

Valoración de informadores clave sobre el plan de acción de las políticas de seguridad alimentaria en Colombia

Ortiz-Moncada Rocío, Ruiz Cantero M^a Teresa, Alvarez-Dardet Carlos, Matos Ramón

Grupos de Investigación, Políticas Agroalimentarias y Métodos Estadísticos Aplicados, Colombia. Departamento de Salud Pública. Universidad de Alicante. Alicante-España. Observatorio de Políticas Pública de Salud (OPPS)

RESUMEN. El objetivo fue determinar la valoración por informadores clave (IC) de los programas de seguridad alimentaria del Plan Nacional de Alimentación y Nutrición (PNAN) de Colombia, 1996-2005, dirigidos a Grupos vulnerables (GV) y grupos de Hogares rurales (GHR). Estudio descriptivo mediante Encuesta Transversal estructurada a 137 IC: 17 planificadores, 32 técnicos y 88 usuarios (41 GV y 47 GHR). Variables estudiadas: Funcionamiento, Cobertura y Beneficios de los programas de seguridad alimentaria (SA). Se construyó un Índice de Posición (IP) que cuantificó la valoración de las opiniones de los IC (0 = valoración positiva a 1= negativa). Los IC conocen más la mayoría de los programas dirigidos a GV (IP = 0 a 0,44) que los dirigidos a GHR (IP = 0,43 a 0,73). Los programas de SA para GV mejoran el estado nutricional (IP = 0,07) y de salud (IP = 0,13) y contribuyen a crear microempresas (IP = 0,23). Los programas a GHR incrementan la producción de alimentos (IP = 0,30) y mejoran la asesoría técnica (IP = 0,30). El funcionamiento de los programas en hogares comunitarios es valorado como excelente por los usuarios (IP = 0,16). Se concluye que los programas productivos a grupos rurales son menos conocidos que los de complementación alimentaria para grupos vulnerables. No hay consenso en la valoración del funcionamiento y beneficios entre los informadores clave, siendo los usuarios quienes mejor los valoran, especialmente, aquellos en los que participan de su desarrollo, que son también los percibidos como los que más cubren la población objetivo pobre y vulnerable.

Palabras clave: Políticas de nutrición, seguridad alimentaria, programas de complementación alimentaria, plan nacional de alimentación y nutrición.

INTRODUCCION

El contexto de la política de nutrición de Colombia está caracterizado tanto por problemas alimentarios y nutricionales, relacionados con la disponibilidad y acceso a los alimentos, como por la persistencia de la desnutrición especialmente en la población rural y vulnerable, cualesquiera sea los métodos utilizados para cuantificarla, ya que según la Encuesta Nacional de Salud de 1995, el 8,4% de menores de 5 años presentan desnutrición global (relación peso/edad <-2DE), y el 15% en desnutrición crónica (talla/edad <-2DE); siendo la población rural la más afectada con el 11.4% y 19.1% respectivamente (1).

SUMMARY. Key informants assessment on the action plan of food security policy in Colombia. A descriptive study by a cross-sectional structured survey to 137 IC: 17 policy-makers, 32 civil servants and 88 communities-beneficiaries (41 vulnerable-groups(VG) and 47 rural-homes-groups(RHG)) to assess the 1996-2005 Colombian Food and Nutrition National Plan (FNNP) using key informants (KI) of the security food programme directed to VG and RHG has been done. Variables studied: food security (FS) operation, coverage and benefits programme. An Index of Position (IP) to quantify the assessment of the KI (0 = positive valuation at 1 = negative) opinions was built. The KI know the programmes directed to VG (IP = 0 at 0,44) better than the directed to RHG (IP = 0,43 at 0,73). The FS programmes for GV improve the nutritional status (IP = 0,07) and health (IP = 0,13) and that contributes to create self-companies (IP = 0,23). The HRG programmes increase the food production (IP = 0,30) and improve the technical consultancy (IP = 0,30). The operation of the programmes of community-child-care-homes are valued as excellent by the users (IP = 0,16). It concludes that the productive programmes to rural groups are less well-known than the supplemental food programmes for vulnerable groups. There is no consensus of the assessment of the operation and benefits among the key informants, being the users who better value them, especially of their development participation. That is also perceived as more covers the poor and vulnerable target population.

Key words: Nutrition and Food policies, food security, supplemental food programs, National Plans of Food and Nutrition.

Estos problemas justificaron que el gobierno colombiano, siguiendo las recomendaciones de la Conferencia Internacional de Nutrición (CIN) de 1992, y la Cumbre Mundial de Alimentos (CMA) de 1996, planificara la puesta en marcha del Plan Nacional de Alimentación -PNAN- 1996-2005, integrando acciones multisectoriales en las áreas de salud, nutrición, alimentación, agricultura, educación, comunicación y medio ambiente (2,3). A través del mismo, reorientó los Programas de Seguridad Alimentaria en Hogares, con el objetivo de mejorar las condiciones de acceso a los alimentos a las personas más pobres, mediante la producción para el autoconsumo centrado en zonas rurales. Y por otro lado, los Programas de Seguridad Alimentaria en Grupos Vulnerables, para proteger y

mejorar el estado nutricional de estos, mediante programas integrales que incluyen complementación alimentaria (3). Como el caso colombiano, muchos países especialmente de América Latina, siguiendo los objetivos de la CIN ajustaron sus políticas de nutrición a través de los PNAN y, posteriormente incluyeron las estrategias de seguridad alimentaria fijadas en la CMA, que alude al hecho, de que todas las personas tengan en todo momento acceso físico y económico a suficientes alimentos inocuos y nutritivos, para satisfacer sus necesidades nutricionales con el fin de conseguir una vida activa y sana. Algunos planes de acción están en fase de planificación, mientras que otros en la ejecución (4).

Sin embargo, aunque hay un acuerdo que, durante la década desde la Conferencia Mundial de Alimentos (CMA) de 1974 a la de 1996, (5) el campo de la nutrición ha tenido cambios y se ha logrado progresos, la literatura científica reporta pocos estudios empíricos de análisis de impacto sobre la puesta en marcha de los programas y políticas de nutrición en los países Latinoamericanos (6,7). Mas bien se encuentran estudios relacionados con la evaluación de programas específicos de alimentación y nutrición (8).

Nancy Milio propone que para analizar las políticas de nutrición y determinar cuál es el impacto de la política en relación a los objetivos y estrategias propuestas, y si estas han llegado a la población objetivo es necesario, entre otros métodos, considerar la valoración que hacen los diferentes actores principales en términos de éxito o fracaso, en concreto quienes toman las decisiones dentro del ámbito político y técnico, como la propia población (9).

Teniendo en cuenta estas consideraciones, el presente estudio tiene el objetivo de determinar la valoración de informadores clave, como planificadores, técnicos y usuarios, sobre los programas de seguridad alimentaria de la política del PNAN, dirigidos a Hogares rurales y Grupos vulnerables en Colombia.

MATERIAL Y METODOS

Estudio descriptivo, mediante encuesta transversal estructurada a Informadores clave.

La identificación de los posibles informadores clave, se realizó a partir de un estudio piloto, ya descrito en la ciudad de Bogotá-Colombia en 1998. Se definió como informador clave, cualquier persona que pudiera aportar información sobre los programas de seguridad alimentaria de Colombia, ya sea por su conocimiento suficiente y/o experiencia laboral, capaces de evaluar el proceso (10). A partir del estudio piloto se identificaron 137 informadores clave, los cuales se agruparon en tres niveles: Grupo de Planificadores, considerados como aquellas personas elegidas por sufragio y los que discrecionalmente son nombrados, quienes planean y diseñan las estrategias para la marcha del PNAN, y que pertene-

cen al Comité Nacional de Seguridad Alimentaria (CONSA). Estuvieron conformados por 17 representantes de organizaciones internacionales (10). Según el documento PNAN, consideraron otras instituciones planificadoras como los Ministerios de Educación, Desarrollo Económico, Medio Ambiente, Interior y Trabajo, las cuales se consultaron, no encontrándose responsables al PNAN. Grupo de Técnicos, conformados por 32 profesionales y técnicos pertenecientes a instituciones públicas y privadas que tienen a cargo la puesta en marcha de los programas asistenciales de complementación alimentaria (ICBF, Secretaria de Salud, ONG, y universidades con programa de Nutrición). Dentro de éste grupo también se contemplaron informadores clave del sector agrícola (Unidad Municipal de Asistencia Técnica Agropecuaria – UMATA- del Atlántico, Secretaria local de Agricultura de Cundinamarca, Hogares Juveniles Campesinos y la Sociedad de Agricultura de Colombia). Grupo de Usuarios de la comunidad, referido a los 88 beneficiarios de los programas de seguridad alimentaria en hogares rurales, como en grupos vulnerables. Se entrevistaron 41 usuarios de los programas de complementación alimentaria (ICBF de Cundinamarca, Bogotá y Atlántico), identificados en coordinación con directivos locales, profesionales y madres comunitarias de programas del ICBF. Y 47 usuarios campesinos del sector agrícola (UMATAS del Atlántico, Federación Municipal de Cafeteros de dos municipios de Cundinamarca y productores plataneros de la zona del Urabá Antioqueño). Estos usuarios se identificaron a través de los sugeridos por la dirección del CONSA, como también con directivos y profesionales de la Secretaria de Agricultura del Atlántico, Sociedad de Agricultura de Colombia y Federación Nacional de Cafeteros de Colombia.

El número de sujetos seleccionados se obtuvo a través del criterio de saturación. Este método garantiza la calidad y suficiencia de los datos, y que la muestra de informadores clave seleccionada aporta la información sobre las que mas acuerdo hay, y que nuevas incorporaciones a la muestra no aportarían datos nuevos (10).

La recogida de los datos se realizó a través de un cuestionario estructurado, el cual fue autoadministrado para el caso de los planificadores y técnicos. Para los usuarios de los programas de grupos vulnerables se aplicó los formularios autoadministrados, previo entrenamiento. A los usuarios de grupos de hogares rurales mediante entrevista personal, ya que se encontró que la mayoría de los usuarios no sabían leer ni escribir, teniendo que realizarse entrevistas individuales.

Las variables recogidas se centran en la valoración de los programas de seguridad alimentaria de Hogares rurales y de Grupos vulnerables del PNAN (Anexo 1). La construcción de las preguntas se basó en la definición de los análisis de políticas públicas (9, 10). Estas se agrupan en: (Anexo 2).

1. La opinión sobre funcionamiento de los programas de se-

guridad alimentaria, se definió como el conocimiento que tienen los informadores clave de cada programa y la valoración de los mismos en relación al funcionamiento. Los programas dirigidos a grupos vulnerables y a hogares rurales se describen en el Anexo 1.

2. Valoración de la cobertura de los programas de seguridad alimentaria en la población diana, que se define como el alcance que tiene el PNAN de atender a la población objetivo seleccionada como pobre y vulnerable a través de sus programas de seguridad alimentaria.
3. Beneficios de los programas de seguridad alimentaria a la población usuaria, definida como la capacidad de autoayuda que los programas de SA le han proporcionado a la población usuaria de los mismos.

Para cada agrupación anterior se determinó un índice de posición - IP- que cuantifica la posición global de todas las opiniones aportadas por los IC entre un rango real de 0 a 1, siendo los valores cercanos a cero indicativos de valoración positiva y los cercanos a 1 indicativos de valoración negativa a la agrupación respectiva (11).

Los IP aquí calculados permiten comparar la posición de la muestra en lo que concierne a una pregunta (o agrupación) con número de categoría (K) diferente.

El IP para cada agrupación se evaluó mediante la fórmula:

$$I = \frac{M - 1}{K - 1}$$

Donde M es el promedio de los puntos de cada agrupación obtenidos al multiplicar el número de respuestas de la categoría i (ni) por la valoración asignada a esa categoría.

La valoración se asignó en una escala ordinal en forma ascendente, iniciando con 1 a la categoría de característica positiva máxima. Los IP calculados de esta manera permiten

comparar los grupos de IC según las respuestas a las distintas agrupaciones de preguntas.

Los procedimientos utilizados en la selección de la muestra no son probabilísticos y por ello las diferencias encontradas entre los grupos de IC no se establecen con métodos analíticos.

RESULTADOS

En la Tabla 1, se observa que hay un conocimiento de los programas de seguridad alimentaria dirigidos a grupos vulnerables, por parte de todos los actores. Sin embargo los usuarios no conocen los programas de Bono alimentario rural y Recuperación nutricional ambulatoria. A diferencia, se observa que en general hay un marcado desconocimiento de los programas de seguridad alimentaria en el ámbito de los hogares rurales propuestos por el PNAN. En consecuencia, los entrevistados respondieron escasamente a las preguntas centradas en el funcionamiento y cumplimiento en la focalización de la población objetivo, por lo que se presentan los resultados de aquellos informadores que los conocían.

El funcionamiento de los programas de seguridad alimentaria se muestra en la Tabla 2. La opinión general es que los programas de grupos vulnerables funcionan regular. Con excepción de los programas de Hogares comunitarios de bienestar, hogares infantiles y atención al anciano y familia indígena son valorados como de excelente funcionamiento por los usuarios. Los únicos tres programas de carácter institucional (recuperación nutricional ambulatoria y hospitalaria e intervención materno infantil) son valorados como de regular funcionamiento. Los programas de hogares rurales su funcionamiento es valorado entre regular a malo entre técnicos y usuarios, mientras que los planificadores los valoraron de bueno, siendo el mejor valorado el programa de Capacitación y Transferencia de tecnología.

TABLA 1

Valoración sobre el conocimiento de los programas de seguridad alimentaria en grupos vulnerables y hogares rurales

Grupos vulnerables	Planificador		Técnico		Usuário		Hogares rurales	Planificador		Técnico		Usuário	
	(IP)	(n)	(IP)	(n)	(IP)	(n)		(IP)	(n)	(IP)	(n)	(IP)	(n)
Hogares comunitarios (FAMI)	0,07	(14)	0,21	(29)	0,05	(40)	Comercialización social de alimentos	0,53	(15)	0,45	(29)	0,70	(40)
Hogares comunitarios bienestar	0,00	(14)	0,10	(29)	0,02	(41)	Mercaplazas	0,53	(15)	0,52	(29)	0,54	(41)
Hogares infantiles	0,00	(14)	0,10	(29)	0,00	(40)	Despensa y lancha tienda	0,53	(15)	0,74	(27)	0,73	(40)
Bono alimentario rural	0,31	(13)	0,28	(29)	0,75	(40)	Desarrollo empresarial campesino	0,62	(13)	0,61	(28)	0,63	(40)
Atención complementaria al escolar	0,00	(14)	0,11	(28)	0,05	(40)	Capacitación y transferencia de tecnología	0,62	(13)	0,34	(29)	0,68	(40)
Recuperación-nutricional-ambulatoria	0,31	(13)	0,11	(28)	0,61	(38)							
Recuperación-nutricional-hospitalaria	0,38	(13)	0,52	(28)	0,44	(39)							
Intervención nutricional materno infantil	0,31	(13)	0,19	(27)	0,36	(39)							
Atención: anciano y familia indígena	0,38	(13)	0,36	(28)	0,38	(39)							
Jardines comunitarios	0,29	(14)	0,26	(27)	0,20	(40)							

Sí: Índice de Posición (IP) = 0-0,49

No: Índice de Posición (IP) = 0,50-1,00

TABLA 2

Valoración sobre el funcionamiento de los programas de seguridad alimentaria en grupos vulnerables y en hogares rurales

Grupos vulnerables	Planificador		Técnico		Usuário		Hogares rurales	Planificador		Técnico		Usuário	
	(IP)	(n)	(IP)	(n)	(IP)	(n)		(IP)	(n)	(IP)	(n)	(IP)	(n)
Hogares comunitarios (FAMI)	0,42	(13)	0,38	(22)	0,26	(39)	Comercialización social de alimentos	0,38	(6)	0,59	(19)	0,68	(24)
Hogares comunitarios bienestar	0,12	(13)	0,30	(25)	0,16	(40)	Mercaplazas	0,42	(9)	0,59	(21)	0,75	(22)
Hogares infantiles	0,37	(13)	0,43	(26)	0,16	(40)	Despensa y Lancha tienda	0,60	(5)	0,73	(16)	0,79	(23)
Bono alimentario rural	0,47	(8)	0,57	(22)	0,60	(34)	Desarrollo empresarial campesino	0,38	(4)	0,62	(17)	0,53	(29)
Atención complementaria al escolar	0,40	(13)	0,34	(24)	0,35	(39)	Capacitación y Transferencia de tecnología	0,25	(4)	0,45	(20)	0,55	(28)
Recuperación-nutricional-ambulatoria	0,50	(9)	0,43	(21)	0,58	(23)							
Recuperación-nutricional-hospitalaria	0,43	(7)	0,49	(19)	0,53	(29)							
Intervención nutricional materno infantil	0,55	(10)	0,47	(23)	0,40	(34)							
Atención: anciano y familia indígena	0,54	(7)	0,57	(21)	0,16	(32)							
Jardines comunitarios	0,38	(10)	0,37	(21)	0,31	(36)							

Excelente: Índice de Posición (IP) =0,00-0,19 Bueno: Índice de Posición (IP) =0,20-0,39 Regular: Índice de Posición (IP) =0,40-0,59 Malo: Índice de Posición (IP) =0,60-0,79 No existe: Índice de Posición (IP) =0,80-1,00

La Tabla 3, muestra la valoración acerca de si los programas de seguridad alimentaria han llegado a la población diána. Hay acuerdo entre los informadores clave que los programas de seguridad alimentaria de grupos vulnerables cubren a una mínima población diána. Llama la atención el grado de desacuerdo que existe entre los informadores clave respecto al programa de hogares comunitarios de bienestar, ya que los usuarios opinan que la cobertura es total, los técnicos que es parcial y los planificadores que la cobertura es mínima. Por otro lado, en el programa de Bono alimentario rural, los planificadores y los técnicos opinan que la cobertura de la población objetivo es mínima e incluso los usuarios opinan que cubren a otros usuarios. En el programa de Atención al anciano

y familia indígena, planificadores y usuarios califican de cobertura mínima a la población objetivo y los técnicos opinan que este programa cubre diferentes usuarios. Respecto a los programas de seguridad alimentaria dirigidos a Hogares Rurales, hay un acuerdo generalizado entre los informadores que conocen los programas, que estos cubren mínimamente la población objetivo, o incluso cubren a otros grupos de agricultores.

En relación a los beneficios que los programas de seguridad alimentaria del PNAN ha proporcionado a los usuarios, se destaca la participación comunitaria y la mejor relación entre los vecinos, según opinión de los técnicos y usuarios (Tabla 4).

TABLA 3

Cobertura de los programas de seguridad alimentaria en la población diána, según valoración de los informadores clave

Grupos vulnerables	Planificador		Técnico		Usuário		Hogares rurales	Planificador		Técnico		Usuário	
	(IP)	(n)	(IP)	(n)	(IP)	(n)		(IP)	(n)	(IP)	(n)	(IP)	(n)
Hogares comunitarios (FAMI)	0,35	(12)	0,41	(22)	0,24	(39)	Comercialización social de alimentos	0,46	(6)	0,58	(18)	0,68	(24)
Hogares comunitarios bienestar	0,40	(12)	0,38	(25)	0,18	(41)	Mercaplazas	0,46	(6)	0,62	(19)	0,70	(23)
Hogares infantiles	0,39	(11)	0,44	(26)	0,26	(40)	Despensa y lancha tienda	0,50	(3)	0,64	(14)	0,74	(22)
Bono alimentario rural	0,46	(7)	0,52	(23)	0,65	(32)	Desarrollo empresarial campesino	0,69	(4)	0,53	(14)	0,48	(32)
Atención complementaria al escolar	0,42	(12)	0,46	(24)	0,59	(39)	Capacitación y transferencia de tecnología	0,44	(4)	0,38	(18)	0,56	(29)
Recuperación-nutricional-ambulatoria	0,50	(8)	0,51	(21)	0,56	(31)							
Recuperación-nutricional-hospitalaria	0,45	(5)	0,51	(20)	0,55	(32)							
Intervención nutricional materno infantil	0,50	(9)	0,55	(22)	0,45	(33)							
Atención: anciano y familia indígena	0,46	(5)	0,61	(23)	0,48	(33)							
Jardines comunitarios	0,59	(7)	0,49	(21)	0,37	(37)							

Cobertura total: Índice de Posición (IP) =0,00-0,19 Cobertura parcial: Índice de Posición (IP) =0,20-0,39 Mínima cobertura: Índice de Posición (IP) =0,40-0,59 Cubre otros estratos/otros grupos de agricultores: Índice de Posición (IP) =0,60-0,79 No cubre población en miseria/a ningún agricultores: Índice de Posición (IP) =0,80-1,00

TABLE 4
Valoración sobre el beneficio de los programas de seguridad alimentaria a la población de grupos vulnerables y hogares rurales

Grupos vulnerables	Planificador		Técnico		Usuário		Hogares rurales	Planificador		Técnico		Usuário	
	(IP)	(n)	(IP)	(n)	(IP)	(n)		(IP)	(n)	(IP)	(n)	(IP)	(n)
Mejora del estado nutricional	0,38	(12)	0,38	(26)	0,07	(41)	Dotación de tierras	0,93	(7)	0,90	(27)	0,50	(37)
Mayor capacidad de comprar alimentos	0,73	(11)	0,63	(23)	0,36	(40)	Mayor producción de alimentos	0,70	(5)	0,60	(28)	0,30	(37)
Aumento del ingreso familiar	0,77	(11)	0,56	(24)	0,41	(40)	Capacitación empresarial	0,70	(6)	0,70	(28)	0,50	(37)
Mayores oportunidades laborales	0,64	(11)	0,69	(24)	0,33	(40)	Asesoría técnica	0,30	(6)	0,30	(30)	0,30	(38)
Mayor educación y conocimientos	0,42	(12)	0,33	(26)	0,28	(39)	Transferencia de tecnología	0,10	(5)	0,50	(29)	0,10	(33)
Mejora las condiciones ambientales	0,68	(11)	0,48	(26)	0,20	(41)	Facilidades de crédito a bajo interés	0,80	(6)	0,80	(26)	0,60	(35)
Mejora el estado de salud	0,38	(12)	0,32	(28)	0,13	(40)	Mayor compra de alimentos	0,50	(7)	0,70	(28)	0,60	(34)
Mejor relación entre los vecinos	0,45	(11)	0,40	(24)	0,28	(40)	Mejora relación entre los vecinos	0,56	(8)	0,50	(23)	0,23	(41)
Reducción de agresividad y violencia	0,70	(11)	0,52	(21)	0,40	(40)	Reducción de agresividad y violencia	0,94	(8)	0,70	(23)	0,39	(40)
Participación comunitaria	0,36	(11)	0,20	(27)	0,17	(41)	Participación comunitaria	0,39	(9)	0,28	(29)	0,26	(38)
Creación de pequeñas empresas	0,55	(11)	0,44	(27)	0,23	(39)	Creación de pequeñas empresas	0,90	(9)	0,52	(28)	0,43	(37)
Mayor acceso a bienes y servicios	0,55	(11)	0,50	(25)	0,37	(39)	Mayor acceso a bienes y servicios	0,50	(9)	0,46	(27)	0,50	(36)
Mayor productividad de la región	0,73	(11)	0,62	(25)	0,31	(39)	Mayor productividad de la región	0,24	(9)	0,52	(25)	0,40	(35)

Si: Índice de Posición (IP) =0,00-0,33

A veces: Índice de Posición (IP) =0,34-0,67

No: Índice de Posición (IP) =0,68-1,00

Existe discrepancia entre los informadores clave de los programas de seguridad alimentaria de grupos vulnerables. Los técnicos y usuarios coinciden en que a través de los programas han mejorado el estado de salud de la población usuaria, y han adquirido mayor educación y conocimiento. Los usuarios perciben, además de lo anterior, que a través de los programas se ha dado una mejora del estado nutricional, como en las condiciones ambientales y en mayores oportunidades de trabajo. Los planificadores destacan que estos programas no han proporcionado una mayor capacidad de comprar alimentos, ni un aumento del ingreso familiar, como tampoco mejora en las condiciones ambientales.

En relación a los programas de seguridad alimentaria a los grupos de hogares rurales, todos los informadores coinciden en que el mejor beneficio que les ha proporcionado es la asesoría técnica. Los planificadores y usuarios coinciden en que los programas han beneficiado a los agricultores en tecnología. Por otra parte llama la atención, que mientras los usuarios opinan que los programas han beneficiado "a veces" a los agricultores en cuanto a dotación de tierras, mayor capacidad de producción de alimentos, mayor capacitación empresarial, mayores facilidades de crédito a bajo interés, y mayor capacidad de compra de alimentos, los planificadores y técnicos no son tan optimistas.

Por otra parte, hay heterogeneidad en las respuestas entre los informadores claves en relación a la influencia de los programas de seguridad alimentaria en la calidad de vida de la población. A los usuarios de los programas de grupos vulnerables, les ha permitido la creación de pequeñas empresas, mejor relación entre los vecinos, mayor productividad de la región y la participación comunitaria. Aspecto este último en la que también están de acuerdo los técnicos. Los planificadores destacan que los programas no han reducido la agresividad

ni la violencia, y no han contribuido a una mayor productividad de la región. Hay diferencias en las opiniones entre los informadores clave de los programas de hogares rurales. Mientras que para los usuarios ha permitido una mejor relación entre los vecinos, para los planificadores los programas han permitido mayor productividad en las regiones. Llama la atención que planificadores y técnicos coincide en que los programas no han contribuido a la reducción de agresividad y violencia.

DISCUSION

Los programas productivos dirigidos a los hogares rurales son menos conocidos que los de complementación alimentaria dirigidos a grupos vulnerables. Acerca de estos últimos no hay consenso en la valoración de su funcionamiento y beneficios según quien opine: usuarios, planificadores y técnicos, siendo los usuarios quienes mejor los valoran. Especialmente, aquellos en los que participan de su desarrollo, que son también los percibidos como los que más cubren la población objetivo pobre y vulnerable.

Uno de los problemas afrontados durante el estudio se deriva del cambio de gobierno en 1998, al desaparecer el Instituto de Mercadeo Agropecuario y parte de los cargos responsables del PNAN en el Ministerio de Educación y de Asuntos Exteriores, lo que dificultó la inclusión de informantes claves de estos organismos. No obstante, buscando la mayor representación posible de los actores principales, se añadieron informantes de estos organismos identificados en congresos, seminarios y reuniones nacionales de nutrición. Además, se entrevistaron expertos hasta la saturación de las respuestas, garantizando que las opiniones más comunes y frecuentes fueran recogidas.

El escaso conocimiento de los programas dirigidos a incrementar la producción en zonas rurales podría sugerir su poco impacto. Probablemente relacionado con la insuficiente atención prestada a los mismos por las instituciones gubernamentales. De hecho, la evaluación del PNAN 1996-2005 no incluyó estos programas, (13) ni la evaluación que el Ministerio de Agricultura presentó en la Cumbre Mundial de Alimentos (14). Más aún, en 1998 desaparece el organismo ejecutor de los mismos. Probablemente por este motivo, hay acuerdo por parte de quienes conocen los programas de que con la excepción de la asesoría técnica, la mayoría no siempre reportan beneficios. Por otra parte, llama la atención el desacuerdo de los informantes clave respecto al principal beneficio de los programas, que es el incremento de la producción de alimentos, pues los usuarios opinan que lo benefician, mientras que los planificadores opinan que no hay beneficios y los técnicos que a veces. Otras experiencias con programas productivos evidencian el impacto de programas estatales en la mejora de la producción de alimentos para estas familias; así como en educación nutricional, pero no influyeron en el estado de nutrición y de salud (15,16).

En la falta de desarrollo de los programas productivos de cultivos transitorios de los pequeños agricultores para aumentar su empleo e ingresos, puede haber influido la presión internacional de mercado que favoreció el apoyo político y financiero del Gobierno a los grandes exportadores de productos permanentes (banano y caña de azúcar) (17). Por ello quizás, los pequeños agricultores perciben que los programas dirigidos a ellos favorecieron a otros agricultores y no al agricultor que vive del monocultivo (18,19). Resultados similares a los de Colombia, muestran el impacto negativo de los cambios de los sistemas de cultivos comerciales sobre la seguridad alimentaria. Y evidencian que estos programas se pusieron en marcha, sin que los países en desarrollo estuvieran adecuadamente preparados al no gozar de un desarrollo tecnológico básico competitivo (20,21).

A partir de las conclusiones de otros estudios en los que se destaca la importancia de la coordinación interdisciplinaria e intersectorial para el logro de objetivos comunes en materia de alimentación y nutrición, (22,23) las dificultades de coordinación entre los sectores de la economía agraria y los de la política social en Colombia, origen del PNAN, son el otro factor que puede haber incidido en los problemas de desarrollo de sus estrategias (10).

Paradójicamente a los programas productivos dirigidos a agricultores en zonas rurales, los de complementación alimentaria dirigidos a grupos vulnerables son bien conocidos. En concreto, los usuarios valoran su funcionamiento de forma excelente. En especial los programas comunitarios, lo que puede ser debido a que participaron de su ejecución y evaluación, tal como se explicitó que había que hacer en los objetivos de los programas. Diferentes estudios resaltan la

participación de la comunidad en los procesos de la planificación, vigilancia y evaluación de los programas, los cuales incluyen la participación comunitaria como una estrategia de éxito para el impacto de los mismos sobre las comunidades (24,25).

Hay estudios en América Latina que también reportan con éxito los programas de complementación alimentaria. Entre ellos los de Chile con la distribución de leche a madres y niños, los programas de alimentación al escolar con participación de la propia comunidad en Costa Rica, los comedores escolares y el programa alimentario materno infantil en Venezuela entre otros (26,27).

No obstante, hay un consenso casi generalizado de baja cobertura de los mismos. La influencia de los valores de los actores principales, como los planificadores y técnicos, se puede observar en lo que sucedió con el programa de atención a los ancianos, el cual dejó de funcionar en 1998 pese a que los usuarios valoraron su funcionamiento como excelente, mientras que los primeros opinaron que funcionaba regular y la cobertura oscilaba entre mínima o incluso cubría a otros estratos sociales.

Esta experiencia es relevante, pues aunque la complementación alimentaria es una de las estrategias más utilizadas para prevenir o tratar la desnutrición infantil, los resultados presentan similares divergencias en cuanto a su impacto. Así, la mejora del estado nutricional es uno de los beneficios reportados por los usuarios de estos programas, mientras que planificadores y técnicos opinan que este beneficio solo se produce a veces. Otro estudio colombiano, (28) y un estudio brasileño, (29) coinciden con los resultados de los usuarios, en que los programas de hogares comunitarios mejoran el estado nutricional de la población infantil vulnerable. Una evaluación del programa de alimentación complementaria en Panamá mostró un pobre impacto nutricional en la población infantil, siendo su impacto mayor en familias con mejores condiciones socioeconómicas (30).

Por último, y respecto a la meta del PNAN de reducción de la pobreza y el desarrollo sostenible a partir de la producción de alimentos, es preciso lograr una unión entre los programas estructurales y los sociales. Este enfoque se visualiza al observar los beneficios empresariales no planificados en los programas de complementación alimentaria. Así, a diferencia de los programas de hogares rurales, en los que los informadores clave perciben pocos beneficios ligados a la creación de empresas, los usuarios de los programas de complementación alimentaria apreciaron que les han beneficiado en el apoyo a la creación de las mismas, en mayores oportunidades de trabajo, y en el aumento del ingreso familiar. Este resultado es paradójico puesto que quienes contemplaban objetivos productivos eran los programas dirigidos a hogares rurales y no los de complementación alimentaria dirigidos a grupos vulnerables. Probablemente esta circunstan-

cia se deriva de la incorporación de un programa de creación de Microempresarias y Mujeres Cabeza de Familia Urbanas, Rurales y Desplazadas, no incluido inicialmente en el diseño del PNAN (3,12,13).

El estudio ofrece un variado abanico de consulta de interés a los diferentes actores involucrados en la política de alimentación y nutrición de Colombia y sus resultados podrán ser relevantes para futuros ajustes del PNAN a las diferentes instituciones, organizaciones y grupos sociales. Presenta las opciones propuestas por el gobierno colombiano para solucionar el problema alimentario y nutricional como respuesta a la CMA, valorado por diferentes grupos de expertos, como por los usuarios beneficiados de los programas, como a su vez un análisis entre las similitudes y discrepancias en las apreciaciones de los diferentes grupos entrevistados. Con la información aportada los usuarios podrán estar informados sobre la valoración de sus opiniones, que les permitirá participar activamente en los Comités de Participación Social, que se desarrolla en cada municipio. Como ellos mismos sugirieron en los diferentes eventos de información y comunicación de los resultados.

A los planificadores de la política específicamente, se sugiere la actualización urgente del documento legislativo del PNAN, debido a que han desaparecido programas (sin conocerse estudios previos de evaluación) y se han introducido nuevos, 10 años después de haberse promulgado el plan en 1995. También se observó, un distanciamiento entre los objetivos propuestos en la política agraria y la política de seguridad alimentaria del PNAN. Los programas presentados por el Ministerio de Agricultura para mejorar la disponibilidad y acceso a los alimentos de los hogares rurales, no son los mismos que contempla el CONSA propuestos en el PNAN. Mostrando falta de integración entre los programas estructurales relacionados con la producción de alimentos y, los programas sociales de complementación alimentaria relacionados con el acceso de los mismos.

AGRADECIMIENTOS

El apoyo constante y estímulo de los informadores clave fueron esenciales para la realización y finalización de la investigación. Ésta ha sido posible gracias a tres becas AECI Intercampus y a una del Vicerrectorado de Coordinación y Comunicación de la Universidad de Alicante para la consolidación de Convenios. Como también a la ayuda económica del Proyecto Observatorio de Políticas Públicas y Salud (OPPS) -Fase 2-, financiado por la Generalitat Valenciana para la divulgación de resultados

ANEXO 1

Programas de seguridad alimentaria del plan nacional de alimentación y nutrición de Colombia (PNAN) 1996-2005¹

Programas de Seguridad Alimentaria en Hogares:

1. Comercialización Social de Alimentos: promueve sistemas asociativos de mercado, suministrando alimentos con pagos a plazos, sin interés, asistencia comercial y apoyo a proyectos de capacitación microempresarial.
2. Mercaplazas: son supermercados populares para el acceso a la canasta básica; manejados por comerciantes mayoristas en asociación con el IDEMA, quienes venden a tenderos y consumidores de bajos ingresos.
3. Despensas y Lanchas-tienda: ofrece alimentos básicos a precios módicos, a través de vehículos que se desplazan por diferentes lugares.
4. Capacitación, transferencia de tecnología y fomento de la acuicultura rural: contempla la producción y distribución de semillas para cultivo y redoblamiento de especies acuáticas y avícolas. Capacitación técnica y organización microempresarial.
5. Modernización rural y Desarrollo empresarial campesino: incremento de ingresos por medio de la generación de empleo, creación de empresas rurales, incentivos en la producción de alimentos básicos y dotación de tierras para el cultivo.

Programas de Seguridad Alimentaria en Grupos Vulnerables 10:

1. Hogares comunitarios familia, mujer e infancia (FAMI): actividades pedagógicas con los niños menores de 2 años, en compañía de los padres.
2. Hogares comunitarios de bienestar: a través de madres de la comunidad previa formación y capacitación, desarrollan en sus propias casas, actividades pedagógicas y nutricionales a 15 niños entre 0 a 7 años.
3. Hogares infantiles: personal calificado brinda apoyo pedagógico y nutricional a niños entre 3 meses a 6 años de poblaciones con necesidades básicas insatisfechas.
4. Bono alimentario rural: entrega de alimentos a niños rurales entre 1 a 7 años, que no han sido cubiertos por los hogares de bienestar.
5. Atención complementaria al escolar y adolescente: atiende población escolarizados y no escolarizados de las zonas rurales y urbanas, a través de modalidades de almuerzo y refrigerios.
6. Recuperación nutricional ambulatorio: se da un complemento proteico a los niños desnutridos que asisten a la consulta nutricional en los servicios sanitarios.
7. Recuperación nutricional hospitalaria: se atiende a niños con patologías graves de desnutrición a través de un complemento alimentario reforzado.
8. Intervención nutricional materno infantil: se les brinda a las madres gestantes y lactantes educación nutricional y un mercado con alimentos básicos.
9. Atención integral al anciano y familia indígena: a las instituciones que lo solicitan se les brinda una mezcla vegetal enriquecida y algunas veces alimentos.
10. Jardines infantiles: atención de tiempo parcial a niños de 2 a 5 años, cuyos padres participan en el desarrollo integral de sus hijos, con actividades nutricionales y pedagógicas.

¹² DNP. Plan nacional de alimentación y nutrición Colombia: PNAN 1996-2005. Bogotá: Departamento Nacional de Planeación -Consejería para la Política Social; 1996. Documento Conpes: 2847. <http://www.dnp.gov.co/>

ANEXO 2

CUESTIONARIO: Variables

-
1. Variables de Funcionamiento de los programas de seguridad alimentaria:
- Conoce usted los programas relacionados con la seguridad alimentaria para los grupos más necesitados (vulnerables)? (sí/no).
 - Conoce usted los programas relacionados con la seguridad alimentaria hogares rurales? (sí/no).
 - El funcionamiento de los siguientes programas (grupos vulnerables) es: (excelente/ bueno/ regular/ malo/ no existe).
 - El funcionamiento de los siguientes programas (hogares rurales) es (excelente/ bueno/ regular/ malo/ no existe)
2. Variables sobre cobertura de los programas de seguridad alimentaria en la población diana:
- Considera que los programas de SA a grupos vulnerables cubren la población objetivo, y si en realidad los que se benefician son los más necesitados? (Cobertura total/ Cobertura parcial/ Mínima cubrimiento/ Cubre otros estratos/ No cubre población en miseria).
 - Considera que los programas cubren a los agricultores más necesitados? (Cobertura total/ Cobertura parcial/ Mínima cubrimiento/ Dirigidos a otros agricultores/ A ningún agricultor).
3. Variables sobre los beneficios de los programas de seguridad alimentaria a los usuarios:
- Los programas de seguridad alimentaria en grupos vulnerables han beneficiado a la población en: Mejora del estado nutricional de cada grupo, Mayor capacidad de comprar alimentos, Aumento del ingreso familiar, Mayores oportunidades de trabajo, Mayor educación y conocimiento, Mejora en las condiciones ambientales de la comunidad y Mejora el estado de salud. (sí/a veces/no).
 - Los programas de seguridad alimentaria en hogares rurales han beneficiado a los agricultores en: Dotación de tierras, Mayor capacidad de producir alimentos, Mayor capacidad empresarial, Asesoría técnica, Tecnología, Facilidades de crédito a bajo interés y, Mayor capacidad de comprar alimentos. (sí/a veces/no).
 - Los programas han influido en la calidad de vida de la comunidad, a través de: La mejor relación entre los vecinos, La reducción de la agresividad y violencia, La participación ciudadana, La creación de pequeñas empresas, Mayor acceso a bienes y servicios y, Que la región sea más productiva. (sí/a veces/no).
-
- ## REFERENCIAS
1. ENDS 1995. Encuesta Nacional de Demografía y Salud Colombia. Bogotá: Departamento Nacional de Planeación; 1995.
 2. WHO/FAO. World declaration and plan of action for nutrition. FAO/WHO: International Conference on Nutrition, Roma. Roma: Food and Agriculture Organisation, December 1992.
 3. Ministerio de Salud, Departamento Nacional de Planeación (DNP). Plan Nacional de Alimentación y Nutrición -PNAN 1996-2005. Bogotá: DNP, Documento Conpes 2847, 1996.
 4. Freire W, León N, Vásquez M. Estado de los planes nacionales de alimentación y nutrición (PNAN) de los países de la Región de América Latina. Informe OPS/OMS basado en los resultados del Taller de evaluación de los PNAN en la región. La Antigua Guatemala; 2000 Sep 12- 13. OPS/OMS, 2000.
 5. Berg A, Austin J. Nutrition and programmes: a decade of redirection. Food Policy. 1984 Nov;9(4):304-12.
 6. Barquera S, Rivera-Dommarco JA, Gasca-García A. Políticas y programas de alimentación y nutrición en México. Salud Pública Mex. 2001;43:1-14.
 7. Rivera JA, Sotres-Alvarez D, Habicht J-P, Shamah T, Villalpando S. Impacto of the Mexican program for education, health, and nutrition (Progresá) on rates of growth and anemia in infants and young children: A randomized effectiveness study. JAMA 2004 Jun; 291(21):2563-70.
 8. Amigo H. School feeding programmes in Latin America. An analysis. Arch Latinoam Nutr. 1997 Dec;47(4):299-304.
 9. Milió N. Nutrition policy for food-rich countries: A strategic analysis. Baltimore: The Johns Hopkins University Press; 1990.
 10. Rocío Ortiz, María Del, Álvarez-Dardet C, Ruiz MT, Gascón E. Identificación de barreras a las políticas de nutrición y alimentación en Colombia: estudio por el método Delfos. Rev Panam Salud Pública 2003; 14(3):186-191.
 11. Silva Aycaguer LA. Escalas e Indicadores. En: Cultura estadística e investigación científica en el campo de la salud: una mirada crítica. Madrid: Editorial Díaz de Santos; 1998: 43-57.
 12. Instituto Colombiano de Bienestar Familiar ICBF. Plan Nacional de Alimentación y Nutrición 1996-2005: Informe de evaluación 1996-2002, resumen ejecutivo. Informe del Comité técnico CONSA -Comité Nacional de Seguridad Alimentaria-. Bogotá: ICBF: 2003: Septiembre. [En línea] [citado el 30-05-04]. Disponible en: <http://www.icbf.gov>
 13. Andrade Benítez G. Aplicación del plan de acción de la Cumbre Mundial sobre la Alimentación: Cinco años después. Documento base. Bogotá: Presidencia de la República/Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural/FAO; Septiembre 3 de 2001.
 14. Berti PR, Krasevec J, FitzGerald S. A review of the effectiveness of agriculture interventions in improving nutrition outcomes. Public Health Nutr 2004 Aug;7(5):599-609.
 15. Alderman H, Hentschel J, Sabates R. With the help of one's neighbors: externalities in the production of nutrition in Peru. Social Science & Medicine 2003; 56: 2019-2031.
 16. Stiglitz Joseph E. El Rumbo de las Reformas. Hacia una nueva agenda para América Latina. Revista de la CEPAL No. 80, agosto de 2003.

17. Ortiz R, Alvarez-Dardet C, Ruiz MT, Bula R. Política macroeconómica y seguridad alimentaria en Colombia: divorcio de objetivos. En: XIII Congreso Latinoamericano de Nutrición: Nutrición para toda la vida; 2003 Nov 9-13; Acapulco, México: Libro de Memorias Sociedad Latinoamericana de Nutrición (SLAN); 2003; Comunicación CNP 366: 119.
18. Ortiz R, Ruiz MT, Alvarez-Dardet C, Matos R. Impacto en las zonas rurales de Colombia de los programas nacionales de seguridad alimentaria. En: XIII Congreso Latinoamericano de Nutrición: Nutrición para toda la vida; 2003 Nov 9-13; Acapulco, México: Libro de Memorias Sociedad Latinoamericana de Nutrición (SLAN); 2003; Comunicación ONP 25:9.
19. Omamo S.W, Lynam J.K. Agriculture science and technology policy in Africa. *Research Policy* 2003; 32: 1681-1694.
20. Lang T. Trade public health and food. En: *International cooperation in health*. Eds. Mckee M, Garner P & Stott R. Oxford: Oxford University Press; 2001.
21. Mannan MA. An evaluation of the national food and nutrition policy of Bangladesh. *Food Nutr Bull* 2003 Jun; 24(2):183-92.
22. Kjaernes U. Experiences with the Norwegian nutrition policy. *Appetite* 2003; 41: 251-257.
23. McCullum C, Pelletier D, Barr D, Wilking J. Use of a participatory planning process as a way to build community food security. *J Am Diet Assoc* 2002; 102: 962-967.
24. Oltersdorf U. Impact of nutrition behaviour research on nutrition programmes and nutrition policy. *Appetite* 2003; 41: 239-244.
25. Salinas CJ, Vio del RF. Promoción de la salud en Chile. *Rev Chil Nutr* 2002; 29(Suppl.1):164-173.
26. Bengoa JM. Los programas de alimentación suplementaria y de enriquecimiento de alimentos en América Latina: aspectos puntuales. *Ann Venezolanas Nutr* 2003;16(1):37-44.
27. Hillis SD, Weigle K, Miranda CM, McCann M, Bender D, Stewart P. Supplementary feeding in Colombian child-care centers and growth velocity. *Pediatrics* 1994 Dec; 94(Suppl 6, Pt 2): 1066-1069.
28. Baptista Bueno M, Marchioni DML, Fisberg RM. Changes in the nutritional status of children in public day care facilities in the municipality of São Paulo, Brazil. *Rev Panam Salud Pública* 2003; 14(3): 165-170(6)
29. De Caballero E, Sinisterra O, Lagrutta F, Atalah ES. Evaluación del impacto nutricional del programa de alimentación complementaria de Panamá en niños menores de 5 años. *Arch Latinoam Nutr* 2004; 54(1): 66-71.

Recibido: 06-06-2005

Aceptado: 07-12-2005