

EL DERECHO A LA ALIMENTACIÓN: UN PROPÓSITO DE POLÍTICA EN EL DEPARTAMENTO DE CALDAS, COLOMBIA¹

Sandra Milena Franco Patiño²

Resumen

El derecho a la alimentación es un derecho inherente a la condición humana. Esto implica trascender el reconocimiento legal de los derechos a la materialización efectiva de los mismos y, para ello, la acción gubernamental, institucional y comunitaria constituye uno de los mecanismos para hacerlo posible. Esta ponencia analiza las acciones gubernamentales, institucionales y comunitarias realizadas en el proyecto “fortalecimiento del capital social y humano para la Seguridad Alimentaria y Nutricional en el departamento de Caldas”, en seis municipios del Departamento, como parte de la *implementación* de la Política SAN. El propósito es evidenciar que la inseguridad alimentaria no es solo la expresión de condiciones de pobreza –como generalmente se ha entendido–, sino un hecho social multicausal que requiere abordarse integralmente desde la perspectiva de la titularidad del *derecho a la alimentación*.

Palabras Clave. Derecho a la alimentación, seguridad alimentaria y nutricional.

INTRODUCCIÓN

El derecho a la alimentación es un derecho inherente a la condición humana. Paradójicamente, los logros en las condiciones de desarrollo de los países del llamado ‘tercer mundo’ parecen estar cada vez más distantes de garantizar, a la mayoría de la población, las oportunidades de acceso a alimentos adecuados –en cantidad y calidad.

¹ Ponencia presentada en la VIII Conferencia Iberoamericana sobre Familias y II Conferencia Nacional sobre Familias, realizada en la facultad de Derecho de la Universidad de Buenos Aires, Noviembre 25 al 27 de 2009. Eje Temático. Políticas Familiares y Ciencias Sociales. El compromiso de las Universidades.

² Profesional en Desarrollo Familiar, Magíster en Educación y Desarrollo Humano, Estudiante de Doctorado en Ciencias Sociales (Flacso- Argentina). Docente Asistente del Departamento Estudios de Familia, Universidad de Caldas (Colombia). Sandra.franco@ucaldas.edu.co

Los datos de la FAO³ indican que en el último decenio (1995-97/ 2004-06) el número de personas subnutridas en el mundo mantuvo un crecimiento lento pero constante y habrá aumentado hasta 1020 millones durante el 2009 -100 millones de personas más respecto al 2008-, lo que significa que casi una sexta parte de la humanidad padece hambre, una de las cifras más elevadas desde la crisis alimentaria de 1970.

El incremento constante en el número de personas que padecen hambre en el mundo desde la década de 1990 a la fecha, ha puesto de manifiesto uno de los problemas más dramáticos que afrontan las sociedades en la actualidad. Para enfrentarlo, la ONU y sus Estados miembros han definido políticas y medidas vinculantes que permitan hacer efectivo el derecho a la alimentación, reconocido en la Convención de los Derechos Humanos como derecho esencial para la vida de todas las personas. Sin embargo, las acciones y las inversiones en esta materia parecen ser insuficientes, al atender las consecuencias más que los factores estructurales que lo generan.

Pese al fracaso de las medidas adoptadas por los gobiernos en las diversas naciones para reducir el problema del hambre, es innegable la necesidad de mantener el compromiso con la garantía de los derechos fundamentales de los seres humanos y avanzar en el alcance de este propósito. Esto implica trascender el reconocimiento legal de los derechos a la materialización efectiva de los mismos y, para ello, la acción gubernamental, institucional y comunitaria constituye uno de los mecanismos para hacerlo posible.

En Colombia, un país rico en recursos naturales, la mayoría de la población es víctima de la pobreza y el hambre. La información registrada por el Departamento Nacional de Estadística DANE (2005) señala que la pobreza ha crecido en los últimos años hasta situarse en 66% de la población; 49,2% por debajo de la línea de pobreza y 14,7% en indigencia. En materia nutricional, “las cifras oficiales

³ El Estado de la Inseguridad Alimentaria en el mundo 2009. Crisis económicas: repercusiones y enseñanzas extraídas. Disponible en <http://www.fao.org/docrep/012/i0876s/i0876s00.htm>, consultado octubre 16 de 2009.

indican que 12 de cada 100 niños y niñas menores de 5 años sufren de desnutrición crónica, 5,4% desnutrición global y el 1,1% desnutrición aguda; el 44.7 % de las mujeres gestantes son anémicas o el 11% dan a luz bebés con bajo peso; el 53 % de los menores de 6 meses de edad no reciben lactancia materna exclusiva; el 36% de la población tiene una deficiente ingesta de proteínas y, el 41 % del total de hogares colombianos manifiesta algún grado de inseguridad alimentaria (Comisión de Derechos Humanos, ONU: 2007)”.

Ante esta abrumadora realidad, el gobierno Colombiano institucionaliza en el año 2005⁴ la Política de Seguridad Alimentaria y Nutricional⁵ (en adelante SAN) de obligatorio cumplimiento en los niveles nacional, departamental y municipal, para *“garantizar que toda la población colombiana disponga, acceda y consuma alimentos de manera permanente y oportuna, en suficiente cantidad, variedad, calidad e inocuidad”* (CONPES, 2008:28). En este marco, los gobiernos departamentales y municipales definen e implementan los lineamientos de política acorde con las realidades particulares del contexto local y establecen alianzas institucionales para la ejecución de programas y proyectos que operativicen la política.

En este escenario, a partir del año 2006 el Departamento de Caldas⁶ (Colombia) lidera, en cabeza de la Dirección Territorial de Salud⁷ y la Red Departamental de Seguridad Alimentaria, la formulación de la política de Seguridad Alimentaria departamental (2007-2017) y promueve la construcción de los planes locales SAN en los 27 municipios del Departamento.

⁴ Aunque se institucionaliza una medida política en el marco de relaciones políticas internacionales, a lo largo del S XX en el país se han desarrollado diversos programas para enfrentar el problema de alimentación y nutrición de la población, articulado con las áreas de salud, educación y desarrollo rural a través de los distintos Ministerios.

⁵ Documento Consejo de Política Económica y Social CONPES, No. 113, Marzo de 2.008. Esta política recoge gran parte del proceso adelantado por el Plan Nacional de Alimentación y Nutrición, 1996 – 2005, antecedente fundamental de estas acciones.

⁶ El Departamento de Caldas se encuentra ubicado en el centro occidente de la Región Andina, dividido administrativamente en 27 municipios, con una población total de 1'172.510 Habitantes, de los cuales 382.193 se concentran en su capital, Manizales.

⁷ La Dirección Territorial de Salud de Caldas es una dependencia de la Gobernación, con funciones administrativas y de coordinación en pro del desarrollo del sector salud y del sistema de seguridad social en el departamento, encargado de la asesoría, asistencia técnica, vigilancia y control del sistema de salud.

Para la puesta en marcha de la política departamental en los municipios de Caldas con mayor desnutrición crónica en menores de cinco años, el programa académico de Desarrollo Familiar⁸ de la Universidad de Caldas y la Dirección Territorial de Salud establecen una alianza institucional para ejecutar el proyecto “*Fortalecimiento del capital social y humano para la seguridad alimentaria y nutricional en Caldas*” orientado a: a) promover procesos de *desarrollo familiar y comunitario*, con grupos familiares vulnerables⁹ y deficiencias nutricionales¹⁰, mediante acciones educativas que reconozcan y promuevan cambios en prácticas, discursos y relaciones sobre la alimentación y la nutrición familiar y b) acompañar a las administraciones municipales en la formulación y la gestión de los planes locales de seguridad alimentaria. El proyecto inicia en el 2006 con la realización del *trabajo con familia*¹¹ en los municipios de Riosucio y Supía de la subregión¹² Alto Occidente, en el año 2008 se amplía a seis municipios de cada una de las subregiones y en el 2009 se extiende a 7 municipios más.

Esta ponencia analiza las acciones gubernamentales, institucionales y comunitarias realizadas en este proyecto en el ámbito municipal para atender la inseguridad alimentaria de las familias de zonas rurales de los municipios de

⁸ Desarrollo Familiar es un programa de formación académica en el nivel de pregrado, creado en 1983 en la Universidad de Caldas para conceptualizar *científicamente* las relaciones familia – sociedad en el marco del desarrollo. Para ello, habilita profesionales que trabajen con familias desde la investigación, la educación y la acción, para promover procesos de cambio familiar.

⁹ La vulnerabilidad entendida como familias con bajos ingresos, para lo cual se utiliza la base de datos de Selección de Beneficiarios SISBEN, familias en condición de riesgo por violencia, pobreza o desplazamiento.

¹⁰ La selección de los municipios se hizo con base en el diagnóstico de la situación nutricional de niños y niñas menores de cinco años en Caldas, realizado en el 2004 por la Territorial de Salud, CONFAMILIARES e ICBF.

¹¹ El trabajo con familia corresponde al proceso de práctica durante la formación en Desarrollo Familiar. Éste se realiza durante dos años continuos, en los cuales estudiantes y docentes se insertan en una zona geográfica específica, para intervenir grupos familiares y comunitarios, mediante la investigación, la educación y la acción, en perspectiva de promover cambios tendientes a potenciar el desarrollo individual, familiar y social.

¹² El Departamento de Caldas en Marzo del 2004 realizó una división territorial que agrupa a los municipios en 6 subregiones, conforme a la clasificación de los distritos agroindustriales, para orientar los planes y programas de inversión y desarrollo que englobaban los municipios con fuertes relaciones en su mercado, transporte, vías y características de su población: Bajo y Alto Occidente, Magdalena Caldense y Alto Oriente, Norte y Centro Sur, como estrategia para impulsar el desarrollo subregional según intereses y vocaciones productivas y de esta manera, aumentar los niveles de competitividad.

Supía, Marquetalia, Norcasia, Salamina, Villamaría y Belalcázar Departamento de Caldas, como parte de la *implementación* de la Política SAN. El propósito es evidenciar que la inseguridad alimentaria no es solo la expresión de condiciones de pobreza –como generalmente se ha entendido-, sino un hecho social multicausal que requiere abordarse integralmente desde la perspectiva de la titularidad del *derecho a la alimentación*.

El documento se estructura en dos partes: Inicialmente se debate la fundamentación internacional y nacional de los derechos, en particular, el Derecho a la Alimentación como marco de referencia desde el cual se aborda la discusión respecto a la Seguridad Alimentaria y Nutricional. En esta perspectiva, se entiende que los derechos deben ser garantizados a todos los sujetos como condición básica de humanización, no obstante, los propósitos del modelo de desarrollo económico generan una contradicción discursiva entre el marco prescriptivo de los derechos (deber ser) y las acciones gubernamentales, que asumen un carácter asistencial distanciado de la garantía del derecho fundamental a la alimentación que se propone la política.

La segunda parte describe las acciones de implementación de la política SAN en Caldas; con base en la experiencia de práctica formativa adelantada por las estudiantes del Programa de Desarrollo Familiar en los seis municipios de Caldas (señalados anteriormente), durante el segundo semestre del 2008. El interés es evidenciar la influencia del contexto y las prácticas ideológicas y políticas en las que se enmarca la implementación de políticas públicas, a partir de analizar las condiciones sociales, culturales, económicas y políticas en los municipios donde opera. Este reconocimiento permitió comprender los alcances y las dificultades que enfrenta la acción gubernamental para garantizar el derecho a la alimentación y la necesidad de reconocer a las familias y las comunidades como actores sociales importantes para la gestión, puesta en marcha y sostenibilidad de las acciones políticas y para que ellas asuman conscientemente las obligaciones y responsabilidades ligadas a la titularidad del derecho.

1. El derecho a la alimentación

“Conozco el hambre, la sentí...esa hambre está en mí. No puedo olvidarla”.

(J.M.G. Le Clézio)

El derecho a no tener hambre se reconoció en el artículo 25 de la declaración Universal de los Derechos Humanos (ONU, 1948) que indica: *“Toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar, en especial la alimentación...”* y su carácter vinculante se reconoció en el artículo 11 del Pacto por los Derechos Económicos, Sociales, Políticos y Culturales DESC (1966).

Los derechos consagrados en esta declaración, con carácter universal, inviolable e inalienable, sostienen la interrelación existente entre los derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales en un mismo plano de importancia; no obstante, la reflexión jurídica y la acción política han otorgado primacía a los derechos civiles y políticos (DCP) y han sido en muchos sentidos objeto de mayor atención, codificación jurídica e interpretación judicial (CEAM, 2004); mientras que los DESC son considerados derechos de ‘segunda clase’, con escaso conocimiento y divulgación entre la población. Una de las razones que se aducen para esta diferenciación es que los DESC exigen disponer de abundantes recursos económicos para su cumplimiento, al ser ‘obligaciones positivas’ que exigen que el Estado tome medidas para alcanzarlos, por lo cual su efectividad se alcanzará de manera progresiva en el tiempo; en cambio la garantía de los DCP se consideran ‘obligaciones negativas’ en donde el Estado debe abstenerse de tomar medidas que impidan a la gente ejercer sus derechos civiles y políticos y proceder a su práctica inmediata ante la interposición de recursos que efectúen los ciudadanos ante los órganos del Estado cuando han sentido violados sus derechos (Merchán C, 2007).

Esta situación ayuda a entender –en parte- por qué después de 60 años de explicitación jurídica del derecho a la alimentación, todavía millones de personas en el mundo mueren de hambre. El derecho a la alimentación se considera un derecho de segunda generación, aspecto bastante discutible si se tiene en cuenta que sin la satisfacción de esta necesidad físico – biológica no es posible la vida

humana, ni el despliegue de sus capacidades psicológicas y sociales, como tampoco el disfrute de otros derechos; que asocia para su cabal cumplimiento, acciones en diversas esferas de la vida social: productiva, económica, educativa, ambiental, sanitaria y cultural.

Para avanzar en el significado de este derecho y las obligaciones que de él se derivan fue decisivo el compromiso político de la FAO a partir de las Cumbres Mundiales de Alimentación (1996 y 2001), donde se impulsan acuerdos y medidas orientadas a superar la distancia entre el reconocimiento legal de éste derecho y la realización plena del mismo; hasta el punto que el Comité de los DESC encargado de hacer seguimiento y vigilancia a los acuerdos del Pacto por los DESC en 1999, estipula en la observación general No. 12 la responsabilidad de los gobiernos para garantizar y hacer posible que las personas puedan *producir o comprar* alimentos suficientes (CEAM, 2004: 24).

En consonancia con las obligaciones contraídas en la Cumbre Mundial de la Alimentación de 1996, Colombia formula el Plan Nacional de Alimentación y Nutrición PNAN, 1996- 2005, con el objetivo de contribuir al mejoramiento de la situación alimentaria y nutricional de la población colombiana (Ministerio de Protección Social, 2.005) y, con base en los resultados de la evaluación de los alcances y las dificultades de la implementación de esta política, realizada en el año 2003, se avanzó en la construcción de una *política de Estado* que definiera un marco general de acción para las entidades públicas y privadas del país en materia de seguridad alimentaria y nutricional.

Así, en el año 2005 se formula la política de Seguridad Alimentaria y Nutricional (policy) que materializa la pretensión política (polity) de la Constitución Nacional de 1991 que establece como deberes del Estado el derecho a la alimentación equilibrada como un derecho fundamental de los niños (artículo 44) y la producción de alimentos (artículos 64, 65,66).

El objetivo de la política SAN es *“garantizar el derecho a la alimentación a la población colombiana, especialmente la que se encuentra en situación de*

inseguridad alimentaria y nutricional, para que disponga, acceda y consuma alimentos de manera permanente y oportuna, en suficiente cantidad, variedad, calidad e inocuidad” (Política SAN, 2005).

Al analizar los objetivos de política expresados en la declaración de los Derechos Humanos, en el Pacto por los DECS, los lineamientos de la Cumbre de Roma y la política SAN se aprecia que la garantía del derecho a la alimentación enfatiza en *la disponibilidad y el acceso a los alimentos*, más que en la titularidad del mismo.

Es decir, el problema del hambre y la desnutrición que se vive actualmente en el mundo es el resultado de la pobreza y la inequidad frente a la distribución de la riqueza, que deja por fuera a un grupo considerable de consumidores que no cuentan con la capacidad económica para adquirir los productos básicos para satisfacer sus requerimientos alimenticios, más que la incapacidad tecnológica para garantizar la oferta de alimentos. Por lo tanto, la seguridad alimentaria no depende tanto de la disponibilidad de alimentos existentes en el mercado, sino en el acceso efectivo que las personas y las familias tienen a ellos, que no se restringe exclusivamente a los ingresos económicos o las posibilidades de producción, sino también a las dotaciones iniciales, las condiciones, las oportunidades, las capacidades y los recursos que poseen las personas y las familias para ello.

Las titulaciones, entendidas como *“la totalidad de las cosas que una persona puede tener en virtud de sus derechos” (Sen, 2002: 18)* van más allá del derecho a estar libre de hambre, implica considerar las diversas oportunidades y los diversos bienes asociados a tal derecho: ingreso y permanencia al sistema escolar, condiciones de salud, disponibilidad de un empleo, reposición de fuerza de trabajo, propiedad sobre la tierra, participación en la vida social, disfrute del tiempo de ocio, entre otros. Es, por tanto, mucho más que la satisfacción de necesidades en torno a la comida. Esto sólo se constituye como una pequeña parte de la solución, pues son los problemas de carácter estructural los que deben

vincularse a las decisiones y al trabajo entorno al derecho a la alimentación y nutrición y al hacer posible la titularidad del mismo.

En tal sentido, las medidas políticas de los gobiernos deberían modificar estructuralmente las concepciones de desarrollo que fundamentan el ordenamiento social, económico, político, jurídico, ambiental y cultural de las sociedades. El modelo de desarrollo económico neoliberal instaurado en diversos países –entre ellos Colombia- es incompatible con el enfoque de titularidad y garantía del derecho a la alimentación, tal y como puede apreciarse en las cifras y los logros obtenidos a la fecha en esta materia. La teoría del libre comercio reduce el derecho a la alimentación a los mecanismos de acceso a los bienes y servicios ofrecidos y regulados por el mercado, bajo un sistema de producción capitalista que dispone de una capacidad infinita de oferta a la que no corresponde una igual demanda, lo que plantea que la inseguridad alimentaria es fundamentalmente un problema económico y político de las naciones.

Un Estado que considere el problema de la alimentación y la nutrición de su población como prioridad y eje del desarrollo, debe pensar y diseñar una política que considere la *soberanía alimentaria* como alternativa a las políticas que impone el modelo neoliberal. Es decir, decidir autónomamente su producción de alimentos por encima de la lógica del mercado, asegurar que éstos se produzcan en el territorio nacional y, sobre todo, que estén disponibles para la gente, procurando que dicho suministro proteja la autonomía alimentaria de los pueblos (Foro Social Mundial, 2004). Simultáneamente a ello, debe desplegar un sistema de seguridad y protección social que posibilite a la población oportunidades y el despliegue de capacidades que les permita asumirse como sujetos titulares de derechos, con deberes y obligaciones en el ejercicio de los mismos.

Pese a este marco prescriptivo, el gobierno Colombiano en sus diferentes niveles de actuación (nacional, departamental, municipal) ha asumido la *Seguridad Alimentaria* como marco desde el cual se garantiza el derecho a la alimentación. El concepto de seguridad refiere a la capacidad de todo sistema para estar libre de cualquier riesgo o peligro o también a la confianza en algo o alguien, la certeza de que algo va a cumplirse; pero ¿cómo garantizar a los ciudadanos la certeza de

éste derecho, cuando la política no está diseñada para garantizar los derechos fundamentales a todas las personas de una nación, sino que se focaliza en los más pobres y vulnerables, quienes, a razón del modelo han dejado de ser sujetos de derechos? La acción pública de los gobiernos es apenas complementaria al mecanismo básico que establece el mercado como fuente principal para el bienestar y, en consecuencia, las acciones asumen un carácter compensatorio para los grupos sociales que no se insertan o no logran mantenerse en el mercado.

Se plantea la seguridad como una manera de evitar o reducir las condiciones de riesgo y vulnerabilidad que enfrentan las personas y las familias a tener hambre, o de otra manera, garantizar el derecho a la alimentación, pero bajo paliativos que si bien contribuyen a resolver situaciones concretas no logran ser sostenibles en el tiempo, como propósito de calidad de vida.

En coherencia con ello, la política define la seguridad alimentaria y nutricional como *“la **disponibilidad** ¹³suficiente y estable de alimentos, el **acceso** y el consumo oportuno y permanente de los mismos en cantidad, calidad e inocuidad, por parte de todas las personas, bajo condiciones que permitan su adecuada utilización biológica para llevar una vida saludable y activa”* (CONPES, 2008:3).

Como puede apreciarse, el propósito de ésta política responde a los objetivos del modelo de desarrollo instaurado y no a su transformación, por ello el énfasis puesto en la disponibilidad (stock de producción), actualmente suficiente en la amplia y variada oferta de alimentos en el mercado y, las posibilidades de acceso para aquellos que han quedado fuera del sistema de relaciones mercantiles, lo que los ubica en condición de vulnerabilidad al no responder eficiente y adecuadamente a los fines previstos. En tal sentido, la política no contempla una garantía real del derecho a la alimentación desde un principio de universalidad en tanto condición inherente de lo humano, sino que se estipula bajo criterios de focalización de aquellos que las fuerzas del mercado han dejado por fuera, sobre quienes deben tomarse medidas para incluirlos nuevamente en el sistema.

¹³ Las negrillas son mías.

Pese a estas consideraciones críticas del enfoque político asumido en la política de SAN, no se desconoce los aportes que desde la acción concreta de las instituciones, como la Universidad, puede hacerse para favorecer el logro paulatino de este derecho. De ahí que, el programa de Desarrollo Familiar de la Universidad de Caldas haya establecido un convenio de cooperación con el gobierno departamental para implementar acciones que, en el marco de la política Departamental y Nacional de SAN, contribuya a entender y dimensionar las realidades concretas de las familias y comunidades que carecen de este derecho y a su vez, contribuir a generar cambios y transformaciones en prácticas cotidianas concretas de los actores locales que hagan del derecho a la alimentación más que una prescripción una forma de vida.

2. La implementación de la política de Seguridad Alimentaria y Nutricional en el Departamento de Caldas

Como se indicó anteriormente, la política nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional es el marco orientador de las acciones que se desarrollan en el nivel departamental y municipal, para lo cual se formulan *Planes Locales de Seguridad Alimentaria*, en los que se especifican las condiciones alimenticias y nutricionales de la población en contextos concretos y, con base en sus realidades, se establecen programas y proyectos que contribuyan a superar las condiciones de inseguridad alimentaria y de esta forma, cumplir con los propósitos de la política nacional SAN en lo local.

El departamento de Caldas¹⁴ inicia en el año 2006 la construcción de estos planes en sus 27 municipios, destacándose el proceso realizado en la subregión Alto Occidente¹⁵, donde han articulado los Planes Local SAN al Plan de Desarrollo Municipal como propósito político, gracias a la participación directa del gobierno local, el Comité de Cafeteros, el ICBF, las asociaciones de productores, los

¹⁴ Ver Anexo No.1, ubicación geográfica del departamento de Caldas (Colombia).

¹⁵ El Departamento de Caldas desde el año 2002 realizó una división territorial de los municipios en 6 subregiones: Bajo y Alto Occidente, Cercano y Lejano Oriente, Norte y Centro Sur, para impulsar el desarrollo subregional alrededor de cadenas productivas, según la vocación de los municipios.

resguardos indígenas, las organizaciones de la sociedad civil y la comunidad en general.

En este contexto, en el segundo período académico del año 2008 se firma un convenio de cooperación¹⁶ entre el programa académico de Desarrollo Familiar de la Universidad de Caldas y la Dirección Territorial de Salud de Caldas, entidad encargada de acompañar y orientar la formulación de los Planes de Seguridad Alimentaria en el Departamento, para desarrollar el proyecto “*Fortalecimiento del capital social y humano para la SAN en Caldas*”, como una de las acciones contempladas en las líneas de política del Plan Departamental SAN¹⁷. El proyecto se desarrolló en seis municipios de Caldas¹⁸: Supía, Marquetalia, Norcasia, Salamina, Villamaría y Belalcázar (Ver Anexo No. 2) con dos énfasis centrales: El primero orientado al componente *socio – cultural* de las familias y las comunidades de mayor vulnerabilidad, para identificar las concepciones que soportan sus prácticas (acceso, transformación y consumo) alimenticias, así como los recursos disponibles y a potenciar para la producción de alimentos. El segundo, referido al componente *institucional* del que disponen las administraciones municipales para la formulación y puesta en marcha de los planes locales de seguridad alimentaria, para establecer acciones de acompañamiento que fortalecieran la capacidad de gestión local.

El desarrollo del proyecto contó con la participación de estudiantes de práctica institucional de los programas de Desarrollo Familiar, Agronomía e Ingeniería de Alimentos quienes eran los responsables directos del trabajo en los municipios, tanto con las familias y comunidades beneficiarias, como con los técnicos

¹⁶ Este convenio es producto de una alianza inicial desarrollada entre estas mismas entidades para los años 2006 – 2008, con el fin de realizar un proceso de *desarrollo familiar y comunitario*, dirigido a la *modificación de prácticas, discursos y relaciones sobre la alimentación y la nutrición en las familias* rurales de los municipios de Riosucio (Resguardo Indígena Cañamomo y Lomapieta y La Montaña) y Supía (veredas Palmasola, La Playita y Mudarra), pertenecientes a la subregión Alto Occidente Caldense.

¹⁷ El proyecto se enmarca en los programas contemplados en la primera línea de acción ingreso y generación de empleos para apoyar el logro de la Seguridad Alimentaria y Nutricional y la tercera línea estilos de vida saludable.

¹⁸ La selección de los municipios se hizo con base en los siguientes criterios: Un municipio por cada una de las subregiones en que está dividido el Departamento; municipios con las mayores tasas de desnutrición crónica en menores de cinco años, municipios que tuvieran avanzado la formulación de los Planes Locales SAN y que existiera voluntad política en el tema.

responsables de dinamizar los programas y proyectos locales. La coordinación del proceso estuvo en cabeza del programa de Desarrollo Familiar y la Dirección Territorial de Salud de Caldas.

A continuación se presentan las *acciones* desplegadas en el proyecto en estos dos componentes, para lo cual se presentan unas características generales de los municipios en relación a las condiciones sociales, económicas y políticas, seguidamente, los principales logros y dificultades alcanzados en relación a la seguridad alimentaria de las familias y las comunidades atendidas.

2.1 Caracterización de los municipios beneficiarios

El punto de partida fue conocer las condiciones de producción alimentaria de los municipios; el estado de la seguridad alimentaria y nutricional y las acciones de intervención gubernamental e institucional para la garantía del derecho a la alimentación¹⁹.

Como puede apreciarse en la Tabla No. 1, tres de los municipios participantes del proyecto cuentan con una población mayoritariamente rural y tres disponen de una población mayoritariamente urbana. En el caso de Norcasia el bajo número de habitantes obedece a que éste era un corregimiento del municipio de Samaná hasta el año 1999, momento en el cual se erige como municipio. Mientras que Villamaría tiene un número mayor de habitantes debido a la cercanía con la capital del Departamento, Manizales, lo que posibilita la movilidad e integración permanente con los bienes y servicios de los que dispone la ciudad capital.

Tabla No. 1 Población total de los municipios diferenciado por zona urbana y rural

¹⁹ Las fuentes de información para fundamentar el diagnóstico fueron: Revisión de los planes de desarrollo (Departamental y municipal); planes locales SAN, planes de acción de las secretarías encargadas de implementar el plan SAN en cada municipio; revisión de informes disponibles en las diversas instituciones del municipio, entrevista a funcionarios de las UMATAS o Centros Provinciales de Gestión Agropecuaria, Secretarios de despacho de la administración municipal, del Instituto Colombiano de ICBF y de Comfamiliares.

Población	Belalcázar	Supía	Salamina	Marquetalia	Norcasia	Villamaría
Urbana	4.842	11.573	11.206	5.646	4.128	35.772
Rural	6.485	12.499	7.075	8.234	2.395	9.266
Total	11.327	24.072	18.281	13.880	6.523	45.038

Fuente: Censo General de Población del DANE 2005.

Al ser Caldas uno de los Departamentos de la zona cafetera, la mayoría de sus municipios tienen fundada su economía en la producción del grano que, hasta el rompimiento del pacto de cuotas en 1989, constituyó el producto base de la economía colombiana. Asociado al cultivo del café se encuentra el plátano que se utiliza como sombrío del grano y constituye la base de la alimentación tradicional. También es significativa la producción de caña panelera cultivada de manera tradicional, especialmente en el municipio de Supía donde ocupa el primer renglón de la economía. Allí se producen aproximadamente 4.900 toneladas de panela al año, con 1400 hectáreas de caña sembrada y 560 trapiches comunitarios.

En orden de importancia, la ganadería ocupa el segundo renglón de actividad económica de los municipios, especialmente en los municipios de Salamina (Corregimiento de San Félix), Villamaría y Norcasia, en este último, la ganadería se presenta como un renglón promisorio ante la proximidad del municipio al Magdalena medio, reconocido como zona que abastece de carne a una amplia región del occidente Colombiano.

En relación con la Seguridad Alimentaria y Nutricional, los municipios han dado prioridad a la atención de la primera infancia a través del programa Atención Integrada a las Enfermedades Prevalentes de la Infancia AIEPI; madres gestantes y lactantes, mediante la coordinación de acciones entre las entidades de salud, el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar ICBF y Confamiliares²⁰. Ligado a esto, se enfatiza en el apoyo a la producción agrícola, base fundamental de la

²⁰ El ICBF es la entidad gubernamental encargada de la atención a los derechos de los niños, niñas y familias en Colombia, dependiente del Ministerio de Protección Social tiene cobertura en todo el país. Confamiliares es la Caja de Compensación Familiar, creadas en 1960 para otorgar beneficios a los trabajadores formalmente vinculados a empresas. Las cajas de compensación son de obligatorio cumplimiento de los patronos a los trabajadores y asumen nombres diversos según la región en que se ubiquen.

economía, especialmente a través de las UMATAS (Unidades Municipales de Asistencia Técnica y Agropecuaria) quienes promueven la organización de las comunidades y el fortalecimiento de las asociaciones de productores ya existentes.

En especial se destaca los programas del ICBF: Madres FAMI, madres comunitarias, apoyo a restaurantes escolares y comunitarios, desde donde se ofrece alimentación a las poblaciones atendidas paralelo al acompañamiento educativo en aspectos relacionados con la crianza y cuidado de los niños y las niñas, conforme a los derechos de la infancia.

2.2. Acciones implementadas en el nivel local

La aproximación y permanencia directa en los municipios y el contacto con los actores locales fueron relevantes para la concertación de las acciones a desarrollar con dos tipos de actores: Familias y comunidades e instituciones locales.

El trabajo con familias, comunidades y grupos asociativos se focalizó en veredas o barrios²¹ identificados como de mayor vulnerabilidad por condiciones de pobreza, con quienes se adelantaron procesos *educativos* como estrategia para alcanzar la conscientización de las personas respecto a sus prácticas de alimentación y las implicaciones que ello tiene para el desarrollo individual, familiar y social de los sujetos. El proceso educativo se articuló a las acciones de producción de alimentos, mediante el montaje o adecuación de huertas caseras o huertas comunitarias, para lo cual las instituciones locales ofrecen los insumos requeridos y las familias y comunidades con su fuerza de trabajo realizan el montaje y mantenimiento de las mismas.

²¹ Las veredas y los barrios corresponden a la división territorial de los municipios, las primeras referidas a las zonas rurales y los segundos a la zona urbana.

Con las instituciones locales la acción se concentró en la dinamización de la red local SAN²², instancia que convoca a las instituciones gubernamentales, no gubernamentales y comunitarias del municipio, para debatir, definir y promover acciones articuladas en esta temática. El interés de la red es por una parte, alcanzar la integración de proyectos y acciones entre las diversas instituciones para aumentar la eficiencia y eficacia de éstos, evitando la disgregación que ha caracterizado el desarrollo de las regiones y con ello, el uso y abuso en el trabajo comunitario. Por otra parte, se espera que esta instancia de participación alcance representación política en la medida que las decisiones estén vinculadas a planes y programas de gobierno ya institucionalizados, a través de los cuales se despliegan recursos y objetivos de desarrollo en el largo plazo; es decir, que los programas y proyectos SAN se correspondan e integren con las demás áreas del desarrollo, de esta manera institucionalizar el quehacer y la continuidad de procesos en el tiempo.

El cuadro No. 1 sintetiza las propuestas de trabajo desarrolladas en cada uno de los municipios con los principales logros y dificultades²³.

Cuadro No. 1 Propuestas de trabajo municipal, dificultades y logros.

Municipio	Propuestas de Trabajo	Logros	Dificultades
Villamaría	Fortalecimiento a la organización y participación de los productores de hortalizas y verduras. El trabajo se hizo con las <u>asociaciones</u> del municipio, para promover la	Formación a dos Asociaciones de productores de cultivos limpios, en costos de producción y procesos de conformación y consolidación de	Poca institucionalidad de la Red San y escasa voluntad política para favorecer los procesos con las organizaciones comunitarias.

²² En el 2007 cuando se inicia el ejercicio de formulación de los planes locales de SAN en los municipios, se promueve la conformación de la red local como escenario de participación articulado a los Consejos de Política Social u otras instancias de participación que se han creado en los municipios para la planificación y gestión del desarrollo.

²³ El tiempo de ejecución del proyecto fue de cuatro meses (Agosto – Noviembre) correspondiente al período académico de la Universidad; por ello, interesó concentrarse en zonas de trabajo muy particulares para ganar en profundidad de los procesos más que en cobertura; además porque los procesos de educación y formación son de largo alcance, demandan sistematicidad y acompañamiento continuo. A este escaso tiempo se agrega la dificultad para concretar las acciones con las diversas instituciones, de ahí que el trabajo directo con familias y comunidades corresponde a dos meses de ejecución, lo que explica el bajo alcance. Todas estas razones condujeron a ampliar el proyecto en el año 2009 para la sostenibilidad de los propósitos que recién empezaban.

Municipio	Propuestas de Trabajo	Logros	Dificultades
	asociatividad como estrategia que potencie la comercialización, la estandarización de precios y el posicionamiento de los productos.	asociación	
Salamina	Fortalecimiento de la organización comunitaria para la implementación y sostenimiento de las Huertas caseras en la vereda los Mangos y realización de procesos educativos alrededor del uso y aprovechamiento de los alimentos,	Montaje de huertas en 14 familias de la vereda Los Mangos. Grupo organizado de base, responsable del seguimiento y mantenimiento de la Huerta.	Aunque se ofrece apoyo del gobierno local para la entrega de semillas, los trámites administrativos no se corresponden con las necesidades concretas de las familias. La escasa tierra que tienen las familias de la vereda, limita las posibilidades de producción.
Supía	Fortalecer la organización y la participación de las familias de las veredas La Playita y Palmasola en torno a los trapiches paneleros y a la implementación de las huertas caseras.	Capacitación a 26 productores de panela en la normatividad de calidad y registro ante el INVIMA (norma 779 de 2006). Se destaca la participación de niños y niñas en el montaje de las huertas caseras. Se generaron compromisos con los miembros de las familias para el mantenimiento de las mismas.	El temor de los productores de que la certificación de calidad conduzca al cierre de los trapiches, principal fuente de sustento, a lo que se agrega las restricciones económicas para cumplir con la infraestructura exigida. Discontinuidad en los procesos, lo que genera desconfianza en la gente.
Marquetalia	Realizar procesos educativos con las familias de la vereda el Vergel, con el fin de	Se dinamizó la mesa local SAN generando una condición institucional y política	La demora en la entrega de las semillas.

Municipio	Propuestas de Trabajo	Logros	Dificultades
	<p>identificar los hábitos y prácticas alimenticias y de higiene que favorecen o desfavorecen la alimentación y la nutrición de sus integrantes y, dinamizar la implementación de las huertas caseras como estrategia para acceder a alimentos nutritivos.</p>	<p>para la puesta en marcha del Plan.</p> <p>El montaje de 17 huertas caseras en las familias de la vereda El Vergel, mediante agricultura limpia.</p> <p>Reconocimiento de hábitos alimenticios adecuados y estilos de vida saludable.</p>	<p>Las dificultades de acceso a la zona de trabajo y las condiciones físicas de la zona, restringe el avance en los procesos de producción.</p>
Norcasia	<p>Organización y participación de los/as integrantes de las familias alrededor de las huertas caseras y la huerta escolar de la Vereda Santa María; procesos educativos para el uso y aprovechamiento de los alimentos.</p>	<p>Prácticas adecuadas frente al manejo de basuras.</p> <p>Adecuadas prácticas agrícolas en 12 familias de la Vereda Santa Ana, con perspectiva de manejo ambiental.</p> <p>Reconocimiento de prácticas y hábitos de alimentación saludables.</p>	<p>El manejo de los tiempos para la ejecución de las actividades planeadas con las demás instituciones.</p> <p>La distancia de la zona seleccionada, así como las precarias condiciones de infraestructura de las vías, dificultaron un acompañamiento más continuo.</p> <p>La fragilidad de los terrenos, la demora para la entrega de las semillas y la discontinuidad en el acompañamiento técnico debilita la confianza y la participación de la comunidad.</p>
Belalcázar	<p>Articulación a la estrategia AIEPI - <i>Atención Integrada a las Enfermedades Prevalentes de la Infancia</i> -, a través de la</p>	<p>Atención continua y personalizada a 12 familias del barrio San Antonio.</p> <p>Suministro de</p>	<p>Los diversos compromisos institucionales restringen el compromiso para el</p>

Municipio	Propuestas de Trabajo	Logros	Dificultades
	realización de procesos educativos en torno a la convivencia familiar -y comunitaria- con el fin de atender aspectos relacionados con la violencia en el barrio San Antonio.	información socio – demográfica de éstas familias para mejorar la atención en salud mediante la estrategia AIEPI	trabajo de la Red San, para generar concertación entre las diferentes instituciones.

Con base en la experiencia obtenida en esta fase inicial de implementación del proyecto puede decirse que procurar el mejoramiento de las condiciones de seguridad alimentaria en familias y comunidades es un propósito que recién empieza a incorporarse en el imaginario de los técnicos locales y de las familias y comunidades, pero son muchos los frentes que deben atenderse.

En primera instancia, la totalidad de los municipios consideran que para obtener seguridad alimentaria es suficiente con ofrecer semillas o animales para la cría (disponibilidad), como una manera de obtener proteína vegetal y animal para el consumo (acceso), descuidando aspectos sustanciales como: las características de tenencia y propiedad sobre la tierra de las familias (la mayoría de ellos viven de su fuerza de trabajo y no son dueños de los medios de producción) porque ello define las posibilidades concretas y los recursos de los que disponen para la producción; la conformación del grupo familiar y sus necesidades básicas de manutención que establece formas organizativas y de participación diversas para el trabajo en el predio; la gestión institucional que además de compleja es burocrática, lo que dificulta la respuesta oportuna a las lógicas y las necesidades de la población; la capacidad organizativa de la comunidad que suele ser débil o escasa, no obstante, se promueven formas de asociación o agrupación como requisito para acceder a los insumos para la producción y no como posibilidad real para que las organizaciones de base se potencien en el trabajo comunitaria y desde allí promuevan la autogestión conforme a sus requerimientos.

Adicionalmente, el volumen de producción es para el autoconsumo familiar, pero suele ser insuficiente para satisfacer la demanda de alimentos en cantidad y diversidad nutricional requerida, con pocas posibilidades de mantener la

producción en el tiempo. Las familias y las comunidades no solo requieren producir alimentos, sino fundamentalmente, requieren condiciones y oportunidades para que la alimentación (en perspectiva integral) sea adecuada: condiciones de trabajo, crédito, ingresos, disponibilidad de herramientas e insumos, comercialización, precios adecuados y sostenibles de los productos, mercados de comercialización, entre otros; son aspectos que deben contemplarse para obtener mayor integralidad en la atención de una situación que es multicausal.

Respecto a los procesos educativos, es necesario avanzar en el conocimiento de las prácticas de alimentación que las familias y las comunidades poseen producto de las tradiciones y los aprendizajes socio-familiares. No obstante, las instituciones y los profesionales se (nos) buscan ‘modificar’ comportamientos desde los cánones nutricionales teóricamente validados, desconociendo los significados sociales que subyacen a la alimentación y al acto de alimentarse y que por lo tanto están incorporadas en las formas de vida de las personas, luego, promover prácticas y hábitos adecuados de alimentación requiere como punto de partida conocer a las significaciones de las personas y desde allí impulsar formas de concientización respecto a las opciones o restricciones que sus prácticas ofrecen a su propio desarrollo. Esta concepción exige voluntad política, tiempo y recursos; sin embargo, las administraciones municipales centran su interés en la cobertura lograda, mediante ‘activismos’ que poco favorecen cambios en los sujetos pero que sirven para responder a las exigencias institucionales y políticas con las que se mide el desarrollo y la gestión local.

Finalmente, una de las mayores limitantes para la garantía del derecho a la alimentación reside en la debilidad institucional con la que opera el desarrollo en lo local, departamental y nacional. De un lado, porque no hay consensos entre los actores sociales respecto al tipo de desarrollo que se espera lograr, sino que los programas de gobierno obedecen a concepciones ideológicas que se imponen y a pretensiones particulares de los grupos que ostentan y ejercen el poder político local, lo que hace que la gestión del desarrollo se restrinja a intereses político

partidistas, más que a intereses comunes y a la responsabilidad ética que exige el bienestar y el bien común.

De otro lado y en consonancia con lo anterior, no existe un norte sobre los derechos y el bienestar que debe lograrse como finalidad teleológica y que debe mantenerse como un propósito de Estado, más allá del cuerpo ejecutivo que en determinado momento gobierne; de ahí que algunas políticas y programas sociales se posicionen como 'banderas' o modas que duran cierto tiempo, conforme a los discursos normativos que emergen en el contexto nacional e internacional, como lo es la Seguridad Alimentaria. En tal sentido, las instituciones emprenden acciones en ésta materia para responder con el obligatorio cumplimiento de una norma, más que como una convicción acerca de los derechos que tenemos como seres humanos.

Conclusiones

La aplicación de la política de Seguridad Alimentaria en el departamento de Caldas, no apunta a resolver los problemas estructurales del hambre, sino a mitigarla con ayudas alimentarias y programas productivos coyunturales y marginales. Alcanzar la soberanía alimentaria integral implica cambiar la concepción de la política y la forma cómo se aplica en las comunidades afectadas por la pobreza y la desnutrición.

Los programas y proyectos que se adelantan en las localidades, no logran el propósito de garantizar la seguridad alimentaria, conservar y manejar adecuadamente los recursos naturales y lograr la equidad social, pilares del bienestar y el desarrollo humano de la población más vulnerable.

La seguridad alimentaria y nutricional de una población, es un asunto que rebasa la disponibilidad de alimentos a través de los mecanismos del mercado y las políticas de ayuda alimentaria. La seguridad alimentaria en el enfoque de desarrollo sostenible es un asunto complejo y multidimensional, que tiene que ver con los procesos y dinámicas familiares, tanto en el ámbito doméstico (producción, manejo, preparación y consumo) como en el público (diseño y ejecución de las políticas públicas).

La transformación de la política de seguridad alimentaria, el manejo adecuado de los recursos y la equidad social se pueden superar en la medida en que las familias y las comunidades “tomen conciencia” de su situación y desde sus acciones cotidianas generen cambios en los ámbitos familiar, comunitario y gubernamental, espacios de decisión y acción fundamentales en la transformación de la realidad.

Bibliografía

CONPES. (2.008). Documento No. 113, Política de Seguridad Alimentaria y Nutricional.

Comisión de Derechos Humanos. (2007). Organización de las Naciones Unidas. Disponible en: http://www.fidh.org/IMG/article_PDF/El-derecho-a-la-alimentacion-en.pdf. Consultado octubre 16 de 2009.

Cuadernos de Ceam. 2004. Derecho a la alimentación en el Brasil de Lula. UnB Universidad de Brasilia. Centro de Estudios Avanzado Multidisciplinares, NEAGRI, Núcleo de Estudios Agrarios. Cuaderno IV, No. 13. Maio 2004. ISSN 0103-510X.

DANE. (2005). Censo General de Población. www.dane.gov.co . Consultado el 16 de octubre de 2009.

FAO. (2009). El Estado de la Inseguridad Alimentaria en el mundo 2009. Crisis económicas: repercusiones y enseñanzas extraídas. Disponible en <http://www.fao.org/docrep/012/i0876s/i0876s00.htm>, consultado octubre 16 de 2009.

FAO. 2002. Inseguridad Alimentaria: La población se ve obligada a convivir con el hambre y teme morir de inanición. El Estado de la Seguridad Alimentaria en el mundo.

Foro Social Mundial: Otro Mundo es posible. (2004). Brasil.

Merchán Mesón, Carlota. (2007). Derecho a la alimentación y a la salud reproductiva desde la perspectiva de los derechos económicos, sociales y culturales. Prosalus. BITS N° 13. Boletín Informativo de Trabajo Social - ISSN 1578-9578. E.U. de Trabajo Social de Cuenca, Universidad de Castilla-La Mancha

SEN, Amartya. 2.002. El derecho a no tener hambre. Estudios de Filosofía y Derecho No. 3. U Externado de Colombia. Bogotá

Anexo No. 1 Ubicación Geográfica del Departamento de Caldas.



Anexo No. 2 Municipios de Caldas atendidos por el Programa de Desarrollo Familiar en el II semestre del 2008

