

**EL RETO DE LA SEGURIDAD ALIMENTARIA EN EL MUNICIPIO DE URIBIA –  
LA GUAJIRA. UNA MIRADA DESDE LA GOBERNABILIDAD.**

**MARIA ALEJANDRA ZUÑIGA HERNANDEZ**

**PONTIFICIA UNIVERSIDAD JAVERIANA  
FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y RELACIONES INTERNACIONALES  
CARRERA DE CIENCIA POLÍTICA  
BOGOTÁ D.C.  
2015**

**EL RETO DE LA SEGURIDAD ALIMENTARIA EN EL MUNICIPIO DE URIBIA –  
LA GUAJIRA. UNA MIRADA DESDE LA GOBERNABILIDAD.**

**MARIA ALEJANDRA ZÚÑIGA HERNANDEZ**

Trabajo de grado para optar por el título de politóloga

DIRECTOR DEL TRABAJO DE GRADO

**ALVARO JOSE BENEDETTI**

**PONTIFICIA UNIVERSIDAD JAVERIANA  
FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y RELACIONES INTERNACIONALES  
CARRERA DE CIENCIA POLÍTICA  
BOGOTÁ D.C.  
2015**

## TABLA DE CONTENIDO

INTRODUCCIÓN.....	9
1. MARCO CONCEPTUAL .....	13
1.1. ¿Cómo será comprendida la Gobernabilidad para esta investigación? .....	13
1.1.1. Evolución histórica del concepto de gobernabilidad .....	15
1.1.2. Un puente entre la gobernabilidad y las políticas públicas. ....	18
1.1.2.1. Dimensión analítica de la gobernabilidad: Formulación e implementación de políticas públicas. ....	19
1.1.2.2. Correcta formulación e implementación de políticas públicas .....	20
1.2. ¿Cómo será entendida la Seguridad Alimentaria en esta investigación? .....	25
1.2.1. Componentes de la Seguridad Alimentaria y Nutricional.....	26
1.2.2. ¿Cómo será entendida la inseguridad alimentaria? .....	28
2. MARCO METODOLÓGICO .....	29
3. ANÁLISIS EMPÍRICO GOBERNABILIDAD Y SEGURIDAD ALIMENTARIA EN EL MUNICIPIO DE URIBIA .....	33
3.1. ¿Cómo se encuentra la seguridad alimentaria en el municipio de Uribia? ...	33
3.1.1. Disponibilidad de alimentos en el municipio de Uribia.....	35
3.1.2. Acceso a los alimentos en Uribia.....	38
3.2. Análisis de Gobernabilidad en Seguridad alimentaria de Uribia. ....	41
3.2.1. ¿Administraciones locales eficaces y eficientes? .....	41
3.2.2. ¿Una legitimidad condicionada a la capacidad del gobierno?.....	49
3.2.3. ¿Estrategias estables en el tiempo y entre niveles territoriales?.....	50
4. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES .....	53
ANEXOS .....	65

## INTRODUCCIÓN

Tras conocer por muchos años la realidad del departamento de La Guajira se ha hecho recurrente escuchar a personas de todas las generaciones hacer manifiesta su inconformidad ante las actuaciones de los gobernantes; la inestabilidad y la ineficiencia han sido constantes en el desempeño de la clase política departamental y de sus quince municipios, estas prácticas se han naturalizado en la administración pública materializando el significativo atraso territorial y revelando preocupantes indicadores sociales como los altos niveles de pobreza y necesidades básicas insatisfechas que sitúan a La Guajira por debajo del promedio nacional.

El grado de debilidad evidenciado en La Guajira pareciera contrastar con el reto de los gobiernos locales y regionales en Colombia; quienes a partir de las reformas políticas, administrativas y fiscales promovidas con la implementación del esquema de descentralización hace dos décadas, tienen más responsabilidades y competencias en la administración y la gestión de territorio. Estos retos, además de conceder un alto nivel de complejidad y autonomía a la gestión territorial, también fuerzan a los líderes políticos a responder debidamente a las diferentes necesidades y problemáticas que demandase la población.

No obstante, la descentralización en Colombia ha asentado diferencias significativas entre un territorio y otro; así como algunas regiones centrales han procurado avanzar en mejorar las condiciones de vida de sus habitantes, otras tradicionalmente periféricas, como Uribe (La Guajira), no han efectuado cambios en las condiciones de vida tradicionales de las personas. En este municipio, por el contrario, ha sido creciente la ilegitimidad del Estado y el gobierno como garante de los derechos y como principal promotor de la igualdad.

Uno de los asuntos de política en los que el Estado debe materializar acciones y que se encuentra en total descuido en el municipio antes mencionado es la erradicación del hambre y la generación de seguridad alimentaria; quienes han tenido la oportunidad de acercarse al territorio, o acceder a la información dentro del mismo, pueden evidenciar los fuertes grados de desnutrición en los que se encuentra la población, especialmente los niños y las niñas que son una mayoría dentro del municipio.

Contrario al *deber ser*, el municipio de Uribia es la viva representación de la *inseguridad alimentaria*; según Revista Semana, las cifras resultan alarmantes y reflejan un panorama devastador que evidencia las consecuencias del fuerte y prolongado verano y la desatención por parte del Estado (Semana, 2014). En Uribia se encuentran 17.000 niños desnutridos lo que se considera un porcentaje elevado, teniendo en cuenta que el total de infantes entre los 0 y 9 años, registrados dentro del Plan de Desarrollo Municipal “Comprometidos con Uribia” para el año 2012, fue de 42.865, lo que significa que el 39,6% de éstos se encuentran en ese estado.

Por su parte, Mauricio Ramírez (2014) afirma que los indígenas Wayuu, habitantes del municipio, se sienten olvidados por los colombianos; tal abandono puede verse en el hecho de que 438 niños y niñas, que representan el 32% del total de los menores que pertenecen a esta comunidad étnica, “están haciendo fila para convertirse en los próximos (...) muertos por desnutrición en La Guajira” (En Línea consultado, 2015). Lo anterior, sin duda resalta la alta fragilidad en la que se encuentra la población.

Teniendo en cuenta que en Uribia, y probablemente en gran parte del Departamento, la situación de inseguridad alimentaria no ha sido resuelta, como será planteado con mayor detalle a continuación, es posible afirmar que éste es un asunto de total competencia del Estado; por lo que no se trata únicamente de valorar la disponibilidad y acceso a los alimentos, sino que se debe considerar el

impacto que podría tener la falta de los mismos en la salud, educación y demás derechos fundamentales conexos en las políticas de seguridad alimentaria.

Por lo anterior, se considera que las capacidades de las administraciones locales en materia de seguridad alimentaria en el municipio de Uribia han quedado cuestionadas, entre otras cosas, debido a la poca adaptabilidad a las circunstancias que plantea el contexto geográfico y las instituciones; lo que se refleja en la desatención de las necesidades pasadas y presentes de la región y la imposibilidad de enfrentar las problemáticas básicas que han condicionado la vida de los seres humanos en este territorio.

Para trabajar el sentido analítico de la investigación, se introducirá el concepto de Gobernabilidad de Kaufman (2003), el cual reviste “la capacidad de formular e implementar políticas responsables” (pág. 3); bajo esta idea, las políticas deben fundamentarse en las características del territorio y de su población. Esto último es relevante para esta investigación en tanto se pretende demostrar que las diferentes administraciones locales de Uribia han fracasado al momento de consolidar capacidades institucionales que permitan emprender soluciones concretas a los problemas de seguridad alimentaria en el municipio.

Otro criterio de la gobernabilidad a tener en cuenta es la capacidad que tienen los gobiernos para reconocer y hacer uso de las herramientas y recursos de los que disponen al momento de presentar políticas públicas integrales a los problemas sociales (Molina, 2007, pág. 64); una muestra ajena a este razonamiento se presentó en Uribia, pues, según información de la Contraloría General de la República, en el año 2011 fueron recaudados 60.351 millones de pesos por concepto de regalías, lo cual no se ha reflejado en las condiciones de la población, especialmente por el contexto de pobreza y los graves padecimientos en materia de alimentación<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup>Resulta interesante considerar lo dicho por Morales en relación con el hecho de que “La Guajira tiene 930.000 habitantes y en los últimos tres años, por concepto de regalías del Cerrejón, ha

De acuerdo al interés de la investigación y la argumentación expuesta anteriormente, se consideró como hipótesis de trabajo que: *la mayoría de los habitantes del municipio de Uribia se encuentran en un estado de inseguridad alimentaria crónica<sup>2</sup>, persistente en el tiempo y no resuelto por el Estado y la administración pública. En tal medida, las políticas de consolidación y protección del derecho a la alimentación, han revestido fallas por la ausencia de gobernabilidad, traducida en acciones ineficaces, ineficientes, ilegítimas e inestables por parte del gobierno local.*

A fin de comprobar esta hipótesis, se trabajará siguiendo la afirmación de Martínez (2011), según la cual los municipios y ciudades pueden configurarse como espacios propicios para la construcción social, además de ser considerados como “los escenarios donde hoy tiene lugar la mayoría de transformaciones sociales, económicas y políticas” (pág. 7). Del mismo modo, se insistirá en la necesidad de elaborar un buen diseño de política que considere las características propias del territorio, así como la voluntad política necesaria para llevarlo a cabo.

Por su parte, el debate sobre gobernabilidad por ahora expuesto en materia de seguridad alimentaria y su importancia para el desarrollo local será trabajado mediante el siguiente objetivo general: *determinar* cuáles han sido los factores que han imposibilitado la gobernabilidad en materia de seguridad alimentaria en el municipio de Uribia – La Guajira; el cual será desagregado en los siguientes objetivos específicos: 1) *comprender* la gobernabilidad y la seguridad alimentaria como conceptos centrales para la investigación y el territorio estudiado; 2) *discutir* acerca de cuáles han sido los factores que han incidido en una mala gobernabilidad y han imposibilitado alcanzar la seguridad alimentaria en el municipio de Uribia; y 3) *proponer* recomendaciones de política pública para mejorar la gobernabilidad local

---

recibido US\$2.100 millones. Con ese dinero, distribuido entre esa población, el departamento debería parecerse a Suiza, no a lo peor de África” (Morales, 2015).

<sup>2</sup> Este concepto será teorizado en el marco conceptual del presente trabajo.

y que permitan superar la situación de inseguridad alimentaria en la que se encuentra el municipio de Uribia.

Finalmente, a fin de responder a cada uno de los objetivos antes mencionados, este trabajo estará dividido en las siguientes secciones; el primer apartado se destinará para el marco conceptual en el cual se hará referencia a la noción que guía esta investigación y que será esencial para entender la problemática: el concepto de gobernabilidad, asimismo se explicará el concepto de seguridad alimentaria, intentando hacer un enlace con el primero<sup>3</sup>.

En el tercer capítulo será abordado el marco metodológico en el cual se hará una descripción del proceso de recolección y análisis de información, así como se explicará el tipo de investigación en cuestión. En el cuarto capítulo se realizará el análisis empírico que comenzará por hacer mención a la situación de seguridad alimentaria en el municipio, seguido del análisis de los factores de gobernabilidad en los que se ha fallado. En último término, y siendo consecuentes con el tercer objetivo, se ofrecerán las conclusiones y algunas recomendaciones para mejorar la gobernabilidad en materia de seguridad alimentaria.

## **1. MARCO CONCEPTUAL**

### **1.1. ¿Cómo será comprendida la Gobernabilidad para esta investigación?**

En la historia reciente se ha insistido en replantear el quehacer del Estado en los aspectos económicos, políticos e institucionales y en lo que se supondría es la manera correcta de gobernar, considerando fenómenos de naturaleza global y nuevos modelos de gestión de lo público: “la teoría al respecto no solamente ha señalado el resurgimiento de un nuevo localismo en lo global, sino además desde

---

<sup>3</sup> La literatura encontrada en la revisión documental fue insuficiente en tender puentes analíticos entre los conceptos de gobernabilidad y seguridad alimentaria.



el punto de vista técnico-operativo se ha señalado el hecho que lo global se gestiona en lo local” (Jiménez, Ramírez, & Roncancio, 2007, pág. 9).

Por otro lado, se hace referencia al involucramiento de nuevos actores en la esfera pública que hacen más complejo entender cuáles son las funciones y competencias que el gobierno ha adquirido. Uno de esos cambios que ha enfrentado el Estado, es la tendencia a la “performativización”<sup>4</sup>, guiada por la idea de la Nueva Gestión Pública (Jiménez, Ramírez, & Roncancio, 2007, pág. 10).

De acuerdo con Aguilar (2010), todo lo anterior nace de la incapacidad para dirigir de los diferentes gobiernos y las crisis políticas y de legitimidad producto de los desequilibrios fiscales que sufrieron tanto Estados democráticos como autoritarios (Aguilar, 2010). El mismo autor, explica que como respuesta a tales circunstancias, se comprende la gobernabilidad como “la posibilidad o probabilidad de que el gobierno gobierne a su sociedad” (pág. 23), generando soluciones pertinentes a las problemáticas que se le presentan.

Con la comprensión del concepto de gobernabilidad se podrán definir cuáles han sido los factores que no han permitido el alcance de la misma en materia de seguridad alimentaria en Uribia; considerando el hecho que las administraciones municipales han referenciado la gobernabilidad como un objetivo rector de su gestión tal y como se encuentra registrado en el Plan de Desarrollo Municipal Comprometidos con Uribia (Uribia, Alcaldía Municipal, 2012, pág. 46). Más aún, siendo conscientes que la desnutrición y el desabastecimiento de alimentos figuran como problemáticas de gran envergadura en el territorio que deben ser abordadas por las administraciones locales.

Es importante entonces precisar que la apuesta de esta investigación radica en determinar la conexión entre la gobernabilidad y la seguridad alimentaria, teniendo

---

<sup>4</sup> Esta palabra se deriva del vocablo “performance”, que significa “actuación”, hace referencia a la tendencia de las nuevas administraciones de incluir en sus preceptos la idea de resolver los problemas teniendo en cuenta su capacidad de acción enfocada en el buen desempeño, la eficacia y la eficiencia, “menos estado y mas gobierno” (Jiménez, Ramírez, & Roncancio, 2007)

en cuenta que los gobiernos que han funcionado de manera eficiente han podido superar el problema del hambre, mientras que en aquellos en donde la problemática persiste, se debe priorizar la mejora de la gobernabilidad (Paarlberg, 2000). Es en esta línea que se plantea la necesidad de que el gobierno sea el artífice principal de las diferentes estrategias para llegar a la seguridad alimentaria, sumando eventualmente los esfuerzos de múltiples actores que podrían converger para solucionar la situación problema.

Se hace preciso en este punto presentar la evolución histórica del concepto de gobernabilidad y las características principales que se enmarcan dentro del mismo, haciendo énfasis en aquellas que son esenciales para el desarrollo de esta investigación; seguido de la relación de este concepto con la seguridad alimentaria, para terminar con la comprensión de este último.

### **1.1.1. Evolución histórica del concepto de gobernabilidad**

Teniendo en cuenta lo dicho por Joan Prats<sup>5</sup> (2003) existen cuatro puntos importantes para la conceptualización de la gobernabilidad; evidenciados en el esquema adaptado del Libro de “Gobernabilidad y Gobernanza en la Transformación de la Acción Pública” (Citado en: Jiménez, Ramírez, & Roncancio, 2001, pág. 28).

En primera instancia se enuncian para luego ser desarrollados. El primero, es la realización de un informe por parte de la Comisión Trilateral en el que se atribuía condiciones de ingobernabilidad a las democracias de los países desarrollados, es en este punto donde la gobernabilidad y su opuesto, la ingobernabilidad, son usados por primera vez; el segundo momento es la utilización de este término para explicar los procesos de transiciones democráticas que se estaban dando a finales

---

<sup>5</sup> Prats fue un importante politólogo y académico, realizó diferentes tipos de consultorías en temas de gerencia pública y desarrollo institucional de organizaciones como la OCDE, el Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo, entre otros. Sus publicaciones han sido la guía de los diferentes procesos de modernización de las organizaciones públicas, así como de los estados (Borras, 2013).

de los años 70; tomando la gobernabilidad como la capacidad de mantener dicho régimen<sup>6</sup>.

El tercer uso del mismo es emprendido por parte de los Organismos Internacionales cuando estos asocian la gobernabilidad con la gobernanza y bajo esta premisa construyen una idea de “buen gobierno” basado en la eficacia y eficiencia necesaria para satisfacer las necesidades de las personas; y por último, este concepto se encuentra vigente en los estudios realizados sobre la construcción europea de los años 90<sup>7</sup> (ver Anexo 4). Para usos de esta investigación, se hará énfasis en el primer y tercer momento, teniendo en cuenta que ambos constituyen la consolidación del concepto en la manera en que será entendido en este texto.

El concepto gobernabilidad proviene de Norte América y fue usado por primera vez en el año 1975 por el informe de la Comisión Trilateral sobre el estado de las democracias de países desarrollados, presentado por Crozier, Huntington y Watanuki (1975)<sup>8</sup>. En éste se planteó la gobernabilidad como “la capacidad de las democracias para tramitar las demandas ciudadanas y evitar los riesgos de la crisis” (Jimenez, 2008, pág. 2). Esta concepción fue por mucho tiempo la más predominante y se instaló como una idea importante para el desarrollo efectivo de procesos de gobierno.

---

<sup>6</sup> Esto generó un replanteamiento importante de la gobernabilidad, ya que esta se asoció directamente con la democracia debido a que se veía lejano que en un régimen autoritario se pudiera conseguir verdaderos espacios de estabilidad, por lo que se dio la consolidación del concepto de gobernabilidad como consecuencia directa de la instauración de un régimen democrático.

<sup>7</sup> En este cuarto momento se da una “nueva conceptualización de la legitimidad de las instituciones políticas fundamentada en la eficacia de un gobierno sobre todo para el pueblo más que por o desde el pueblo, y una nueva forma de entender las políticas públicas en clave multinivel y de red” (Prats, 2003, pág. 242).

<sup>8</sup> “La CT fundada en 1973 a iniciativa de David Rockefeller, es un organismo privado de concertación y de orientación política de la triada Estados Unidos, Europa y Japón, que en la actualidad se ha extendido a Canadá y México en América, a los países de la Unión Europea y al sudeste asiático (Corea del Sur, Australia, Nueva Zelanda, entre otros). Los miembros de la CT congrega más de 200 influyentes ciudadanos provenientes de las tres regiones cuyas ideas fundadoras se pueden resumir de la siguiente manera: 1) La necesidad de un nuevo orden mundial, que supere el marco nacional, 2) El papel tutelar de los países de la triada en la reforma del sistema internacional y 3) la estabilidad de las democracias y el orden occidental” (Jiménez, Ramírez, & Roncancio, 2007, pág. 29)

Los trabajos de la Comisión Trilateral expresaban que las tres regiones que la conformaban en sus comienzos (Europa Occidental, Japón y Estados Unidos) tenían serios problemas de gobernabilidad enmarcados en las brechas existentes entre las demandas de la sociedad y la capacidad financiera e institucional de los gobiernos para resolverlas. Por lo que era necesario hacer un replanteamiento tanto del gobierno como de la ciudadanía, ya que éste no estaba siendo consecuente con las capacidades que exigía el nuevo tipo de acción colectiva que se estaba presentando en la época (Prats, 2001).

Lo anterior planteó un nuevo escenario donde se vieron trazadas rutas de actuación que abogaban por formas de gestionar lo público diferentes a las que habían predominado, situación que llevó al desmerito de los paradigmas anteriores basados en las teorías económicas y políticas. En este informe se hace alusión entonces, no solo a la gobernabilidad sino a su opuesto, la ingobernabilidad, explicada como “la distancia entre las demandas sociales y la habilidad de las instituciones públicas para satisfacerlas”(Prats, 2003, pág. 241).

Con base en lo anterior se comienza a construir el concepto de gobernabilidad que se apropiará en este trabajo, teniendo en cuenta que la demanda de alimentación es una de las necesidades ciudadanas más importantes. En consecuencia, la erradicación del hambre podría figurar como uno de los desafíos apremiantes que tienen que enfrentar las administraciones públicas.

El tercer momento se resume en el uso del término Gobernabilidad por parte de los organismos internacionales;

En efecto, el Banco Mundial ha impulsado desde comienzos de los [años] noventa una concepción sobre el Estado y la acción pública que se condensa en la idea de “good governance”. Esta concepción no distingue entre gobernabilidad y governance como se hace en algunos espacios académicos. Por el contrario, propone – e impone – una idea sobre la forma en que un “buen gobierno” debe proceder para alcanzar sus metas (Jiménez, Ramírez, & Roncancio, 2007, pág. 61).

A pesar de lo anterior es importante resaltar que los organismos multilaterales enfatizan en varias características que podrían ser de suma importancia para determinar lo que la gobernabilidad significa, Según Prats (2003) estas son:

Las reglas del juego (por ejemplo, los procedimientos de elección y toma de decisiones) y **los resultados de la misma en términos de eficacia y eficiencia (por ejemplo, de la implementación de regulaciones) y de legitimidad (valoración de los ciudadanos de sus instituciones)** (pág. 242).

De este aporte realizado por los Organismos Internacionales se hace pertinente subrayar las dos últimas características que estos proponen, teniendo en cuenta que la eficacia y eficiencia, y la legitimidad serán categorías esenciales a la hora de determinar cuál de estos factores se ha debilitado en el contexto de Uribe. En materia de seguridad alimentaria, como en casi todos los asuntos de política social, es esencial recordar que las capacidades de los gobiernos están determinadas no solo por la disposición de estos a dar respuestas basadas en la identificación e implementación de soluciones acertadas, sino por la aceptación que le dan los ciudadanos a las mismas.

### **1.1.2. Un puente entre la gobernabilidad y las políticas públicas.**

Una de las principales aproximaciones que ayudará a consolidar el concepto de Gobernabilidad es el aporte de Prats (2003) en cuanto a la existencia de dos dimensiones del término gobernabilidad, una analítica y otra normativa, la primera “se fundamenta en reglas formales e informales cuyos efectos sobre la interacción de actores estratégicos [...] genera un grado observable mayor o menor de alineamiento entre necesidades y capacidades” (Pág. 248). Y por otro lado, la dimensión normativa que se refiere a la gobernabilidad asociada a los procesos democráticos. Para el caso específico de Uribe se hace relevante ahondar en la dimensión analítica por las razones que serán explicadas más adelante.

### **1.1.2.1. Dimensión analítica de la gobernabilidad: Formulación e implementación de políticas públicas.**

Prats (2003) propone dos vertientes que se encuentran consagradas dentro de la visión analítica, la primera de ellas es de carácter negativo y la segunda de índole positiva, ambas haciendo referencia a la formulación e implementación o no de políticas públicas.

En primera medida es posible encontrar que la “gobernabilidad analítica negativa” hace referencia a la formulación de políticas públicas sin tener capacidad alguna para realizar la implementación de las mismas. Es por esto que la formulación se plantea como la base que determina la gobernabilidad, sin embargo esta no es suficiente para alcanzarla.

Un ejemplo que podía ayudar a entender este concepto es el caso del sistema Transmilenio en Bogotá D.C., pues por un lado quedó demostrada la capacidad de formulación en este proceso y las bondades del sistema en el corto plazo, sin embargo pareciera que “la falta de infraestructura, el abandono de las estaciones, (...) los problemas técnicos, financieros, la descoordinación institucional y las malas decisiones políticas de las últimas administraciones han sido el talón de Aquiles en el desarrollo del sistema de transporte” (El Espectador, 2014). Estos problemas hacen alusión a complicaciones de implementación, mas no de formulación<sup>9</sup>.

En segunda instancia encontramos la “gobernabilidad analítica positiva”, la cual “se refiere a la efectiva implementación de las políticas y es la condición suficiente para la gobernabilidad” (Jimenez, 2008, pág. 8). Esta dimensión no solo contempla la formulación correcta de las políticas, sino que es necesaria la implementación adecuada de las mismas.

---

<sup>9</sup> Es válido aclarar que este ejemplo será usado solamente como una manera de entender mejor el concepto de gobernabilidad analítica negativa, sin hacer mayor mención del mismo ya que se sale de los espectros de esta investigación.

Una mirada a esta teoría puede estar en las “Reservas Alimentarias Locales” de algunos países africanos, pues, relata la experiencia, hay un buen proceso de formulación en la medida en que se han considerado los contextos locales y se ha podido llegar a una apuesta en común para superar el problema del hambre. De igual forma, los procesos de implementación también han sido correctos, puesto que se ha involucrado a toda la población, permitiendo la responsabilidad compartida (Pons & Itzár, s.f.).

### **1.1.2.2. Correcta formulación e implementación de políticas públicas**

Teniendo en cuenta la relevancia que expresa la formulación e implementación de políticas públicas para la gobernabilidad, se hace importante hacer una conceptualización de las mismas, ya que estas son determinantes de la eficacia y eficiencia de los gobiernos quienes deben ser capaces de identificar un problema, plantear las alternativas viables y poner en marcha soluciones de manera satisfactoria.

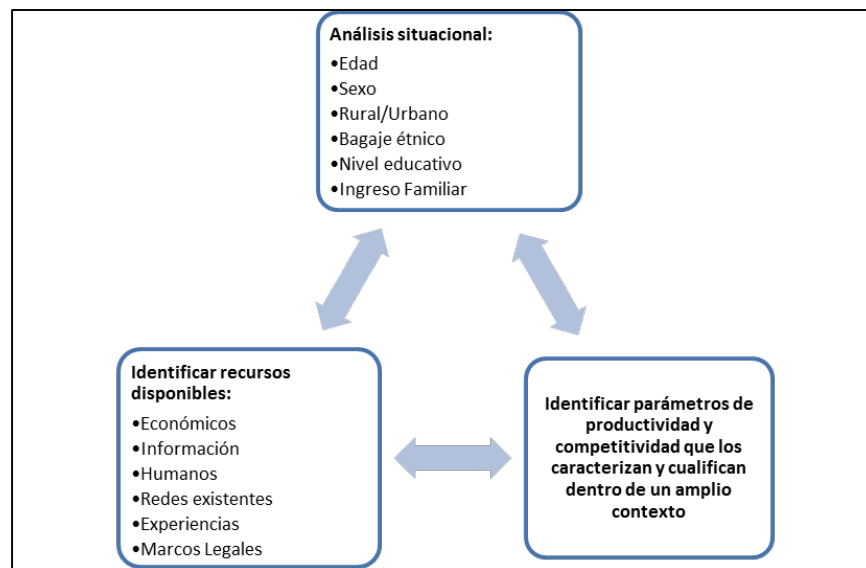
Con el conocimiento de las consideraciones necesarias para la buena formulación e implementación, será posible definir si es en este eje en el que se está fallando a la hora de solucionar los problemas de disponibilidad y acceso a los alimentos en Uribia. Se busca también precisar si la gobernabilidad se podría calificar como negativa, positiva o incluso si las acciones gubernamentales suponen su inexistencia según los planteamientos de Prats (2003).

Siendo conscientes de lo anterior, es útil para esta investigación referirse a Salazar (2009) cuando afirma que la política pública se define como “el conjunto de sucesivas respuestas del Estado frente a situaciones consideradas como socialmente problemáticas” (Pág. 45), por lo que es posible afirmar que esto ratifica la relevancia que tienen las acciones de los gobiernos frente a la solución de los problemas prioritarios.

En esa medida, “entender el alcance y la complejidad de un problema es esencial para diagnosticar cuales son los puntos de apoyo de las diferentes opciones de acción” (May, 1993, pág. 238), por tanto la primera fase de identificación del problema, también abordada por Salazar (2009), se constituye de vital importancia para la formulación de una alternativa viable y satisfactoria. Es en este punto donde se hace un análisis a fondo de la problemática a tratar teniendo en cuenta el contexto y los diferentes factores que determinan la manera correcta de abordar el problema.

El proceso de identificación y formulación será entendido dentro de esta investigación según la “Guía metodológica para la definición de políticas públicas” de la Gobernación de Cundinamarca (2005). Para los que es necesario utilizar tres herramientas importantes: en primera medida está el análisis situacional, en segundo lugar, la identificación de los recursos disponibles y como tercero, la caracterización de parámetros de productividad y competitividad, los cuales serán abordados en la siguiente ilustración (ver Ilustración 1).

**Ilustración 1. Procesos esenciales para la formulación de políticas públicas.**



Fuente: Elaboración propia con base en el texto: (Cundinamarca, Secretaria de Planeación Departamental, 2005)



Lo anterior da paso a que se creen alternativas viables y que puedan planearse a largo plazo para que generen un impacto mayor en la condición de las personas, sin dejar de lado la importancia de generar resultados que puedan ser medidos en el corto plazo.

Cuando la identificación del problema se ha completado se da paso a la fase que Salazar llama “desarrollo del programa” la cual es tomada como “el tratamiento propiamente dicho del problema. Asocia procesos de *formulación* (de los métodos y de las soluciones para resolver el problema) y de *legitimación* (adquisición de una aprobación política)” (2009, pág. 69). Siendo este último un factor determinante de la gobernabilidad como será precisado más adelante.

La formulación debe considerar todas las características propias del territorio que han sido encontradas con anterioridad en el análisis situacional y la identificación de recursos; teniendo en cuenta que una mirada contextual permitirá que el problema sea abordado de la manera correcta y que la solución o alternativas sean consecuentes con las características propias de la población y el territorio a tratar.

De acuerdo con May (1993), “de hecho, lo que hacen las políticas eficaces es transformar las condiciones iniciales en otras que representan problemas de menor envergadura” (May, 1993, pág. 242), lo que se refleja para el caso en cuestión ya que la erradicación de la inseguridad alimentaria no se concreta a partir de una sola estrategia, puesto que se trata de un fenómeno cambiante, por tanto se hace necesaria la capacidad de adaptación e implementación de soluciones que van disminuyendo los índices y de esta forma se elimina el hambre de manera progresiva.

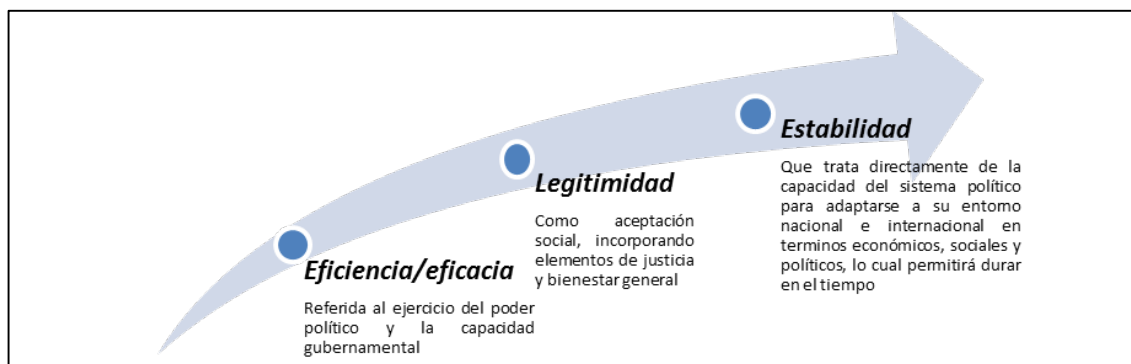
Sin embargo, como ha sido planteado por Prats (2003), para pasar de la gobernabilidad negativa a la positiva, no solo se necesita de una buena formulación sino de la puesta en marcha del programa, es decir, de la implementación. Al respecto Salazar afirma,

La implementación de una política pública, ha sido a menudo literalmente desconsiderada por los analistas, que partían del presupuesto de que una política bien diseñada no tiene por qué modificarse a la hora de llevarse a la práctica. Tal vez el presupuesto no es del todo erróneo, lo que sí es difícil de concebir es que la racionalidad del decisor sea condición necesaria y suficiente para la implementación de una política (Salazar, 2009, pág. 71).

Por tanto la implementación se considera fundamental y depende de diferentes factores tales como la voluntad política, los diferentes actores y, en especial, la capacidad de cotejar los resultados con las diversas metas planteadas en el momento de la formulación. Es desde este punto donde se puede encontrar que estas dos fases se entrelazan siendo esenciales para el desarrollo de alternativas que puedan cubrir las demandas de la ciudadanía.

Habiendo conceptualizado la formulación e implementación de políticas públicas es necesario continuar con la puesta en común del concepto de gobernabilidad. En esta medida la definición de Camou (1995) ayuda a agrupar los planteamientos anteriores. Este autor afirma que la gobernabilidad es vista como: “un estado de equilibrio dinámico entre demandas sociales y capacidad de respuesta gubernamental” (Camou, 1995). De tal equilibrio, se desprenden tres dimensiones relevantes y que pueden ser la consolidación del concepto como ha sido planteado a lo largo de este capítulo y que serán la línea de ruta de esta investigación (ver Ilustración 2).

**Ilustración 2. Factores de la Gobernabilidad.**



Elaboración propia con base en el texto: (Camou, 1995)

La primera dimensión (eficiencia/eficacia) del concepto considera la formulación e implementación de políticas públicas como ha sido afirmado anteriormente, sin embargo la gobernabilidad no se limita a esto, puesto que las políticas deben trascender y generar bienestar social y el desarrollo de las personas.

Lo anterior es compartido por Flisfisch (Citado en Alcántara, 1995) cuando se refiere a la gobernabilidad como “la calidad del desempeño gubernamental a través del tiempo” para lo que se consideran varias dimensiones tales como:

“capacidad de adoptar oportunamente decisiones ante eventos que son desafíos que exigen una respuesta gubernamental; efectividad y eficiencia de las decisiones adoptadas: aceptación social de esas decisiones; y coherencia de las decisiones a través del tiempo, de manera que no produzcan efectos contradictorios” (Pág. 40).

Esta definición es vital para el entendimiento de la situación de ingobernabilidad en materia de seguridad alimentaria que se encuentra en el municipio de Uríbia. En tal sentido, la crisis alimentaria se ha planteado como un desafío que no ha podido ser solucionado, y en esa medida es necesario entender qué ha pasado con las respuestas que debería dar el gobierno ante tal problemática.

Finalmente, como ha sido expuesto a lo largo de este capítulo, la gobernabilidad en este trabajo estará enfocada hacia la seguridad alimentaria, teniendo en cuenta que se presenta como una problemática que debe ser abordada por el gobierno en términos del “derecho a la alimentación adecuada [que] tendrá que alcanzarse progresivamente. No obstante, los Estados tienen la obligación básica de adoptar las medidas necesarias para mitigar y aliviar el hambre” (Ministerio de Salud y de Prosperidad Social; FAO, 2013, pág. 21).

Para el caso colombiano el Estado está representado por el orden nacional y las entidades territoriales; teniendo en cuenta que Colombia se constituye como un país descentralizado, se hace pertinente la mirada de esta situación desde el ámbito local, ya que es posible evidenciar que esta problemática afecta a una

población en específico con ciertas características que hacen forzosa una intervención más decidida y apegada al contexto.

## **1.2. ¿Cómo será entendida la Seguridad Alimentaria en esta investigación?**

Llegados a este punto se hace oportuno entender el concepto de seguridad alimentaria que se abordará en esta investigación para comprender mejor la situación del municipio y en qué medida el gobierno cuenta con las capacidades para generar un contexto de superación a los problemas en este ámbito.

Los seres humanos a través de los tiempos han desarrollado diferentes formas de supervivencia que han ampliado su margen de vida; mecanismos como la organización han permitido que los hombres pasen del nomadismo al asentamiento en diferentes regiones en las cuales se han constituido como comunidad y han potenciado su crecimiento y reproducción a través de la transformación de los recursos que cada territorio les ofrece (Peña-Venegas, Mazorra, Acosta, & Pérez, 2009).

Sin embargo, esto presenta nuevos retos a la hora de plantear diferentes escenarios no solo de supervivencia sino para gozar de una vida adecuada, entre los cuales se encuentra el alcance de la seguridad alimentaria, entendida como:

La disponibilidad suficiente 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 (Colombia, Consejo Nacional de Política Económica Social, 2008, pág. 3).

El concepto de Seguridad Alimentaria y Nutricional que se ha venido construyendo y enriqueciendo desde mediados de los años 70 por organizaciones nacionales e internacionales y fue en un principio definido en términos de disponibilidad y

abastecimiento alimentario mundial en la Cumbre Mundial sobre la Alimentación en 1974<sup>10</sup>.

Con el paso del tiempo su alcance se ha ampliado, incluyendo de esa forma el ámbito no solo mundial, sino nacional, local y familiar. También se ha enriquecido incluyendo aspectos como el acceso, el consumo, aprovechamiento y utilización biológica y calidad e inocuidad lo que le agrega la búsqueda no solo de una seguridad en materia de alimentación sino en la parte nutricional (FAO, 2011).

Uno de los aspectos esenciales en este cambio del que se ha hablado es la inclusión del mismo como un factor determinante para el desarrollo (Ministerio de Salud y de Prosperidad Social; FAO, 2013, pág. 15), resaltando el importante rol que cumplen los gobiernos en el aseguramiento y control de tales políticas.

### **1.2.1. Componentes de la Seguridad Alimentaria y Nutricional**

La Seguridad Alimentaria y Nutricional, tiene diferentes componentes que dan una mayor complejidad al entendimiento de este concepto, por un lado encontramos aquellas dimensiones que hacen parte de la seguridad alimentaria, la disponibilidad y el acceso a los alimentos, y las restantes pertenecen al alcance de una seguridad nutricional, el consumo y el aprovechamiento o utilización biológica de los alimentos (ver Ilustración 4).

Es importante tener claro que en esta investigación se tendrán en cuenta los dos primeros elementos, la disponibilidad y el acceso a los alimentos, puesto que se considera relevante que el gobierno consolide espacios de gobernabilidad y tome medidas para el alcance de los mismos. Es necesario entonces hacer énfasis en los dos puntos básicos y en los que el Estado tiene una participación esencial (FAO, 2011)

---

<sup>10</sup> La Seguridad Alimentaria y Nutricional fue definida expresamente de la siguiente forma: “que haya en todo tiempo existencias mundiales suficientes de alimentos básicos... para mantener una expansión constante del consumo... y contrarrestar las fluctuaciones de la producción y los precios” (FAO , 2006, pág. 1).

### Ilustración 1. Componentes de la Seguridad alimentaria y Nutricional



Adaptado de: (Ministerio de Salud y de Prosperidad Social; FAO, 2013, pág. 20)

El primero de ellos, *disponibilidad de alimentos*, hace referencia a la suficiente oferta de víveres para que los ciudadanos tengan la posibilidad de acceder a ellos de forma estable y recurrente, “está relacionado con el suministro suficiente de estos frente a sus requerimientos y depende fundamentalmente de la producción y la importación, las exportaciones y las pérdidas” (Ministerio de Salud y de Prosperidad Social; FAO, 2013, pág. 20).

En esta medida la disponibilidad depende de diferentes factores que podrían constituirse como fortalezas u obstáculos a la hora de alcanzar la provisión de alimentos, por lo que es necesario tener en cuenta el contexto territorial.

*Mientras que el acceso físico, económico y social de los alimentos*, describe “la posibilidad de todas las personas de alcanzar una alimentación adecuada y sostenible” (Ministerio de Salud y de Prosperidad Social; FAO, 2013, pág. 20). De esta forma no solo importa que haya suficientes alimentos para satisfacer la demanda, sino que las personas tengan los medios necesarios para conseguirlos.

### 1.2.2. ¿Cómo será entendida la inseguridad alimentaria?

Es importante de igual forma considerar lo que la inseguridad alimentaria significa, ya que como se ha planteado en la hipótesis de esta investigación, esta es la condición de afectación progresiva en la que se encuentra el municipio de Uribia.

Siguiendo los aportes que ha realizado la FAO, estos establecen que la inseguridad alimentaria,

“...Existe cuando las personas están desnutridas a causa de la indisponibilidad material de alimentos, su falta de acceso social o económico y/o un consumo insuficiente de alimentos. Las personas expuestas a la inseguridad alimentaria son aquellas cuya ingestión de alimentos está por debajo de sus necesidades calóricas (energéticas) mínimas (...) la incapacidad del organismo para utilizar eficazmente los alimentos a causa de una infección o enfermedad” (Banco Mundial; ASDI; NORAD; PNUD, 2004, pág. 53).

En esta medida se determina la importancia de los alimentos en el desarrollo normal de las personas, mostrando su influencia en el desenvolvimiento de los seres humanos. Para el entendimiento de este concepto a mayor profundidad la FAO (2011) clasifica la inseguridad alimentaria en dependencia de dos condiciones:

La primera de ellas es la ***inseguridad alimentaria crónica***, la cual se da a largo plazo o de forma persistente y ocurre cuando las personas no cuentan con los recursos ni las capacidades para satisfacer sus necesidades alimentarias durante un periodo de tiempo prolongado.

Y el segundo, ***inseguridad alimentaria transitoria***, se da a corto plazo o de carácter temporal y ocurre cuando hay una caída repentina de la capacidad de producir o acceder a una cantidad de alimentos suficiente para mantener un buen estado nutricional.

Considerando lo anterior y teniendo claridad de cómo serán entendidos los conceptos, se da por finalizado el marco conceptual de la investigación. A

continuación se expondrá cómo se llevó a cabo la indagación de acuerdo a las diferentes fases del proceso y cómo se hallaron los resultados en el curso del análisis empírico.

## 2. MARCO METODOLÓGICO

El presente marco metodológico esbozará todos los procesos que se realizaron para la recolección de la información y el proceso de elaboración de la presente investigación, con el fin de concretar los objetivos planteados con anterioridad.

Esta investigación tuvo una pretensión descriptiva ya que se intentó detallar qué factores generan ingobernabilidad en materia de seguridad alimentaria en el municipio de Uribia.

En esta medida se propuso la utilización de un enfoque mixto que es definido por Johnson & Onwuegbuzie (2004) como *“La (...) mezcla (...) de técnicas de investigación, métodos, enfoques, conceptos o lenguaje cuantitativo y cualitativo en un solo estudio”*<sup>11</sup> [traducción propia], haciendo uso en primera instancia, de una metodología cualitativa, ya que se pretende conocer la realidad de los líderes políticos y funcionarios del municipio desarrollados en su contexto, por medio de entrevistas semi-estructuradas, tratando de entender el sujeto en su particularidad y en su relación con él entorno.

En segundo lugar, se utilizó algo de metodología cuantitativa, que permitió dar una mirada más amplia del problema y de esa forma recolectar información de manera estandarizada, a través de cuestionarios cerrados aplicados a los habitantes del municipio. Fue acertado suponer que por medio de estos, se conocería a grandes rasgos los contrastes de opinión entre los encuestados.

---

<sup>11</sup> *“Mixed methods research is formally defined here as the class of research where the researcher mixes or combines quantitative and qualitative research techniques, methods, approaches, concepts or language into a single study”* (Johnson & Onwuegbuzie, 2004, pág. 17)



Por otro lado, la investigación está enmarcada en un diseño no experimental, ya que “se realiza sin manipular deliberadamente variables” (Hernández, Fernánde, & Baptista, 2003, pág. 267). En otras palabras, esto significa que el fenómeno fue estudiado en su expresión natural para sacar conclusiones de situaciones ya existentes.

Teniendo en cuenta que el diseño no experimental puede clasificarse “*por su dimensión temporal o el número de momentos o puntos en el tiempo, en los cuales se recolectan datos*” (Hernández, Fernánde, & Baptista, 2003, pág. 270), es posible afirmar que esta investigación es de tipo transversal ya que se procuró “*recolectar datos en un solo momento, en un tiempo único*” (Hernández, Fernánde, & Baptista, 2003, pág. 270), trabajando sobre la actualidad exclusivamente.

Para realizar el análisis de gobernabilidad y seguridad alimentaria se dividió el trabajo metodológico en tres fases fundamentales:

***Fase metodológica 1: Escogencia de las categorías, variables e indicadores a trabajar.*** Para la consecución de esta primera fase se hizo necesaria la operacionalización de los conceptos de seguridad alimentaria y gobernabilidad. Teniendo en cuenta el marco conceptual antes planteado, del primer concepto se decidió trabajar con los componentes de acceso y disponibilidad, mientras que para el concepto de gobernabilidad se establecieron tres categorías esenciales: eficacia/eficiencia, legitimidad y estabilidad.

La operacionalización de los conceptos de gobernabilidad y seguridad alimentaria permitió determinar cómo debía abordarse el objeto de estudio, lo que significa dar un paso de la teoría a la construcción de indicadores observables (ver Anexo 1).

Para los fines de este trabajo: la gobernabilidad se constituyó como un concepto central que debía ser abordado a la luz de la seguridad alimentaria en el municipio. De este concepto se desprendieron diferentes categorías y variables que permitieron un acercamiento a la realidad hasta llegar a construir indicadores que

hicieron posible la fundamentación de preguntas adecuadas para la cimentación de las entrevistas semi-estructuradas (ver Anexo 2) y de los cuestionarios (ver Anexo 3).

Teniendo en cuenta que a este punto se había definido que las entrevistas semi-estructuradas serían aplicadas a los funcionarios públicos y los cuestionarios a la población uribiera, por las razones que se mencionaron anteriormente, fue importante entonces delimitar qué categorías eran pertinentes asignar a cada uno de los actores.

Por esto se decidió que la eficacia/eficiencia y la estabilidad podrían estar mayormente relacionadas con los funcionarios públicos, ya que se tuvo en cuenta que son estos los principales creadores e implementadores de las estrategias que pueden ser puestas en marcha para la solución del problema de seguridad alimentaria. Intuitivamente entonces, deberían tener pleno conocimiento de los procesos de formulación e implementación de las mismas, los tiempos estipulados para ellas y la forma en la que se realizó la identificación del problema.

Por otro lado, en los cuestionarios cerrados para los habitantes, las preguntas estarían dirigidas a determinar las variables presentes en el factor de legitimidad, ya que son los ciudadanos quienes avalan o no una política y sobre todo quienes perciben si los gobiernos están actuando de manera correcta ante el problema alimentario.

***Fase metodológica 2: Definición de los actores fundamentales para la realización de las entrevistas y establecimiento de la muestra poblacional a la que serían aplicados los cuestionarios.*** Se hizo importante en este punto escoger los funcionarios que serían entrevistados y que aportarían la información pertinente para la realización del análisis empírico, para lo que se accedió al directorio de Seguridad Alimentaria y Nutricional del municipio, provisto por la Secretaria de Salud Departamental.

En éste encontramos que quien encabezaba la lista era el alcalde Abel Giacometto, el cual fue contactado varias veces de forma insatisfactoria, debido a que no se encontraba en condiciones de responder la entrevista<sup>12</sup>. Habiendo agotado todos los recursos fue necesario entonces dirigirse a funcionarios de la misma alcaldía que se encontraban registrados dentro del directorio como conocedores del tema de Seguridad Alimentaria y Nutricional. Los funcionarios escogidos fueron la Secretaria de Salud, Virgelly Mendoza, y el Secretario de Desarrollo Productivo y Medio Ambiente, Gustavo Osorio.

A fin de obtener un testimonio de la administración anterior, se realizó una entrevista con la exalcaldesa del municipio, Cielo Redondo Mindiola, teniendo en cuenta que ella debía ser la principal conocedora de los programas durante su gestión.

A nivel departamental se escogió entrevistar a la Secretaria de Asuntos Indígenas, Rosa Valdeblanquez, El director del Departamento Administrativo de Planeación, Rafael Humberto Frias, El Secretario de Salud, Gonzalo Araujo, y una funcionaria de la misma Secretaria encargada del área de Salud Pública, Alicia Soto<sup>13</sup>.

Por otro lado, tras la afirmación de varios de los funcionarios sobre la existencia de programas realizados por la Fundación Cerrejón en materia de seguridad alimentaria se contactó a Ramasio Tiller, quien pertenece a la Fundación Cerrejón “Guajira Indígena” que trabaja de temas de seguridad alimentaria con las poblaciones de la Alta Guajira.

---

<sup>12</sup> Cabe resaltar que la entrevista se intentó realizar durante la semana santa, sin embargo tras contactar el despacho del burgomaestre los días 27 y 30 de Marzo, días hábiles de trabajo, el funcionario se encontraba en estado de ebriedad y no le fue posible atender la entrevista, lo que permitió obtener las primeras observaciones de cómo se desarrollan las dinámicas de la administración.

<sup>13</sup> Los anteriores fueron escogidos teniendo en cuenta que al momento de dirigirse a las instancias municipales todos decían no tener conocimiento del tema y al acceder a espacios de información secundaria se encontraba que la mayoría de los programas eran de instancia departamental por lo que podrían brindar información más completa.

En la aplicación de los cuestionarios, no fue posible la asignación de una muestra probabilística, por la escasez de tiempo y recursos y teniendo en cuenta que la población se encuentra muy dispersa en el municipio. Se intentó entonces acceder a algunas personas asentadas en las zonas rurales y a otras en la cabecera municipal logrando la suma de 150 cuestionarios cerrados. Es válido anotar que fue necesaria la solicitud a una persona conocedora de la lengua indígena Wayuu ya que muchos de los encuestados solo manejan este dialecto.

***Fase metodológica 3: Análisis de la información.*** Habiendo realizado las entrevistas y los cuestionarios fueron analizados los resultados teniendo en cuenta las diferentes variables planteadas, para lo que en primera medida, se recolectaron datos por medio de fuentes secundarias, tales como: artículos de prensa, informes de las administraciones locales, fuentes oficiales como la Contraloría General de la República y Organizaciones Internacionales como UNICEF, las cuales sirvieron de apoyo para hacer un diagnóstico de la situación en la que se encuentra la seguridad alimentaria y permitiendo un contraste con la información recogida de las entrevistas. En segundo término se realizó el análisis de los factores de gobernabilidad antes escogidos.

### **3. ANÁLISIS EMPÍRICO GOBERNABILIDAD Y SEGURIDAD ALIMENTARIA EN EL MUNICIPIO DE URIBIA**

#### **3.1. ¿Cómo se encuentra la seguridad alimentaria en el municipio de Uribia?**

Considerando la escasez de recursos y tiempo, esta investigación se ha orientado hacia dos de los componentes de la seguridad alimentaria, disponibilidad y acceso de alimentos, fundamentando esta decisión, en que deben ser atendidos de manera prioritaria, ya que la superación de la condición de vulnerabilidad en estos ámbitos podría promover la solución de los problemas que se presentan en los componentes faltantes.

Además en estas dos esferas es posible pensar que el gobierno podría tener un mayor margen de acción, ya que se trata de temas en los que el Estado, representado en sus entes territoriales, tiene competencias constitucionales, tales como las otorgadas por las leyes 715 de 2001 y 1176 de 2007 a los municipios en materia de alimentación escolar, y el uso de este medio para disminuir los problemas de desnutrición existentes en las comunidades (Colombia, Congreso de Colombia, 2001) (Colombia, Congreso de la República, 2007).

En esa medida es oportuno evidenciar la situación en la que se encuentran la disponibilidad y el acceso a los alimentos en el municipio con el fin de entender en qué medida el no haberse tratado como un tema de prioridad alta ha llevado al recrudecimiento de la condición de inseguridad o vulnerabilidad alimentaria que se presenta actualmente.

La anterior afirmación se basa en el hecho de que varios funcionarios de los que fueron entrevistados, entre ellos, la Secretaria de Salud Municipal, Virgelly Mendoza, el Secretario de Salud Departamental, Gonzalo Araujo, el Director del Departamento Administrativo de Planeación, Rafael Frías, entre otros, afirman que temáticas tales como la erradicación del hambre y los problemas de seguridad alimentaria, tanto en el Municipio como en el Departamento, han tomado parte en la agenda de priorización de los gobiernos, no solo a nivel local sino nacional, tras la mediatización que se dio durante la mitad del año 2014 de la muerte de los habitantes del territorio uribiero, en especial de las comunidades indígenas, por problemas relacionados con el abastecimiento de agua y alimentos.

Fue así como el alcalde de Uribí, Abel Giacometto se vio obligado a declarar el estado de “calamidad pública” por medio del decreto N° 037 del 14 de febrero de 2014 en el cual entre otras cosas, se afirma:

Que el municipio de Uribí, enfrenta desabastecimiento de los Productos Básicos de la Canasta Familiar, en consecuencia a la falta de agua por la sequía presentada en el Municipio, en su mayoría los elementos de primera necesidad comienzan a

escasear por lo disperso e inmenso del territorio indígena, lo que conlleva a una situación de hambre extrema y al desabastecimiento de agua para el uso doméstico y para el consumo humano en los principales centros poblados (Uribe, Alcaldía Municipal, 2014).

Lo que será relevante al momento de determinar la situación del municipio en el ámbito de disponibilidad de alimentos, teniendo en cuenta que los factores que fueron considerados para el diagnóstico de dicho componente son: los recursos y las principales actividades productivas del municipio, además de las condiciones climáticas y la infraestructura vial que limitan las formas de comercialización y obtención de los alimentos, así como la proveniencia de los mismos, cuando estos no son producidos por el territorio.

### **3.1.1. Disponibilidad de alimentos en el municipio de Uribe.**

Tal como lo muestra el Vulnerability Analysis Mapping (VAM)<sup>14</sup> (Colombia, Departamento para la Prosperidad Social, Programa Mundial de Alimentos, 2014) el municipio de Uribe se encuentra en un nivel muy alto de vulnerabilidad a la inseguridad alimentaria y nutricional, la cual:

(...) está determinada principalmente por una muy baja capacidad de respuesta o Inseguridad alimentaria y nutricional estructural, relacionada con una muy baja disponibilidad, acceso económico (...), lo anterior se evidencia en la inexistencia de disponibilidad aparente de proteína y de energía, además de **la limitada área municipal para uso agrícola**, debido principalmente a **la ausencia de fuentes de agua y alta susceptibilidad a la aridez**, lo cual afecta de manera importante la producción de alimentos básicos para la población, haciéndola absolutamente **dependiente del mercado externo nacional o de frontera**, lo cual aumenta su vulnerabilidad frente a una situación de crisis (Colombia, Departamento para la Prosperidad Social, Programa Mundial de Alimentos, 2014, pág. 22) (ver Anexo 5).

Lo anterior se corrobora con lo expresado por la exalcadesa, Cielo Redondo, quien afirma que los recursos y actividades productivas en este territorio están ausentes, haciendo hincapié en el problema de abastecimiento de agua y la precariedad de

---

<sup>14</sup> Mapeo de Análisis de Vulnerabilidad.

las vías de comunicación, que son factores esenciales para el desarrollo de procesos productivos (C. Redondo, comunicación personal, 30 de marzo de 2015).

Por tanto, estas características propias del territorio serán trabajadas con mayor detalle a lo largo de este apartado, ya que de manera indiscutible condicionan la disponibilidad de alimentos en la jurisdicción municipal.

El territorio guajiro se caracteriza por ser una zona semidesértica, en especial la región de la Alta Guajira, en parte jurisdicción del municipio de Uribia. Esta condición limita las iniciativas y proyectos encaminados a la producción de bienes de consumo agrícola y pecuario. A su turno, el Director del Departamento Administrativo de Planeación afirma que de los 20.848 Km<sup>2</sup> que tiene el territorio guajiro, el 80% se encuentra en amenaza de desertificación (R. Frias, comunicación personal, 6 de abril de 2015).

Este panorama coincide con los estudios realizados por el Ministerio de Ambiente, en los cuales se afirma que La Guajira presenta la mayor gravedad en cuanto a los niveles de desertificación en todo el país, ya que se podría alcanzar alrededor de un total de 100.000 hectáreas afectadas por este problema, lo que representa el 87,5% del área total (Colombia, Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, 2003) (Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, 2004). En síntesis, esto supone condiciones climáticas adversas para la puesta en marcha de granjas o zonas de pastoreo aptas para la producción.

Con respecto al estado de la malla vial, la mayoría de los funcionarios entrevistados afirmaron que éste es uno de los problemas que más limita la disponibilidad en el municipio, teniendo en cuenta que Uribia es un territorio bastante amplio con 8.200 Km<sup>2</sup> (Uribia, Alcaldía Municipal, 2012); la atomización de sus habitantes dentro del mismo se hace notar debido al aislamiento geográfico de muchas comunidades. Para llegar a las zonas más lejanas, tales como, Siapana, Nazareth o Punta Espada, el tiempo aproximado desde la cabecera municipal hasta estos territorios

es de 7 horas, sin contar que en época de invierno se hace poco probable el acercamiento a aquellos lugares por la ausencia de vías carreteables por lo que se consideran como “territorios con accesos difíciles” (La Guajira, Secretaria de Salud Departamental, 2012, pág. 20).

Ramassio Tiller, encargado de la Fundación Cerrejoón Guajira Indígena, afirma que las vías por las que se transita en el municipio han sido construidas por los mismos indígenas, quienes han realizado todo tipo de improvisaciones para habilitar espacios por donde puedan acceder a sus territorios, los cuales no son aptos para cualquier medio de transporte y no cumplen con condiciones de adecuación al riesgo y a condiciones climáticas adversas (R. Tiller, comunicación personal, 13 de abril de 2015).

Todo esto ha generado una dependencia de los habitantes de la Alta Guajira de los productos que podían encontrar en la frontera con Venezuela, muchos de ellos no solo adquirían sus alimentos sino que su fuerza de trabajo estaba determinada por la venta de la mercancía que pudieran comercializar en el territorio venezolano. Una de las afirmaciones más importantes en este sentido la realizó la Secretaria de Salud Municipal, quien reconocía que muchas veces era más fácil e incluso más económico para los habitantes ubicados en la zona limítrofe, desplazarse hacia Venezuela, para conseguir sus alimentos o comercializar sus productos (V. Mendoza, comunicación personal, 30 de Marzo de 2015).

A la crisis social del municipio se debe sumar la frecuente inestabilidad política y diplomática con el país vecino en donde se intensifican “los controles aduaneros en frontera que impiden la salida de alimentos, combustible e insumos desde Venezuela hacia Colombia y se ha generado un aumento en la situación de inseguridad alimentaria”, el precio de los mismos se ha elevado de manera significativa y las zonas rurales, que tenían más cercanía con el vecino país, se han visto más afectadas, ya que los productos nacionales solo llegan a las cabeceras municipales (MIRA, 2014, pág. 6).



Éste es uno de los detonantes para la declaración de la crisis por parte del gobierno local, situación que no solo impacto a nivel departamental, sino a nivel nacional haciendo que todo el país volteara su mirada hacia un territorio que anteriormente había estado completamente desatendido, según expresó la funcionaria encargada de Salud Pública, (A. Soto, comunicación personal, 1 de Abril de 2015).

A pesar de todas estas restricciones que imposibilitan la disponibilidad de alimentos en el municipio, es posible de igual forma distinguir las ventajas con que cuenta Uribia en aras de desarrollar actividades productivas. Por ejemplo, el territorio uribiero es el mayor productor ovino-caprino tanto a nivel departamental como nacional, se estima que hay más de 1 millón de animales pertenecientes a esta especie, que podrían ser utilizados para la reproducción y comercialización, según relató el Secretario de Desarrollo Productivo (G. Osorio, comunicación personal, 30 de Marzo de 2015).

Teniendo en cuenta el Plan Departamental de Gestión del Riesgo “El departamento tiene cerca de 1.542.943 hectáreas para explotación pecuaria (...) En la Alta y Media Guajira, predomina la cría de ganado ovino (723.697 animales) y caprino (1.246.986 animales)” (La Guajira, Gobernación Departamental, s.f., pág. 32). Lo que podría configurarse como espacios de adecuación y fortalecimiento para emprender estrategias que mejoren la disponibilidad de alimentos en el municipio.

Al mismo tiempo, el territorio cuenta en su extensión con recursos hídricos aprovechables para el desarrollo de actividades pesqueras. Cuenta también con un amplio patrimonio cultural que podría potenciarse para el mejoramiento de las condiciones económicas en las que se encuentran las comunidades.

### **3.1.2. Acceso a los alimentos en Uribia.**

Para la consolidación de la seguridad alimentaria confluyen varios determinantes, tales como el acceso a los recursos hídricos, a través de infraestructura de servicios básicos y el entorno donde se desarrollan las personas. Considerar estos

factores es de suma importancia a fin de determinar la capacidad de acceso o no de los habitantes a los alimentos.

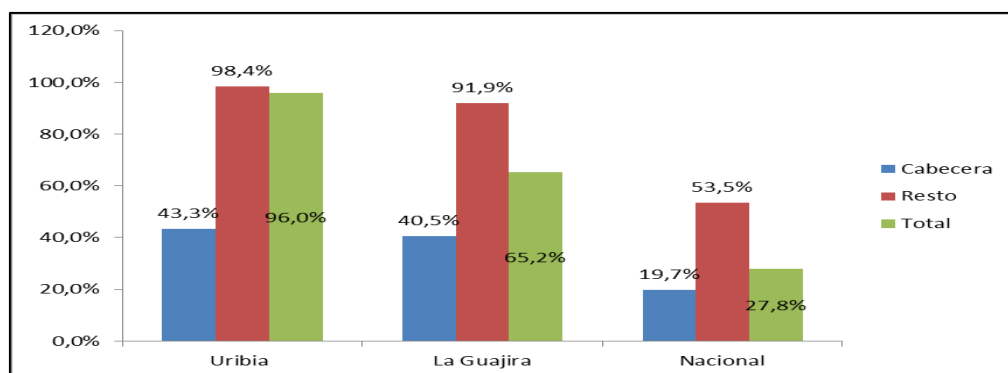
Teniendo en cuenta los aspectos antes mencionados el estudio de Vulnerabilidad a la Inseguridad Alimentaria y Nutricional afirma que el municipio de Uribia se encuentra en un nivel de vulnerabilidad alta (Anexo 6) (Colombia, Departamento para la Prosperidad Social, Programa Mundial de Alimentos, 2014, pág. 23) y presenta amplias condiciones de pobreza.

Esta caracterización de pobreza, es atribuible a la agrupación de factores interrelacionados, como “la cultura, las costumbres, el clima (...) la escasez de fuentes de trabajo y el bajo nivel educativo que pueden ser coadyuvantes en el alto índice de pobreza extrema” (La Guajira, Secretaria de Salud Departamental, 2012, pág. 35).

Como es posible observar en la siguiente ilustración (ver Ilustración 3) Uribia exhibe un porcentaje de 96% de necesidades básicas insatisfechas lo que supone que la mayoría de la población de este municipio se encuentra bajo estas condiciones. Revisando esta situación junto a otros municipios del departamento, La Guajira se encuentra en un estado de vulnerabilidad, no solo comparando de forma interna sino al mirar en paralelo con el promedio nacional. Lo anterior permite entender que esta no es una situación aislada y que no solo Uribia, sino todo el Departamento se encuentra en una realidad que necesita ser priorizada.

Por otro lado es importante resaltar que el mayor porcentaje de necesidades básicas insatisfechas en Uribia se ubica en la zona rural, donde se encuentran la mayoría de los habitantes, ya que del total de la población de este municipio el 92.92% (145.425) (Uribia, Alcaldía Municipal, 2012) se encuentran asentados en la periferia.

**Ilustración 3. Porcentaje de NBI de los municipios: área total, cabecera y resto (centros poblados y rural disperso)**



Adaptado de: (UNICEF, 2012)

Asimismo se ha encontrado que los niños, niñas y jóvenes son los principales afectados por la situación de inseguridad alimentaria. Uribia tiene un total de 156.496 habitantes de los cuales el 46.2% se encuentran por debajo de los 17 años (UNICEF, 2012). Siguiendo los índices de morbilidad infantil por malnutrición en niños menores de cinco años, presentados por la Secretaria de Salud Departamental (ver Anexo 7) se observa que para el caso de Uribia, el total, teniendo en cuenta el periodo de tiempo considerado (2010, 2012, 2013 y 2014), es de 226 infantes, lo que en comparación con otros municipios supone una cifra bastante elevada.

En tal sentido, las afirmaciones de varios de los funcionarios de los diferentes entes territoriales, la población vulnerable y con necesidad de ser priorizada son estos menores los cuales dependen de los recursos de su familia y mientras las familias y los padres no tengan mecanismos de autosostenibilidad, los niños seguirán siendo los más afectados con la situación que se ha descrito a lo largo de este documento.

Éste no es un problema nuevo, se ha venido presentando por mucho tiempo sin llegar a una disminución significativa (ver Anexo 7). Lo que se reitera con lo expresado por el Secretario de Salud Departamental, quien afirma que el problema existía antes de haber sido expuesto por los medios de comunicación puesto que

son más de 15 años en los que se ha visto numerosos episodios de niños muertos por problemas relacionados con la desnutrición (G. Araujo, comunicación personal, 27 de Marzo de 2015). Siendo esta una realidad más difícil de ocultar en la actualidad por las diferentes formas de divulgación y la influencia de los medios de comunicación.

Por último, otro de los condicionantes que podría determinar la capacidad de acceso de los habitantes a los alimentos, es la infraestructura de servicios básicos, para el caso concreto de Uribia, la cobertura de acueducto en el área rural es de 0,43%, mientras que la de alcantarillado es de 0,14% y en cuanto a la infraestructura de energía eléctrica en las zonas periféricas es de 0,76% (Federación Colombiana de Municipios, s.f.). Tales datos confirman la precaria situación en la que se encuentra la mayoría de los habitantes que no se benefician de la organización territorial del Estado.

### **3.2. Análisis de Gobernabilidad en Seguridad alimentaria de Uribia.**

Es importante entonces tener consideración de estas características propias del municipio al momento de determinar las acciones que debe emprender el gobierno para la solución de los problemas de seguridad alimentaria. A continuación se enfatizará en cuáles factores de la gobernabilidad se está fallando, impidiendo la superación de la condición de inseguridad alimentaria del municipio.

#### **3.2.1. ¿Administraciones locales eficaces y eficientes?**

La eficacia y eficiencia está dada por la capacidad de dar respuestas concretas a los problemas que se presentan en un territorio, en esta medida se hace necesario entender si es en este punto donde se da la falla generalizada que está impidiendo el alcance de la seguridad alimentaria, haciendo especial énfasis en las competencias que tiene el Estado en materia de alimentación.

Tal como se ha planteado en el CONPES social 113:

A pesar de que las entidades de salud municipales, distritales y departamentales tienen como competencia vigilar y controlar en su jurisdicción la calidad, producción, distribución y comercialización de los alimentos para el consumo humano, son pocos los recursos que se han destinado para este fin (Colombia, Consejo Nacional de Política Económica Social, 2008).

Tras la firma del CONPES, se exhortó a las entidades territoriales a diseñar Planes de Seguridad Alimentaria y Nutricional. En Uribe tan solo fue dispuesto hasta el año 2013, 5 años después de haber sido solicitado. De igual forma resulta lamentable, que en el momento en el que se le solicitó información a la Secretaria de Salud Municipal, Virgelly Mendoza, sobre el mismo, afirma no tener conocimiento alguno, aun cuando ella, en representación de su dependencia, se encuentra registrada dentro del Plan como una de las participantes en el proceso de formulación y principal referente en el directorio de Seguridad Alimentaria y Nutricional.

Por otro lado, a pesar de que en La Guajira se da una prevalencia de comunidades indígenas Wayuu, pues el 46% de la población departamental pertenecen a comunidades nativas y para el caso específico de Uribe, el 91,4% (UNICEF, 2012); tras hacer una revisión del Plan, éste no apropia un enfoque diferencial, que es necesario debido a las particularidades de la población que se encuentra asentada en el municipio y que además deberían regir la formulación de cualquier estrategia de intervención, como lo indica la guía de la Gobernación de Cundinamarca (2005).

Siguiendo con la necesidad de formular planes de Seguridad Alimentaria y Nutricional, es más impactante aún el hecho de que a la fecha en La Guajira sigue estando ausente la consolidación del mismo. El Departamento debe propender por colaborar en la asistencia técnica para la formulación de los planes municipales, así como en el monitoreo y la evaluación de estos. Lo que genera el cuestionamiento en torno a la capacidad que puede tener la jurisdicción departamental si no ha podido consolidar su propio Plan de Seguridad Alimentaria y Nutricional que ilumine los de otros municipios.

De esta forma se va haciendo evidente las falencias que el gobierno ha tenido en materia de formulación e implementación de políticas que permitan abordar la situación de manera integral, ya que a pesar de la antigüedad de este problema es posible ver que las respuestas a la población han sido escasas y se vienen implementando en las últimas administraciones, sin existir un marco que regule o haga presente las diferentes estrategias que se van a tener en cuenta para la superación de la inseguridad alimentaria en el departamento. Y aun existiendo para el caso del municipio, son desconocidas o poco manejadas por los funcionarios que se encuentran a cargo.

Esta crisis de gobernabilidad es confirmada, entre otros, por la Contraloría General de la República en cuyos informes indican que “la mayoría de los proyectos formulados carecen de estudios, diseños y presupuestos detallado” (Colombia, Contraloría General de la República, 2012) y son deficientes en materia de planificación y control.

Uno de estos proyectos es el Programa de Alimentación y Nutrición o “PAN guajiro”, el cual se basa en la entrega de paquetes alimentarios a las comunidades vulnerables para subsanar los problemas de desnutrición por un término de 10 meses, que se viene implementando desde la administración de Francisco Gómez Cerchar (La Guajira, Gobernación de la Guajira, 2013).

Tal programa es calificado por Rosa Valdeblanquez como un “paleativo”, es decir, de respuestas rápidas ante un problema contingente (R. Valdeblanquez, comunicación personal, 6 de Abril de 2015). Lo que claramente concuerda con lo expresado por el Secretario de Salud Departamental, quien afirma que no se han realizado intervenciones de carácter preventivo sino más bien curativo con el fin de “apagar el incendio”<sup>15</sup> (G. Araujo, comunicación personal, 27 de Marzo de 2015).

---

<sup>15</sup> Gonzalo Araujo responde expresamente ante la pregunta de porque fue escogido dicho programa y no otro: “Había que hacer algo y lo hicimos” (G. Araujo, comunicación personal, 27 de Marzo de 2015).

Algunos de ellos, buscando responder a las presiones de la opinión pública y medios de comunicación nacional.

Estos programas asistencialistas, no fueron resultado de la voluntad política, sino de la presión por parte de agentes externos; tal como afirma Ramassio Tiller, se da la entrega de un mercado que podría llegar a aplacar el problema por unos días pero que no se considera como algo sostenible y que permita el desarrollo de las personas, las cuales se acostumbran a las ayudas que les da el Estado y terminan por generar una desincentivación al trabajo (R. Tiller, comunicación personal, 13 de Abril de 2015).

Con la evidencia recogida, es posible afirmar que los paquetes alimentarios y los programas implementados no consideran las características determinantes de la disponibilidad y el acceso a los alimentos que fueron presentadas en la parte inicial de este capítulo. En esa línea, el Secretario de Salud afirma que, en el período de gobierno anterior la mayoría de estas ayudas fueron entregadas a personas en condiciones de pobreza que se encontraban en las cabeceras municipales (G. Araujo, comunicación personal, 27 de Marzo de 2015). Al revisar las cifras de la distribución poblacional en el territorio, que ya han sido planteadas, la mayoría de la población afectada por el problema de seguridad alimentaria se encuentra asentada en las zonas rurales, lo que supone una grave complicación en materia de focalización.

Esta situación ha sido expuesta de igual forma por diferentes medios de comunicación en los que se asegura que tras hablar con varios líderes de los grupos indígenas presentes en las zonas rurales, se evidencia que estas ayudas no llegan hasta estos territorios que se encuentran alejados de las cabeceras municipales (Arenas, Natalia, 2014) (RCN la radio, 2014). A razón de lo anterior, estas asistencias alimentarias no están siendo distribuidas de manera correcta lo que ha generado que las cifras de desnutrición y el problema del hambre persistan en el tiempo.

Adicionalmente, en la entrega de estos paquetes alimentarios no se consideran los usos y costumbres de estas comunidades asentadas en las zonas, lo que es afirmado por el Secretario de Salud, cuando alega que no se han tenido en cuenta los hábitos alimenticios propios de los indígenas, lo que ha causado incluso problemas de salud, por el cambio abrupto de los tipos de alimentación<sup>16</sup> (G. Araujo, comunicación personal, 27 de Marzo de 2015).

Avanzando en este razonamiento, se conoce que el principal encargado de los temas de la niñez es el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF), con el cual se está realizando el proyecto del PAN, esta entidad lleva los programas de alimentación, sin embargo “no cuenta con sistemas de información, de seguimiento y de auditoría (...). Sus operadores además desarrollan lo que algunos académicos llamarían un “neocolonialismo” interno<sup>17</sup>, al no respetar la cultura local alimenticia y agudizar el problema” (Pineda, 2015).

Ahora bien, se han hallado diferentes apuestas por parte de las administraciones locales de superar dicha cultura asistencialista, mediante la implementación de estrategias que permitan asegurar la seguridad alimentaria tratando de incentivar el desarrollo de las actividades productivas de la región tales como, la creación de granjas a las que las comunidades puedan acceder para cultivar sus propios productos, las parcelas para el pastoreo de las especies de ovino – caprino y demás que podrían abogar por la autosostenibilidad de las comunidades<sup>18</sup>.

---

<sup>16</sup>Gonzalo Araujo asegura que los paquetes alimentarios enferman a las poblaciones indígenas, lo que se refleja en la siguiente expresión: “que pasa con el asistencialismo, con los paquetes llenos de comida diferente a la de ellos, que está cambiando la epidemiología, el indígena muy poco sufría de diabetes, de hipertensión y de eso y ahora están sufriendo porque están consumiendo mucha manteca, mucha harina, mucha azúcar refinada, que antes ellos no manejaban” (G. Araujo, comunicación personal, 27 de Marzo de 2015).

<sup>17</sup>El concepto de neocolonialismo interno trata de expresar que: “Los pueblos, minorías o naciones colonizados por el Estado-nación sufren condiciones semejantes a las que los caracterizan en el colonialismo y el neocolonialismo a nivel internacional: habitan en un territorio sin gobierno propio” (González, 2006, pág. 410)

<sup>18</sup> Es válido aclarar que estas estrategias fueron impulsadas por agentes externos a las administraciones estatales, tales como la Fundación Cerrejón Guajira Indígena, los cuales son los pioneros en dichos proyectos y el propósito de los mismos es visibilizar a comunidades que antes habían estado fuera de la mirada del Estado, por lo que el Cerrejón pretendía ser un articulador



Sin embargo, se encuentran problemas en la formulación e implementación de las estrategias; no están conectadas con el contexto territorial que resulta determinante al momento de emprender cualquier proyecto para satisfacer las necesidades de la población.

Como se planteó antes, uno de los principales obstáculos presentes en el territorio uribiero y que condiciona la eficacia de estas estrategias productivas, es la precariedad de la infraestructura de transporte y comunicación. Aunque se han puesto en marcha diferentes proyectos para expandir la comunicación vial hacia Puerto Bolívar, lugar donde se llevan los productos de la actividad minero-energética para ser distribuidos a nivel mundial, estas “carreteras en ninguno de los casos resuelven los problemas de comunicación intercomunitaria, de modo que decenas de caminos sin atención siguen siendo (...) vías regulares” de los habitantes del municipio (Martínez & Houghton, 2008, pág. 243).

En esa medida varios de los funcionarios entrevistados aseguran que para poder participar de estos proyectos, la misma comunidad debe acercarse a la alcaldía y hacer partícipe su intención de ser beneficiario, ya que no hay formas viables para aproximarse a todas las comunidades<sup>19</sup>. En este sentido la población que es favorecida no se encuentra bien definida y ante tales circunstancias muchas veces las mismas comunidades acceden a varios programas mientras las que no tengan conocimiento de los mismos o se encuentren muy alejado de la zona urbana no cuentan con esta posibilidad.

---

entre la población y las administraciones locales, lo cual se ha logrado ya que la alcaldía y el departamento han articulado el trabajo con estos actores externos para la consecución de los diferentes proyectos aunque se ha realizado de forma tardía (R. Tiller, comunicación personal, 13 de Abril de 2015).

<sup>19</sup> Al preguntar cómo se escoge la población que será beneficiaria de los diferentes proyectos, el Secretario de Desarrollo Productivo responde: “Bueno, nosotros tratamos de que la persona que llegue a la oficina solicitando el servicio no importa el color político que tenga, nosotros lo programamos, le hacemos la visita y así lo hacemos con la semilla, cogemos el carro la echamos, y este y el otro van recibiendo, le damos sin tener en cuenta quien sea, nosotros lo hacemos o las personas vienen a la oficina se inscriben con anterioridad, vamos y lo hacemos” (G. Osorio, comunicación personal, 30 de Marzo de 2015)

Consecuentemente, otra de las problemáticas importantes que hacen más compleja alcanzar una eficacia en la construcción de estrategias para la mejora de las condiciones de los uribieros está dada por el hecho de que no hay un diagnóstico de la situación de seguridad alimentaria que involucre a la totalidad de la población, lo que según información entregada por uno de los funcionarios de la Gobernación, que prefiere reservar su nombre<sup>20</sup>, deviene del hecho de que no se ha hecho un “perfil de la situación de vulnerabilidad del 100% de la población del Departamento con énfasis en la niñez, infancia y adolescencia, las madres gestantes y lactantes y la tercera edad de las comunidades indígenas de la Media y Alta Guajira”.

Además, este mismo funcionario advierte sobre la escasez de información en cuanto al número de viviendas existentes en la zona rural del municipio, ya que se han logrado identificar 30.666 viviendas lo que representa el 76,6% del territorio, demostrando un desconocimiento del número de personas asentadas en ese 23,4% del municipio que no ha sido registrado. Esto es reafirmado por lo presentado en el mapa del departamento, donde se han localizado cuatro zonas amplias sin identificar (ver Anexo 8).

Es posible considerar entonces un problema de ineficacia e ineficiencia, al no lograr una relación ordenada y específica de la población con base en los recursos de información necesarios para la consolidación de estrategias que permitan la superación de la problemática de inseguridad alimentaria y sobre todo que generen inclusión.

Sobre el particular, el Director de Planeación, señala que muchas veces existen niños que obtienen el registro de defunción sin haber sido registrados alguna vez en su vida. Además, según el Censo 2005 del Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE), única fuente oficial que da un acercamiento al

---

<sup>20</sup>Este prefiere reservar su nombre puesto que ha sido amenazado por ser crítico de la situación de inseguridad alimentaria en la que se encuentra el municipio, Se le solicitó una entrevista pero no accedió, puesto que dice que prefiere no seguir hablando del tema para no poner su vida en peligro, sin embargo proporcionó información que podría dar luces de los principales problemas en el municipio.

número total de población del departamento, La Guajira tiene un total de 930.156 habitantes, pero según lo que asegura Rafael Frías, tal cifra está errada puesto que la población podría ser mayor a 1 millón de habitantes, lo que condiciona seriamente los recursos que son transferidos al departamento por parte de la Nación, siendo necesaria la atención de toda la población, aun si esta no se encuentra registrada dentro de las estadísticas, con recursos escasos (R. Frías, comunicación personal, 6 de Abril de 2015).

Hecha esta salvedad, es posible deducir que las cifras son mucho más alarmantes que los registros oficiales, teniendo en cuenta que las comunidades indígenas tienen sus propios cementerios, dados por la tradición, que no son reconocidos y muchas de las personas que se encuentran en aquellos territorios no se registran en las bases estatales, lo que significa que la ineficacia e ineficiencia de las administraciones locales está determinada por la incapacidad de obtener dicha información, que permitiría tener certeza de cuanta población está siendo afectada por el problema del hambre y realizar los respectivos procesos de focalización.

Es de notar que a pesar de la existencia de diferentes medidas implementadas en torno al problema de inseguridad alimentaria estas no han sido efectivas para disminuir los niveles de desnutrición y desabastecimiento de alimentos, lo que demuestra la incapacidad de los gobiernos tanto municipales como departamentales de realizar un análisis situacional y plantear soluciones concretas y acordes con el contexto uribiero.

Todo esto se ve reflejado en diferentes auditorías realizadas por la Contraloría General de La República, en las cuales se afirma que “el ente territorial no alcanzó las coberturas mínimas en los sectores priorizados (...), debido a que las estrategias o programas no fueron efectivos, lo que no ha permitido el cumplimiento de estas metas” (Colombia, Contraloría General de la República, 2012). Uno de los principales temas que tenía prelación era la reducción de la mortalidad infantil a un 1%, lo que no se efectuó; ya que según afirmaciones de esta misma entidad solo

se logró cumplir en un 53,81% el alcance de este índice, lo que muestra de manera acertada la ineficacia e ineficiencia de estas administraciones.

### **3.2.2. ¿Una legitimidad condicionada a la capacidad del gobierno?**

Como ha sido mencionado en el marco conceptual del presente trabajo, la eficacia y eficiencia del gobierno podrían considerarse como los aspectos más importantes pero no son los únicos determinantes de la capacidad del Estado para resolver las demandas de la ciudadanía. La gobernabilidad también está determinada por la legitimidad que tiene el gobierno y las estrategias implementadas por el mismo, tal aprobación está dada por la ciudadanía que se considera el actor y receptor principal de los esfuerzos realizados por las diferentes administraciones.

En esa medida se encontró, que el 93% de la población uribiera encuestada considera que el mayor obstáculo para conseguir los alimentos es la falta de recursos económicos (ver Anexo 21), lo cual permite ver que las comunidades son conscientes de los altos niveles de pobreza y las condiciones en las que se encuentra la población del municipio, sin embargo no se tiene consideración del desabastecimiento que sufre el mismo. Esto se corrobora por el hecho de que la muestra poblacional afirma que del total de su sueldo, el 93% invierte la mitad o más de la mitad en la compra de alimentos (ver Anexo 15), lo que podría justificarse en el hecho de que el 46% considera que los alimentos se encuentran en un alto precio (ver Anexo 20).

Asimismo los habitantes uribieros adjudican una relación entre la poca respuesta de las administraciones locales y dichos problemas de acceso a los alimentos, ya que el 90% de los encuestados piensa que el gobierno no ha emprendido las acciones necesarias para solucionar el problema de hambre y desnutrición que se vive en el municipio (ver Anexo 24), por lo que según estos resultados la legitimidad de las entidades territoriales en materia de seguridad alimentaria se encuentra cuestionada totalmente.

Lo anterior puede estar expresado en el reducido conocimiento que tiene la población de los programas o estrategias que ha emprendido el gobierno en materia de seguridad alimentaria, ya que más del 90% de los encuestados no están enterados de algún programa para la erradicación del hambre o la puesta en marcha de estrategias para la generación de procesos productivos realizados por el gobierno (ver Anexos 22 y 23).

Se hizo pertinente entonces preguntar sobre las principales fuerzas de trabajo en la que se desempeñan los encuestados, en las que sorpresivamente los porcentajes más bajos tenían relación con los recursos productivos de la región, pastoreo (5%), artesanías (12%), pesca (3%) (ver Anexo 12), lo que puede explicarse por el total desconocimiento de los programas anteriores, y además, lo que supone los pocos incentivos económicos que tiene el hecho de trabajar en estos espacios que de ser mejorados podrían considerarse como generadores de riqueza y autosostenibilidad, por lo que es posible afirmar que el gobierno ha emprendido proyectos sin espacios fuertes de divulgación que permitan a la comunidad acceder a dichos beneficios, lo que reafirma la ilegitimidad del mismo.

Acá hay una fuerte problemática, pues las acciones que el gobierno ha emprendido en materia de seguridad alimentaria podrían considerarse ilegítimas y su capacidad para satisfacer las necesidades de las personas estaría enteramente cuestionada.

### **3.2.3. ¿Estrategias estables en el tiempo y entre niveles territoriales?**

Un tercer factor determinante de la Gobernabilidad, que se ha incluido en esta investigación, es la estabilidad, la cual se ha tornado importante ya que a pesar de que una estrategia o medida sea considerada buena para la solución de los problemas de seguridad alimentaria, al no ser secundada por los demás entes territoriales o las administraciones venideras pierde legitimidad y sobre todo eficacia.

Se hacen presentes dos problemas fundamentales en este componente para el caso de Uribia, el primero, es la discontinuidad entre una administración y otra de las estrategias en el marco de seguridad alimentaria y el segundo es una descoordinación existente entre las entidades territoriales, es decir, entre el municipio, el departamento y la Nación, haciendo más difícil la puesta en marcha de estrategias a largo plazo y de gran espectro, puesto que no se ha considerado que la escasez de recursos podría encontrar solución en la articulación de todos los espacios locales en pro de una misma alternativa.

La primera problemática se refleja en el caso de La Guajira por la inexistencia de un Plan de Seguridad Alimentaria y Nutricional a nivel departamental, debido a inestabilidad de las administraciones, según lo afirmado por Alicia Soto, esto se da ya que al cambiar los gobiernos no se mantienen las estrategias que habían trabajado los anteriores<sup>21</sup>. Lo que supone un problema de estabilidad amplio, ya que esta discontinuidad podría ser una de las causas de ineficacia a la hora de plantear las políticas que solucionan el problema de inseguridad alimentaria.

De igual forma, Rosa Valdeblanquez plantea que todos los alcaldes llegan al municipio de Uribia con un planteamiento distinto dejando de lado lo que administraciones anteriores ya habían logrado (R. Valdeblanquez, comunicación personal, 6 de Abril de 2015), lo que no ha permitido que las estrategias que se han implementado cumplan un ciclo, por lo que no se genera un verdadero impacto social y no se consolidan como políticas de Estado.

---

<sup>21</sup> Para mayor entendimiento de esta idea se hace preciso traer de manera textual lo dicho por Alicia Soto en este punto: “también dejando claro que el departamento actualmente no tiene un documento que se llame plan de seguridad alimentaria y nutricional para el departamento de La Guajira, porque se supone que el departamento formuló uno en el 2008 que iban desde el 2008 al 2015 pero como eran dos administraciones distintas, tú sabes que los gobiernos tienen ese problema si no se establecen como políticas dentro del territorio un gobierno dice aquello no sirve y viene y dice lo que sirve es lo mío, y no mantiene la política que el otro ha establecido, vuelvo y te repito no estaba establecida como política porque en el departamento no hay una política de seguridad alimentaria y nutricional, mira que no hay dos cosas fundamentales, un plan de seguridad alimentaria y nutricional estructurado y aterrizado a toda la situación que tiene que ver con seguridad alimentaria y nutricional de este departamento” (A. Soto, comunicación personal, 1 de Abril de 2015).

El director de planeación, en relación con lo anterior, afirma que en el municipio se le ha dado prevalencia a la visión del desarrollo basada en la parte económica, lo que él explica como la priorización de obras de construcción, tales como la pavimentación, que generan resultados a corto plazo que pueden ser mostrados por los gobernantes en su mismo periodo de gobierno, dejando relegado los proyectos que se enfocan en la disminución de la brecha social existente en el territorio (R. Frías, comunicación personal, 6 de Abril de 2015). Esta visión cortoplacista ha disminuido la capacidad de las administraciones locales para responder a las necesidades de la ciudadanía, ya que se le ha dado mayor importancia a proyectos de bajo impacto.

En cuanto al segundo problema, la falta de coordinación es una de las debilidades institucionales más fuertes del territorio en cuestión, sin embargo en la actual administración departamental se ha venido trabajando para ampliar las redes de comunicación entre las entidades por medio de la participación de todos los alcaldes en los consejos de Política Social, estos han ampliado los espacios de deliberación, empero el tema de seguridad alimentaria hizo parte de la agenda solo hasta el año 2013, siendo evidente la priorización del mismo a raíz del boom mediático, antes mencionado.

Ahora bien la secretaria de salud municipal se encuentra contraria a esta perspectiva, ya que afirma que muchas veces han intentado abrir comunicación con el nivel departamental para conocer los programas que se han implementado en materia de seguridad alimentaria, tales como el Pan Guajiro, y no han recibido respuesta satisfactoria, por lo que la información que tienen no es oficial y deviene de lo que se escucha decir en las calles<sup>22</sup> (V. Mendoza, comunicación personal, 30

---

<sup>22</sup>A la pregunta de qué programas de índole departamental se han implementado en el municipio y como se ha dado la coordinación entre las dos administraciones locales, responde expresamente: "Supe del año pasado del PAN, estaba como siempre el año pasado pedíamos a través de un oficio a la Secretaría de Salud Departamental que nos comunicara sobre esos programas porque en la secretaría queríamos saber cómo estaban esos programas y hasta donde ellos llegaban, cuál era la población beneficiada, pero nunca tuvo respuesta positiva, lastimosamente este año no tengo conocimiento todavía ni siquiera por fuera como me enteré el año pasado de que exista este

de Marzo de 2015). A todas luces, pareciera ser que los consejos de política social no están cumpliendo su función, ni de participación, ni en la consecución de acciones de manera intersectorial teniendo en cuenta todos los funcionarios involucrados.

Pasando a la relación de las entidades locales con el nivel Nacional, Gonzalo Araujo responde expresamente: “Ellos vienen se toman una foto y se van” (G. Araujo, comunicación personal, 27 de marzo de 2015), ante la pregunta de cómo se da la coordinación con la Nación, lo que ha sido afirmado no solo por este funcionario sino por varios más que aseveran la necesidad que hubo de declararse en calamidad pública y que fueran publicitados todos los aspectos negativos del municipio y del departamento para que las entidades nacionales se hicieran presentes en el territorio. Esta pasmosa realidad reafirma los problemas de estabilidad, ya que es necesario que se muestren situaciones alarmantes y que muchas personas de la comunidad se vean afectadas para que haya una apuesta por solucionar el problema de inseguridad alimentaria en el municipio.

Lo anterior muestra las fuertes falencias que supone la inestabilidad en el contexto trabajado, puesto que esta ha llevado a una baja eficiencia/eficacia y a fuertes problemas de legitimidad, lo que se reafirma con el hecho de que el norte de La Guajira ha sido estigmatizado y sacado a la luz solo por los aspectos negativos.

#### **4. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES**

Habiendo revisado el panorama en materia de gobernabilidad y seguridad alimentaria por medio del análisis de los diferentes factores (Eficacia/eficiencia, Legitimidad, Estabilidad) se ha llegado a concluir que se encuentran falencias en

---

proyecto, por lo menos el año pasado no me lo comunicaron oficialmente nos enteramos porque pues era aquí pero si queríamos tener conocimiento de cuál era esa población beneficiada hasta donde iba precisamente por lo que te dije hace un momento para que la población no repita los beneficios porque son muchos y cada quien pues debe acceder a un beneficio” (V. Mendoza, comunicación personal, 30 de Marzo de 2015).



cada uno de estos componentes, que hacen parte del concepto de gobernabilidad, que no ha permitido que se llegue al alcance de una seguridad alimentaria.

En primera medida, es innegable la situación de ingobernabilidad en materia de alimentación en la que se encuentra este territorio, ya que el condicionante mínimo para alcanzar eficacia/eficiencia, al momento de solucionar las diferentes problemáticas, es la capacidad de formular políticas públicas e incluso estrategias que mejoren los escenarios de vida de los ciudadanos, lo cual no se evidencia en el caso de Uribia, ya que la problemática, como ha sido expuesto anteriormente, se ha ido acrecentando sin mostrar un cambio significativo que permita legitimar las soluciones que han sido implementadas hasta el momento, lo que deja a las administraciones locales de Uribia fuera de la categorización que se plantea como gobernabilidad positiva o negativa.

El principal problema radica en la formulación de políticas públicas, condicionante base para la gobernabilidad, porque desde el inicio, las administraciones locales han restado importancia al análisis situacional, al diagnóstico y la identificación de recursos, esenciales para la concreción de políticas ajustadas al contexto. Lo que se ha reflejado en el hecho de que se le ha dado prevalencia a las soluciones asistencialistas, que no consideran las características propias de la población, del territorio y sobre todo las causas estructurales de la falta de disponibilidad y acceso a los alimentos.

Lo anterior no ha permitido que se expresen mayores resultados, ya que se han implementado soluciones para resolver la contingencia por lo que han sobresalido las alternativas cortoplacistas, dejando de lado la importancia de considerar diferentes estrategias de largo plazo que permitan a los ciudadanos apropiarse de los recursos productivos de la región que podrían ser el camino de llegada al autosostenimiento de la población.

Es posible concluir que la ineficiencia e ineficacia están generando un estado de ingobernabilidad en materia de seguridad alimentaria en el municipio de Uribia, mostrando que el Estado no refleja las capacidades necesarias para emprender estrategias aptas para resolver las necesidades de la ciudadanía en este ámbito.

Ahora bien, se hace presente el hecho de que la gobernabilidad no solo depende de la eficacia/eficiencia, sino que encierra dos factores más que se condicionan entre sí, legitimidad y estabilidad, en el primero de ellos se evidencia que para el caso de gobernabilidad en seguridad alimentaria del municipio, la actuación de las administraciones públicas en materia de alimentación es ilegítima, lo que se determina por el desconocimiento social de las diferentes estrategias y el desmerito que le dan los habitantes del territorio uribiero a estas soluciones. Con relación a la estabilidad se hace presente la poca continuidad que le dan los gobiernos a estrategias anteriores aun si estas llegaran a ser efectivas, además de la coordinación precaria entre los diferentes entes territoriales, los cuales no buscan cohesionarse y actuar conjuntamente a favor de la solución de los problemas de seguridad alimentaria del municipio.

Se necesita entonces de los tres factores para generar un espacio de gobernabilidad en este contexto, puesto que a pesar de que la eficiencia/eficacia pareciera ser el eje central, tanto la legitimidad como la estabilidad permiten consolidar las capacidades de los gobiernos de responder a las necesidades de los ciudadanos. Se trata de formular e implementar políticas publicas coherentes con el entorno y que consideren todos los escenarios que encierra el problema, sin embargo, no es suficiente con que esta estrategia esté bien planteada si no se da a conocer, si pocos son los beneficiados y si los ciudadanos no la consideran correcta, como tampoco funciona si a pesar de su excelente diseño no se convierte en una política o solución de Estado y no de gobierno, donde se de una articulación de todos los entes territoriales, que permitan la conjugación de recursos y esfuerzos hacia un solo fin.

Siendo conscientes de lo anterior y tratando de resolver el tercer objetivo que guía esta investigación, se hace necesario entonces proponer algunas recomendaciones que servirán de ayuda al momento de plantear próximas estrategias en el ámbito de seguridad alimentaria.

En primera instancia se hace urgente la realización de un diagnóstico de la población y su situación, tratando de abordar las causas estructurales que están perpetuando el problema de inseguridad alimentaria. Para entenderlo y tratarlo es necesario conocerlo a fondo y sobre todo tener una caracterización general de la población afectada. Renglón seguido, se hace obligatoria la realización de un mapeo de la situación, que brinde especificidades sobre el territorio, tratando de identificar cuáles han sido los grupos poblacionales y las zonas más afectadas. Se entiende que para el municipio de Uribia esto supone una tarea compleja por la amplitud y dispersión del territorio, sin embargo se hace esencial para el desarrollo de futuras acciones.

Siguiendo lo anterior se propone la utilización de un Diagnostico Rural Participativo (DRP), el cual “es un conjunto de técnicas y herramientas que permite que las comunidades hagan su propio diagnóstico y de ahí comiencen a auto-gestionar su planificación y desarrollo” (Expósito, 2003, pág. 7). Es así como se pretende generar un empoderamiento de la comunidad, reconociendo que estos son las principales fuentes de información, ya que a través de sus vivencias podrían reconocer de manera acertada sus problemas y cuáles son las principales causas de los mismos.

Una de las ventajas del DRP, y que podría explicar por qué esta sería una buena forma de tratar el tema de la seguridad alimentaria, es que “apunta hacia una multidisciplinariedad. Es ideal para establecer nexos entre sectores, tales como: (...) ganadería y agricultura, salud, educación y otros más” (Expósito, 2003, pág. 11).

Como ha sido planteado anteriormente, la seguridad alimentaria encierra un grupo de determinantes que deben ser conjugados y considerados a la hora de emprender cualquier estrategia, en esa medida es necesario el planteamiento de una herramienta que permita que todos los aspectos sean tratados con igual atención, ya que para el caso de Uribia, el problema de inseguridad alimentaria se desarrolla a partir de las diferentes causas estructurales tratadas con anterioridad.

Este enfoque participativo le da gran importancia a las diferentes percepciones con el fin de llegar a acuerdos comunes, lo que a la vez podría generar mayor legitimidad en las decisiones, ya que al ser las mismas comunidades las que realizan la identificación de las causas estructurales del problema de inseguridad alimentaria, sus requerimientos se verán reflejados en los proyectos a emprender, por lo que la legitimidad del gobierno se verá incrementada.

Para el caso concreto de las comunidades rurales de Uribia se podrían utilizar técnicas del DRP como *“Hazlo tú mismo”*, la cual consiste en que personas externas a la comunidad hagan parte de la cotidianidad de los mismos, en vez de formular diferentes preguntas que no generen una verdadera conexión entre los participantes del proceso, esto permitirá que las personas estén más dispuestas a colaborar; también es posible hacer uso de *“realización de mapas y maquetas”* por medio de los cuales la población pueda reconocer el espacio territorial donde habitan y de esta forma determinar donde encuentra estas las mayores dificultades y cuales espacios podrían servir para desarrollar diferentes proyectos productivos.

Estrategias como estas podrían funcionar bien con comunidades indígenas, ya que se les adjudica un papel central en la construcción social, tema que para ellos es de fundamental importancia. Sin embargo, estos espacios no pueden estar alejados de las administraciones locales, por lo que se necesita una cohesión entre los funcionarios públicos y la comunidad con el fin de reafirmar el deber de los mismos en la generación del DRP. Por lo tanto se hace pertinente la capacitación e integración que permitan a los funcionarios tener conocimiento de las diferentes

estrategias y que de igual forma puedan hacer aportes sobre los problemas y soluciones para la mejora de esta condición.

Específicamente para el problema de inseguridad alimentaria, se propone la creación de las Reservas Alimentarias Locales como en el caso africano, puesto que se trata de “iniciativas colectivas formales o informales creadas y gestionadas por los pequeños productores con el objetivo de mejorar la disponibilidad y el acceso al alimento” (Pons & Itzár, s.f., pág. 12). Lo anterior con el fin de salvaguardar a las personas que se encuentran en estado de vulnerabilidad para que al momento de ser necesario, sean utilizados los alimentos en reserva para la mejora de las condiciones de la población.

El mayor aporte de esta iniciativa es la capacidad de pensar localmente, lo que podría permitir explotar todo el potencial que tiene la Guajira. A pesar de que en la zona norte se dan fuertes problemas en cuanto a los espacios para la agricultura, sería posible a través de estas reservas hacer diferentes acuerdos municipales que permitan a las jurisdicciones del sur del departamento abastecer a los habitantes que hacen parte de los territorios más vulnerables, en esa medida se da entrada a la cooperación entre los diferentes entes territoriales, generando una mirada más contextual.

Esta apuesta permitirá la mejor formulación e implementación de políticas públicas en torno al tema de seguridad alimentaria, no solo en el municipio de Uribia, sino que podría servir de guía para revisar otros casos similares. Además deja abierta muchos espacios para seguir investigando en torno a un tema que es de vital importancia no solo a nivel local sino en los diferentes espacios de gobierno.

## BIBLIOGRAFIA

- Aguilar, L. F. (2010). *GOBERNANZA: El nuevo proceso de gobernar*. Mexico: Fondo de Cultura Económica.
- Alcántara, M. (1995). *Gobernabilidad, crisis y cambio*. Chile: Fondo de Cultura Económica .
- Araujo, G. (27 de Marzo de 2015). Secretario de Salud Departamental. (M. A. Zúñiga, Entrevistador)
- Arenas, Natalia. (25 de Abril de 2014). Así se nutren los aliados de "Kiko" Gómez con la desnutrición en La Guajira. *La Silla Vacía*.
- Banco Mundial; ASDI; NORAD; PNUD. (2004). Vulnerabilidad, pobreza e inseguridad alimentaria. En B. Mundial, ASDI, NORAD, & PNUD, *Análisis de la Pobreza y la Seguridad Alimentaria Nutricional en Nicaragua* (págs. 53-89).
- Borras, F. (2013). *Homenaje a Joan Prats*. Recuperado el 5 de Mayo de 2015, de Actualidad Local Celadel: <http://actualidadlocal.celadel.org/2010/12/homenaje-joan-prats-i-catala.html>
- Camou, A. (1995). *Gobernabilidad y Democracia*. Instituto Federal Electoral.
- Colombia. (2008). Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (Conpes Social 113). Colombia.
- Colombia, Congreso de Colombia. (21 de Diciembre de 2001). *Ley 715 de 2001*. Recuperado el 8 de Mayo de 2015, de <http://www.minhacienda.gov.co/portal/page/portal/HomeMinhacienda/presupuestogeneraldeLANACION/Normativapresupuesto/Leyes/Ley%20715%20de%20diciembre%2021%20de%202001>
- Colombia, Congreso de la República. (27 de Diciembre de 2007). *LEY 1176 DE 2007*. Recuperado el 8 de Mayo de 2015, de <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=28306>

- Colombia, Consejo Nacional de Política Económica Social. (31 de Marzo de 2008). *POLÍTICA NACIONAL DE SEGURIDAD ALIMENTARIA Y NUTRICIONAL (PSAN)*. Bogotá DC.
- Colombia, Contraloría General de la República. (2012). *Informe de Auditoría: Regalías directas del municipio de Uribia - La Guajira Vigencia 2011*.
- Colombia, Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas (DANE). (s.f.). *Necesidades Básicas Insatisfechas -NBI-*. Recuperado el 5 de Mayo de 2015, de DANE: <http://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-sociales/necesidades-basicas-insatisfechas-nbi>
- Colombia, Departamento para la Prosperidad Social, Programa Mundial de Alimentos. (Mayo de 2014). *Mapeo y Análisis de Vulnerabilidad a la Inseguridad Alimentaria y Nutricional - Departamento de La Guajira 2013* . .
- Colombia, Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial. (Febrero de 2003). *Desertificación y Sequía. Primera Jornada Nacional de Sensibilización* . Recuperado el 6 de Mayo de 2015, de Ministerio de Ambiente : [https://www.minambiente.gov.co/images/BosquesBiodiversidadyServiciosEcosistemicos/pdf/Zonas-Secas/5639\\_010610\\_memo\\_primer\\_taller\\_uncd.pdf](https://www.minambiente.gov.co/images/BosquesBiodiversidadyServiciosEcosistemicos/pdf/Zonas-Secas/5639_010610_memo_primer_taller_uncd.pdf)
- Cundinamarca, Secretaría de Planeación Departamental. (2005). *Guía metodológica para la definición de Políticas Públicas en el departamento de Cundinamarca*. Recuperado el 24 de Abril de 2015, de Secretaría de Planeación de Cundinamarca: [http://www.planeacion.cundinamarca.gov.co/BancoMedios/Documentos%20PDF/pp\\_gu%C3%ADa%20metodol%C3%B3gica%20dise%C3%B1o%200conpes\\_gc\\_noviembre\\_2005.pdf](http://www.planeacion.cundinamarca.gov.co/BancoMedios/Documentos%20PDF/pp_gu%C3%ADa%20metodol%C3%B3gica%20dise%C3%B1o%200conpes_gc_noviembre_2005.pdf)
- Departamento Administrativo de Planeación de La Guajira. (2014). *Evaluación y seguimiento morbi - mortalidad y bajo peso al nacer por desnutrición. Departamento de La Guajira*. Riohacha.
- El Espectador. (23 de Septiembre de 2014). *Los pecados de Transmilenio*. Recuperado el 9 de Mayo de 2015, de El Espectador:

<http://www.elespectador.com/noticias/bogota/los-pecados-de-transmilenio-articulo-518326>

- Expósito, M. (2003). *Diagnóstico Rural Participativo Una guía práctica*. Santo Domingo: Centro Cultural Poveda.
- FAO . (junio de 2006). Seguridad alimentaria . *Informe de políticas*.
- FAO. (2011). *Una introducción a los conceptos básicos de la seguridad alimentaria*.
- Federación Colombiana de Municipios. (s.f.). *Ranking Municipal de La Guajira*. Recuperado el 8 de Mayo de 2015, de [http://www.manaure-laguajira.gov.co/apc-aa-files/65393165343166346135306435306331/GacetaLa\\_Guajira.pdf](http://www.manaure-laguajira.gov.co/apc-aa-files/65393165343166346135306435306331/GacetaLa_Guajira.pdf)
- Frias, R. (6 de Abril de 2015). Director del Departamento Administrativo de Planeación . (M. A. Zúñiga, Entrevistador)
- González, P. (2006). Colonialismo interno [Una Redefinición]. En A. Boron, J. Amadeo, & S. González, *La teoría marxista hoy: problemas y perspectivas* (págs. 409 - 434). Buenos Aires: CLACSO.
- Gutiérrez, J. (2012). Gobernabilidad Democrática Territorial para el Desarrollo Institucional: Una salida a la crisis de la categorización departamental y municipal en Colombia. *Reflexión Política, vol. 14, núm. 28*, 96 - 116 .
- Hernández, R., Fernánde, C., & Baptista, P. (2003). *Metodología de la Investigación* . Mexico: Mc Graw Hill.
- Huntington, S., Watanuki, J., & Crozier, M. (1975). *The Crisis of Democracy: Report on the Governability of Democracies to the Trilateral Commission*. New York: Trilateral Commission (New York University Press).
- Jimenez, W. (2008). El enfoque de políticas públicas y los estudios sobre gobierno. Propuestas de encuentro. *CLAD Reforma y Democracia. No. 41.* , 1 - 14.
- Jiménez, W., Ramírez, C., & Roncancio, P. (2007). *Gobernabilidad y Gobernanza en la Transformación de la Acción Pública*. Bogotá: Escuela Superior de Administración Pública, ESAP.



- Johnson, B., & Onwuegbuzie, A. (2004). Mixed Methods Research: A Research Paradigm Whose Time Has Come. *Educational Researcher*, Vol. 33, No. 7, 14-26.
- Kaufman, D. (2003). *Replanteando la gobernabilidad*.
- La Guajira, Gobernación de la Guajira. (24 de Mayo de 2013). *GOBERNADOR DE LA GUAJIRA YA TIENE FINANCIADO Y ADJUDICADO EL PROGRAMA DE NUTRICIÓN PARA EL DEPARTAMENTO*. Recuperado el 6 de Mayo de 2015, de Gobernación de la Guajira: [http://www.laguajira.gov.co/web/index.php?option=com\\_content&view=article&id=1213:boletin-de-prensa-no-143-de-2013&catid=1:latest-news&Itemid=216](http://www.laguajira.gov.co/web/index.php?option=com_content&view=article&id=1213:boletin-de-prensa-no-143-de-2013&catid=1:latest-news&Itemid=216)
- La Guajira, Gobernación Departamental. (s.f.). *Plan Departamental de Gestión del Riesgo, La Guajira*. Recuperado el 6 de Mayo de 2015
- La Guajira, Secretaria de Salud Departamental. (2012). *ANÁLISIS DE SITUACIÓN DE SALUD (ASIS) DEL DEPARTAMENTO DE LA GUAJIRA, 2011*. Recuperado el 6 de Mayo de 2015, de MinSalud: <http://www.minsalud.gov.co/plandecenal/mapa/Analisis-de-Situacion-Salud-LaGuajira-2011.pdf>
- Martínez, A. (2011). Capacidad de Gobierno en Cucuta. Una aproximación a partir de los planes de Desarrollo Municipal (1995 - 2011) y sus Resultados. Bogotá.
- Martínez, G., & Houghton, J. (2008). La IIRSA: o el mega-ordenamiento de los territorios indígenas. En C. d. CECOIN, *La Tierra contra la muerte. Conflictos territoriales de los pueblos indígenas en Colombia* (págs. 231 - 274). Cecoin.
- May, P. (1993). Claves para diseñar opciones de políticas. En L. Aguilar, *Problemas públicos y agenda de gobierno* (págs. 235 - 256). Mexico: Porrúa.
- Mendoza, V. (30 de Marzo de 2015). Secretaria de Salud Municipal de Uribia. (M. A. Zúñiga, Entrevistador)
- Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial. (2004). *PLAN DE ACCIÓN NACIONAL DE LUCHA CONTRA LA DESERTIFICACIÓN Y LA SEQUÍA EN*

- COLOMBIA. Recuperado el 6 de Mayo de 2015, de PNUD:  
[http://pnud.org.co/img\\_upload/9056f18133669868e1cc381983d50faa/PAN.pdf](http://pnud.org.co/img_upload/9056f18133669868e1cc381983d50faa/PAN.pdf)
- Ministerio de Salud y de Prosperidad Social; FAO. (Febrero de 2013). DOCUMENTO TÉCNICO DE LA SITUACIÓN EN SEGURIDAD ALIMENTARIA Y NUTRICIONAL - SAN. Bogotá DC, Colombia: DaVinci Publicidad y Medios .
- MIRA. (2014). *Informe Final MIRA: Alta Guajira - Uribia (La Guajira)*. Equipo Humanitario Colombia.
- Molina, Y. (2007). La Gobernabilidad en las Américas . En D. (. Brunelle, *Gobernabilidad y Democracia en las Américas. Teorías y prácticas* (págs. 59 - 81 ). Organización Universitaria Interamericana.
- Morales, C. (18 de Abril de 2015). *El exterminio del pueblo Wayuu*. Recuperado el 9 de Mayo de 2015, de EL Espectador:  
<http://www.elespectador.com/noticias/nacional/el-exterminio-del-pueblo-wayuu-articulo-555826>
- Osorio, G. (30 de Marzo de 2015). Secretario de Desarrollo Productivo y Medio Ambiente. (M. A. Zúñiga, Entrevistador)
- Paarlberg, R. (2000). La Gobernabilidad y la Seguridad Alimentaria en la Epoca de la Globalización. *2020 Vision*.
- Peña-Venegas, C., Mazorra, A., Acosta, L., & Pérez, M. (2009). *Seguridad alimentaria en comunidades indígenas del Amazonas: ayer y hoy*. Bogotá: Instituto SINCHI.
- Pineda, J. (5 de Mayo de 2015). *La muerte lenta de la niñez en la Guajira*. Recuperado el 8 de Mayo de 2015, de Universidad de los Andes Colombia:  
[http://cider.uniandes.edu.co/Noticias/2015\\_10/La\\_muerte\\_lenta\\_la\\_Guajira050515.asp](http://cider.uniandes.edu.co/Noticias/2015_10/La_muerte_lenta_la_Guajira050515.asp)
- Pons, G., & Itziar, G. (s.f.). *Primera Línea de Defensa. Un análisis del potencial de las reservas alimentarias locales en el Sahel*. OXFAM.

- Prats, J. (2001). Gobernabilidad Democrática para el Desarrollo Humano. Marco Conceptual y Analítico. *Revista Instituciones y Desarrollo* N° 10, 103 - 148 .
- Prats, J. (2003). El Concepto y el Análisis de la Gobernabilidad. *Revista Instituciones y Desarrollo* N° 14 - 15 , 239 - 269.
- Ramírez, A. (s.f.). *Metodología de la investigación científica*. Pontificia Universidad Javeriana.
- Ramirez, M. (22 de Julio de 2014). “*Ustedes los colombianos se olvidaron de nosotros*”, *reclama palabrero wayúu*. Recuperado el 5 de Mayo de 2015, de Las 2 Orillas: <http://www.las2orillas.co/esa-guajira-que-pareciera-no-existir/>
- RCN la radio. (29 de Julio de 2014). El PAN sólo llega a unos pocos en La Guajira. *RCN la radio*.
- Redondo, C. (30 de Marzo de 2015). Ex Alcaldesa del Municipio de Uribia. (M. A. Zúñiga, Entrevistador)
- Salazar, C. (2009). *Políticas Públicas & Think Tanks*. Konrad Adenau Stiftung.
- Semana. (24 de Julio de 2014). *Alarma en La Guajira por 37.000 niños desnutridos*. Recuperado el 5 de Mayo de 2015, de Semana.com: <http://www.semana.com/nacion/articulo/en-guajira-hay-37000-ninos-con-desnutricion/396788-3>
- Soto, A. (1 de Abril de 2015). Encargada de Salud Pública en la Secretaria de Salud Departamental. (M. A. Zúñiga, Entrevistador)
- Tiller, R. (Abril de 2015). Fundación Cerrejón Guajira Indigena. (M. A. Zúñiga, Entrevistador)
- UNICEF. (2012). *Situación de la infancia y la adolescencia en La Guajira*.
- Uribia, Alcaldía Municipal. (30 de Abril de 2012). Plan Municipal de Desarrollo: comprometidos con Uribia.
- Uribia, Alcaldía Municipal. (14 de Febrero de 2014). Decreto No. 037 del 14 de Febrero de 2014.
- Valdeblanquez, R. (6 de Abril de 2015). Secretaria de Asuntos Indigenas. (M. A. Zúñiga, Entrevistador)

## ANEXOS

### ANEXO 1: Operacionalización de conceptos. Gobernabilidad y Seguridad Alimentaria.

Concepto	Categoría	Variable	Indicador
<b>Gobernabilidad</b>	Eficacia y eficiencia	Adopción oportuna de decisiones	Estrategias puestas en marcha para la solución de la Inseguridad alimentaria
			Momento en el que fueron implementadas dichas estrategias
			Voluntad política para la solución del problema
			Consideraciones tomadas en cuenta a la hora de tomar la decisión
			Resultados obtenidos de dichas intervenciones
			Uso de herramientas para la medición de los resultados de las estrategias utilizadas
	Legitimidad	Aceptación social de las decisiones	Número de personas que conocen algún programa del gobierno en materia de Seguridad alimentaria
			Número de personas que consideran que el gobierno ha actuado de manera correcta para solucionar el problema de Inseguridad alimentaria
	Estabilidad	Trascendencia de las decisiones en el tiempo	Tiempo que llevan las estrategias implementadas
			Continuidad de las estrategias en los dos períodos
			Implementación de políticas de carácter nacional
			Implementación de políticas de carácter departamental
<b>Seguridad alimentaria</b> <sup>23</sup>	Disponibilidad	Estructura productiva de la región	Principales actividades productivas que se dan en Uribe
		Sistemas de comercialización y distribución internos y externos	Medios por los cuales se consiguen los alimentos
			Acuerdos de traslado de alimentos desde otros lugares
			Espacios en los que se puede obtener los alimentos
			Proveniencia de los alimentos
		Factores productivos	Recursos productivos que se pueden encontrar en la región (tierra, financiamiento, agua, tecnología, recursos humanos)
Condiciones ecosistémicas	Situación climática de la región		

<sup>23</sup> Todas las variables e indicadores aquí planteados proceden del acercamiento al concepto realizado por la FAO y el Ministerio de Salud y Prosperidad Social en Colombia. (Ministerio de Salud y de Prosperidad Social; FAO, 2013)

		Factores complementarios	Condiciones de las vías
			Capacidad de comunicación vial dentro del territorio
	Acceso	Nivel y distribución de ingresos	Ingreso promedio de las familias
			Medios por los que las personas consiguen los alimentos
			Promedio de los ingresos destinados a la alimentación
		Precio de los alimentos	Percepción del precio de los alimentos

## ANEXO 2: Entrevista semiestructurada.

CONCEPTO - CATEGORÍA	VARIABLES	POSIBLES PREGUNTAS
Gobernabilidad Eficacia -	Adopción oportuna de decisiones	<p>¿Cómo se ha entendido para este gobierno la Seguridad alimentaria?</p> <p>¿Cómo se encuentra contemplado en el plan de desarrollo la Seguridad alimentaria?</p> <p>¿Es la Seguridad alimentaria considerada como un tema de fundamental atención? ¿Por qué? ¿Qué estrategias se han implementado para el alcance de una Seguridad alimentaria?</p> <p>¿Por qué se decidió la implementación de las mismas?</p> <p>¿Qué aspectos se tuvieron en cuenta para tomar esta decisión?</p> <p>¿Fueron consideradas las características del municipio?</p> <p>¿Fue realizado algún estudio anterior a la implementación de dichas estrategias? ¿Por qué?</p> <p>¿Cuáles son los principales resultados que han encontrado en la implementación de las mismas?</p> <p>¿Qué herramientas se utilizan para medir estos resultados en la población?</p>
Gobernabilidad Estabilidad -	Trascendencia de las decisiones en el tiempo	<p>¿Cuánto tiempo llevan estas estrategias de estar siendo implementadas?</p> <p>¿Ha sido esta una estrategia implementada desde periodos gubernamentales anteriores? ¿Por qué?</p> <p>¿Existen programas de carácter nacional aplicados en el municipio en cuanto a la Seguridad alimentaria?</p> <p>¿Están siendo implementados programas departamentales en el municipio?</p>
Seguridad alimentaria Disponibilidad -	Estructura productiva de la región	<p>¿Cuáles son las principales actividades productivas en Uribia?</p> <p>¿Son estas realizadas por los habitantes?</p>
Seguridad alimentaria Disponibilidad -	Sistemas de comercialización y distribución internos y externos	<p>¿Cuáles son los medios por los cuales se provee de alimentos a los habitantes del municipio?</p> <p>¿Existen algunos acuerdos con otras entidades territoriales para el intercambio, compra y venta de productos?</p> <p>¿De dónde provienen los alimentos que consumen los habitantes?</p> <p>¿Cuáles son los espacios donde se pueden acceder a ellos?</p> <p>¿Son estos suficientes para el número de habitantes?</p>
Seguridad alimentaria Disponibilidad -	Factores productivos	<p>¿Se ofrece algún tipo de financiamiento a los ciudadanos?</p> <p>¿Cuáles son los recursos tecnológicos, humanos, financieros que se ofrecen a los ciudadanos para incentivar el alcance de una Seguridad alimentaria?</p>

<b>Seguridad alimentaria Disponibilidad</b>	-	<b>Condiciones ecosistémicas</b>	¿Cómo son las condiciones climáticas de la región? ¿Afectan estas condiciones el alcance de una Seguridad alimentaria? ¿Qué se ha realizado en esta materia para superar estos problemas?
<b>Seguridad alimentaria Disponibilidad</b>	-	<b>Factores complementarios</b>	¿Cómo se encuentra la comunicación entre la cabecera municipal y las veredas en el municipio? ¿Ha afectado en algo dicha comunicación vial para el alcance de la Seguridad alimentaria? ¿Qué se ha realizado en esta materia para superar el problema?

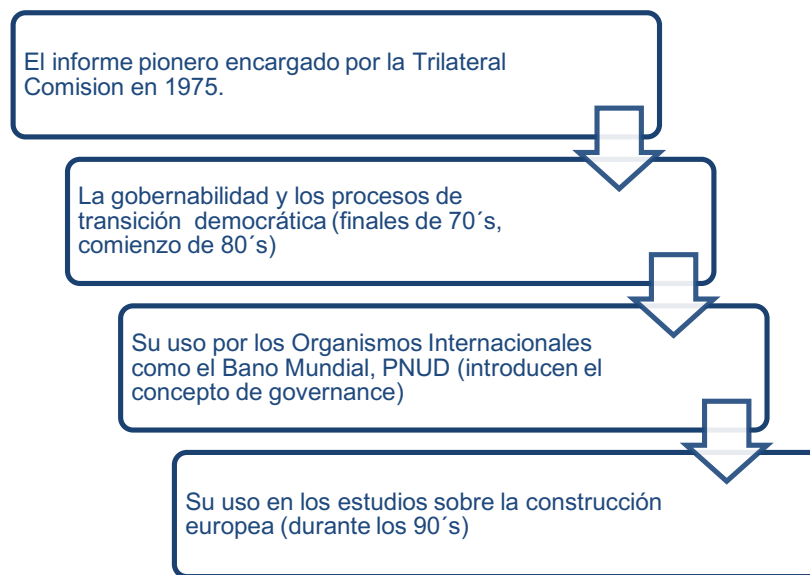
### Anexo 3: Cuestionario para los habitantes de Uribia

1. ¿En qué rango de edad se encuentra?
  - Menor de 19 años
  - 20 – 40
  - 41 – 60
  - Mayor de 60 años
2. ¿Cuántas personas viven en su casa? (Incluyéndose)
  - 1
  - Entre 2 y 4
  - Entre 5 y 8
  - Más de 8
3. ¿Pertenece a algún grupo indígena?
  - Sí. ¿Cuál? \_\_\_\_\_
  - No.
4. ¿En qué actividad se desempeña usted?
  - Pesca
  - Artesanía
  - Pastoreo
  - Siembra
  - comercio
  - Otro. ¿Cuál? \_\_\_\_\_
5. ¿Recibe alguna ayuda del gobierno para la mejor realización de esta actividad?
  - Sí. ¿Cuál?
  - No.
6. ¿En qué rango de ingresos mensuales se encuentra?
  - Menos de \$300.000
  - Entre \$300.001 y 600.000

- Entre 600.001 y 900.000
  - Más de \$900.000
7. ¿Cuánto de su suelo invierte en alimentación?
- Menos de la mitad
  - La mitad
  - Más de la mitad
8. ¿Accede usted a las 3 comidas?
- Si
  - No
9. Si la respuesta anterior es No. ¿Cuál es la razón?
- Falta de dinero
  - Falta de tiempo
  - No encuentra los alimentos
  - Otro: \_\_\_\_\_
10. ¿Cuál es el lugar donde compra sus alimentos la mayoría de las veces?
- Super mercados
  - Mercado publico
  - Tienda del barrio
  - Otro: \_\_\_\_\_
11. ¿Considera usted que dicho lugar tiene todos los alimentos que usted necesita?
- Si
  - No
12. ¿Considera usted que los alimentos en este lugar se encuentran en un buen precio?
- Si
  - No
13. ¿Cuál cree usted que es el problema principal por el cual no es posible acceder a los alimentos?
- Falta de dinero
  - desabastecimiento
  - Costumbres
  - Orden publico
14. ¿Conoce o hace parte usted de algún programa de gobierno que ayude a disminuir el problema del hambre en el municipio de Uribia?
- Sí. ¿Cuál? \_\_\_\_\_
  - No.

15. ¿Conoce o hace parte de algún programa que incentive la pesca, las artesanías, las granjas de cultivo o de animales en el municipio de Uribia?
- Sí. ¿Cuál? \_\_\_\_\_
  - No.
16. ¿Considera usted que el gobierno ha hecho lo correcto para ayudar a la comunidad con el problema de alimentación?
- Sí.
  - No.

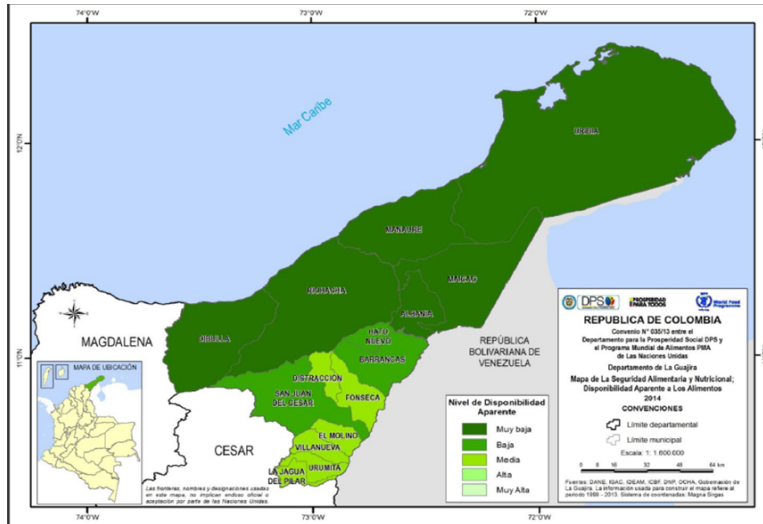
#### Anexo 4: Evolución Histórica del Concepto de Gobernabilidad.



Adaptado de: (Jiménez, Ramírez, & Roncancio, 2007)

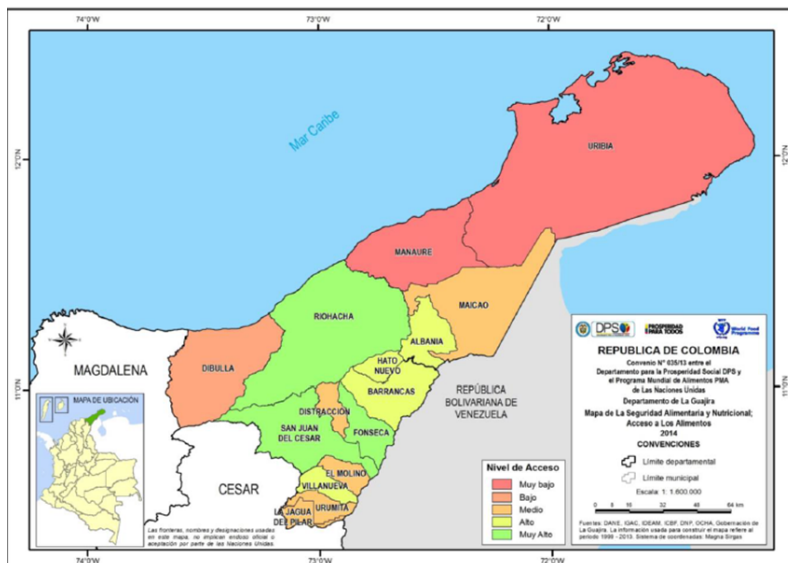


## Anexo 5: Mapa de Disponibilidad aparente de alimentos - Departamento de La Guajira.



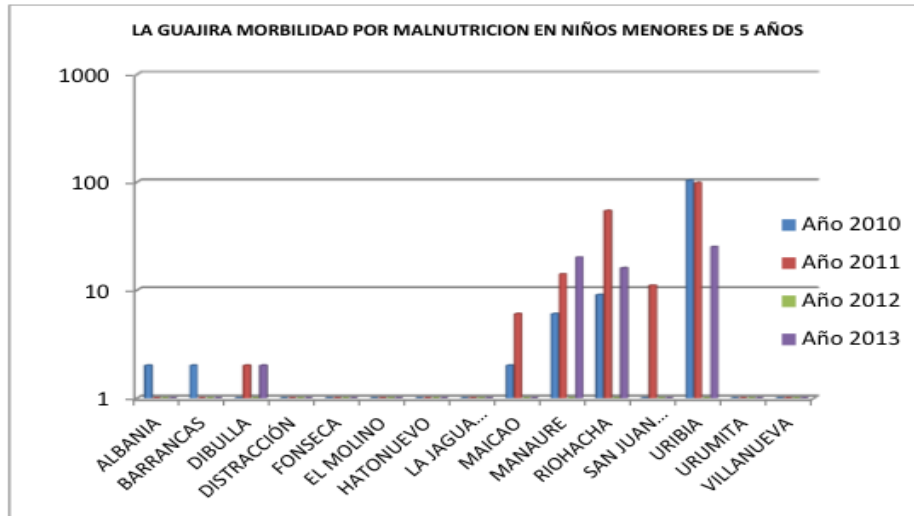
Tomado de: (Colombia, Departamento para la Prosperidad Social, Programa Mundial de Alimentos, 2014)

## Anexo 6: Mapa de Acceso aparente de alimentos - Departamento de La Guajira.



Tomado de: (Colombia, Departamento para la Prosperidad Social, Programa Mundial de Alimentos, 2014)

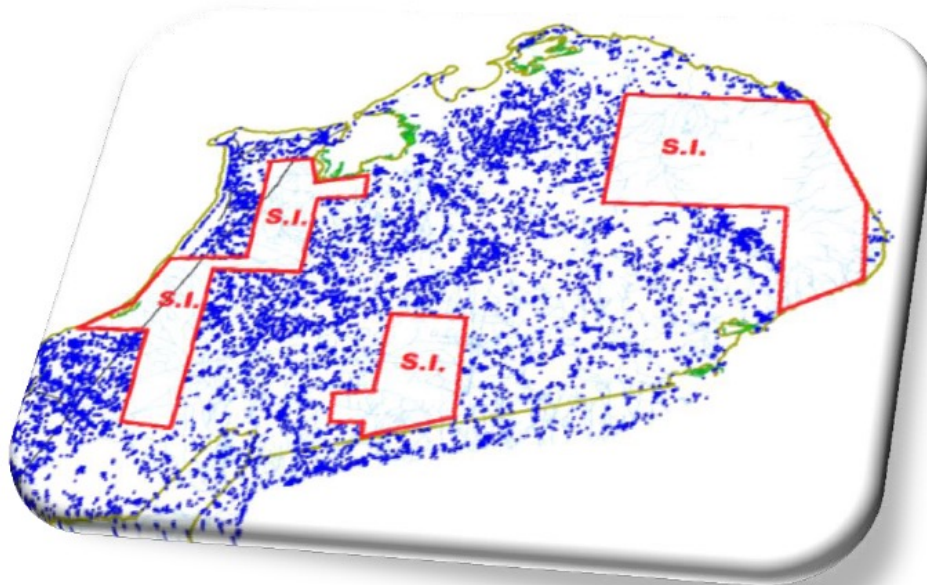
**Anexo 7: Morbilidad por malnutrición en menores de 5 años en el departamento de la Guajira, por municipios.**



Construcción Dirección de planeación Departamento de La Guajira (DAP), con base en datos suministrados por la secretaria de salud departamental SIVIGILA, 2013 (corte parcial semana 47)

Tomado de: (Departamento Administrativo de Planeación de La Guajira, 2014)

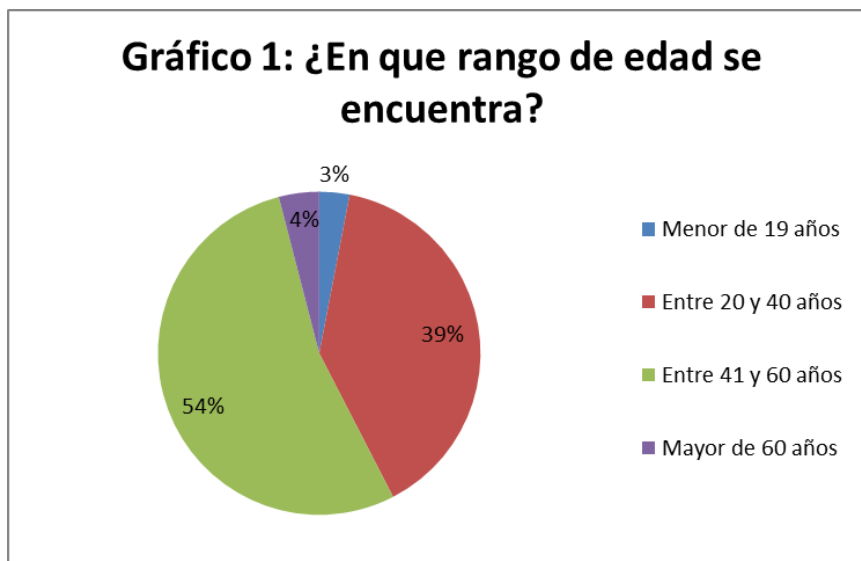
## Anexo 8: Identificación Satelital de Viviendas Wayuu. Municipio de Uribia.



Identificación satelital de viviendas Wayuu Municipio de Uribia, Construcción DAP  
S.I. = Sin identificar

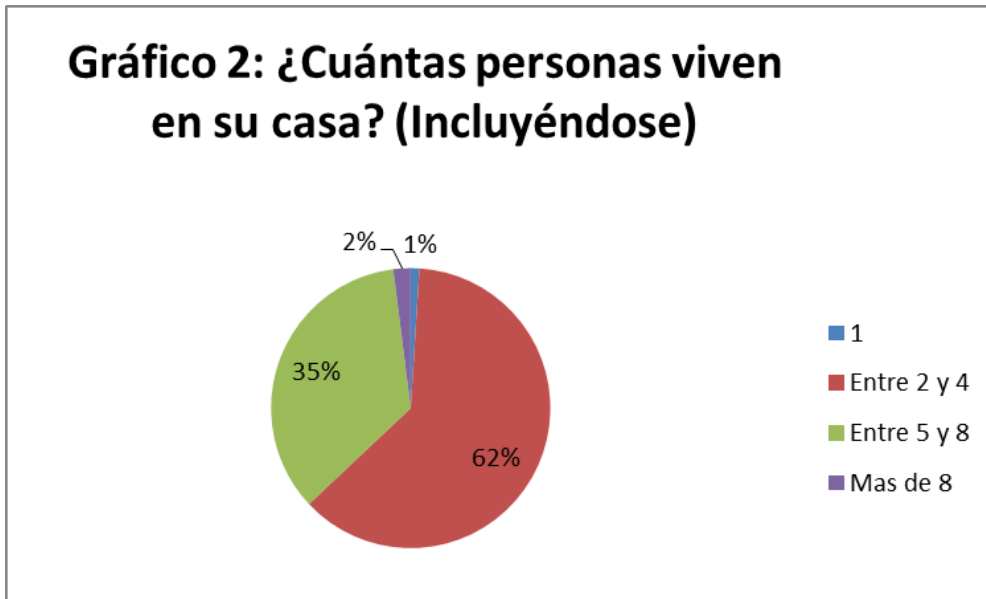
Tomado de: (Departamento Administrativo de Planeación de La Guajira, 2014)

## Anexo 9:



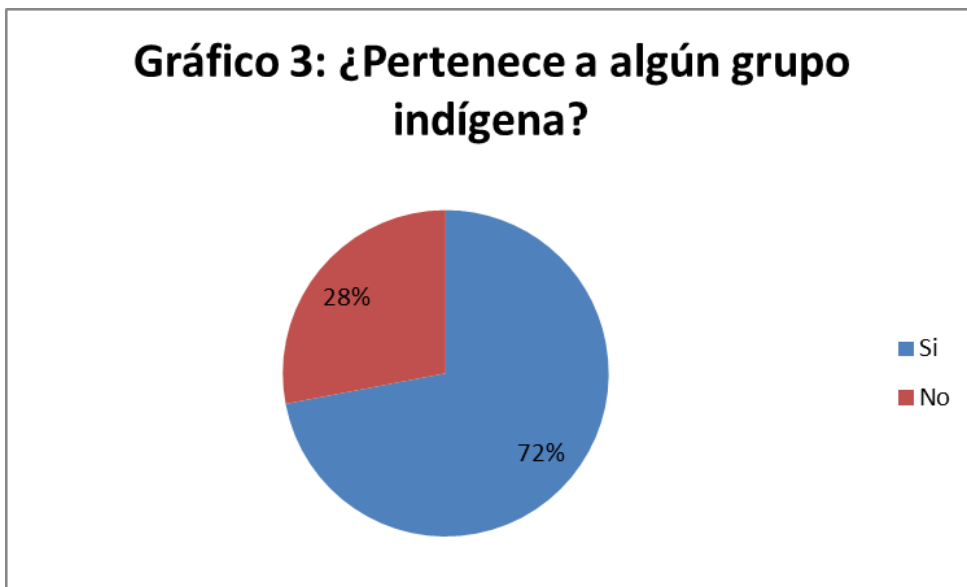
Elaboración propia

**Anexo 10:**



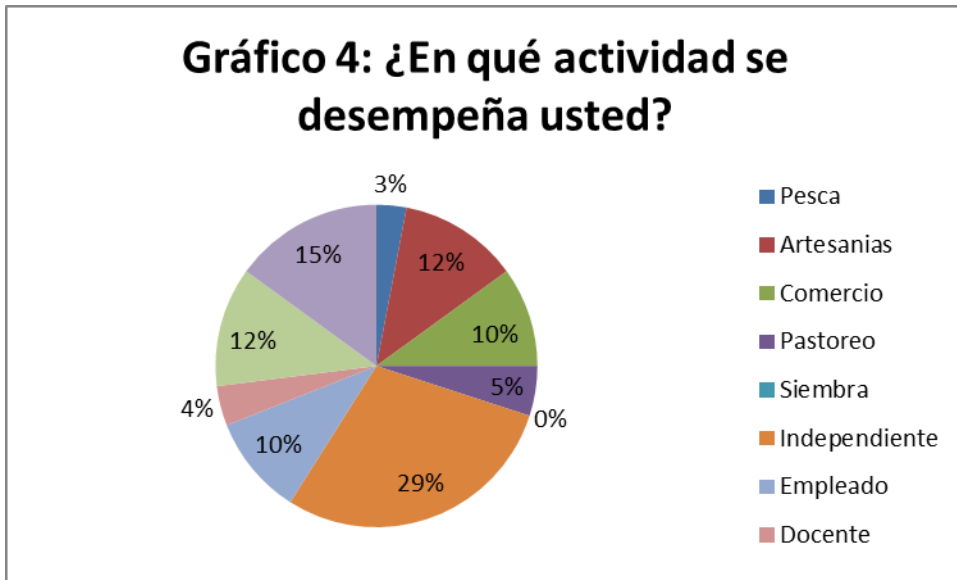
Elaboración propia

**Anexo 11:**



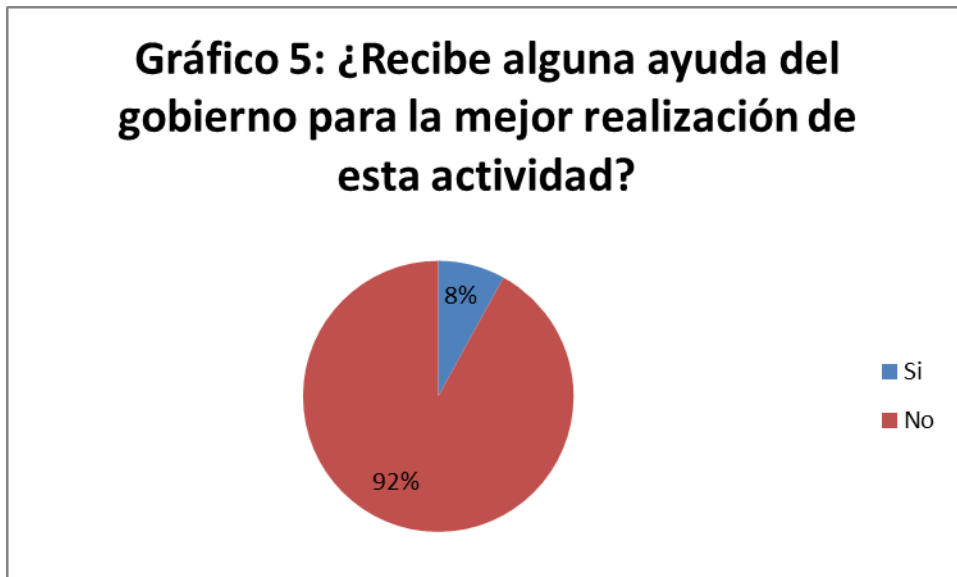
Elaboración propia

**Anexo 12:**



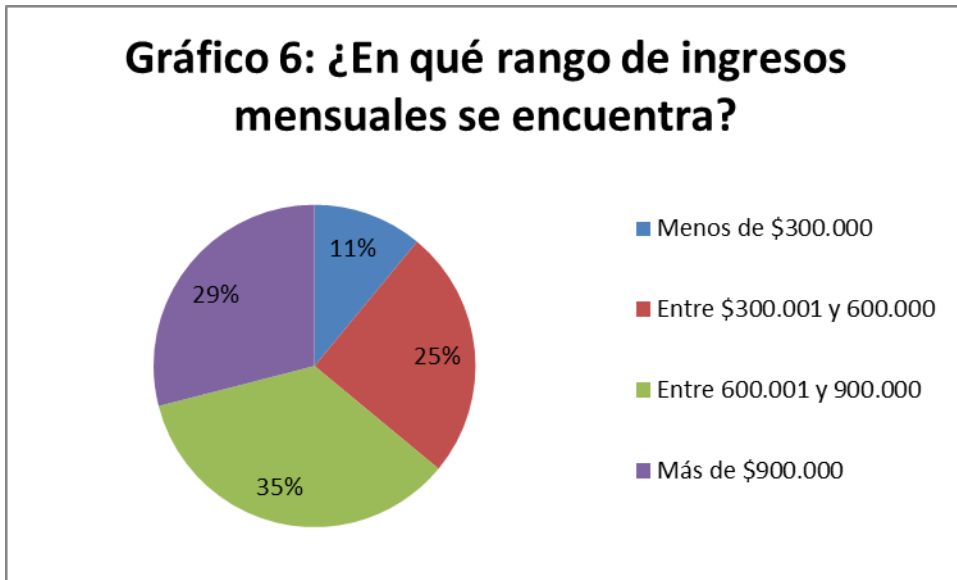
Elaboración propia

**Anexo 13:**



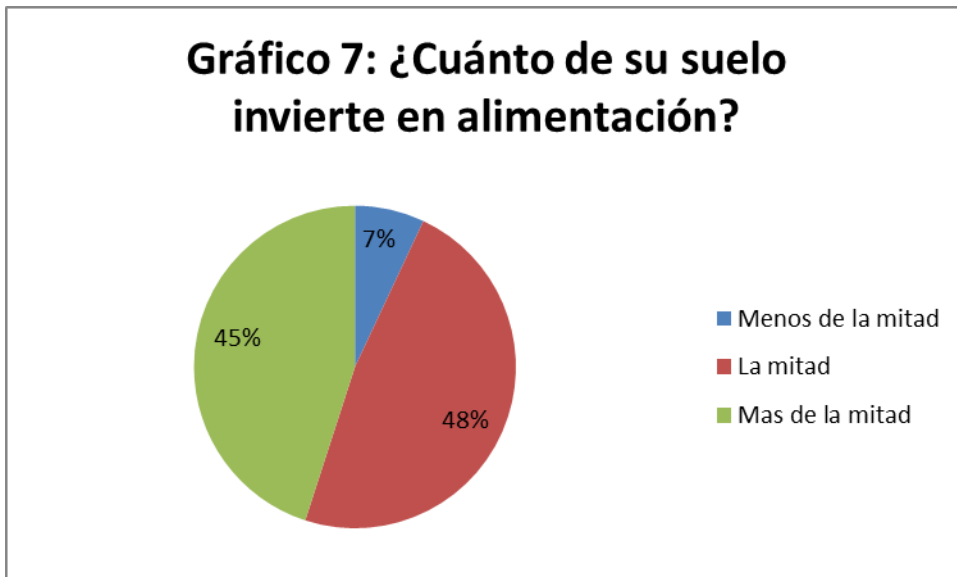
Elaboración propia

**Anexo 14:**



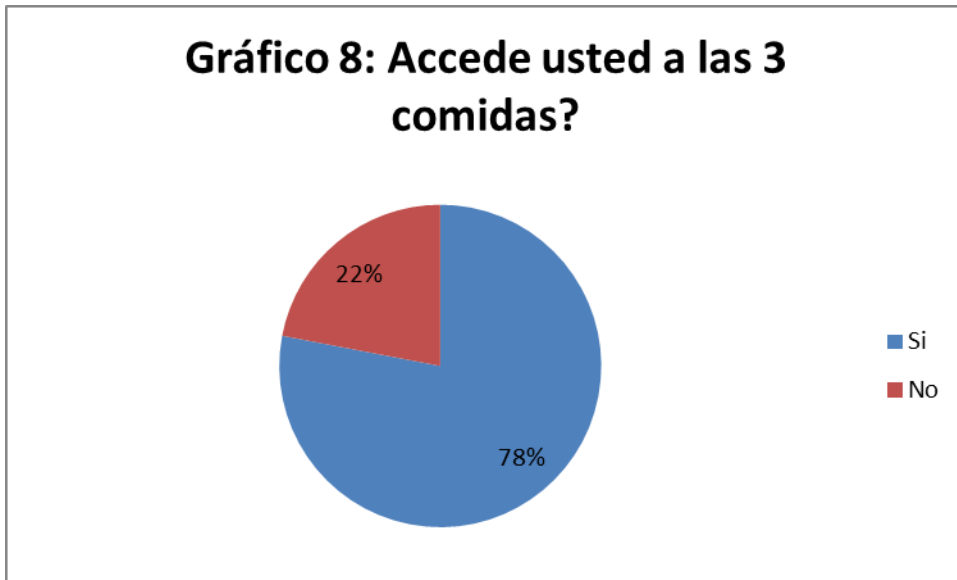
Elaboración propia

**Anexo 15:**



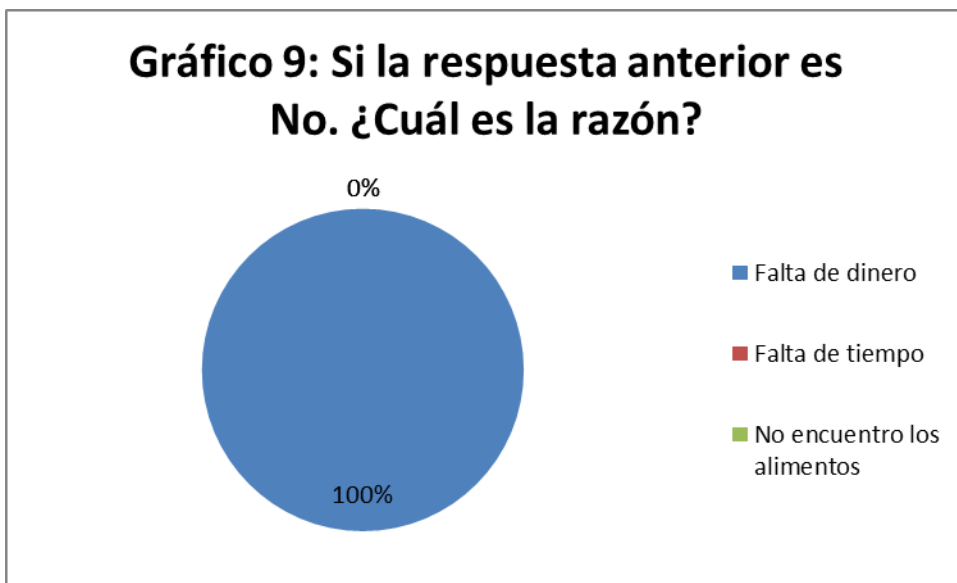
Elaboración propia

**Anexo 16:**



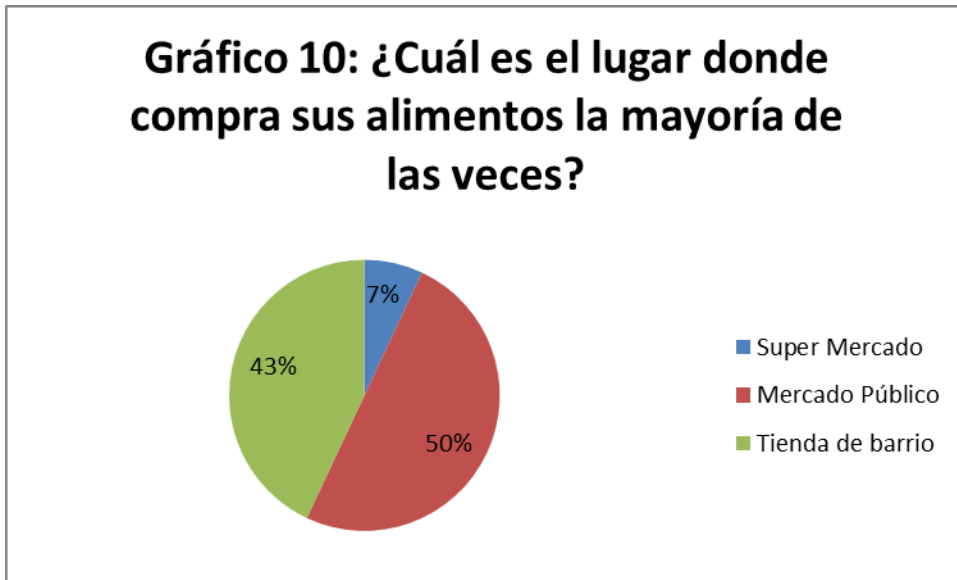
Elaboración propia

**Anexo 17:**



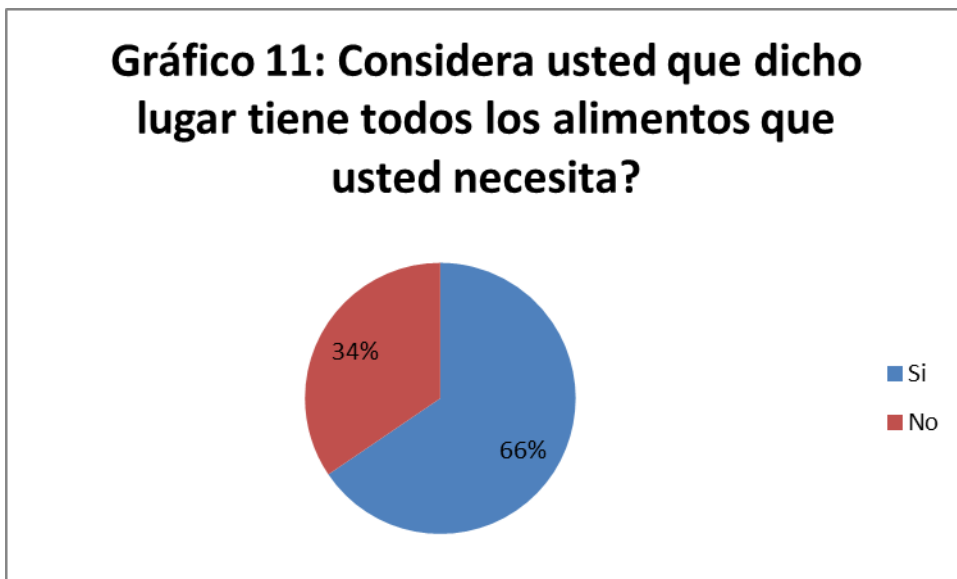
Elaboración propia

**Anexo 18:**



Elaboración propia

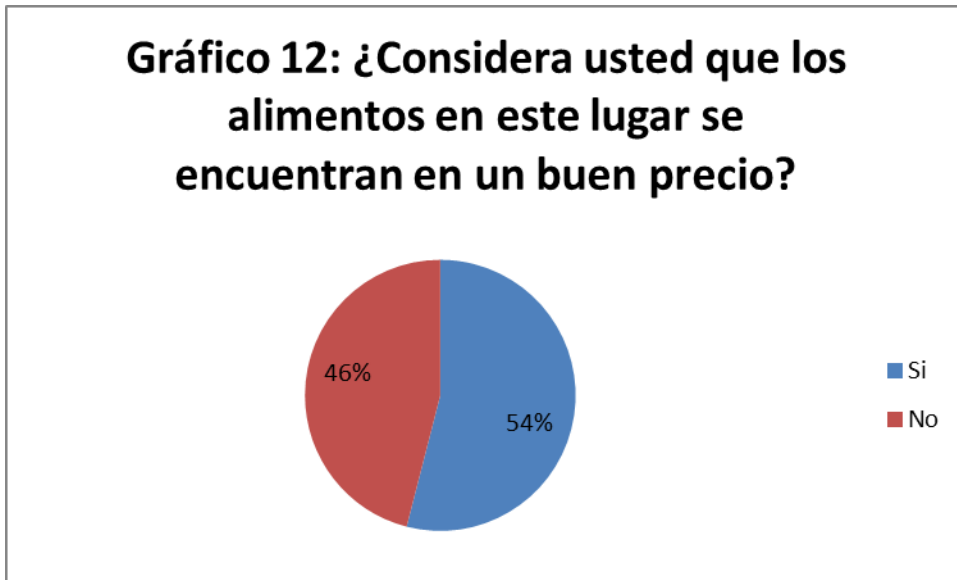
**Anexo 19:**



Elaboración propia

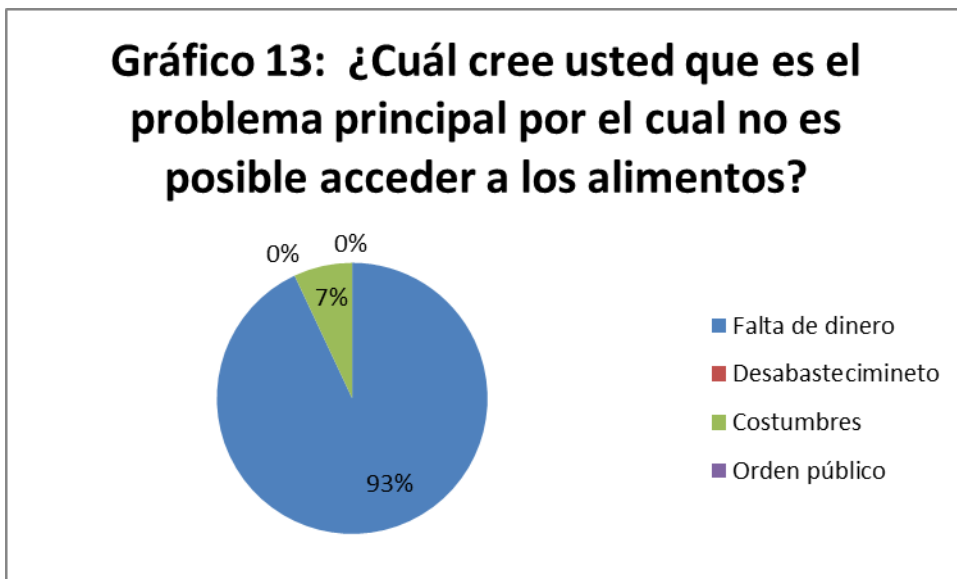


**Anexo 20:**



Elaboración propia

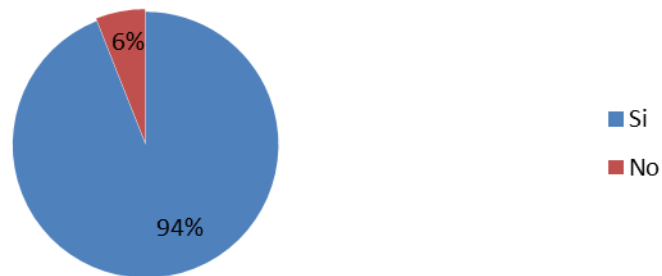
**Anexo 21:**



Elaboración propia

**Anexo 22:**

**Gráfico 14: ¿Conoce o hace parte usted de algún programa de gobierno que ayude a disminuir el problema del hambre en el municipio de Uribia?**



Elaboración propia

**Anexo 23:**

**Gráfico 15: ¿Conoce o hace parte de algún programa que incentive la pesca, las artesanías, las granjas de cultivo o de animales en el municipio de Uribia?**



Elaboración propia

**Anexo 24:**

**Gráfico 16: ¿Considera usted que el gobierno ha hecho lo correcto para ayudar a la comunidad con el problema de alimentación?**



Elaboración propia