de la PPSAN, sin embargo, varios actores resaltan su importante papel como implementador del Programa de Recreovías para la educación en hábitos saludables.

Jardín Botánico: A partir de las entrevistas se evidenció la importancia para la política del programa de Agricultura Urbana para la ciudad. Este programa canalizaba procesos intersectoriales fuertes, lo mismo que amplios recursos de cooperación internacional. Logró

la capacitación de 40.743 personas en 149 núcleos de formación, lo mismo que la conformación de 11 Mesas Locales, lo que permitió cambios de actitud en el consumo de hortalizas en la ciudad.

De igual manera, desarrolló procesos de banco de semillas, y cambios en las localidades en la construcción de tejido social, la apropiación de baldíos utilizados como basureros o escombreras como huertas, lo que promovió la integración de las comunidades. El programa se articuló con otras políticas públicas relacionadas con el uso positivo de tiempo libre, apoyo a población privada de la libertad, en el cuidado de personas de tercera edad, o en temas de salud mental y salud ocupacional.

Según las personas entrevistadas, este programa emblemático para la política, se debilitó y desmontó debido a aspectos políticos vinculados al traslado del programa del JBB a la Secretaría de Desarrollo Económico, pues según estos, la generación de empleo y la inclusión productiva no eran fortalezas del programa de Agricultura Urbana. Finalizando la política el JBB mantuvo muy poco del proyecto aun cuando continuó su participación en la UTA (se trabaja solo educación ambiental) y el programa pierde su fuerza, debilitándose en colegios, centros de tercera edad, y centros de investigación).

Secretaría de Ambiente: Además de las acciones referentes a protección de recursos hídricos y temas de sanidad, esta secretaría para la Política tiene alta trascendencia en las zonas rurales, a través de la asistencia técnica, la promoción de la participación juvenil rural y el trabajo con la comunidad educativa rural. Si bien se registra una presencia permanente de esta secretaría durante el proceso de implementación, se evidencia una falencia de la política para integrarla y establecerle un rol o papel en sus líneas de acción.

Un elemento que ha limitado la participación activa de esta secretaría en la Política ha sido el debilitamiento de su cohesión institucional, que ha venido limitado sus acciones a perfiles profesionales muy específicos y al cumplimiento de actividades puntuales en su articulación con otros sectores. Por ejemplo, hoy la secretaría presenta “mayor especialización en los cargos y en las acciones. Así, ahora es posible ver secciones para lo pecuario, lo agrícola, antes todos sabían de todo” (Entrevista Actor Institucional, 2018).

En percepción de algunos actores, la secretaría presenta barreras para hacer un acompañamiento más directo al campesino en la ruralidad: “hoy está prohibido recoger o trasladar a un campesino en nuestros vehículos, por lo que la movilización es más difícil, y estas zonas son alejadas y cuentan con pocas vías de comunicación” (Entrevista Actor Institucional, 2018).

Secretaría de Planeación: La Secretaría de Planeación se ha encargado de garantizar, realizar el seguimiento a los planes de desarrollo, a través del SEGPLAN. Algunos actores perciben

que esta secretaría ha tenido en la implementación un papel de seguimiento, monitoreo y resaltan un liderazgo emergente de esta en el análisis de indicadores y en la evaluación de la política. Se resaltan avances positivos en la elaboración de una batería de indicadores. Como dificultades de esta secretaría para el trabajo intersectorial dentro de la Política se discute que algunos de sus procesos o lineamientos no hayan sido socializados detalladamente en espacios como la UTA, la CISAN o instancias locales. De otro lado una limitante de esta Secretaría resaltada por varias personas abordadas es que no cuenta con herramientas para llamar al orden, ni tiene capacidad de exigir calidad en el seguimiento a las políticas.

Secretaría de Gobierno: Un aspecto resaltado por una persona entrevistada es el papel de la Secretaría de Gobierno, que al comienzo de la implementación de la Política tuvo dinamizadores locales, y coordinó procesos de contratación de algunos actores en lo local que tenían trascendencia para la política. Esta secretaría, sin embargo, no fue mencionada como actor importante en el marco de la Política.

5. Factores Políticos en la Política

Siguiendo a Sabatier, existen varios elementos que permiten estructurar el proceso de implementación de una Política Pública. De estos, son claves para pensar en la interrelación entre Lo Político y la Política Pública: uno, los recursos financieros; dos, la integración jerárquica en y entre las instituciones encargadas de la implementación; tres, el reclutamiento de directivos y personal; y cuatro, las posibilidades formales de acceso a actores externos[21]. El transcurrir de la PPSAN desde el cambio de las administraciones Garzón – Moreno – Petro - Peñalosa, revela un cambio de la visión de cada gobernante respecto a la seguridad alimentaria y nutricional y a la concepción de la implementación de la política pública. En percepción de varios actores abordados, dominó una postura asistencialista y segmentada en sectores, a pesar de que hubo amplios esfuerzos en lograr su integralidad e intersectorialidad. De igual manera, hubo un debilitamiento gradual de la voluntad política para implementar la política y comprender la importancia de la misma, como una apuesta transversal y pionera para la Ciudad.

Algunas personas entrevistadas refirieron como un elemento importante para la implementación de la política la importancia de la voluntad de los alcaldes, los cargos directivos y las personas a cargo de la toma de decisión; Se planteó que existió un desmonte paulatino reflejado en los cambios de la CISAN en cada periodo de gobierno, que pasó de ser presidida por el Alcalde y los directivos de las Secretarías, a convertirse *"en un espacio sin*

[21] Sabatier, Paul y Mazmanian, Daniel. (2007), La implementación de la política pública: un marco de análisis. En Aguilar, Luis F. La implementación de las Políticas, M.A. Porrúa. México

dientes, sin opción de decidir o articular acciones intersectoriales de fondo, y por ende llegó a ser una instancia netamente operativa y técnica" (Entrevista, Actor Institucional, 2018). Esta situación no es solo visible en esta Política Pública: "*Por lo menos la política tiene una CISAN, y una UTA juiciosa que se reúnen, hay políticas que no cuentan con ese elemento básico que garantiza su permanencia, no tienen ni plan de acción*" (Entrevista Actores Institucionales, 2018).

Otros elementos que evidencian desde la perspectiva de los actores la importancia de lo político en la Política Pública, tienen que ver con el tema electoral. Esto lo explicaron los actores en dos vías principales: por un lado, la política pública (traducida en algunos de sus programas y proyectos) se vio afectada por las dinámicas electorales en lo local. Así, programas como Agricultura Urbana o Comedores Comunitarios, se han visto impactados por las dinámicas electorales locales:

> "Empezaron a usar las bases de datos de la red de Agricultores Urbanos como herramienta electoral, lo que perjudicó la participación y generó desconfianza en el programa" (…) " en elecciones cambian los enfoques, y todo se mueve alrededor de los votos, entonces los intereses políticos buscan apropiarse de estos espacios como mecanismo electoral, esto en lo micro, en la política de los barrios, que en una escala mayor termina afectando acciones de la política" (Entrevista, Actores Institucionales).

Por otro lado, varios actores anotaron que el debilitamiento de la participación de las instancias de decisión en la CISAN, o el desinterés por fortalecer la política desde el Concejo de Bogotá, tienen que ver con que no se concibe la Seguridad Alimentaria y Nutricional como un tema que genere votos o réditos políticos:

> *"Yo no diría que lo político afecta la política, yo diría lo político está es en los programas y servicios. A un político no le interesa una política, le interesan los programas y servicios desde donde se implementa la política. Y ahí es donde se meten, y buscan programas, proyectos y servicios que tienen recursos asociados a ellos, entonces dicen – póngamelo aquí, lo quiero acá, para este grupo poblacional aquí" (…) Si la política te genera réditos políticos, es decir votos o cargos, ahí si hay voluntad y si le invierten esfuerzo (…) no se piensa en problemas de la ciudad"* (Entrevista, Actores Institucionales, 2018).

En la implementación de la política, según los actores se mantuvo una postura de protección al más vulnerable con algunos cambios de enfoque, especialmente para el impulso de

acciones para la instalación de capacidades en la superación de la vulnerabilidad. Aunque los gobiernos hasta 2015, especialmente el de Gustavo Petro, buscaron un desmonte paulatino de acciones asistencialistas (reducción de comedores y bonos), se mantuvo un espíritu de focalización y de entrega de bonos y alimentos a través de programas como el PAE o los comedores a cargo de la SDIS. Así, para los actores entrevistados, un aspecto clave tiene que ver con el posicionamiento de la política e involucra la voluntad política real de tomadores de decisión que se involucren en el tema a través de presupuestos y decisiones informadas a partir de datos y no de intereses electorales o económicos.

6. De la implementación a nivel local

Como una apuesta metodológica necesaria, la Universidad Nacional de Colombia, desde el equipo del OBSSAN, planteó un ejercicio de implementación, mirado no solamente desde el nivel distrital, sino incorporando el análisis local, teniendo en cuenta que la implementación de la política se da efectivamente es en cada una de las localidades, por ello, se recogen los siguientes elementos que aportan de manera importante en el resultado de la implementación de una política.

Durante el Gobierno de "Bogotá Positiva", la Secretaría de Salud mantuvo la forma en que se pensó la política en 2008 con Bogotá sin Hambre, por lo que los actores reconocen su trabajo en temas de acceso a los alimentos. En ese sentido, es visible entre los actores el respaldo a la PPSAN respecto del proyecto de Institucionalización de la misma (IPPSAN): *"Desde el eje de acceso se buscaba generar programas y servicios que promovieran acceso alimentario a la población más vulnerable de la ciudad (…) esa era la misionalidad del proyecto*". (Entrevista Actores Institucionales).

Los actores locales indagados plantean que a partir de la política de SAN hubo una apuesta asistencialista para proveer de alimento a quien tenía hambre. Con el proceso de implementación, se evidenció una necesidad de corresponsabilidad frente al producto y servicio entregado a los ciudadanos más vulnerables, enfoque que cambió en cada periodo de gobierno configurando la idea de "beneficiario" en detrimento del papel activo de la ciudadanía en temas de SAN.

Como parte del proceso de implementación, respecto de la construcción de los planes locales de seguridad alimentaria en el periodo 2008-2012, los actores indagados resaltan que estos ejercicios no se basaron en un proceso de copiar y pegar las líneas y propósitos de la política distrital. Así, el esfuerzo por parte de las entidades en el comité local fue la identificación de unas problemáticas con las que se pudiese plantearse un esquema de

apuesta institucional para tratar de resolver las *problemáticas específicas en función de los ejes de la política.*

Hubo acciones del nivel distrital no evidentes a nivel local, por la baja participación de algunos sectores en el comité; sin embargo, es importante rescatar la fuerza de los sectores que ya venían participando en acciones en SAN como Salud, Educación e ICBF. Hubo localidades que tuvieron tanta fuerza política y voluntad técnica que sus comités lograron adelantar discusiones y convocatorias con las plazas de mercado o con tenderos: "*Los casos exitosos tenían un elemento importante, y es que había alguien ahí; el alcalde era piloso; o la chica de nutrición de la Secretaría se sabía la historia, entonces había un llamado intersectorial y voluntad de las personas.* (Entrevistas, Actores Institucionales, 2018).

Se destaca cómo el proceso de planeación para la implementación de la política a nivel local, partió de la formulación de los planes locales de SAN para el periodo 2008 – 2012, exceptuando la localidad de Sumapaz en donde la planeación se proyectó para el año 2019, sin embargo, se evidenciaron dificultades metodológicas en este proceso de planeación, pues suelen confundirse las causas y las consecuencias que determinan un problema y esto afecta el planteamiento estratégico del abordaje de la SAN en las localidades; lo anterior, sumado al desconocimiento de metodologías claras para la priorización de las problemáticas y su posterior concreción en metas e indicadores que en varios casos se identificaron que eran medibles y fueron planteadas como actividades y las actividades como tareas. Adicionalmente, algunas metas se presentan tipo actividades para mejorar la gestión de los CLSAN, no para resolver el problema priorizado ni dar cumplimiento a los objetivos.

Contrario a lo evidenciado a nivel distrital, desde las localidades, el eje que presentó menor nivel de implementación fue el de disponibilidad, ya que el actor encargado de la mayor parte de acciones para su desarrollo no participó en los CLSAN.

El eje de acceso a los alimentos se basó en el desarrollo de acciones que en su mayoría estuvieron encaminadas a garantizar el acceso a los alimentos a través de los programas de apoyo alimentario, en consumo de alimentos, las acciones en su mayoría fueron direccionadas hacía la educación alimentaria y nutricional y tuvieron un nivel de implementación adecuado. Por su parte, el eje de aprovechamiento biológico de los alimentos logró su implementación en aspectos relacionados con el mejoramiento de la calidad del medio ambiente y el agua, sin embargo, tuvo muchas dificultades para su desarrollo dado que actores como la SDA no participó activamente en todas las localidades que lo requerían.

Como parte de experiencias que merecen ser revisadas por su aporte para la planificación a nivel distrital y local, se encuentran la localidad de Ciudad Bolívar con un ejercicio de planificación de las acciones del Plan Local de SAN haciendo la diferenciación de la situación urbano y rural, la localidad de Usme que luego de analizar las problemáticas establecidas en primera instancia, decide volver a hacer un ejercicio de priorización para quedar con dos variables priorizadas, una para el eje de acceso y otra para el eje de disponibilidad. Si bien este ejercicio es importante para definir prioridades y concentrar acciones, también es pertinente indicar que si se realizaron acciones en los demás ejes del plan local de SAN.

Un aspecto positivo resaltado en las entrevistas sobre el periodo de gobierno Bogotá Humana, fue que las Alcaldías locales destinaron recursos para proyectos de SAN desde el Fondo de Desarrollo Local, lo que permitió la puesta en marcha de varias acciones importantes*: "adelantamos proyectos de micronutrientes, proyectos para los adultos mayores, para las gestantes y cada Alcaldía Local gestionaba y ejecutaba sus propios recursos. Este cambio fue un choque muy fuerte para la comunidad que venía acostumbrada al asistencialismo (…) además*, a través de una visión más integral se articularon servicios que permitieron una interacción más consistente con las comunidades. Lo paradójico es que estos procesos fueron jalonados más por otras políticas que por la de SAN" (Entrevista a Actores Institucionales Locales, 2018).

Si bien, el proceso de gestión e implementación a nivel local pudo describirse, no se puede desconocer la debilidad existente en cuanto a la gestión documental, debido a la ausencia de la memoria de los informes de implementación para varios años en las localidades, que es un elemento que debe ser tenido en cuenta dentro de la reformulación, con el fin de poder contar con la documentación que permita conocer los procesos adelantados en cada una de las localidades y que pueda disminuir el impacto de la alta rotación de personal que se da entre la entidades participantes de los CLSAN.

Un elemento adicional a destacar de la implementación a nivel local, es la participación de organizaciones sociales, ONGs presentes en los territorios, cabildos, entre otros, que permitieron fortalecer los procesos de gobernanza en las localidades y que se constituyen en los sujetos de la política que deben participar activamente en todas las fases de la política pública.

Se evidenció una debilidad en el diálogo entre la instancia de gestión distrital y las localidades, que permitiera articular y fortalecer los procesos de planificación, así como la formación y transferencia de capacidades a los actores implementadores con miras a reducir los procesos de desarticulación referidos por los actores y a valorar los saberes que se tienen en el nivel local para la generación de intervenciones para la implementación.

7. Del cambio en la situación nutricional en la población del distrito

La situación nutricional de la población del distrito ha presentado cambios que se evidencian por un lado en la persistencia de los problemas generados por déficit, tales como el retraso en talla y el bajo peso al nacer y, por otro lado, con el aumento de los problemas de exceso de peso que afectan a la población preescolar, escolar y adolescente, sumado a la baja práctica de actividad física y elevado uso del tiempo de estos grupos de edad frente a las pantallas.

De igual forma, el balance de cumplimiento de los objetivos de desarrollo del milenio para Bogotá permitió identificar que a pesar de los logros alcanzados, *"aún prevalecen condiciones que no favorecen una buena nutrición, tales como el deficiente acceso a servicios básicos, a escasos conocimientos sobre prácticas adecuadas para la ingesta alimentaria y problemas de salud de la madre y del niño(a); situación que se ha venido interviniendo para garantizar el acceso a los alimentos en las poblaciones más vulnerables, y suministrando apoyo alimentario para los niños(as) que presentan malnutrición por déficit, y cobertura en los servicios de salud para la atención del total de los niños(as)"*[22].

Lo anterior evidencia, que si bien se dieron avances en el mejoramiento de la situación de seguridad alimentaria y nutricional de la población para el Distrito, aún se requiere de unos cambios estructurales en la forma en que tradicionalmente se han analizado y abordado las problemáticas de alimentación, que implica dejar de pensar en la desnutrición y las deficiencias de micronutrientes y empezar a pensar en lo que le pasa a las "personas en territorios"; plantea la necesidad de comprender que la "malnutrición" no es sólo el resultado de factores biológicos o de los factores de riesgo directos sino que, está íntimamente relacionada con factores sociales, culturales y económicos y en cómo es que las formas de producción y consumo y su lógica distributiva juegan un papel en la definición de los perfiles de nutrición de los individuos y grupos sociales (OMS, 2007), además de la necesidad de identificar que las problemáticas afectan de forma diferente a las poblaciones en sus territorios y es un elemento que debe ser reconsiderado, con el fin de visibilizar realidades ocultas que permitan la generación de acciones concretas, para atender las problemáticas de las poblaciones de manera diferenciada y desde una mirada intersectorial.

22 LACALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ. Objetivos de desarrollo del milenio. Cierre 2015. Bogotá, 2016. Disponible en: http://www.sdp.gov.co/portal/page/portal/PortalSDP/ciudadania/Publicaciones_SDP/2017-06-29.Objetivos%20del%20milenio.pdf Fecha de consulta: 07/02/2017

8. De la inversión distrital y local de recursos

En términos de distribución de recursos, los PDD enfocaron su acción al apoyo alimentario y establecieron una menor proporción de recursos a los otros ejes y líneas de acción que buscaban superar los determinantes de la inseguridad alimentaria y nutricional, así, los procesos de implementación, se centraron en superar la problemática de corto plazo del hambre y no logró permear los PDD para establecer metas de mediano y largo plazo que apuntarán a superar las problemáticas estructurales de SAN en la ciudad. No obstante, como se presentó en el balance de la implementación los ejes de prácticas de alimentación y vida saludable y de nutrición y entornos saludables desarrollaron intervenciones y actividades a través de la gestión de las entidades vinculadas a las acciones estratégicas.

En consecuencia, las entidades que más recursos ejecutaron fueron la SED a través del programa de alimentación escolar y la SDIS con el apoyo alimentario a la población vulnerable. La otra entidad que ejecutó, en menor proporción a estas secretarias, fue la SDEE en especial en el periodo Bogotá Positiva, que fue cuando más recursos se destinó para el desarrollo del eje de disponibilidad, en parte por la implementación del PMAAB. La línea que mayor atención recibió en términos de recursos fue el fortalecimiento de las 19 plazas de mercado de la ciudad.

En relación con los recursos a nivel local, se encontró que en el periodo de Bogotá Positiva los compromisos en SAN se definieron en los planes locales, que en buena parte establecieron metas relacionadas con la ampliación de apoyos alimentarios a la población vulnerable. En cambio, durante el periodo de Bogotá Humana los compromisos en SAN no quedaron plasmados en los PDL sino en la territorialización de las metas por para de las entidades del distrito, esto llevó a una mayor centralización de los recursos y a que en algunos casos, como la SDDE, no se territorializaron las metas y estas entidades perdieron visibilidad en las localidades. Este cambio fue significativo teniendo en cuenta la responsabilidad de la SDDE en la implementación del eje de disponibilidad.

Las metas establecidas en términos de resultado en torno a la situación nutricional en cada periodo de gobierno, si bien comprometieron el trabajo articulado entre sectores, desde los PDD solo fueron dejadas bajo la responsabilidad del sector salud; la única que de manera explícita involucró otros sectores fue la duración de la lactancia materna, asociada a Salud y SDIS.

Pese a la situación anterior, para el trabajo en torno a la situación nutricional, se generaron avances en la Implementación y seguimiento de las normas técnicas de detección temprana de alteraciones y guías de atención en eventos relacionados con nutrición y en el diseño e

implementación del programa distrital para la prevención y control de las deficiencias de micronutrientes con la coordinación las acciones de la SDS, SED, SDIS, ICBF e IDIPRON.

9. Seguimiento y evaluación de la PPSAN 2007 – 2015

El Distrito cuenta con diversos sistemas de información, bases de datos, encuestas e información, sin embargo, para el tema de seguridad alimentaria y nutricional no se identificó un sistema de información que permitiera contar con información desagregada que dé cuenta de cada uno de los ejes establecidos en la PPSAN 2007 – 2015 de manera permanente como insumo para los procesos de seguimiento y evaluación; se destaca el Sistema de Vigilancia Alimentaria y Nutricional – SISVAN, sin embargo este se concentra en indicadores nutricionales de población atendida en salud y no permite desagregaciones que den cuenta de desigualdades en cuanto a pertenencia étnica, poblaciones específicas como víctimas, personas con discapacidad, población LGTBI, población rural, entre otras.

Sumado a lo anterior, la política no estableció los mecanismos para el seguimiento y la evaluación ni tuvo una línea de base con metas e indicadores que facilitaran este proceso, lo que dificultó identificar los cambios en la situación de SAN que fueron resultado de la implementación de la PPSAN 2007 – 2015.

10. Deudas de la PPSAN 2007 – 2015

Si bien el marco conceptual de la PPSAN 2007 – 2015 avanzó en abordar la SAN desde un enfoque de derechos, en el momento de paso a la fase de implementación, se desdibujaron elementos como la ruralidad, medio ambiente, mujer, atención a poblaciones específicas y cultura, los cuales se constituyen en determinantes de la inseguridad alimentaria y nutricional que requieren ser abordados para lograr trasformaciones y cierre de brechas sociales.

De igual forma, el papel del consumidor fue un elemento que no tuvo acciones concretas en la implementación de la política, que es a su vez de suma importancia para el trabajo en torno a la decisión de compra y consuma, que en últimas permite avanzar en la consolidación de procesos de consumo responsable y consiente para hacer frente a la continua publicidad que promueve el consumo de alimentos ultraprocesados o importados que tiene repercusiones en la salud y nutrición de las personas.

Se plantea además el tema ambiental que recoge elementos como cambio climático, contaminación ambiental, pérdidas y desperdicios de alimentos, entre otros que no contaron con acciones concretas o no fueron abordados durante la implementación de la política y que tienen relación con la situación alimentaria y nutricional de la población.

El derecho al agua, si bien tuvo avances durante el periodo 2007 – 2015, no fue debido al trabajo articulado de la PPSAN y se constituye en un elemento central para la garantía del derecho a la alimentación, que no contó con acciones estratégicas de los sectores para avanzar en su cumplimiento.

El PMAAB planteó la importancia del trabajo en la política desde un enfoque de Bogotá como ciudad – región, sin embargo, presentó serios problemas en su concepción y estructura, y en su implementación se concentró en acciones de corto plazo con poca articulación con la implementación de la PPSAN, como lo señala (Riaño, 2016):

> *"Por su carácter pionero y a falta de una Política de Abastecimiento y Seguridad Alimentaria en Bogotá, el Plan Maestro de Abastecimiento fue más allá de sus alcances y asumió como su competencia prácticamente todo el componente de disponibilidad de alimentos y buena parte del acceso. Para ello definió una canasta básica de 33 alimentos y una acción en la región central focalizada en productos frescos provenientes de la economía campesina.*
>
> *El Plan Maestro debía definir la normativa para la localización de los equipamientos e infraestructura, no obstante, no incluyó ciertas condiciones técnicas mínimas para la construcción de los equipamientos, los estándares urbanísticos e indicadores de gestión urbana para cumplimiento y la ejecución de metas propuestas e instrumentos de gestión interinstitucional como la construcción de escenarios de articulación intersectorial." (pág. 111)*

En el marco del Plan Maestro de Abastecimiento, otra de las deudas de la política es la relación con el sistema agroalimentario de y para Bogotá. Si bien, desde unos años atrás se viene avanzando en la RAPE, hay una brecha importante entre la implementación de la PPSAN y la consolidación del sistema agroalimentario.

Finalmente, la participación social y el empoderamiento de la sociedad civil en torno a la SAN y el derecho a la alimentación, se constituye en una debilidad de la política, pues no fue un aspecto definido claramente y con acciones estratégicas para su abordaje en todo el ciclo de la política, razón por la que se planteó la falta de apropiación social de la PPSAN por desconocimiento de la misma, que tuvo su origen incluso desde la estructura institucional de la CISAN – UTA, la cual no tenía como actor a la sociedad civil organizada. No obstante, no se puede desconocer que, en este aspecto, se lograron avances en algunas localidades

del distrito, que trabajaron en procesos de formación de gestores sociales y veedores en SAN, además de otros grupos de organizaciones sociales existentes, los cuales movilizaron procesos de trabajo en localidades como Bosa, Sumapaz y Kennedy, entre otras.

CAPÍTULO V. RECOMENDACIONES PARA LA REFORMULACIÓN DE LA PPSAN 2018 – 2031

1. Frente a la estructura de la PPSAN

Como se señaló en las secciones anteriores, la política avanzó significativamente en la definición de un marco conceptual claro, pertinente e integral y generó una teoría de la implementación que estableció tanto el programa de actuación Político Administrativo –PPA, el Programa de Acuerdo Político Administrativo -PAP – y los planes para su implementación. Además, la política estableció una estructura institucional que buscaba articular los distintos niveles (distrital-sectorial y local) y fortalecer los comités locales como espacio central de implementación. No obstante, el marco referencial se redujo en los objetivos, la teoría de la implementación no se desarrolló como se propuso en la PPSAN y se presentó cierta desarticulación entre los distintos niveles y entre sectores.

Estos resultados se deben, en parte, a ciertos vacíos que se presentaron en la estructura de la política pública. En primer lugar, el marco conceptual centrado en el derecho a la alimentación, el derecho al agua y sus determinantes sociales no se desarrolló completamente y de forma articulada en los objetivos y en las líneas de acción de la política. En consecuencia, temáticas que hacen parte del referencial como soberanía alimentaria, ruralidad, sostenibilidad ambiental, equidad y diferencias poblacionales no se desarrollaron de forma explícita en las líneas de acción. Como lección aprendida la política debe ser consistente entre el marco conceptual, las líneas de acción y las metas e incorporar los diferentes enfoques más allá de expresarlos en el marco conceptual.

No obstante, este proceso requiere de la concurrencia institucional para trabajar en pro de objetivos comunes, en donde por ejemplo se trascienda la mirada de cumplimiento de metas sectoriales como el caso de aquellas relacionadas con el estado nutricional de la población, las cuales deben convocar el esfuerzo de todos los sectores, más aún cuando se tiene la claridad de cómo lo nutricional está determinado por factores sociales, culturales, ambientales, económicos, entre otros.

En segundo lugar, la política no definió un conjunto de metas, indicadores y línea base que permitiera el seguimiento y evaluación de la Política Pública que fueran el vehículo para concretar y materializar el marco conceptual en las acciones de los distintos actores, en especial los actores institucionales. La ausencia de estos aspectos, llevó a que la implementación de la política se realizará por medio de las metas, indicadores y líneas base definidos en los Planes Distritales de Desarrollo, con el riesgo de que los planes no incluyeran programas o metas que permitieran el desarrollo de todas las líneas de la política.

Lo anterior, plantea entonces, la necesidad de la definición de un conjunto de metas, indicadores y línea base participativo que sea coherente con el referencial de la política pública, permita su concreción, el seguimiento y evaluación, además tenga en cuenta las diferencias poblacionales y territoriales, de género y etnia. Un ejemplo brindado por los actores se evidencia en el tema de Educación Nutricional: "*no se pudo medir cómo habían cambiado los hábitos de consumo, pues si bien hubo una mejoría en indicadores de desnutrición, no ocurrió lo mismo con los indicadores de sobrepeso y obesidad (…) era necesario establecer nuevos indicadores para exponer la situación en educación nutricional y sus cambios gracias a las acciones en SAN en el marco de la Política*" (Entrevista Actores Institucionales, 2018)

En tercer lugar, la política avanzó en la inclusión y desarrollo del enfoque de derechos, aunque no estableció explícitamente tanto en el referencial, como en los objetivos y en los ejes y estrategias los enfoques de género, diferencial, poblacional, ambiental y territorial. Esto es un punto central para la reformulación de la PPSAN ya que como señala (Riaño, 2016) Bogotá es la principal ciudad receptora de población víctima en Colombia" y tiene un proporción significativa de grupos étnicos. Como lección aprendida, la reformulación de la política no solo debe contemplar metas que incorpore los enfoques, sino que estos deben ser transversales tanto en la cadena de valor de la política como en el ciclo de la política pública.

En cuarto lugar, dada la importancia de los planes en SAN como mecanismo de implementación, uno de los vacíos de la PPSAN es que no definió los responsables, estructura y alcance de los planes tanto distritales como locales. Esto es central porque los planes en SAN son un medio para garantizar no solo la coordinación intersectorial y entre niveles, sino también permite la articulación de la política con las otras políticas distritales.

Este ejercicio de reformulación e implementación posterior, debe contar con la vinculación activa de las localidades, en donde desde la participación de actores institucionales y sociales, se puedan visibilizar las particularidades locales, como insumo para la apuesta distrital de la política, la cual debe ser retomada por la UTA, con un trabajo articulado con los Comités locales y con el nivel nacional. *"Es la comisión intersectorial de seguridad alimentaria y nutricional la que define directrices para la implementación de la política y que debe recoger las experiencias de la implementación, pero qué es lo que pasa no hay comunicación en lo local (…) pues que cada sector hace su pedacito porque la gente no se compromete a más (…) esto ha venido cambiando, hay mayor participación en los comités y en la UTA pero aún hay muchos vacíos"* (Grupos de Discusión con Actores Institucionales, 2018).

Dentro del proceso de planeación, se destaca la guía de formulación de políticas públicas, elaborada por la SDP, la cual se constituye en una herramienta que permite mantener la coherencia de la política desde el marco conceptual, hasta su concreción en programas, proyectos y acciones, con la identificación de metas e indicadores, los cuales facilitan el proceso de seguimiento y evaluación de estas. Frente a ello, las recomendaciones proporcionadas por los actores son brindarle flexibilidad a la política, pues los escenarios de ciudad son cambiantes y exigen transformaciones e inclusión de nuevos enfoques, teniendo en cuenta la posibilidad de reformular algunas líneas o propósitos ante cambios de contexto que tengan un fuerte impacto en la SAN.

2. De la estructura y gestión institucional

Si bien la política definió un marco institucional para su implementación que buscaba articular los distintos niveles visibilizando la importancia de lo local, uno de los vacíos de la política es que la estructura institucional no garantizó la consistencia entre el marco conceptual y las funciones misionales de las entidades que participaron de su implementación, seguimiento y evaluación. En este sentido, otra de las lecciones aprendidas a nivel de la estructura institucional de la política, es que ésta debe garantizar la coherencia entre el marco conceptual y las funciones misionales de las entidades.

Es necesario reconocer que la gestión no depende únicamente de las personas, por lo que se requiere de un contexto institucional favorable en todos los niveles, incluido el nacional, es decir, el entorno económico, político y social del sector público , debe tener el interés del abordaje del problema central de la política pública y superar la mirada de cada periodo de gobierno; en ese sentido, se da la necesidad de una constante articulación entre niveles y con las diferentes herramientas de planeación existentes, así como con otras redes existentes que incluyen los ciudadanos, empresarios y organizaciones no gubernamentales, entre otros. (Rosas Huerta, 2008).

Lo anterior, con el fin de permitir cerrar la brecha entre lo que se formula y se implementa, así como una gestión conjunta que permita un mayor acercamiento entre lo nacional, distrital y lo local para el trabajo en la política pública que fortalezca los procesos tanto sectoriales como transversales, con miras a la construcción de capacidad institucional, que significa también promover y crear redes de interacción entre las organizaciones del sector público, privado y las ONGs, apuntando a una mirada más cercana a los ejercicios de la gobernanza. (Ospina, 2002). *"Toca generar acciones para que los comités SAN sean interdisciplinarios, no solo nutricionistas y así lograr una verdadera articulación a través del*

lenguaje colaborativo con todas las instituciones" (Grupo de Discusión con Actores Institucionales Locales, 2018).

Se hace necesario, además, el fortalecimiento normativo de la constitución de los CLSAN, que incorporen además la presencia de los alcaldes, como actores tomadores de decisión que permitan movilizar la asignación de recursos adicionales para la implementación de los planes locales y posicionar el tema en la agenda pública, avanzar en la gestión de acciones de corresponsabilidad con la ciudadanía, promoviendo la participación de actores para la incidencia territorial en la priorización de las acciones valorando las características del territorio.

Fue reiterado por varios actores, que, para la gestión de la política, es necesaria una instancia superior (un consejo consultivo, una gerencia visible y cercana) que pueda ayudar desde un nivel mucho más jerárquico y directivo, y que ayude e impulse la toma de decisiones de la CISAN. Un ejemplo de interés para los actores fue desarrollado por la Secretaría de Desarrollo Económico, que intentó desde el año 2013 contratar a una persona para coordinar la CISAN, con margen de diálogo en cada una de las secretarías: "el hecho de haber planteado un consejero se vio como una oportunidad, un consejero en seguridad alimentaria en coordinación con la Unidad Técnica y escuchando a esta instancia, quizás lograría posicionar más lo que se recomienda para el proceso" (Entrevistas Actores institucionales, 2018).

Debe valorarse el gobierno distrital como ente ordenador y de control y el papel de los actores que juegan un rol importante en SAN en la ciudad: *"además, sería clave incluir aquellos actores que no están en la ciudad pero tienen impacto en ella, como los productores, incluso la industria alimentaria (…) Para esto la política debe ubicarse en el contexto global y lograr garantizar a la población el derecho progresivo al alimento, y unas condiciones alimentarias lo mejor posibles" (Entrevista Actores Institucionales, 2018).*

Debido a la reestructuración del Distrito, se han creado nuevas instituciones como la Secretaría Distrital de la Mujer y se han reorganizado las funciones de entidades como la SDIS, SDS, SDDE, Secretaría de Hábitat y la UAESP, SDP, EAAB, entre otras, las cuales deben ser revisadas, con el fin de identificar el alcance y compromisos de los actores institucionales para la nueva política de SAN 2018 -2031.

Dentro de cada una de las secretarías Distritales, existen además entidades adscritas que, por su quehacer e importancia para el logro de la seguridad alimentaria y nutricional, deben ser convocadas para la gestión de la política; dentro de ellos se destacan: el IDRD, IDPAC, Jardín Botánico, IDIPRON, sumado al ICBF, que, si bien es una entidad de carácter nacional, hace presencia en todas las localidades y participa en los Comités locales de SAN, por tanto

debe ser convocado con responsabilidades específicas en el marco de la reformulación e implementación de la política de SAN.

Una temática importante planteada, es la invitación a la participación de otros sectores (constructoras, catastro, infraestructura, vivienda, etc), es que se requiere un debate intersectorial sobre el ordenamiento territorial, especialmente en temas como POT, uso de suelos y procesos de urbanización incontrolada, que limitan el potencial de la ciudad para garantizar a sus pobladores la Soberanía Alimentaria, la calidad del agua y la protección de la frontera agrícola: *"en estos momentos están faltando los terrenos para la Seguridad Alimentaria (…) Bogotá no tiene mayor terreno para cultivar, porque acá se dedicaron a más Cemento y menos alimento porque para el gobierno es más importante el dinero que dar de comer y por eso están abarcando todo con construcciones".* (Hallazgos Evaluación Participativa de la Política, Veeduría Distrital)

3. De la participación social

Tomando como referencia las conclusiones presentadas frente a la construcción del marco conceptual y frente a su materialización en acciones concretas que permitan mantener la coherencia para el logro del propósito de la política, es necesario que la reformulación, sea un proceso trabajado a un nivel más cercano a la ciudadanía, con las localidades y mediante la permanente búsqueda de la coordinación y coherencia para lograr que los esfuerzos puedan realmente llevar al logro de los objetivos propuestos; que busque *"garantizar la representación de los intereses de los ciudadanos/as, y la coordinación de esfuerzos en doble vía… como modelo de gestión pública, donde el Estado, la sociedad civil y el sector privado acuerdan estrategias y líneas de acción para mejorar la calidad de vida de la gente".* (CEPAL, 2015)

Lo anterior, permite un mayor acercamiento hacia la construcción de procesos de gobernanza, entendida como "una forma de ejercicio de gobierno" en que la coherencia de la acción pública no responde a las decisiones y acciones centralizadas propias de la élite político-administrativa sino que responde a la coordinación entre distintos actores públicos y privados para definir espacios comunes y metas compartidas.

Para que ello así ocurra, es condición absoluta que la sociedad civil tenga un adecuado desarrollo que le permita coordinarse con el aparato estatal (Jorquera B., 2011) y que esta a su vez se de en todo el ciclo de la política, estableciendo roles concretos en cada una de las fases, que va desde la construcción de la apuesta conceptual de la política, hasta ser parte

de los procesos de seguimiento y evaluación. *"Las necesidades de la comunidad muchas veces no son indicadores claros sino problemáticas sentidas de la comunidad. Hay que hacerlos participes de la formulación (…) La participación ciudadana es muy importante, pero no solo de los beneficiarios de los programas de asistencia alimentaria (…). Por ello hay que vincular a la población en general a que conozcan las políticas públicas, que conozcan lo que se está haciendo. (Entrevista Actor Institucional Local, 2018*).

De la mano de estas apreciaciones, los actores insisten en el importante papel del IDPAC para dar a conocer los mecanismos de participación en las diferentes políticas, mediante procesos metodológicos sencillos y prácticos. *"pero que quien lo haga no lo haga de una manera magistral, sino de una forma que sí les llegue, como por ejemplo usando medios de comunicación o juegos, porque las pocas personas que participan están cansadas de lo mismo"* (Entrevista Actor Institucional Local, 2018).

En la misma vía, otro elemento a mejorar en la política es que, cuenta con problemas de apropiación social: *"las políticas públicas son fuertes en el Distrito cuando cuentan con incidencia política de grupos sociales diversos que exigen y fortalecen temas de política (por ejemplo, lo que pasa con política LGBTI del distrito, donde los actores tienen una alta incidencia y capacidad de velar por su cumplimiento)"* (Entrevista Actor Institucional, 2018). Los actores concluyen que la política ha tenido apropiación por parte de las entidades, pero no apropiación social local, por lo que es necesario promoverla.

4. De la necesidad de un sistema de seguimiento y evaluación

Los actores recomiendan iniciar la nueva PPSAN con un sistema de seguimiento y evaluación rescatando experiencias internacionales, con el fin de que los indicadores no se pierdan en cada cambio de plan de gobierno. En esta misma vía, se sugiere para los temas de evaluación, seguimiento y monitoreo que se planteen en la Política para cada línea unas responsabilidades, unos objetivos amarrados a productos, la incidencia generada y quién lo hizo.

Los mecanismos de seguimiento, evaluación y rendición de cuentas, deben ser planteados desde la formulación de la política, vinculando no solo actores institucionales, sino también fortaleciendo el rol de las comunidades organizadas en este proceso y generando información en general para la sociedad civil.

5. Elementos conceptuales que incorporar

Un elemento constante en los testimonios de los actores fue la recomendación ampliar la discusión de la política no sólo a temas de disponibilidad o aprovechamiento biológico, sino también al tema de consumo de alimentos, revisando aspectos como la biodisponibilidad y rescatando ejercicios como las Guías Alimentarias. *"la política pública debe contar con una canasta básica de alimentos saludables que promueva la educación a los consumidores, previniendo el sobrepeso y la obesidad, y controlando bebidas azucaradas y alimentos procesados (a partir de resultados ENSIN) y el ejercicio de canasta básica saludable para la región andina" (Entrevistas Actor Distrital y Actores Institucionales Locales, 2018)*.

Respecto de la noción asistencialista criticada ampliamente por los actores, se recomienda que los programas se consideren como opciones de paso para superar la vulnerabilidad, pero que siempre vayan acompañados de procesos de formación en ideas de productividad, apoyo, seguimiento y control hasta que se logre hacer productiva una idea: *"Los programas también deben aplicar la política y dar ejemplo con sus compras, apoyar a los productores locales, porque si no, cómo hablamos de soberanía"* (Entrevista Líder Local, 2018). De la mano de esta recomendación, se insiste en la importancia de la corresponsabilidad dentro de la política: **"***tenemos que acompañarlos para que mejoren su estado, pero a través de unas capacidades que ellos van logrando en todas sus esferas de vida. Entonces ahí es donde se puede construir una política social bien interesante. La política no es lo que me mandan, es cómo yo la construyo desde mi quehacer o desde mi participación* (Entrevista Actor Institucional Local, 2018).

En relación con lo anterior, el concepto de soberanía alimentaria se convierte en una categoría conceptual clave para la reformulación de la política pública, como lo expresa (Riaño, 2016) "El papel que pueden jugar las ciudades frente a la soberanía alimentaria es mínimo. Este término, presente en la política distrital, apareció en defensa de los productores domésticos de los países importadores de alimentos, principalmente de naciones que subsidian la producción. Ahora, retoma vigencia, pero no solo como una defensa de la producción doméstica, sino como una alternativa real para enfrentarse a las condiciones actuales del mercado mundial de alimentos" (pág 112).

De otro lado, los actores entrevistados en lo local, y los enlaces locales de las instituciones insistieron en la necesidad de fortalecer la ruralidad en una ciudad predominantemente urbana: "es necesario promover la solidaridad rural y urbana, a través de la promoción de la agricultura diversificada y limpia (…) el enfoque de Ciudad Región para Bogotá debe pensarse la protección de la zona rural, y no solo de los páramos y la zona de reserva campesina. Las

zonas de cultivos y de producción de alimentos (dentro y fuera de Bogotá), se ven impactadas fuertemente por la ciudad.

En el tema de adaptabilidad cultural, los actores locales recomendaron dar mayor énfasis a los hábitos y prácticas alimentarias en las localidades, especialmente teniendo en cuenta la presencia de una diversidad regional amplia y de poblaciones étnicamente diferenciadas en la ciudad. Tener en cuenta estos aspectos, según las personas indagadas previene a los programas del desperdicio de alimentos y de un mensaje inadecuado de estandarización de la dieta como parte de la Política: *"Los menús se hicieron inicialmente desde la Secretaría, por parte de las nutricionistas de la Secretaría, pero a veces el menú no respondía a esos hábitos de costumbres y cultura de los habitantes, entonces por eso los niños rechazaban ciertas comidas, el apio por ejemplo, el hígado, el queso lo botan"* (Hallazgos Evaluación Participativa de la Política, Veeduría Distrital)

En temas del eje de consumo, se recomienda que la educación alimentaria no se enfoque solamente en el plato o en el alimento que se brinda, sino que incluya temáticas para educar sobre toda la cadena agroalimentaria: *"hoy los niños piensan que la comida sale de la nevera o del supermercado, no se les muestra cómo se produce y como llega a la mesa cada alimento"* (Hallazgos Evaluación Participativa de la Política, Veeduría Distrital). En términos de la reformulación es central entender que el consumidor bogotano ha cambiado sus hábitos de compra, cada vez consume más alimentos por fuera del hogar y consume más productos procesados y menos verduras y frutas.

"Es preciso que la Política aborde la agricultura urbana, y para esto se necesita que se articule con el POT y el plan de desarrollo distrital, ya que se necesitan espacios en la ciudad para cultivar, espacios públicos que se pueden recuperar como ya lo han hecho diferentes comunidades en la ciudad, y se necesitan recursos, las instituciones deben apoyar estas iniciativas". (Hallazgos Evaluación Participativa de la Política, Veeduría Distrital). En relación con lo anterior, es fundamental la articulación entre el Plan Maestro de Abastecimiento, la PPSAN y el POT que tenga en cuenta los cambios que se vienen presentando en el abastecimiento de la ciudad como "1. el cambio en el origen del abastecimiento a Bogotá, que difiere radicalmente de los anillos de abastecimiento planteados en el Plan Maestro y en la Política, dándole menos importancia a los municipios vecinos e incluso a los departamentos aledaños. 2. Nueva información sobre la conformación de precios, pero únicamente para algunos alimentos frescos. De estos se deduce que los márgenes de comercialización superan generalmente el 50% del precio pagado al producto. 3. Que Corabastos es menos importante para el abastecimiento de Bogotá pero aún es relevante, en especial en la definición de los precios de algunos alimentos frescos como la papa y el

plátano. Así mismo, que la idea de ponerle una competencia a Corabastos a través de la construcción de una red de plataformas logísticas al interior de la ciudad, no cumplió su objetivo. 4. Todos los análisis, desde el punto de vista logístico, indican que hay que sacar a Corabastos del perímetro urbano." (Riaño, 2016, pág. 111)

Los actores locales recomiendan también el fortalecimiento de redes de comercio justo y consumo responsable y plantean que es clave el papel de las instituciones públicas, que no deberían tener refrigerios con alimentos industrializados, si no incluir procesos de compra dentro de estas redes, incentivando con recursos la alimentación limpia, equilibrada y ancestral. *"Se debe apoyar la formación de redes de comercio justo y consumo responsable en la ciudad, la política debe contemplar estas formas organizacionales que han creado las comunidades, incluso con apoyo de las instituciones académicas, al fortalecer estos procesos se pueden generar acciones que van a ser sostenidas a futuro y que pueden cambiar parte de la cultura alimentaria"* (Hallazgos Evaluación Participativa de la Política, Veeduría Distrital)

En temas de inocuidad, las personas indagadas en las localidades recomiendan que la Política provea recursos para el fortalecimiento de pequeños productores que les permita incorporarse en la cadena de valor, y garanticen procesos de inocuidad propios y poder cumplir con la reglamentación que actualmente los excluye: "muchas de las normas excluyen a los pequeños productores y la saca del mercado haciendo que los monopolios crezcan y tengan más poder. Realmente estas leyes y normas no están hechas para cuidar la salud de las personas si no para garantizar la riqueza de otros. La política puede dar línea para ser autónoma y fortalecer al pequeño productor". (Hallazgos Evaluación Participativa de la Política, Veeduría Distrital)

Incluir el papel de Bogotá en la región, en el país, y los efectos de la globalización en la SAN como frentes de trabajo de la Política: "Bogotá es un escenario no sólo urbano, todo el país pasa por Bogotá por lo que debe fortalecerse la noción de Bogotá- Región y a Bogotá como punto de conexión para la alimentación en el país. (…) De otro lado es necesario pensar en una política que contemple contextos más globales y entender el efecto de la globalización y de las nuevas tecnologías en la SAN de la ciudad" (Entrevista Actores Institucionales y Grupos de Discusión con Actores Institucionales, 2018). Sobre esta misma argumentación (Riaño, 2016) plantea que "la RAPE se presenta como una oportunidad para que la ciudad pueda invertir en la región, como lo es también el contrato plan que además tiene la virtud de comprometer recursos del presupuesto nacional. El conocimiento de estos instrumentos resulta importante si se tiene en cuenta que los entes de control han realizado algunos hallazgos a la Secretaría de Desarrollo Económico por realizar inversiones por fuera de los límites administrativos de la ciudad bajo figuras distintas a las mencionadas" (pág. 112).

La política debe establecer una posición autónoma frente al mercado de sucedáneos de la leche materna, de tal manera que la misma se posicione como un tema de soberanía alimentaria que proteja a la ciudad de las industrias farmacéuticas, mejore las estadísticas de lactancia y proteja la salud de los habitantes de Bogotá.

En esta misma perspectiva, debe darse desde la Política una mirada intersectorial al tema de la infraestructura vial, la cual fue identificada como problemática para la entrada y salida de alimentos de la Ciudad, de tal manera que se garanticen precios y una mayor estabilidad en el ingreso del campesinado de la ciudad y de las regiones aledañas a Bogotá.

6. Frente a la adopción de compromisos nacionales e internacionales

En el 2015 se estableció una agenda mundial con proyección al año 2030 donde se definen los objetivos de desarrollo sostenible- ODS, aprobados por los estados miembro de las Naciones Unidas y asumidos como compromisos por Colombia. Esta agenda al 2030 se soporta en los Objetivos de Desarrollo del Milenio – ODM, elaborados en el año 2000 y buscan ampliar y completar aquellas deudas que no se lograron con los ODM, a fin de lograr el abordaje y erradicación de la pobreza, la desigualdad y la protección del medio ambiente.

Bogotá, dentro del proceso de reformulación de la política de SAN, debe contemplar además el CONPES 3918 de marzo de 2018, el cual plantea la estrategia para la implementación de los ODS en el país y que permite integrar diversos compromisos y agendas que el país está trabajando como el *acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera, el Acuerdo de París para la lucha contra el cambio climático y la estrategia de Crecimiento Verde,* los cuales buscan entre otros, el cierre de brechas y desigualdades entre los distintos grupos poblacionales. (DNP, Conpes 3918. Estrategia para la implementación de los ODS en Colombia., 2018, págs. 10,17)

Para el ODS No 2 que busca poner fin al hambre, lograr la seguridad alimentaria y la mejora de la nutrición y promover la agricultura sostenible, el CONPES planteó una meta trazadora que será medida con el indicador de tasa de mortalidad por DNT en niñas y niños menores de 5 años (disminuir de 6,8 a 5,0) y 4 metas adicionales que serán medidas con los indicadores de desnutrición aguda y crónica, porcentaje de niños y niñas menores de 6 meses con lactancia materna exclusiva y prevalencia de inseguridad alimentaria en el hogar (moderada o severa). Dichas metas, requieren ser revisadas en el Distrito, con el fin de asumir un compromiso frente a ellas para el 2030.

7. Papel de la academia y los procesos de transferencia de capacidades

Se recomienda revisar el papel de la academia para la implementación de la política: hay una total separación entre los currículos escolares y universitarios y temáticas como la lactancia, alimentación complementaria, seguridad alimentaria y nutricional, cambio climático, producción rural, derecho al alimento, y otras problemáticas cercanas a la realidad nacional, que son problemáticas en el Distrito.

El "trabajo comunitario" de los referentes locales se potencia a través de procesos de transferencia de capacidades. El fortalecimiento de los referentes de las localidades y de los actores comunitarios interesados en participar de la política debe ser permanente.

En esta línea, el proceso de transferencia de capacidades desarrollado por la Universidad Nacional ha sido valorado de manera muy positiva por los actores, y debe ser acompañado del fortalecimiento permanente de los referentes locales, aún si hay rotación de personal: *"Las condiciones contractuales deberían ser de larga temporalidad (…) Por ser contratistas no podemos dar permanencia a las acciones y eso limita al proceso y complica la vida a las personas que llegan nuevas, sin ninguna preparación, con perfiles y personalidades diferentes para hacer las cosas locales"* (Entrevistas Actor Institucional Local y Líder Local; Grupos de Discusión, 2018). "*Tenemos que implementar dentro de la política pública de Seguridad Alimentaria y Nutricional el área de la capacitación; capacitación aquella que necesitamos precisamente los participantes… eso fue lo que partió esa política pública en derechos en deberes"*. (Hallazgos Evaluación Participativa de la Política, Veeduría Distrital)

BIBLIOGRAFÍA

Alcaldía mayor de Bogotá. (7 de Julio de 2004). Resolución 068 de 2004. . *Por la cual se crea el Subcomité Operativo de Seguridad Alimentaria y Nutricional para el Programa Bogotá sin Hambre en el Consejo Distrital de Política Social*. Bogotá.

Alcaldía Mayor de Bogotá. (21 de Noviembre de 2007). "Por el cual se reglamentan las Comisiones Intersectoriales del Distrito Capital". Bogotá.

Alcaldía Mayor de Bogotá. (06 de Noviembre de 2007). Decreto 508. *Por el cual se adopta la Política Pública de Seguridad Alimentaría y nutricional para Bogotá, Distrito Capital. 2007 - 2015, Bogotá sin hambre*. Bogotá.

Alcaldía Mayor de Bogotá. (2012). *Acuerdo 489 de 2012. Plan de Desarrollo Distrital Bogota Humana 2008 - 2012.* Bogotá.

Alcaldía Mayor de Bogotá. (2016). *Objetivos de desarrollo del milenio. Cierre 2015.* Bogotá. Recuperado el 09 de 03 de 2018, de http://www.sdp.gov.co/portal/page/portal/PortalSDP/ciudadania/Publicaciones_SDP/2017-06-29.Objetivos%20del%20milenio.pdf

Banco de Desarrollo de América Latina. (2016). *La evaluación de Políticas Fundamentos Conceptuales y Analíticos. Serie Estado, Gestión Pública y desarrollo en América Latin.*

Bustelo, E. (2002). *Perspectivas de Política Social en América Latina.* Washington.

CEPAL. (2015). *La planeación participativa para lograr un cambio estructural con igualdad. Las estrategias de participación ciudadana en los procesos de planificación multiescalar.* (Vol. 1). Santiago de Chile, Chile: Manuales de la Cepal.

CISAN. (2012). Balance año 2011 Política Pública de Seguridad Alimentaria y Nutricional 2007-2005. Bogotá.

CISAN. (2012). *Seguimiento de la Implementación de la Política Pública de Seguridad Alimentaria y Nutricional para Bogotá D.C. 2007-2015 – Balance 2011.* Bogotá.

Comas Arnau, D. (2008). *Manual de evaluación para políticas, planes, programas y actividades de juventud.* (O. d. Estudios., Ed.) Madrid, España. Obtenido de http://www.injuve.es/sites/default/files/manual_domingo_comas_completo_2008.pdf

Comisión Intersectorial de Seguridad Alimentaria y Nutricional. (2009). Reglamento interno de la Comisión intersectorial de seguridad alimentaria y nutricional del Distrito Capital. Bogotá.

Comisión Intersectorial de Seguridad Alimentaria y Nutricional. (2010). Balance año 2009 Política Pública de Seguridad Alimentaria y Nutricional 2007-2015. Bogotá.

Comisión Intersectorial de Seguridad Alimentaria y Nutricional. (2011). Balance año 2010 Política Pública de Seguridad Alimentaria y Nutricional 2007-2015. Bogotá.

Comisión Intersectorial de Seguridad Alimentaria y Nutricional. (2016). *Seguimiento de la Implementación de la Política Pública de Seguridad Alimentaria y Nutricional para Bogotá D.C. 2007-2015. Balance 2011-2015.* Bogotá.

Comisión Presidencial Coordinadora de la Política del Ejecutivo en Materia de Derechos Humanos. (2011). *Derecho humano a la alimentación y a la seguridad alimentaria.* Guatemala.

Comité de Derechos Económicos, S. y. (1999). *El derecho a una alimentación adecuada (art. 11) E/C.12/1999/5, CESCR OBSERVACION GENERAL 12. (General Comments).* Ginebra.

Concejo de Bogotá Distrito Capital. (13 de Junio de 2003). Acuerdo 086 de 2003. "Por el cual se crea el sistema distrital de nutrición de Bogotá". Bogotá.

Consejo Distrital de Bogotá. (2016). *Acuerdo 645 de 2016. Por el cual se adopta el plan distrital de desarrollo económico, social, ambiental y de obras públicas para Bogotá 2016 - 2020. Bogotá mejor para todos.* Bogotá. Recuperado el 08 de 03 de 2018, de http://www.sdp.gov.co/portal/page/portal/PortalSDP/Noticias2016/Bogota_tiene_nuevo_plan_de_desarrollo/Acuerdo%20645%20de%202016.pdf

Corbin J. & Strauss A. (2008). *Book Review: Basics of Qualitative Research: Techniques and Procedures for Developing Grounded Theory.* 3rd ed. Thousand Oaks, CA: Sage.

Creswell. (2011). *Designing and Conducting Mixed Methods Research Sage. Thousand Oaks, CA.*

Creswell J.W. (2007). *Qualitative inquiry and research design: Choosing among !ve approaches.* Thousand Oaks. Sage Segunda edición.

Denzin NK y Lincoln YS. (2006). *Handbook of qualitative research.* 3 ed. Thousand Oaks, CA.: Sage; 2005.

DiCicco-Bloom B. & Crabtree B.F. (2006). The Qualitative Research Interview. *Medical Education, 40,*, 314-321.

DNP. (2014). *Guía metodológica para el seguimiento y la evaluación a políticas públicas.* Bogotá.

DNP. (2018). *Conpes 3918. Estrategia para la implementación de los ODS en Colombia.* Bogotá. Recuperado el 23 de 03 de 2018, de https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/3918.pdf

Escobar Jazmine & Bonilla-Jimenez Francy Ivonne. (2009). GRUPOS FOCALES: UNA GUÍA CONCEPTUAL Y METODOLÓGICA. (U. E. Bosque, Ed.) *CUADERNOS HISPANOAMERICANOS DE PSICOLOGÍA, 9*(1), 51-67.

Forester, J. (1984). Lest Planning be see as a tool... *Built Environment, 10*(2), 124-131.

Giménez Mercado, C. V. (2010). *El enfoque de los derechos humanos en las políticas públicas: ideas para un debate en ciernes.* (Vol. 27). Cuadernos del CENDES [en linea].

Heclo, H., & Wildavsky, A. (1974). *The Private Government of Public Money. Community and Policy inside British Politics, Macmillan.* London.

Jamshed S. (2014). Qualitative research method-interviewing and observation. . *Journal of Basic and Clinical Pharmacy, 5*(4), 87-88. doi:10.4103/0976-0105.141942.

Jorquera B., D. (2011). Gobernanza para el Desarrollo Local. Santiago de Chile, Chile: Rimisp Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural Programa Conocimiento y Cambio en Pobreza Rural y Desarrollo.

López, C. (2015). Evaluación de la Política Pública de Seguridad Alimentaria y Nutricional de Bogotá en el período 2004-2014, desde una perspectiva de garantía plena del derecho a la alimentación. *Tesis de Maestría*. Bogotá, Colombia: Pontificia Universidad de Javeriana.

Ministerio de Salud y Protección Social. (20 de Abril de 2018). Encuesta Nacional de Situación Nutricional. ENSIN 2015. Bogotá.

Morales, J. C. (2010). Proceso alimentario, hambre y conflictos. En U. N. Colombia, *OBSAN UN 5 años de trayectoria. Reflexiones 2005 – 2010.* Bogotá, Colombia.

OMS. (2007). *Lograr la equidad en salud: desde las causas iniciales a los resultados justos. Declaración provisional.*

Ospina, S. (2002). Construyendo capacidad institucional en América Latina: el papel de la evaluación como herramienta modernizadora.Presentado en VII Congreso Internacional del CLAD sobre la reforma del Estado y de la Administración Pública. (C. L. (CLAD), Recopilador) Lisboa, Portugal. Obtenido de old.clad.org/...evaluacion.../construyendo-capacidad-institucional-en-america-latina

Programa de Evaluación de Políticas Públicas, J. d. (Septiembre de 2016). *Manual de base para la evaluación de políticas públicas.* Buenos Aires, Argentina. Obtenido de https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/modernizacion_gestion_por_resultados_manual_base_para_la_evaluacion_de_politicas_publicas_2016.pdf

Retolaza Eguren, I. (2010). *TEORÍA DE CAMBIO. Un enfoque de pensamiento-acción para navegar en la complejidad.* Guatemala: PNUD.

Riaño, M. (2016). *Reflexiones sobre el Desarrollo Económico y el papel público en Bogotá.* Bogotá.: Dirección de Estudios socioeconómicos y regulatorios. Cuaderno 34.

Rosas Huerta, A. (2008). Una ruta metodológica para evaluar la capacidad institucional. . *Política y cultura., 30*, 119 - 134. Obtenido de http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0188-77422008000200006&lng=

Roth D, A. (Octubre de 2009). La evaluación de políticas públicas en Colombia: una mirada crítica a partir de las prácticas evaluativas oficiales de los programas de la “Red de Apoyo Social”. *Revista del CLAD Reforma y democracia*(45), 161-186.

Roth Deubel, A. (2006). *Discurso sin compromiso. La Política Pública de Derechos Humanos en Colombia.* Bogotá.

Roth Deubel, A. (2007). *Teorías y marcos de análisis para las políticas públicas. Fundamentos de Políticas Públicas.* Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.

Roth Deubel, A.-N. (2014). *Políticas públicas: formulación, implementación y evaluación.* Bogotá: 10a Edición. Ediciones Aurora.

Salazar Vargas, C. (2009). La evaluación y el análisis de políticas públicas. . (U. E. Colombia., Ed.) *Revista Opera, 9*, 23-51. Obtenido de http://www.redalyc.org:9081/articulo.oa?id=67515007003

SDP - SEGPLAN. (2012). *Matriz consolidada de gestión e inversión local 2009 - 2012.* Bogotá.

SDP. (2012). *Plan de Acción 2008 - 2012. Componente de inversión por entidad con corte a 31/05/2012.* Bogotá. Recuperado el 08 de 03 de 2018, de http://www.sdp.gov.co/portal/page/portal/PortalSDP/ciudadania/PlanesDesarrollo/BogotaPositiva/2008_2012_BogotaPositiva_b_Seguimiento_a_PlanAccion_2012.pdf

SDP. (2016). *Plan de Acción 2012 - 2016 Componente de gestión e inversión por sector con corte a 31/05/2016.* Bogotá. Recuperado el 08 de 03 de 2017, de http://www.sdp.gov.co/portal/page/portal/PortalSDP/ciudadania/PlanesDesarrollo/BogotaHumana

SDP. (2016a). *Plan de Acción 2012 - 2016 Componente de gestión e inversión por sector con corte a 31/12/2016.* Bogotá: Segplan.

Secretaría de Planeación Distrital. (2015). *Informe de rendición de cuentas 2014. Balance de resultados del plan de desarrollo distrital 2012 - 2016 "Bogotá humana" a 31 de diciembre de 2014.* Bogotá. Recuperado el 09 de 03 de 2018, de http://www.sdp.gov.co/portal/page/portal/PortalSDP/Noticias2015/Informe_de_Rendicion_de_Cuentas_Distrital_2014/RendicionCuentasMarzo112015.pdf

Secretaria Distrital de Planeación. (2016). *Cálculo del avance del Plan de Desarrollo Bogotá Humana 2012-2016.* Bogotá.

Sotelo Maciel, J. (. (Febrero de 2008). La relación planificación-presupuesto en el marco de la gestión orientada a resultados. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*(40).

Subirats J, K. P. (2008). *Análisis y gestión de políticas públicas. .* Barcelona, España.

Unidad Técnica de Apoyo. (2018). *Informe de gestión vigencias 2016 Y 2017 - Propuesta de plan de acción 2018.* Bogotá D.C.

UTA, C. . (2008). *Plan de acción de la Política Disitrital de Seguridad Alimentaria y Nutricional 2008 - 2012.* Bogotá: Archivo Secretaría Técnica.

UTA, C. . (2012). *Plan de Acción de la Política Disitrital de Seguridad Alimentaria y Nutricional 2012 - 2016.* Bogotá: Archivo Secretaría Técnica.

UTA., U. T. (2010). *Indicadores para seguimiento de la Implementación de la Política Pública de Seguridad Alimentaria y Nutricional para Bogotá D.C.* Bogotá.

Weiss C & Birkeland S. (01 de Marzo de 2005). An Alternate Route to Policy Influence: How Evaluations Affect D.A.R.E. *American Journal of Evaluation, 26*(1), 12-30. doi:https://doi.org/10.1177/1098214004273337

Weiss C. (1997). *Evaluation, Prentice Hall, Upper Saddle River.* New Jersey.

ANEXO 1

EVALUACIÓN Y REFORMULACIÓN DE LA POLÍTICA PÚBLICA DISTRITAL DE SEGURIDAD ALIMENTARIA

ABORDAJE CUALITATIVO

ENTREVISTA SEMIESTRUCTURADA A PROFUNDIDAD

ACTORES DISTRITALES

Objetivo:

Permitir un espacio de recolección de información primaria para el análisis de la implementación de la política pública para la Seguridad Alimentaria y Nutricional de *Bogotá sin hambre* 2007-2015 con los actores del sector central del distrito.

Descripción de las actividades:

En un recinto tranquilo se desarrollará una entrevista semi estructurada o un grupo de discusión a registrar en audio, motivados en el conocimiento de la formulación, implementación y alcance de las metas de la Política Pública de SAN de *Bogotá* 2007-2015 con actores estratégicos en el ciclo de vida de ésta PP. Éste instrumento se compone de tres momentos que indagan por la formulación, implementación y lecciones aprendidas y recomendaciones para la reformulación.

Duración: 1 hora y media

Formato del instrumento:

Fecha de realización:
Lugar:
Nombre del entrevistador:

Organización:
Nombre del Entrevistado:
Entidad:

Cargo y trayectoria:

A. ¿Cómo se formuló e implementó la política *Bogotá sin hambre* 2007-2015?

1. ¿Qué antecedentes y marcos de política identifica como antecedentes de la PPSAN 2007-2015?
2. ¿Cómo se dio la formulación? ¿Qué datos o problemáticas fueron priorizados para configurar la PPSAN?
3. ¿Qué dificultades, articulaciones y acuerdos se generaron en el proceso intersectorial?

B. ¿Por qué se implementó la política en aquella forma?

1. ¿Qué actores participaron en la implementación?
2. ¿Hubo un plan de SAN o un plan de acción para el inicio de la implementación de la PP. y lineamientos de las instituciones?
3. ¿Cuál es la relación que hubo con planes maestros y otras políticas antes, durante y después en el desarrollo de la PP de SAN?
4. Qué tanto quedo la SAN en las PP vigentes: discapacidad, género, infancia, salud sexual y reproductiva, curso de vida, derechos humanos y otras políticas poblacionales, o sectoriales.
5. Enfoques de la política: ¿Qué tanto estos enfoques (derecho al alimento, agua, género, determinantes, ruralidad, etc.) se materializaron desde la UTA y cómo esto se bajó a lo local?
6. ¿Cómo fue el desarrollo y coordinación de la política en cada una de las vigencias de gobierno?
7. ¿Cómo evalúa la articulación entre sectores y programas para el desarrollo de la política? ¿Qué nuevas temáticas entraron a jugarse durante la implementación (por ejemplo, agua, ruralidad, gestión territorial, etc.)
8. ¿Cómo percibe la gestión de la CISAN, Comités locales y/o de la UTA? ¿Cómo podría mejorarse?
9. ¿Hubo Incidencia de la CISAN en los planes de desarrollo por periodos de gobierno?
10. ¿Qué eje estratégico de la política considera tuvo los mayores avances? ¿Cuál considera tuvo el menor avance?
11. ¿Cuáles instituciones tuvieron mayor y menor relevancia durante la implementación de la política? ¿Por qué?

12. ¿Hubo participación ciudadana en la implementación de la política? ¿De qué forma se podría mejorar la participación ciudadana en la Política de SAN?
13. ¿Cuáles programas o proyectos desde su sector o entidad fueron implementados para dar respuesta para a lo estipulado a la política?
14. ¿Existieron dificultades o limitaciones en la implementación de la política en su entidad? ¿Cuáles? ¿Por qué se presentaron?
15. ¿Qué resultados logró la implementación de la política?

C. ¿Qué prospectiva ve de la política en Seguridad Alimentaria y Nutricional?

1. ¿Qué aprendizajes quedan respecto a la formulación de la PPSAN 2007-2015 para la reformulación de la nueva política?
2. ¿Cómo se imagina una nueva política pública de SAN? ¿Qué objetivos y metas debería tener?
3. Que retomaría del documento actual
4. ¿Qué objetivos enunciaría para una nueva política?
5. ¿Cuáles serían los ejes a priorizar en la política?
6. ¿Qué acciones emprendería su entidad como actor en la implementación de una futura política en seguridad y soberanía alimentaria y nutricional?
7. ¿Qué entidades se deben articular para el desarrollo de la política? ¿Qué metas establecería como determinantes para la consecución de objetivos de una nueva política? ¿Qué recursos deberían estar dispuestos para tal desarrollo y alcance de metas?
8. ¿Qué aspectos o actores no deben ser incluidos y cuales si para fortalecer la nueva política a 2031?

ANEXO 2

EVALUACIÓN Y REFORMULACIÓN DE LA POLÍTICA PÚBLICA DISTRITAL DE SEGURIDAD ALIMENTARIA

ABORDAJE CUALITATIVO

ENTREVISTA SEMIESTRUCTURADA A PROFUNDIDAD

ACTORES LOCALES

Objetivo:

Permitir un espacio de recolección de información primaria para el análisis de la implementación de la política pública para la Seguridad Alimentaria y Nutricional de *Bogotá sin hambre* 2007-2015 con los actores locales.

Descripción de las actividades:

En un recinto tranquilo se desarrollará una entrevista corta, motivada en el conocimiento de la gestión (formulación, implementación y metas sectoriales) de la Política Pública de Seguridad Alimentaria y Nutricional *Bogotá sin hambre* 2007-2015.

- Duración:
- Formato del instrumento:
- Fecha de realización:
- Lugar:
- Nombre del entrevistado:
- Nombre del Entrevistador:
- Razón de la entrevista (pertinencia):

Análisis de implementación de la política pública de seguridad alimentaria y nutricional PPSAN *Bogotá sin hambre* 2007-2015

1. ¿Qué logros puede identificar del proceso de implementación de PPSAN?
2. ¿Qué dificultades identifica que tuvo la implementación de la PPSAN?
3. ¿Qué diferencias tuvo la implementación de la PPSAN en los dos periodos de gobierno (2008-2012 y 2012-2016)
4. Para ud. ¿qué Lecciones aprendidas deja la formulación e implementación de la PPSAN?
5. Desde su experiencia, ¿Qué recomendaciones daría para la reformulación de la PPSAN para Bogotá 2018-2031?