

**ANÁLISIS DE IMPLEMENTACIÓN DEL PLAN DEPARTAMENTAL SOBERANÍA
Y SEGURIDAD ALIMENTARIA Y NUTRICIONAL DEL DEPARTAMENTO DEL
QUINDÍO 2009-2020 DESDE EL ENFOQUE PAUL A. SABATIER Y DANIEL
A. MAZMANIAN¹**

FRANCISCO JAVIER VALENCIA RÍOS
correo: valenciaf@javeriana.edu.co
Cel: 3162703787

PONTIFICIA UNIVERSIDAD JAVERIANA
FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y RELACIONES INTERNACIONALES
MAESTRÍA EN GOBIERNO DEL TERRITORIO Y GESTIÓN PÚBLICA
TUTOR: ESTEBAN ARNOLDO NINA BALTAZAR
BOGOTÁ D.C.
SEPTIEMBRE 24 DE 2018

¹ Este artículo es el resultado de una investigación aplicada, llevada a cabo en el departamento del Quindío durante el periodo comprendido enero 2017 – septiembre 2018

Resumen

Para explicar los aciertos y las fallas en la implementación del Plan Departamental de Soberanía y Seguridad Alimentaria y Nutricional para el Departamento del Quindío – PDSSANQ, se analizó el enfoque de Paul A. Sabatier y Daniel A. Mazmanian. Se demuestra que esta Política ha logrado avances importantes en apoyo a grupos organizados de electores, legisladores, altos funcionarios y tribunales, a lo largo del proceso de implementación. Pero también indica fallas relacionadas con la dificultad de asignación de recursos requeridos para la implementación de la política. Este análisis simboliza un gran avance en análisis de fase de implementación para el departamento del Quindío, más aun, cuando a nivel mundial alrededor de 800 millones de personas padecen hambre y a nivel de América Latina y el Caribe alrededor de 53 millones personas. Siendo una de las múltiples causas, las fallas en la implementación de políticas de Soberanía y Seguridad Alimentaria y Nutricional. Esta investigación aplicada de cohorte cualitativo permite concluir que el problema de seguridad alimentaria y nutricional en el departamento del Quindío es un problema de carácter estructural, que se acrecienta a medida que ascienden los índices de pobreza multifuncional del departamento.

Palabras Clave: seguridad alimentaria, soberanía alimentaria, implementación, análisis de política.

Abstract:

In order to explain the strengths and weakness of the implementation of the Regional sovereign and food security plan for the development of Quindío (PDSSANQ), the Paul A. Sabatier's and Daniel A. Mazmanien's approach would analyzed. It showed that this policy has achieved some significant advance with the support from electoral, legislative, high functionaries, and tribunal organized groups along the process of implementation. Also, the fails related to the difficulty of the assignation of the required resources for its implementation there were indicated. This analysis

symbolizes a great progress into the analysis of the implementations phase for the Colombian department of Quindío, furthermore, when globally around 800 million people suffer from hungry and around 53 million people in a regional level, in Latin America and the Caribbean. Multiply are the facts that produce this situation, one of them is the implementation of the sovereign and food and nutritional security policies. This paper is a qualitative research, that allows to conclude that the food and nutritional problem in the department of Quindío is a structural problem, that increased inasmuch as the local multifactorial poverty index amount.

Keywords: food security, food sovereignty, implementation, policy analysis.

Introducción

La Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), el Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA) y el Programa Mundial de Alimentos (PMA), en colaboración con los gobiernos, la sociedad civil, el sector privado y otros asociados en el desarrollo, están enfocados en el impulso de la responsabilidad y el compromiso político, de la mejora de las capacidades y la movilización de recursos a todos los niveles a fin de erradicar el hambre y todas las formas de malnutrición. (Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura,, 2017).

Dicho compromiso mundial, dirigido a poner fin a la malnutrición y el hambre, se enmarcan en el contexto de la propuesta de Objetivo de Desarrollo Sostenible (ODS), en su segundo objetivo, el cual se propone la eliminación del hambre y la malnutrición para el año 2030”.

En un mundo en el que alrededor de 800 millones de personas padecen hambre y donde casi cuatro quintas partes de la población considerada extremadamente pobre reside en zonas rurales (Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura, 2016), es menester aumentar los ingresos agrícolas y rurales para lograr el Objetivo de Desarrollo Sostenible mencionado. Por ende, se requiere un nuevo enfoque que permita una movilización de recursos hacia la erradicación del hambre en niveles mayores a los que se presentan actualmente. Este nuevo enfoque debería combinar la inversión pública en protección social con inversión pública y privada en sectores productivos, especialmente en las zonas rurales, y en particular en sectores como la agricultura. (Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura,, 2017).

Se estima que en América Latina y el Caribe viven alrededor de 53 millones de personas con hambre, de las cuales 9 millones corresponden a niños y niñas menores de 5 años con padecimiento de desnutrición crónica infantil. Dicha región produce alimentos suficientes para alimentar a toda su población, lo que permite identificar que el hambre y la desnutrición no se deben a una falta de disponibilidad

de alimentos sino a una inequidad en el acceso a ellos. Adicional a esto, el Derecho a la Alimentación es un derecho humano universal, lo cual indica que todas las personas tienen, derecho a alimentarse con dignidad, lo que incluye una alimentación adecuada en cantidad, calidad, culturalmente aceptable (Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura, 2016) y por consiguiente a no padecer de hambre.

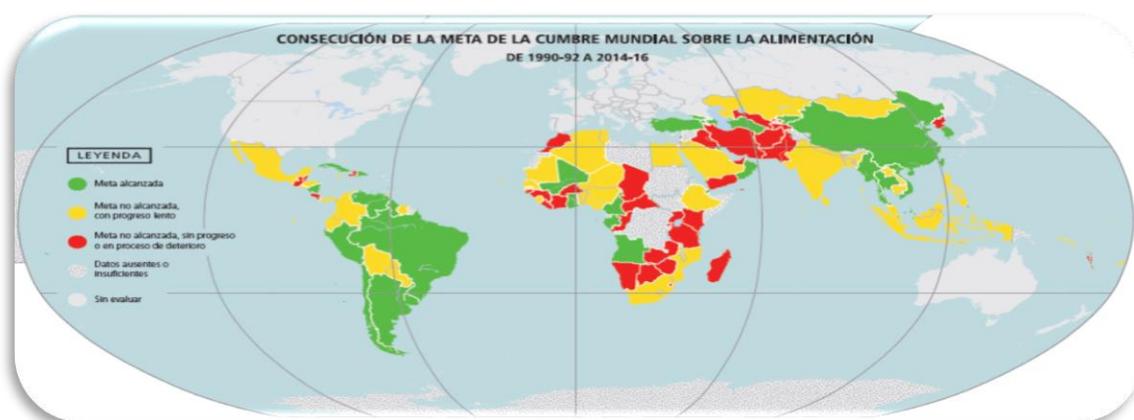
El acceso al alimento, al constituirse como un derecho fundamental de toda persona, por ende, el acceso al mismo no puede estar condicionado a la dinámica del devenir económico. Razón por la cual, se debe propender por garantizar el acceso a los alimentos adecuados de toda la población (Departamento Administrativo Planeación Gobernación del Quindío, 2009). No obstante, una alimentación adecuada en calidad y cantidad genera mejoras en la calidad de vida de las personas, lo que a su vez repercute en factores importantes como el incremento del rendimiento académico o laboral.

El año 2015 marca el final del periodo de seguimiento de las metas establecidas denominadas Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM)², de los 129 países considerados países en vía de desarrollo, 73, esto es, más de la mitad de los que son objeto de seguimiento, alcanzaron la meta relativa al hambre del ODM consistente en reducir a la mitad la proporción de personas que padecen subalimentación crónica.

² La diferencia entre los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) y los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), radica en que los ODM se basaban en promedios nacionales y no contaban con la realidad de las comunidades más vulnerables y alejadas. Adicional a esto, los ODS incluyen un enfoque en el que se tienen en cuenta más parámetros que reflejan mejor la realidad para poder trabajar con ella. No obstante, los ODM trabajaban las metas solo en los países en desarrollo, mientras que los ODS establecen que no se puede hablar de agenda de desarrollo si no se asume que todos los problemas están interconectados y hay que abordarlos desde todos los países. Finalmente, a diferencia de los ODM, los ODS comprometen por primera vez a todos los países del mundo y, por ende, de los 8 ODM, ahora existen 17 ODS con 169 metas a alcanzar; (Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia. [en línea]: 5 diferencias entre los Objetivos de Desarrollo del Milenio y los Objetivos de Desarrollo Sostenible. [fecha de consulta: 10 septiembre de 2017]. Disponible en: <https://www.unicef.es/noticia/5-diferencias-entre-los-objetivos-de-desarrollo-del-milenio-y-los-objetivos-de-desarrollo>

En las regiones en desarrollo la meta fue alcanzada parcialmente, y la proporción de subalimentados disminuyó en el período observado del 23,3% al 12,9%. Sin embargo, muchos países no lograron alcanzar las metas internacionales relativas al hambre, debido a catástrofes naturales, efectos de la producción humana, o debido a inestabilidades políticas que se traducen en crisis prolongadas que conllevan a una mayor vulnerabilidad e inseguridad alimentaria en gran parte de la población. (Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura, 2017).

Ilustración 1. Consecución de la Meta de la Cumbre Mundial sobre la Alimentación 1990-2016³



El mapa del hambre de la FAO de 2015, elaborado por la División de Estadística de este mismo organismo internacional, ilustra las metas del primer Objetivo de Desarrollo del Milenio y de la Cumbre Mundial sobre la Alimentación. El cual evidencia, que, al finalizar esta evaluación, Colombia no logro alcanzar la meta esperada y se evidencia un tenue progreso en la consecución de este objetivo (Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura, 2017).

³ [Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura. [en línea]: FAO Mapa del Hambre 2015. 2015 [fecha de consulta: 26 junio 2016]. Disponible en: <http://www.fao.org/3/a-i4674s.pdf>]

El Primer Objetivo de Desarrollo del Milenio y de la Cumbre Mundial sobre la Alimentación, buscaba reducir a la mitad, entre 1990 y 2016, la proporción de personas subalimentadas, o por lo menos hacerlo hasta el 5%. Así las cosas, es evidente y necesario aprender de los resultados de los ODM, que hacen evidente la necesidad de focalizar y aunar esfuerzos para lograr alcanzar el objetivo del hambre cero en 2030, enmarcado en el contexto de la propuesta de Objetivo de Desarrollo Sostenible número 2 “Eliminación del hambre y la malnutrición para el año 2030” de las Naciones Unidas (Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura, 2017).

Elementos como la educación, la salud, el agua y el saneamiento básico, son determinantes en la dimensión de calidad de vida o de los fines de la Seguridad Alimentaria y Nutricional (SAN). Estos se constituyen en un puente fundamental para la promoción de estilos de vida saludable, de hábitos de consumo y de aprovechamiento biológico.

En últimas, en esta dimensión interviene, de un lado el capital humano, asociado a la educación formal y no formal, y a la salud de la población, y, por otro lado, el capital social, asociado a las relaciones al interior de la comunidad y la familia. Por lo anterior, se trata de una dimensión en la que es fundamental la corresponsabilidad de la sociedad civil, las comunidades y las familias. (Consejo Nacional de Política Económica y Social, 2008).

En Colombia se cuenta con un marco institucional y político vigente, que permite trabajar de manera permanente el tema de la Seguridad Alimentaria y Nutricional, posicionándola en los últimos años conforme a la vanguardia internacional propia del modelo de crecimiento poblacional de las sociedades del siglo XXI (Ministerio de Salud y Protección Social, 2015). Lo anterior generó el espacio propicio para que Colombia diera cuenta de los primeros avances en SAN, mediante el CONPES 113 de 2008, el cual elevó este concepto a Política de Estado.

Lo que permitió en tal sentido que la Política de SAN se configurara bajo el marco normativo del Decreto 2055 de 2009, y la Ley 1355 de 2009.

Como parte del cumplimiento de las políticas se han implementado instrumentos jurídicos esenciales en el ordenamiento jurídico que respaldan este proceso y prescriben lo siguiente:

✓ CONSTITUCION POLITICA DE COLOMBIA: Establece el derecho a la alimentación equilibrada como un derecho fundamental de los niños y en cuanto a la oferta y la producción agrícola se establecen los deberes del Estado en esta materia. Según el artículo 13.

“Todas las personas gozan de los mismos derechos, libertades y oportunidades, y el Estado debe proveer las condiciones para que la igualdad sea real y efectiva y adoptar medidas a favor de grupos discriminados o marginados. Le corresponde al Estado garantizar un entorno seguro para el ejercicio del derecho a la alimentación; es decir, respetar y hacer respetar, o promover las condiciones para que los individuos puedan acceder, por sí mismos, a los alimentos, en la cantidad y la calidad requeridas (Departamento Administrativo Planeación Gobernación del Quindío, 2009)”.

✓ CONPES SOCIAL DE 2008: La Seguridad Alimentaria Nacional se refiere a 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.

✓ DECRETO 2055 DE 2009: Crea la CISAN, se definen sus integrantes, funciones, funcionamiento de la secretaría técnica, actividades de esta y periodicidad de reuniones, entre otros.

✓ LEY 1355 DE 2009: Define a la Comisión Intersectorial de Seguridad Alimentaria y Nutricional - CISAN, como la máxima autoridad rectora de la Seguridad Alimentaria y Nutricional en Colombia, establece sus integrantes y funciones.

Ahora bien, es importante resaltar, en aras de conocer la delimitación de la población focalizada, dos actores esenciales en materia de implementación de políticas públicas de seguridad Alimentaria para el Departamento del Quindío, y quienes, por sus objetos misionales de acompañar dichos procesos de lograr combatir la erradicación del hambre en el territorio nacional:

1. El Programa Mundial de Alimentos de Naciones Unidas (PMA) apoya al Gobierno de Colombia en la creación de sistemas alimentarios incluyentes, resilientes, limpios y sostenibles de acuerdo con el 2° ODS que busca para el 2030, eliminar el hambre y la malnutrición. De esta manera, el PMA trabaja junto con el Gobierno para lograr una Colombia sin malnutrición y hambre.

El PMA Colombia trabaja focalizado con poblaciones indígenas para mejorar su seguridad alimentaria y nutricional y sus medios de vida en áreas remotas. En Colombia, el PMA tiene presencia en 12 departamentos (el Quindío no se encuentra incluido) con Operación Prolongada de Socorro y Recuperación (OPSR), mediante la provisión de alimentos y de transferencias de dinero, centra sus esfuerzos en ayudar a personas afectadas por el conflicto armado. El trabajo conjunto entre el PMA y entidades como DPS, permite entregar paquetes alimentarios y no alimentarios a familias en emergencia y recuperación. Adicional a esto, la alianza estratégica con el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF) incluye las entregas del complemento nutricional “Bienestarina” a familias atendidas por la OPSR. El PMA también trabaja con otras agencias de Naciones Unidas en Colombia, aunando esfuerzos en prevención, recuperación, desarrollo y asistencia técnica en SAN, para mejorar la calidad de vida de los colombianos. ((WFP)., 2017)

2. La Comisión Intersectorial de Seguridad Alimentaria y Nutricional – CISAN, es la máxima instancia estatal de dirección, coordinación y seguimiento interinstitucional, de articulación de políticas y programas, y de seguimiento a los compromisos que asumen cada uno de los actores que inciden en la seguridad alimentaria y nutricional del país. (CISAN, 2015)

En 2012 el Ministerio de Salud y Protección Social (MSPS) contribuyó de manera particular a la seguridad alimentaria y nutricional como referente líder para la construcción, seguimiento y validación del Plan Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional 2012-2019. Para ello el MSPS coordinó, redactó y armonizó a través de las demás entidades del sector la formulación de un Plan que diera respuesta al espíritu de la Política emanada en el CONPES 113 de 2008. En cumplimiento de lo anterior y en el marco del Plan Nacional de SAN, el MSPS ha venido apoyando la formulación de Planes Territoriales de SAN, como el departamento del Quindío al cual el MSPS busca garantizarle la autonomía que la norma le ha fijado como entidad territorial (Ministerio de Salud y Protección Social, 2015).

Ahora bien, la desnutrición y la falta de alimentación son temas de orden socio político a nivel mundial, la Encuesta Nacional de la Situación Nutricional en Colombia (ENSIN) es la herramienta encargada de la medición de indicadores en materia nutricional del país, de esta forma la ENSIN nos da un panorama amplio acerca de cómo está el país en materia de seguridad alimentaria; en términos de desnutrición global, Colombia en el año 2015 obtuvo una tasa del 30,6%, mostrando así una leve reducción de desnutrición sobre cifras de años anteriores (Gobernación del Quindío, 2016).

Desde el espectro nacional el Instituto Colombiano de Bienestar familiar (ICBF, 2010) nos muestra la tasa de desnutrición crónica desde el año 1991 hasta el año 2015. Aunque ha existido una disminución considerable desde el año 1991, ya que, en el año 1991, uno de cada cuatro niños tenía problemas de desnutrición crónica mientras que, en el año 2015, uno de cada diez niños tiene problemas de

desnutrición, estas cifras permiten evidenciar que Colombia ha tenido mejores prácticas para mitigar la desnutrición.

La tasa de desnutrición global del año 2010 es de 11,2% y Colombia tiene un índice del 3,4% según la escala de seguridad alimentara. Desde el plano territorial si nos remitimos a cifras dadas por la ENSIN, el departamento de Quindío tiene un coeficiente regular, con ocasión de que esta sobre un 20%, lo cual, lo ubica como un departamento con bajos índices de desnutrición (Banco Mundial, 2010) .

Desde la óptica nacional Colombia se ha caracterizado por su alto nivel de producción rural, en el año 2016 Colombia registró una producción total de 23.363.324 de los cuales 8.711.327 correspondía a cultivos, Según el DANE (DANE, 2017, pág. 8) “Los cultivos que más participación registraron fueron, los agroindustriales con 77,9% (6.790.334 toneladas), la caña panelera con 9,9% (861.369 toneladas) y el café con 9,5% (830.723 toneladas)”

En relación con lo anterior, es pertinente aclarar, que el departamento del Quindío:

Ha modificado sustancialmente su estructura económica y productiva en las últimas décadas, como parte de los fenómenos de tercerización de la economía mundial. En este contexto, la estructura competitiva mundial está en un proceso de transición en el cual economías emergentes avanzan en la generación de valor agregado y en nuevos fenómenos de globalización. (UNIQUEINDÍO, 07, pág. 15).

Por otra parte, es importante resaltar que:

Armenia representa cerca del 52% de la población, y por consiguiente aproximadamente el 60% de la dinámica económica, productiva y empresarial, y más del 70% del empleo urbano. La ciudad presenta una plataforma territorial atractiva y condiciones de inserción a los mercados nacionales y mundiales que explican buena parte de las características competitivas del territorio del Quindío. (UNIQUEINDÍO, 07, pág. 17).

En la actualidad el departamento del Quindío cuenta con una sola iniciativa en materia de Seguridad Alimentaria, denominada “Plan Departamental de Soberanía y Seguridad Alimentaria y Nutricional del Quindío 2009-2020 (PDSSANQ)”.

El cual afirma, que, para lograr la seguridad alimentaria y nutricional de la población del Quindío, se requiere el compromiso y la concurrencia de la familia, la sociedad, el Estado, los organismos internacionales, la industria, los gremios, la academia, entre otros; quienes juegan un papel fundamental en la ejecución del PDSSANQ. En este sentido el PDSSANQ, propone un acuerdo que involucra a todos los Quindianos, mediante compromisos locales y regionales alrededor de la SAN de manera permanente; esto con el objetivo de que todos los actores sociales asuman con confianza, optimismo y certeza, la responsabilidad de contribuir a garantizar la SAN en su entorno territorial y a generar un impacto positivo en los índices de desarrollo del país. (Departamento Administrativo Planeación Gobernación del Quindio, 2009)

De este modo, el análisis implementación de dicha política pública territorial permitirá evidenciar los efectos sobre la población Quindiana que se encuentra en situación de inseguridad alimentaria. En este sentido, esto permite vislumbrar que esta investigación es transversal al eje curricular de gestión pública, más aún cuando esta investigación propone desde una perspectiva crítica e innovadora un análisis de implementación desde un enfoque teórico, que puede llegar a idear nuevas maneras de la gestión de lo público y de relacionamiento con diferentes actores sociales territoriales.

La pregunta de investigación aplicada es la siguiente: ¿Cuáles han sido los aciertos y fallas en la implementación del Plan Departamental Soberanía y Seguridad Alimentaria y Nutricional del Quindío 2009-2020?

Con fundamento en lo anterior el principal objetivo de esta investigación es analizar desde el enfoque de Paul A. Sabatier y Daniel A. Mazmanian la implementación del Plan Departamental de Soberanía y Seguridad Alimentaria y Nutricional del Quindío 2009-2020 – PDSSANQ, mediante objetivos específicos,

tales como: a) analizar de qué manera el enfoque de Paul A. Sabatier y Daniel A. Mazmanian es apropiado para el análisis de la implementación del PDSSANQ; b) analizar de qué manera el enfoque Paul A. Sabatier y Daniel A. Mazmanian puede reflejarse en el análisis de implementación del PDSSANQ; c) determinar las principales condiciones sobre las cuales se apoyaría el análisis desde el enfoque de Paul A. Sabatier y Daniel A. Mazmanian.

Finalmente, es pertinente aclarar que el marco de referencia se desarrollara en la parte de resultados y discusión (según criterios del Tutor del Trabajo de Grado).

Método:

Metodológicamente la investigación se llevó a cabo desde el carácter cualitativo (Sampieri, 2014). Para el desarrollo de esta investigación la unidad de análisis será el Plan Departamental de Soberanía y Seguridad Alimentaria y Nutricional del Quindío 2009-2020 – PDSSANQ. En este mismo sentido, la población de esta investigación está constituida por el número total de investigadores, delegados o directivos que participan en la implementación del PDSSANQ en cada uno de los programas; entidades de nivel nacional, regional y local; y la población residente en los barrios, comunas, zonas o municipios donde se implementa el PDSSANQ.

La técnica de recolección de datos que acompaña el análisis de implementación de la política es información recolectada a través de entrevistas semiestructuradas. Para la elaboración de estas, se llevó a cabo un desplazamiento al Departamento del Quindío, con el objetivo de realizar tres (3) entrevistas semiestructuradas programadas desde la ciudad de Bogotá. Adicional a esto, también se programaron y realizaron dos reuniones con delegados de nivel nacional en la ciudad de Bogotá.

A continuación, se describen los perfiles de los cinco (5) entrevistados. Estos actores son claves en la implementación del PDSSANQ, según su respectivo nivel territorial (local, regional o territorial):

- Secretario de Agricultura, Desarrollo Rural y Medio Ambiente de la Gobernación del Quindío.
- Diputado del Partido Político MIRA - Vicepresidente de la Asamblea Departamental del Quindío
- Profesora Asistente en la Facultad de Estudios Ambientales y Rurales de la Pontificia Universidad Javeriana – Bogotá.
- Coordinadora del Programa de Alimentación Escolar - PAE del municipio de Montenegro del Departamento del Quindío
- Investigadora del Semillero de Comunidades Emocionales y Emancipatorias de la Corporación Universitaria Minuto de Dios.

En el contexto cualitativo, la entrevista de investigación se contempla como una indagación acerca de los saberes del entrevistado, mediante la interacción y el intercambio de saberes (Sampieri, 2014) entre el entrevistador y el entrevistado.

Resultados y Discusión (Sabatier, 1993)

Esta investigación está enfocada en aplicar un marco de análisis detallado, a la luz de los cinco (5) preceptos propuestos desde el enfoque de Paul Sabatier y Daniel Mazmanian en materia de implementación del Plan Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional.

Preceptos erigidos esencialmente para realizar el análisis con mayor rigurosidad, de la implementación del Plan de Seguridad Alimentaria y Nutricional. Estas enunciaciones estarán acompañadas de una serie de entrevistas realizadas a diferentes actores a nivel territorial, regional y local:

1. La legislación debe incorporar una teoría adecuada que permita identificar los problemas centrales que influyen en la realización de los objetivos políticos claros y consistentes que posibiliten resolver los conflictos inherentes al cumplimiento de las metas de implementación:

En primera medida, para realizar el análisis de este primer estamento, es imperativo determinar la teoría que permite identificar los problemas centrales que influyen en la consecución de los objetivos políticos, los cuales posibilitan resolver los conflictos propios de las metas de implementación del Plan Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional. En este sentido, el enfoque de Sabatier y Mazmanian afirma que toda reforma importante contiene, por lo menos implícitamente, una teoría casual respecto a la manera de alcanzar los objetivos de una política (Sabatier, 1993), por lo cual, se hace necesario revisar el siguiente acápite de dicho Plan:

“La pobreza es una causa importante de la inseguridad alimentaria, y el progreso sostenible en su erradicación es fundamental para mejorar el acceso a los alimentos...Los conflictos, el terrorismo, la corrupción y la degradación del medio ambiente contribuyen también considerablemente a la inseguridad alimentaria.”
(Departamento Administrativo Planeación Gobernación del Quindío, 2009)

Lo mencionado, se encuentra estrechamente relacionado con lo planteado con la Profesora Ponce (2018) de la Facultad de Estudios Ambientales y Rurales de la Pontificia Universidad Javeriana, quien expresa que hablar de seguridad alimentaria es hablar de un problema estructural en un país como Colombia, donde la pobreza multifuncional en el sector rural, muchas veces es imperceptible, pero cuyos índices alcanzan niveles superiores a los del sector urbano, cercanos al 200%. Además, las vías de acceso en muchas zonas del país son deplorables para la distribución de los productos del agro, sobre todo en regiones de vulnerabilidad, lo que genera que la producción agrícola esté basada en el autoconsumo. Esto se

explica en el concepto de seguridad alimentaria, entendida como la capacidad de adquisición de insumos alimenticios que poseen las personas, quienes, al presentar poca capacidad económica, limitan su poder adquisitivo, incidiendo así en otros aspectos que pueden ser catalogados como elementos de la pobreza.

Otra perspectiva importante en materia de teoría causal según el enfoque desarrollo por Sabatier y Mazmanian, es la del Diputado Bernardo Valencia Cardona del Partido Político MIRA (2018), quien asegura que existe una relación estrecha entre pobreza y seguridad alimentaria; el Vicepresidente de la Corporación afirma que de acuerdo con el último informe técnico del DANE acerca de la pobreza, el porcentaje de incidencia de la pobreza en el Quindío ha superado el porcentaje total nacional en los últimos ocho años. Por lo cual se conceptualiza la pobreza como un flagelo persistente en el tiempo, como una de las principales causas de la mala alimentación y nutrición de los niños; y el generador de hacer propensos los niños a múltiples enfermedades, dejando como resultado una condición de debilidad manifiesta que les impide desarrollarse en condiciones óptimas.

No obstante, es importante aclarar que el marco de análisis Sabatier y Mazmanian permite percibir un enfoque que abarca aspectos económicos, sociales y culturales. En concreto, se hace referencia a un enfoque de sostenibilidad y de desarrollo sostenible que se ve reflejado en los diferentes aspectos que trabaja el Plan Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional.

2. Los responsables de la institución deben tener capacidad política, de gestión y de decisión para lograr las metas normativas prescritas:

El Plan Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional determinó las siguientes instituciones responsables para la coordinación efectiva de la implementación: Secretaría de Desarrollo Económico, Rural y Ambiental, Departamento Administrativo de Planeación, Secretaría del Interior y Desarrollo Social, Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, Instituto Seccional de Salud,

Secretaría de Educación, Universidad La Gran Colombia, Universidad del Quindío, SENA Regional Quindío, Cámara de Comercio de Armenia, Corporación Autónoma Regional del Quindío, Plaza Mayorista – Mercar, delegados de las IPS y EPS, Acción Social (Gobernación del Quindío, 2016).

En este sentido, desde el enfoque de Sabatier y Mazmanian, no solamente era imperativo determinar en el Plan Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional las instituciones con cierto grado de afinidad. Lo fundamental sería establecer la capacidad política, de gestión y de decisión de cada institución para lograr las metas propuestas.

En virtud de ello, el Diputado Cardona del Partido Político MIRA y actual vicepresidente de la Asamblea Departamental del Quindío, demanda un trabajo articulado entre la Nación, los Ministerios, las entidades territoriales y las instituciones responsables, que permita establecer responsabilidades puntuales a cada uno de los involucrados. De acuerdo con esto, el doctor Carlos Alberto Soto Rave, (2018) Secretario de Agricultura, Desarrollo Rural y Medio Ambiente de la Gobernación del Quindío, afirma que las componentes, metas y responsabilidades están establecidos, pero la delegación en estos organismos disminuye la cantidad de responsabilidades que recaen sobre las instituciones de orden local, departamental e institutos especializados de orden territorial. entre otros.

Es importante precisar que, si bien el argumento de Soto sostiene que mediante dicha forma de delegación se perciben responsabilidades un poco desleídas, al llegar a los actores sectoriales territoriales competentes se constata la necesidad de aplicar la propuesta de los autores, en la que las instituciones responsables deben detentar capacidad política, de gestión y de decisión para lograr las metas planteadas en la implementación del PDSSANQ. Esto con el objetivo de lograr irrumpir y transformar el imaginario de ciertos servidores públicos de nivel territorial, que perciben las responsabilidades delegadas como una limitante en su accionar, al no poseer poder decisión o de gestión.

En consecuencia, en el marco de este análisis es pertinente delimitar conceptualmente estos tres conceptos planteados según el enfoque de Sabatier y

Mazmanian, el concepto denominado frecuentemente "liderazgo", contiene elementos políticos y de gestión:

Los primeros abarcan la capacidad de propiciar buenas relaciones de trabajo con diversas autoridades, la capacidad de convencer a los opositores y a los grupos objetivo de que están recibiendo un trato justo, la capacidad de difundir hábilmente la posición de la dependencia a través de los medios de comunicación y otras habilidades en el mismo orden. La capacidad de gestión supone a su vez el desarrollo de controles adecuados para que el programa quede libre de cargos de manejo fiscal inadecuado. (Sabatier, 1993, pág. 356)

En este sentido, otorgar autoridad a los funcionarios responsables sobre los grupos objetivo del Plan Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional hace referencia directamente a la capacidad de gestión que los mismos deben tener para desarrollar el mejor rol dentro de la implementación de este. No obstante, es imperativo lograr integrar jerárquicamente las agencias encargadas de la correcta implementación del Plan para realizar un correcto seguimiento a las acciones acordadas mediante compromisos institucionales⁴.

3. Apoyo de los grupos organizados de electores, legisladores, altos funcionarios y tribunales, a lo largo del proceso de implementación:

La implementación del Plan Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional ha recibido apoyo y participación de diferentes actores, entre ellos algunos altos funcionarios de entidades del nivel nacional, departamental y municipal, organizaciones de la sociedad civil, universidades, gremios, organismos

⁴ Capacidad técnica, financiera, administrativa y de recurso humano que cada uno de los actores que intervienen en el positivo desarrollo del presente plan compromete para apoyar las diferentes actividades contenidas en los proyectos orientados a construir soberanía y seguridad alimentaria y nutricional (Departamento Administrativo Planeación Gobernación del Quindío, 2009, pág. 46)

internacionales y la Asamblea Departamental como el más alto organismo político administrativo del departamento. Por consiguiente, desde nivel territorial, dicha implementación se ve legitimada por actores sociales, públicos, privados, académicos y comunidad organizada, que le imprimen la dinámica cotidiana y la prospectiva necesaria para apoyar y avanzar en el cumplimiento de las metas ya determinadas.

Según Sabatier (1993, pág. 362), la movilización de grupos de electores en favor de estatutos reglamentarios estrictos puede dar origen a organizaciones políticas viables en ciertas localidades, que pueden lograr que algunos de sus miembros sean elegidos para ocupar cargos locales y, en consecuencia, modificar una amplia variedad de programas locales. De este modo se articulan las políticas locales con las necesidades de cada una de las organizaciones.

En este mismo sentido encontramos el planteamiento de la profesora Ponce, quien manifiesta, después de un análisis profundo del estado crítico actual, en materia de seguridad alimentaria para el país, la necesidad imperativa de la creación de una ley en materia de seguridad alimentaria para el país, ley que dictamine, y que ponga unos instrumentos y unos mínimos, más aún cuando la voluntad del Congreso ha sido nula, al ser permisivo y dejar pasar por más de tres años una ley relacionada con la seguridad alimentaria, la cual ha estado marginada de cualquier agenda legislativa. En una posición relacionada, la profesora Ponce ilustra que la última ley que se quería proponer en contra de la “*Comida chatarra*” perdió la batalla al igual que el tema de los alimentos y bebidas azucaradas, a pesar de que en un primer momento se contó que con el apoyo de un sector en la Cámara de Representantes del Congreso de la República, sobre todo por parte de partidos considerados de oposición, con ideas tendencialmente de izquierda, tal como el Partido Polo Democrático. El problema radicó en la falta de mayorías, que, no solo en el tema de la seguridad alimentaria, ha provocado el hundimiento de otras leyes, por no ser consideradas prioritarias para el legislativo. Finalmente, la profesora Ponce recalca respecto a este precepto, que también ha existido apoyo de grupos organizados como la FAO, el cual apoya los procesos de implementación de las

políticas alimentarias, hasta el punto de que han expuesto en diversos escenarios la trascendencia de este tema frente al Congreso Nacional, aún cuando reiteradamente este organismo ha mostrado su rechazo frente a estas propuestas.

4. Asignación de recursos requeridos para la implementación:

Según el Departamento Administrativo de Planeación de la Gobernación del Quindío (2009, pág. 47) en la implementación se cuenta con empresas privadas, entidades territoriales, organizaciones no gubernamentales y agencias internacionales, que están encargadas de la financiación de este PDSSANQ, pero no tienen un presupuesto específico destinado para su implementación, lo que dificulta un resultado exitoso del plan.

Debido a que, si los recursos no se asignan desde el principio del proceso, es muy difícil que en el transcurso de la implementación se destinen los dineros necesarios. Por otro lado, el Plan del Departamento Administrativo de Planeación de la Gobernación del Quindío (2009, pág. 47) menciona que el gobierno Departamental deberá identificar y determinar los recursos sectoriales que se puedan destinar a tal fin, lo que debió ser considerado en la formulación, no durante el proceso de implementación como lo plantea el PDSSANQ.

Sabatier y Mazmanian, precisan la importancia del recurso financiero en la implementación como algo determinante en la coordinación efectiva de cualquier implementación de política pública:

“Evidentemente, el dinero es un recurso clave en cualquier programa dependiente de fondos públicos. Además, los programas regulativos clásicos necesitan contratar personal y llevar a cabo análisis técnicos relacionados con el desarrollo de reglamentos, con la administración de concesiones y licitaciones y con la supervisión del grado de acatamiento” (Sabatier, 1993).

La trascendencia del recurso financiero permite analizar un nuevo punto de encuentro en este análisis entre el enfoque de Sabatier y Mazmanian, las entrevistas realizadas y el PDSSANQ. Cabe precisar que la Gobernación del Quindío por primera vez en todos los años de implementación del PDSSANQ, determinó realizar una destinación presupuestal para contratar un profesional que a nivel departamental tuviera a su cargo los temas de Seguridad y Soberanía Alimentaria; no obstante, esta claridad constata la falta de interés en la conceptualización de dicha problemática como un problema de carácter de salud pública e interés departamental por parte de los anteriores Gobernadores y el actual gobierno departamental.

El doctor Rave, Secretario de Agricultura, Desarrollo Rural y Medio Ambiente de la Gobernación del Quindío, en materia de asignación de recursos para la implementación del PDSSANQ, sostiene que el actual Plan de Desarrollo Departamental no cuenta con recursos para los programas con el alcance definidos en él PDSSANQ, lo que dificulta el cumplimiento de metas. Seguido de esto, aclara, que se han gestionado recursos de orden nacional e internacional para el PDSSANQ, pero han sido insuficientes para lograr una alta cobertura de la población de acuerdo con las metas establecidas.

El Secretario Departamental (Rave, 2018) también sostiene que han realizado la gestión correspondiente como lo determina el PDSSANQ, ante el Ministerio de Agricultura y Desarrollo sostenible, y la Agencia de Desarrollo Rural y las respuestas han sido negativas con el argumento de que a ellos no les corresponde dicho tema. El interrogante del Secretario es identificar el encargado de llevar a buen término el desarrollo de las políticas. Adicional a esto, aclara que la única entidad nacional, con la que han logrado un recurso para temas de seguridad alimentaria, es con el Prosperidad Social - DPS, institución con la cual se ha logrado ampliar la cobertura de la población vinculada a programas de huertas orgánicas. Adicional a esto, a nivel internacional también se gestionó una destinación presupuestal con la FAO y con el ICA “Instituto Interamericano de Ciencias Agropecuarias”. Finalmente, en la actualidad se está formulando,

conjuntamente, el Programa de Visión Rural e Innovación y examinando a fondo los modelos de los países que presentan características similares en términos de agricultura familiar y campesina.

Lo anterior permite precisar y dimensionar, la situación actual del actor local entrevistado quien es la Coordinadora del Programa de Alimentación Escolar - PAE del municipio de Montenegro del Departamento del Quindío y las diferentes instituciones y dependencias municipales. Quienes han tenido incidencia en la planeación e implementación del PDSSANQ en el territorio afirman, que ciertas acciones realizadas en el municipio representan una gestión limitada, debido a que no se facilita el acceso a los alimentos producidos localmente. Esta experiencia en Montenegro, como lo manifestaba la Coordinadora del PAE, es un mínimo esfuerzo, pero es una evidencia contundente de la realidad que expresaba el Doctor Soto, Secretario Departamental, de que el presupuesto es reducido en materia de seguridad alimentaria, y que los intentos que se han llevado a cabo siguen siendo insuficientes para el desarrollo de la política alimentaria en el departamento del Quindío.

5. Eludir la probable pérdida del apoyo político durante el proceso de implementación:

Sabatier y Mazmanian en su texto hacen mucho énfasis en evitar la posible pérdida de apoyo político durante el proceso de implementación. Sin embargo, en el departamento del Quindío han existido ciertas acciones por parte de diferentes actores que han fomentado el apoyo político al proceso de implementación.

La principal acción en pro de eludir la probable pérdida de apoyo político fue liderada por la Asamblea Departamental del Departamento del Quindío. Dicha corporación, mediante la Ordenanza No. 023 del 31 de agosto del año 2014, expresa su apoyo político al tema de Seguridad y soberanía Alimentaria; y en subsiguiente a los objetivos del Plan Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional priorizados por la Ordenanza. Cabe adicionar que, a pesar de no contar con una

base teórica sólida que permita fundamentar el desarrollo de las políticas, el interés de los actores locales y regionales ha permitido que la discusión se mantenga abierta y que siga siendo de interés político.

En virtud de ello, la Ordenanza No. 023 del 31 de agosto del año 2014, intrínsecamente vincula nuevos actores estratégicos de nivel local y departamental, vitales para evitar la pérdida del apoyo político durante el proceso de implementación:

Artículo 6: las instituciones involucradas en este proceso son la Secretaría de Agricultura, Desarrollo Rural y Medio Ambiente, Secretaría del Interior, Secretaría de Educación, Secretaría de Salud, Secretaría de Planeación y Planificación, Secretaría de Hacienda, INDEPORTES, ICBF, DPS, CRQ, Cámara de Comercio, Universidad La Gran Colombia, Universidad del Quindío, Pastoral Social, a quienes, de acuerdo a las normas constitucionales y legales mencionadas en el marco referencial, les corresponde desarrollar acciones en el beneficio de su población objetivo de acuerdo con sus competencias y funciones. (Quindio, 2018)

Es apenas lógico que el interés del público bajo la percepción o el problema a tratar del Plan Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional suele ser cíclico, por lo que resulta difícil que un programa reciba apoyo político continuo (Sabatier, 1993). En análisis propio de este estamento propuesto por los autores, se evidencia un interés del público bajo, a pesar de la importancia del tema, y su constante discusión. Un ejemplo acertado sería el hecho de que al inicio de la etapa de implementación en el año 2009 el interés público disminuyó, no obstante años después en el 2014 con la Ordenanza No. 023 el tema recupera interés en el público, pero sí, es imperativo aclarar que el Plan Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional, a la luz de Sabatier y Mazmanian mantiene el apoyo político en el desarrollo de implementación.

En desarrollo de este punto del análisis es pertinente considerar la precisión del Diputado Cardona del Partido Político MIRA, quien manifiesta que de acuerdo

con el último informe técnico del DANE acerca de la pobreza, el porcentaje de incidencia de la pobreza en el Quindío ha superado el porcentaje total nacional en los últimos ocho años (2018), lo que conceptualiza la pobreza como un flagelo persistente en el tiempo, como una de las principales causas de la mala alimentación y nutrición de los niños; y el generador de hacer propensos los niños a múltiples enfermedades, dejando como resultado una condición de debilidad manifiesta que les impide desarrollarse en condiciones óptimas. Esto evidencia un escenario idóneo para capitalizar e incrementar el apoyo político en la implementación del Plan Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional, en donde se vinculen nuevos actores que potencialicen desde los diferentes sectores el cumplimiento de metas y objetivos deseados ya prescritos en desarrollo de la implementación del Plan.

Finalmente, la profesora Ponce afirma en relación con este último precepto de Sabatier y Mazmanian, y en un contexto mucho más de carácter nacional y no tan local, que se ha visto afectado el apoyo político a la implementación de los Planes de Seguridad Alimentaria de los diferentes departamentos y por consiguiente el apoyo a la implementación del Plan Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional, debido a que el discurso gira en torno a la factibilidad económica del proceso alimentario, más que a la necesidad de evaluar el consumo y la calidad de los alimentos. Tanto así que se ha centrado la atención en la comercialización de los alimentos y productos tanto a nivel nacional como internacional, lo que ha dejado en segundo plano la seguridad alimentaria. Sumado a esto, el nivel de complejidad es aún mayor, dado que las posibilidades de acceso a la comida en algunas regiones del país son muy limitadas. Sin embargo, estos aspectos no han sido considerados de gran importancia, debido a que, probablemente desde el orden ejecutivo y legislativo nacional se ha desarrollado una política que prioriza el factor económico de los alimentos por encima de la calidad y cobertura. Esto hace evidente la necesidad de generar un apoyo político a la creación e implementación de Planes de Seguridad Alimentaria.

Propuestas:

El gobernador del Quindío en asocio con gobernadores interesados (territorios o intereses similares) y organizaciones internacionales con capacidad política, deben trabajar en un plan de acción que tenga como fin propiciar el escenario político idóneo, que logre incluir el tema de Soberanía y Seguridad Alimentaria y Nutricional en la agenda del gobierno nacional. Esto con el fin, de que la teoría que identifique, los principales factores y vínculos casuales que influyeron en la realización de los objetivos políticos de la implementación del PDSSANQ sean llevados a un contexto de nivel nacional, que permita dimensionar el nivel de complejidad y de relevancia tanto a nivel local, como regional y nacional.

La Secretaria de Agricultura, Desarrollo Rural y Medio Ambiente de la Gobernación del Quindío debe coadyuvar las nuevas formas de producción agroecológica en pro de la soberanía alimentaria y no en pro de la seguridad alimentaria como actualmente lo esgrimen las gobernaciones departamentales y el Compes 113 de 2008. Esto con el objetivo de fortalecer el apoyo político durante el proceso de implementación⁵.

Finalmente, debe existir una sinergia y una corresponsabilidad entre los grupos organizados de electores, legisladores, altos funcionarios y tribunales con capacidad política y de gestión, con el fin de hacer una Mesa de Trabajo con los tres representantes a la Cámara del Quindío, quienes por su rol detentan la capacidad política para desenmarañar el proyecto de ley en el Congreso de la Republica y lograr que se otorgue prioridad legislativa, lo cual alivianaría el problema de carácter estructural de seguridad alimentaria y nutricional en el departamento del Quindío.

⁵ El funcionario público de la Secretaria de Agricultura, Desarrollo Rural y Medio Ambiente de la Gobernación del Quindío, quien lidera la Mesa Departamental de Seguridad Alimentaria, la implementación del PDSSANQ y todo lo relacionado con los asuntos de seguridad y soberanía alimentaria del departamento. Determino realizar en la Mesa Departamental de Seguridad Alimentaria una "Jornada de trabajo de cumplimiento de metas y objetivos esperados por cada entidad del estado de orden local y departamental", según los criterios propuestos en este análisis de implementación desde el enfoque de Sabatier y Mazmanian.

Conclusiones:

Con base en lo expuesto anteriormente, se pueden presentar las siguientes conclusiones: En primer lugar, se evidencia un contraste entre la teoría explicada anteriormente, específicamente la especificación de la de las características y los factores que inciden en el cumplimiento de los objetivos políticos específicos, y la situación real del departamento, ya que en él se presenta un problema de carácter estructural, que se acrecienta a medida que ascienden los índices de pobreza multifuncional.

Segundo, la institución o funcionario responsable posee autoridad sobre los grupos objetivo y los mecanismos de influencia para alcanzar las metas deseadas en la implementación del PDSSANQ. En este sentido, a la luz del enfoque de Sabatier y Mazmanian la institución o el funcionario responsable ostentan capacidad política, pero no capacidad de gestión.

Tercero, el apoyo de los grupos organizados de electores, legisladores, altos funcionarios y tribunales, a lo largo de la implementación del PDSSANQ ha sido cíclico, con motivo de la movilización de estos grupos organizados en pro de un estatuto reglamentario de nivel departamental (Ordenanza 023 del 31 de agosto del año 2014) que posicionó el tema en la agenda de quien sería el siguiente Gobernador para el periodo 2016-2019, dado que desde el inicio de su implementación en el 2009 no se tenían mayores avances.

Cuarto, la implementación del PDSSANQ no cuenta con los recursos o con alguna destinación presupuestal específica de nivel departamental o nacional que cubra íntegramente el funcionamiento de todos los ejes estratégicos, planes y proyectos del Plan. Como lo constatan las entrevistas, los fondos públicos de este Plan deben ser gestionados mediante proyectos específicos con entidades del orden nacional como lo son el DPS, el DNP o ciertos Ministerios u Organizaciones internacionales como la FAO, FIDA o ICA.

Quinto, los estamentos utilizados para analizar la implementación del PDSSANQ a la luz del enfoque de Sabatier y Mazmanian son un insumo útil y decisivo para

encontrar debilidades y fortalezas que permitan realizar recomendaciones encaminadas a mejorar y robustecer la implementación de dicha política pública en el nivel territorial.

Referencias Bibliográficas

- (DANE), D. A. (4 de 4 de 2017). *Boletín Técnico: Pobreza Monetaria del Quindío 2015*. Obtenido de http://www.dane.gov.co/files/investigaciones/condiciones_vida/pobreza/2015/Quindio_Pobreza_2015.pdf
- (WFP), E. P. (6 de 5 de 2017). *Informe Anual Colombia 2015*. Obtenido de http://es.wfp.org/sites/default/files/es/file/informe_anual_pma_colombia_2015.pdf
- Agricultura, O. d. (26 de 08 de 2016). Obtenido de <http://www.fao.org/3/a-au351s.pdf>
- Banco Mundial. (2010). *Prevalencia de desnutrición (% de la población)*. Obtenido de <https://datos.bancomundial.org/indicador/SN.ITK.DEFC.ZS>
- Cardona, B. V. (06 de 2018). Análisis de PDSSANQ. (F. V. Ríos, Entrevistador)
- CISAN, L. C. (2015). *I Boletín de la Comisión Intersectorial de Seguridad Alimentaria y Nutricional*. Bogota D.C.
- Consejo Nacional de Política Económica y Social. (2008). . *Departamento Nacional de Planeación. Documento Conpes Social 113; Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (PSAN)*. Bogota D.C.
- DANE. (04 de Agosto de 2017). *Encuesta Nacional Agropecuaria*. Obtenido de https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/agropecuario/enda/ena/2016/boletin_ena_2016.pdf
- DANE. (Noviembre de 2017). *La mayor operación estadística del campo colombiano en los últimos 45 años*. Obtenido de <https://www.dane.gov.co/files/images/foros/foro-de-entrega-de-resultados-y-cierre-3-censo-nacional-agropecuario/CNATomo2-Resultados.pdf>
- Departamento Administrativo Planeación Gobernación del Quindío. (2009). *Plan Departamental Soberanía y Seguridad Alimentaria y Nutricional del Quindío*. Quindío, Colombia.
- Gobernación del Quindío. (05 de Septiembre de 2016). *Gracias al control y seguimiento, el Quindío tiene baja tasa de desnutrición infantil aguda*. Obtenido de <https://www.quindio.gov.co/observatorio-departamental-del-quindio/fichas-basicas-municipales/2-gobernacion-del-quindio/5101-gracias-al-control-y-seguimiento-el-quindio-tiene-baja-tasa-de-desnutricion-infantil-aguda>
- Gobernación del Quindío. (2016). *Plan Departamental de Desarrollo del Quindío 2016-2019 "En Defensa del Bien Común"*. Quindío, Colombia.
- ICBF. (2010). *RESUMEN EJECUTIVO ENSIN* . Obtenido de <https://www.icbf.gov.co/sites/default/files/resumenfi.pdf>
- Javeriana, P. U. (2017). *Normas generales para la elaboración y evaluación del Trabajo de Grado*. Bogota D.C.

- La Crónica del Quindío. (05 de Septiembre de 2016). *Quindío, con baja tasa de desnutrición aguda en niños*. Obtenido de http://www.cronicadelquindio.com/noticia-completa-titulo-quindo_con_baja_tasa_de_desnutricin_aguda_en_nios-seccion-la_regin-nota-102211.htm
- Ministerio de Salud y Protección Social. (2015). *Compilado Nacional del Estado Actual de los Planes Departamentales de Seguridad Alimentaria y Nutricional*. Bogota D.C.
- Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura. (26 de 08 de 2016). *LEY MARCO – Derecho a la Alimentación, Seguridad y Soberanía Alimentaria*. Obtenido de <http://www.fao.org/3/a-au351s.pdf>
- Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura. (26 de 08 de 2016). *LEY MARCO – Derecho a la Alimentación, Seguridad y Soberanía Alimentaria*. Obtenido de <http://www.fao.org/3/a-au351s.pdf>
- Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura. (10 de 9 de 2017). *FAO Mapa del Hambre 2015*. Obtenido de <http://www.fao.org/3/a-i4674s.pdf>
- Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura,. (10 de 09 de 2017). *Objetivo Hambre Cero – El Papel Decisivo de las Inversiones en la Protección Social y la Agricultura*. Obtenido de <http://www.fao.org/about/what-we-do/so1/es/>
- Ponce, N. L. (06 de 2018). (F. V. Ríos, Entrevistador)
- Quindio, A. D. (06 de 2018). *Gobernación del Quindío*. Obtenido de Ordenanza No. 023 del 31 de agosto del año 2014:
https://quindio.gov.co/home/docs/items/item_101/GACETA_No._2160_ORDENANZA__023_de_2014.pdf
- Rave, C. A. (06 de 2018). Análisis de PDSSANQ. (F. V. Ríos, Entrevistador)
- Sabatier, P. &. (1993). La Implementación de la Política Pública: Un Marco de Análisis. En L. F. Villanueva, *La Implementación de las Políticas* (págs. 323-372). México D.F.: Miguel Ángel Porrúa.
- Sampieri, R. H. (2014). *Metodología de la investigación*. Bogota D.C.: McGraw-Hill Higher Education.
- UNIQUINDÍO. (2018 de 07 de 07). *Plan Regional de Competitividad del Quindío*. Obtenido de <http://quindiocompite.uniquindio.edu.co/doc/Informedefinitivocompetitividad%20.pdf>

Anexos

Anexo 1: Entrevistas

Entrevista:

Candidata a Doctora en Agroecología por la Universidad Nacional de Colombia. Profesora Asistente en la Facultad de Estudios Ambientales y Rurales - Pontificia Universidad Javeriana.

Entrevistado: Neidy Lorena Clavijo Ponce

Tu tesis tiene que ver con seguridad y soberanía alimentaria. Hay que hacer un filtro y mirar cuales de esos proyectos o planes de desarrollo departamental o de municipios tienen específicamente demarcado el trabajo de seguridad alimentaria. Como la política de seguridad alimentaria, no habla de soberanía alimentaria, muy pocos van a contener este tema en específico.

En el desarrollo de la investigación se debe trabajar con personas de salud pública, porque algunos han tenido acercamientos con el tema de seguridad alimentaria, la recomendación sería que se hiciera una revisión de programa por programa, y así se focaliza, pero según lo que el tutor plantea, adicional a esto la facultad de ciencias políticas pide un análisis teórico bajo determinados actores, entonces, eso implica revisar toda la implementación y no programa por programa.

Yo creo que como en todo es importante tener un marco contextual distinto a un marco conceptual. Los dos son complementarios, en el marco conceptual se ponen los tres conceptos que son el eje que va a guiar una investigación: seguridad alimentaria, soberanía alimentaria, gestión pública.

En preciso, aclarar una discusión de conceptos: ¿qué es seguridad alimentaria?, el cual no es un concepto político, aunque inició como un concepto político. No obstante, tiene todo un desarrollo de corte académico donde también hay más definiciones y más que ser contrarios son complementarios. No se puede separar el uno del otro, si hay seguridad alimentaria y es eficiente debería haber soberanía alimentaria. Eso es un marco conceptual, que se hace en un gráfico y se

demuestra cómo está relacionado el uno con el otro, incluido el tema de gestión pública.

El marco contextual se aterriza en el tema específico que se va a tratar de seguridad y soberanía alimentaria a la luz de la política pública de temas de planificación, de gestión, entre otros. Ese tema focal implica tener un marco, en el que se debe tener un marco internacional para mencionar qué es lo que está pasando en el mundo en temas de seguridad alimentaria, así sea un tema netamente departamental.

Desde el 2007 se reportó 815 millones de personas con hambre y de esas tantas si hubo alimentadas, se deben dar datos de las problemáticas existentes como toda la fuerza que está haciendo la cooperación internacional, prácticamente la FAO, en términos de reducir el hambre. Por otra parte, los objetivos de desarrollo del milenio que hablan de “hambre cero”.

En Colombia, si se compara con otros países, no se tiene una inseguridad alimentaria tan marcada. No obstante, el último reporte que se encuentra sobre la seguridad nutricional arroja que se tiene el 54 por ciento de la inseguridad alimentaria en los hogares alimentarios.

Se debe tener en cuenta que no solo se debe pensar en el hambre sino en la desnutrición, igualmente, no solo las personas flacas sino también las obesas. Solo pensamos en el hambre y no, tenemos que pensar en la desnutrición, no solo las personas flacas sino los que estamos obesos. En el caso de Latinoamérica el continente engordó como resultado del proceso de desnutrición como malos hábitos alimentarios concentrado en un consumo bastante fuerte de carbohidratos.

De la misma forma se debe también entender a qué clase de alimentos está teniendo acceso la gente, tienen las tres comidas del día, pero el consumo es alto en harinas y fritos. Eso ha generado una serie de problemas de orden en salud, que desembocan en altos índices de diabetes, problemas cardiovasculares, todo lo que tiene que ver en temas de inseguridad alimentaria.

Respecto a esto, la población que sobrelleva estos problemas es mayormente la considerada como vulnerable como lo son: los niños menores de 5 años y las mujeres jóvenes en edad reproductiva, porque ellas, según esta encuesta, las mujeres en edad reproductiva tienen problemas de anemia y de diabetes, los niños tienen problemas de mal nutrición y también de obesidad.

En lo que refiere a los niños mal nutridos que representan un reportaje alto del 54%, estamos pensando que la juventud va a tener unas condiciones de salud bastante alarmantes, eso provee un contexto de lo que está pasando tanto a nivel internacional como nacional en el que se menciona los departamentos que tiene atlántico, que tiene problemas del 5% superan la media nacional, no quiere decir que nosotros hayamos pasado la prueba, tocamos que es lo que pasa en el Quindío.

Puede que estemos mejor, nosotros como país que somos tan diversos, no deberíamos tener problemas de hambre, es una vergüenza que exista una alta diversidad y con especies vegetales cultivadas que fueron diagnosticadas desde hace 10 mil años atrás que estarían rondando entre las 60 o 70 especies vegetales, nos estamos alimentando de papa, maíz, arroz, etc.

El asunto es Quindío y se evidencia que el departamento no solamente está produciendo para alimentarse a sí mismo, el departamento produce para ayudar a circular alimento en el resto del país. Es como Boyacá, Boyacá es la despensa de alimento de país, si ves Boyacá es el tercer departamento con seguridad alimentaria. En el Quindío, lo que dice el DANE en el tercer censo nacional agropecuario del 2014 me dice que en Quindío se producen estos cultivos, más café más plátano. Son dos cosas, hortalizas, luminosas, quiere decir que la circulación de alimentos producidos localmente no es importante.

De donde están comiendo los hogares del Quindío, lo mismo que pasa con Colombia, Colombia tiene el 30% en el exterior, Colombia compra por fuera el mismo maíz, cacao, café, frutas, hortalizas, nosotros producimos 70% de lo que comemos. Si ese 70% de lo que producimos abarcará y nos permitirá alimentar a gran parte de la población no tendríamos un 52% con hambre. Además de la falta de producción y de posibilidad de acceder a los alimentos, viene el tema de la

estabilidad, accesibilidad, de disponibilidad, de la correcta utilización, los 4 pilares de la seguridad alimentaria.

Entonces no solamente es el acceso y el hecho de que no se pueda comer las tres comidas al día, sino ver que tan estable es eso que va a depender de que tanto poder adquisitivo se tenga para las tres comidas al día y de manera diversa, inocua y además que sea constante. Ahí entra toda la discusión por eso es importante que, si se hace un marco conceptual, se mencionen los cuatro componentes de seguridad alimentaria. La parte contextual desemboca en la política pública.

Hay un Compes del 2008 que es que define la seguridad alimentaria, y hay unos lineamientos los más recientes son el plan nacional de desarrollo y los acuerdos de la Habana, y luego, lo último que dice el plan de ciencia y tecnología que toca temas de seguridad alimentaria.

Para la investigación se hizo la revisión del plan de desarrollo departamental y este se encarga de potencializar solo dos, pero los dos no son de seguridad alimentaria sino más que todo de subsistencia mínima, pero están dentro del eje de seguridad alimentaria.

Hay algo que no ha pasado en el congreso hasta ahora y es la ley de la seguridad alimentaria, no tenemos ley, pero tenemos unas directrices que están distribuidas a través de otros instrumentos que direccionan el tema de supervivencia y seguridad nacional. Temas de alimentación, sobre todo entrar a mirar el área de producción, ¿qué es lo que produce el departamento? ¿Cuál es la dieta promedio del Quindío?

En términos de soberanía alimentaria que componentes se van a considerar. Porque por la soberanía alimentaria hay más de un derecho de los pueblos, pero los componentes mínimos quieren decir que se tengan alimentos diversos culturalmente apropiados, el frijol obviamente que esta interiorizado y que hay incremento en que se tenga acceso, la arepa, el maíz, el arroz no es nuestro, pero es parte de nuestra dieta desde el siglo pasado. Cómo estamos con las hortalizas,

cómo estamos con las frutas, porque para tener un mundo ideal y saludable se necesita comer carbohidratos, una proporción importante porque es lo que da energía, pero además proteínas, grasas, vitaminas y fibra.

Dónde está toda esa parte, cuáles son los datos relacionados con obesidad, problema de diabetes, y ese tipo de cosas ligadas a la mal nutrición. Cómo estamos hablando el tema de gestión, hay un asunto que está muy ligado a mirar los temas departamentales. También ir a las instituciones, qué instituciones están presentes en el departamento que necesariamente no son del estado, proveyendo temas de alimentación: la oficina de la FAO, que dicen las secretarías, la secretaria de agricultura, la de salud, que temas están trabajando en esas secretarías en particular,

La idea es mostrar qué es lo que no hay, que es lo que manda la reglamentación, la norma, que es lo que se esperaría que se tuviera, este es el modelo y esto es lo que tiene el departamento, que hay un contratista, eso es importante visibilizarlo.

Eso ponerlo en discusión en términos de la radiografía de lo que pasa en el país, no le damos importancia, es un cliché que nominalmente lo ponemos en un proyecto, así como el cambio climático o el uso de los plásticos, pero tú vas y revisas hacia abajo y no hay nada de eso, no hay por ejemplo un plan de capacitación, no hay nada de eso, si tú vas a la escuela no hay capacitación ni una clase de alimentación tú vas a la escuela encuentras gaseosa, jugos de caja, carbohidratos. No encuentras frutas, y si la encuentras son muy pocas en un stand y se agotan muy rápido

El ministerio de educación en términos de seguridad alimentaria que es lo que está ofertando, hay buenas prácticas capacitación sobre prácticas en alimentación, no las hay,

Lo único que hay es el PAE que es el tema de que en los colegios les tienen que dar los almuerzos, Por ejemplo si está dando almuerzo, qué están consumiendo los niños, pero más el tema de educación, porque si yo, en mi hogar y sobre todo

donde yo provengo tengo muy poco acceso a alimento diverso y de buena calidad, inocuo, y además mi mama está en condiciones de preparármelo guardando que existe una correcta utilización biológica que es el cuarto pilar de la seguridad alimentaria, que tengamos agua potable y donde preparar los alimentos, donde almacenarlos, sin que se nos dañe, sin que me tenga que comer una carne o un pollo con salmonela, porque pues ya mi mama lo compro y rompió la cadena de frio y lo tiene guardado en una olla y mañana lo va a preparar, el riesgo de contaminación es muy alta, entonces todo el tema de intoxicaciones está relacionado con eso.

Así, la comida que se preparó, sobre todo con el arroz con pollo, o los sándwiches o las sardinas porque, como no tienen donde refrigerarla, se contamina y hay salmonela e intoxicación, ese tipo de cosas es importante saberlo porque la seguridad alimentaria está ligada a la pobreza, cómo la seguridad alimentaria es el acceso físico comprándolo.

Hay otro acceso, si yo tengo tierra para producir mi alimento, entra la agricultura familiar, si yo tengo una huerta esa familia produce lo que se consume, el 60 por ciento de los agricultores familiares diversos consumen en su dieta lo que producen el 40 restante tienen que conseguirlo por fuera, el aceite, azúcar, la panela, el café, pero todo lo demás lo tengo acá.

Yo tengo acceso no porque lo compro sino porque lo cultivo, para tener acceso a comerme lo que cultivo debo tener acceso a tierra, sea en propiedad o por lo menos arrendado, y ahí están los desplazados, más de 8 millones de desplazados en este país que antes tenían tierra y ahora están en las ciudades, eran campesinos, como ahora no tienen tierra, toca emplearse para poder comprar algo, pero no alimentos sino productos como la panela.

Alimento no es producto, todo lo que es procesado es un producto, todo lo que es fresco manejado en circuitos cortos son alimentos, cuando los alimentos no son viajeros no son embarcados en Japón y me como el ajo que me llegó a los 3 meses con una serie de químicos eso no son alimentos.

Ahí entra la soberanía alimentaria, la alimentación es un derecho humano, y lo hemos revolcado como cualquier otra transacción o un intercambio de una mercancía cualquiera y el agua y la alimentación son derechos humanos. entonces, además de ese derecho humano, que yo tengo la seguridad de alimentarme, pero no de cualquier manera, usted tiene derecho a alimentarse con productos sanos, sin ningún químico encima, que no sean cultivos transgénicos, que sean frescos, que sean locales, como la quinua que usted compra acá atrás. Pero sobre todos producidos con modelos agroecológicos.

Eso nos lo deja los acuerdos de la Habana. La agroecología aquí en el país si bien es importante comparada con lo que teníamos hace unos años atrás sigue siendo incipiente frente a un modelo de producción vertiginoso que abarca hectáreas y hectáreas de monocultivos y uso de agroquímicos, como lo dice el DANE que es lo que producimos con razón importamos por fuera, y si a eso le sumas lo que desperdiciamos de alimentos.

Ahora, otro factor que está relacionado con la falta de circulación de comida es que desperdiciamos en la parte de producción 34% de los alimentos que botamos cada año, aproximadamente 9´750.000 toneladas de comida a la basura, la mayor parte de eso se arroja en las etapas de producción incluyendo el hecho de que agricultor que produce mango pero que no tiene carreteras para que sacarlo entonces se pudre, se daña y ahí se perdió alimento.

Del otro lado tienes el niño en ciudad Bolívar que no tiene plata para comprarse un mango, si, y entonces no tiene acceso a vitamina C, a vitamina A, sino un producto que se da aquí o que se da en la mesa, en el salto del Tequendama. Así en el Huila que tiene produce el Maracuyá con las mejores características es el de la mejor calidad, pero no puede salir, es muy costoso que salga porque es altísimo el precio que tiene que pagar para que un carro lo saque por las vías.

Entonces hablar de seguridad alimentaria es hablar de un problema estructural en un país como el nuestro dónde hay pobres, hay pobreza multifuncional en el sector rural que duplica lo que ocurre en el sector urbano, si,

somos más pobres en la ruralidad. Además, las vías de acceso para que esa producción salga son todavía deplorables en muchas zonas del país, esta es la razón por la que la gente produce para comer, tampoco tiene plazas de mercados porque además ellos producen coca y pues es la forma para acceder a comida y lo que tienen son huertitas para alimentarse.

Se realizó un trabajo con ellos y tiene huertas de donde se alimenta y no se pueden comercializar los que se producen porque la comunidad maneja los mismos alimentos: plátanos, yuca, ñame y frijol. Por esto se recurre a los cultivos ilícitos, porque no hay otra forma de conseguir dinero, es lo que permite mandar los hijos al colegio o para poder pagar las cosas mínimas de mi salud.

De esta forma un mercado que no es dinámico y no permite la movilización del alimento. Esto se convierte en una paradoja de que “seamos una vez que queramos ser” como el Ministro Irigorri cuando promovió el proyecto de Siembra que pretendía convertir al país en la despensa de alimentos a nivel mundial, a pesar de que hay niños en la Guajira, en Chocó y en Boyacá muriéndose de hambre, cómo va a ser la despensa mundial si no hemos podido cubrir las riquezas alimentarias de nuestros ciudadanos.

El tema de soberanía alimentaria tiene que entrar a jugar como una discusión en términos que si no hay ni siquiera alimentos para la política pública, los proyectos establecidos a nivel departamental mucho menos va a haber en términos de soberanía que es lo que ha traído movimientos, organizaciones sociales que han asumido una forma de producción agroecológica en pro de la soberanía alimentaria y eso si no está escrito no se va a encontrar en ninguna ley eso no va a estar en ningún informe del departamento.

En el Quindío hay organizaciones campesinas que trabajan con agroecología y esta es otra construcción social que no está en contravía del estado, ni mucho menos es una cuestión subversiva, tampoco, pero si es la forma como ellos han podido resistir a un modelo tan avasallante pero además abastecer de alimento su familia e intercambiar alimento, no solo de manera monetaria con sus vecinos.

Esa es la otra cara de la moneda gente que no espera que el estado le dé, sino que han creado sus propios procesos para poder generar o dotar de alimentación ese es otro tema que te toca mapear organizaciones campesinas Agroecológicas o producción orgánica en el Quindío, es mejor agroecológico porque el orgánico te va a salir.

1. **La legislación u otras directrices legales:**

¿Establecen objetivos claros y consistentes?

¿Aportan criterios sólidos para resolver los conflictos inherentes al cumplimiento de las metas?

¿En el proceso de implementación los funcionarios responsables y los grupos objetivo se desempeñen de acuerdo con lo deseado?

No, porque tuviéramos un resultado diferente desde términos estadísticos y además como dije anteriormente, el tema de seguridad alimentaria es un cliché, se da un informe de que el agro ha repuntado tanto que la seguridad alimentaria en el país estaría mejor: pero las estadísticas muestran que ha crecido el arroz, la palma, la papa, el café, etc. Además, se han incrementado los problemas de nutrición, anemia, falta de vitamina A, vitamina B, lo que quiere decir que no se están consumiendo las frutas y las verduras.

Como estaba planteada la política nacional de seguridad alimentaria, se denominan unas responsabilidades, pero de ahí para abajo, hay que mirar que se ha hecho, lo que sí puedo decir es lo que nosotros vemos en el campo. Por ejemplo, en Boyacá la gente ha subsistido porque produce su propio alimento, pero antes cuando no lo producían y solamente era de monocultivo, tenían serios problemas alimentarios. También las personas tienen el pleno conocimiento de los que contiene el cultivo y saben qué es lo que están comiendo, porque lo que es para consumir es aparte de lo que es para comercializar.

2. ¿Se incorpora una teoría que identifique los principales factores y vínculos casuales que influyen en la realización de los objetivos políticos en materia de Soberanía y Seguridad Alimentaria?

Hay departamentos que no han hecho mucho en temas de seguridad alimentaria, claramente no se puede tapar el sol con un dedo, lo que pasa en la Guajira o el Chocó es preocupante en términos de mortalidad por hambre, incluso estos datos no se tienen registrados, es una cifra que es muy ambigua, los datos nos han arrojado otras fuentes como cooperación internacional. El ICBF da un dato, investigaciones da otro dato, uno sube mil niños y otro sube que se mueren mil setecientos.

Se hace entonces necesaria una ley que dictamine, y que ponga unos instrumentos y unos mínimos, aunque el tema de la alimentación va a quedar como una rueda suelta, el ejemplo más claro es que en el congreso no ha pasado por más de tres años una ley relacionada con la seguridad alimentaria que la hayan vetado. La última ley que se quería proponer en contra de la comida chatarra perdió la batalla el tema de los alimentos y bebidas azucaradas.

Claramente el tema de la alimentación no lo estamos viendo como un asunto de derecho ni tampoco como un asunto de seguridad nacional, sino que lo estamos viendo como un tema netamente económico, porque también las decisiones se toman desde una visión de economía neoclásica donde importa más el progreso que el producto, pero no con las implicaciones que el tema alimentario tiene.

A esto se suma el problema de que varios pueblos no tengan plazas de mercado y por lo tanto no tengan un acceso fácil a los alimentos si no que tengan que transportarse a otros pueblos o municipios para poder hacerlo, como pasa en Tibasosa que tiene que desplazarse a Duitama y a Sogamoso.

Otro ejemplo es el atún que, aunque tiene mercurio lo seguimos comercializando y consumiendo, tema que toca linderos con el control en términos de calidad, pues, aunque tenemos un registro INVIMA que debe velar por los mínimos, en los supermercados siguen comercializándose productos empacados y procesados sin importar las implicaciones que esto tiene.

En síntesis, estamos en términos de seguridad alimentaria y soberanía alimentaria se omitieron reglamentaciones porque sigue siendo un tema de orden social de bases campesinas, indígenas y afros, pero no está establecido como una regla.

3. ¿Los objetivos normativos han fluctuado a la larga por el surgimiento de políticas públicas adversas, o por transformaciones socio económicas tan importantes que debiliten la teoría o el apoyo político?

Se han visto afectados en cuenta a que se ha dado más importancia a los temas económicos, más que al consumo y la calidad de los alimentos se ha centrado la atención en la comercialización de los alimentos y productos tanto a nivel nacional como internacional, lo que ha dejado en segundo plano, la seguridad alimentaria, además de que las posibilidades de acceso a la comida en algunas regiones es muy limitada pero esto no es tenido en cuenta porque se ha priorizado la economía detrás de la producción y no la calidad y cobertura que esta puede generar.

4. **Los mandos superiores o funcionarios responsables de la institución responsable:**

¿Están comprometidos a lograr las metas normativas?

¿Poseen autoridad suficiente sobre los grupos objetivo?

¿Poseen considerable capacidad política, de gestión y otros mecanismos de influencia para alcanzar las metas deseadas?

Si, las responsabilidades posen el deber, pero no se hace a cabalidad, no quiero generalizar porque desconozco gran parte del esfuerzo del tema de otros departamentos, pero mirando el panorama a nivel nacional yo creería que el esfuerzo que se hace en tema de seguridad alimentaria no es suficiente, pues se está prestando mayor atención al crecimiento económico percibido por la

generación del PIB a través de la agricultura para poder sacar los alimentos fuera del país.

Con esto se pueden movilizar cadenas de valor, ser más competitivos en el mercado internacional, tenemos TLC no solamente con EE. UU. sino también de 24 convenios internacionales con los que tenemos que responder. Estamos poniendo más énfasis a eso, a la producción para poder insertar en un mercado y la circulación de estos bienes y estos productos, como productos transables para generar ingresos, pero el tema de la alimentación no nos está preocupando en la medida de lo que implica una alimentación saludable, diversa inocua, constante.

5. ¿A lo largo del proceso de implementación, se ha recibido apoyo activo de grupos organizados de electores, legisladores, altos funcionarios o tribunales?

El tema de soberanía alimentaria, lo que se mencionó anteriormente de la comida chatarra, la misma de seguridad alimentaria si tuvo apoyo de un sector en la cámara en el congreso, sobre todo grupos de izquierda, gente del Partido Polo Democrático, solo que no hubo mayoría, no hubo quorum. La FAO estaba apoyando ese tema, incluso hicieron una asamblea con el congreso donde les explicaba la importancia que tiene la alimentación y hubo muy poca asistencia, la FAO si está apoyando estas iniciativas.

¡Gracias por su participación!

Entrevista:

Investigadora del Semillero de Comunidades Emocionales y Emancipatorias de la Corporación Universitaria Minuto de Dios.

Entrevistado: Heidy Paola Veira Tenorio

1. La legislación u otras directrices legales:

¿Establecen objetivos claros y consistentes?

¿Aportan criterios sólidos para resolver los conflictos inherentes al cumplimiento de las metas?

¿En el proceso de implementación los funcionarios responsables y los grupos objetivo se desempeñen de acuerdo con lo deseado?

La legislación no establece objetivos claros y consistentes, puesto que, se evidencia en la implementación de la política pública como los objetivos pierden fuerza porque no estuvieron sobre una base sólida, como punto principal un diagnóstico general, pero sobre todo participativo, puesto que se considera desde el Trabajo Social que las comunidades conocen mejor que nadie el contexto en el que se desenvuelven y las formas que se puede dar respuestas a los inconvenientes según cada cultura. De tal manera, que no aportan criterios sólidos para resolver los conflictos que impiden el cumplimiento de las metas, si no se tiene una adecuada caracterización de la población teniendo en cuenta su grado de vulnerabilidad, recursos tanto económicos como humanos y formas de dar respuesta a las necesidades no es posible que durante la implementación los responsables se desempeñen de acuerdo con lo deseado. En efecto es indispensable un diagnóstico general (participativo) además de la evaluación antes, durante y después lo cual permitirá una mejor implementación de la política pública y por ende mejores resultados.

2. ¿Se incorpora una teoría que identifique los principales factores y vínculos casuales que influyen en la realización de los objetivos políticos en materia de Soberanía y Seguridad Alimentaria?

Como tal no está incorporada una teoría, lo que se evidencia es un enfoque que incluye aspectos sociales, culturales, económicos etc. Como lo es el de sostenibilidad y desarrollo sostenible, puesto que se busca el equilibrio entre los diferentes aspectos que se trabajan en el enfoque de la sostenibilidad y desarrollo sostenible como recursos y consumo; en donde el bienestar tanto de la naturaleza como la del humano es importante. No obstante, no basta con plantear desde la sostenibilidad una política pública sin generar mecanismos que apoyen este enfoque y de esta manera dar respuestas a los conflictos.

3. ¿Los objetivos normativos han fluctuado a la larga por el surgimiento de políticas públicas adversas, o por transformaciones socio económicas tan importantes que debiliten la teoría o el apoyo político?

Las situaciones socioeconómicas, el surgimiento de necesidades, cambio de gobierno son aspectos que pueden influir en que la prioridad de los objetivos y que el apoyo político y económico sea el mismo. Sin embargo, todo depende de las características de cada departamento y los recursos con los que puede dar respuesta a los diferentes niveles y formas de vulnerabilidad.

5. Los mandos superiores o funcionarios responsables de la institución responsable:

¿Están comprometidos a lograr las metas normativas?

¿Poseen autoridad suficiente sobre los grupos objetivo?

¿Poseen considerable capacidad política, de gestión y otros mecanismos de influencia para alcanzar las metas deseadas?

Los funcionarios de las instituciones responsables, se encuentra en un sistema que estructuralmente no está bien establecidos pues uno de los mayores inconvenientes es la corrupción. Tan solo este aspecto no permitirá que se logren los objetivos como se espera, por tal razón, aunque tienen autoridad sobre los objetivos no es suficiente, la voz de la comunidad permitirá que el proceso se fortalezca y de esta manera aportar para generar mecanismos que permitan alcanzar las metas deseadas. De tal manera, tanto la capacidad política de los funcionarios como la participación de la comunidad son indispensables para lograr las metas normativas.

4. ¿A lo largo del proceso de implementación, se ha recibido apoyo activo de grupos organizados de electores, legisladores, altos funcionarios o tribunales?

Las políticas públicas son herramientas del Estado para dar respuesta a una o varias necesidades de una población en especial con vulnerabilidad bien sean en aspectos sociales, económicos y/o culturales. Por esta razón el compromiso de apoyar durante el proceso de una política pública, desde su planteamiento como ejecución y evaluación es menester puesto que como garante de derecho debe buscar el mecanismo para brindar a la población una mejor calidad de vida.

¡Gracias por su participación!

Entrevista:

Secretario de Agricultura, Desarrollo Rural y Medio Ambiente de la Gobernación del Quindío.

Entrevistado: Carlos Alberto Soto Rave

1. La legislación u otras directrices legales:

¿Establecen objetivos claros y consistentes?

¿Aportan criterios sólidos para resolver los conflictos inherentes al cumplimiento de las metas?

¿En el proceso de implementación los funcionarios responsables y los grupos objetivo se desempeñen de acuerdo con lo deseado?

La estructura está determinada en una ordenanza de la Asamblea Departamental. Los resultados obtenidos hace ocho años en el departamento dieron lugar a una ordenanza de asamblea departamental para garantizar la soberanía y seguridad alimentaria. Así, dentro los principios están establecidos la responsabilidad, sus componentes, las metas, los indicadores y demás. Con esto se disminuye la cantidad de responsabilidad que recae sobre las instituciones de orden local, departamental y, obviamente, de institutos especializados como el ICBF, entre otros. De esta forma queda “diluida” la responsabilidad de dichos actores sectoriales para promover que esta sea asumida de acuerdo con lo que le compete a cada institución.

2. ¿Se incorpora una teoría que identifique los principales factores y vínculos casuales que influyen en la realización de los objetivos políticos en materia de Soberanía y Seguridad Alimentaria?

La ordenanza fue formulada hace ocho años con la participación de todas las entidades vinculadas, sin embargo y aunque no fui parte de la construcción, tengo entendido que no participó ningún beneficiario.

No obstante, aunque los Planes de Desarrollo Departamentalmente cuando inicialmente se formula, se llevan a la Asamblea y posteriormente se logra la aprobación, estos no cuentan con recursos para los programas con el alcance definidos en el Plan de Seguridad Alimentaria; primeramente, lo que hace que su cumplimiento se dificulte.

Se han gestionado recursos de orden nacional e internacional para ese programa, pero han sido insuficientes para lograr una alta cobertura de la población de acuerdo con las metas establecidas.

3. ¿Los objetivos normativos han fluctuado a la larga por el surgimiento de políticas públicas adversas, o por transformaciones socio económicas tan importantes que debiliten la teoría o el apoyo político?

No. Después de la ordenanza anteriormente mencionada se cree, generalmente, que esta debe cumplirse, no obstante, las personas no lo hacen. Lo cual, no es una razón para promulgar una nueva normatividad, dado que se tendría que demostrar que la anterior no funcionó.

De esta forma, tanto el plan de desarrollo departamental como los planes municipales siguen, a partir de la ordenanza, unas metas, subprogramas e indicadores para poderla cumplir. El problema radica en que todos estos se hacen inalcanzables debido a la falta de recursos tanto a nivel municipal como departamental.

4. **Los mandos superiores o funcionarios responsables de la institución responsable:**

¿Están comprometidos a lograr las metas normativas?

¿Poseen autoridad suficiente sobre los grupos objetivo?

¿Poseen considerable capacidad política, de gestión y otros mecanismos de influencia para alcanzar las metas deseadas?

Si, esto se cumple desde el gobernador, porque él ha hecho un acompañamiento constante. En las adiciones presupuestales se ha teniendo presente lo que se ha hecho. Sin embargo, yo creo que no se han tenido resultados favorables porque no hay la suficiente articulación.

Los funcionarios, tienen capacidad, pero no se da el mecanismo de influencia, tampoco es claro cómo se hace la medición de este tema, porque una cosa es el indicador de proceso y otra el de resultado, cierto. Por ende, yo puedo afirmar que se ha hecho la gestión y que se ha logrado recoger recursos, pero no se han cumplido los resultados.

5. ¿A lo largo del proceso de implementación, se ha recibido apoyo activo de grupos organizados de electores, legisladores, altos funcionarios o tribunales?

No, yo creo que ahí falta más articulación.

Ante el gobierno nacional y nosotros hemos presentado propuestas tanto al ministerio de agricultura como a la agencia de desarrollo rural y las respuestas han sido negativas con el argumento de que a ellos no les corresponde este tema, el cuestionamiento es: ¿a quién le corresponde?

Con la única entidad nacional que logramos un recurso para temas de seguridad alimentaria fue con el DPS para un programa de seguridad, así logramos ampliar la cobertura que tenemos de la población vinculada a programas de huertas orgánicas. A nivel internacional también hemos gestionado un recurso con la FAO y con el ICA "Instituto Interamericano de Ciencias Agropecuarias". Actualmente se están formulando, conjuntamente, el programa de visión rural e innovación y allí hemos tocado a fondo el modelo, hemos evaluado los modelos de los países de agricultura familiar y campesina que está orientada obviamente a la seguridad alimentaria y nutricional, el concepto completo que se venía trabajando es soberanía, seguridad alimentaria y nutricional.

¡Gracias por su participación!

Entrevista:

Diputado del Partido Político MIRA. Vicepresidente de la Asamblea Departamental del Quindío

Entrevistado: Bernardo Valencia Cardona.

1. La legislación u otras directrices legales:

¿Establecen objetivos claros y consistentes?

¿Aportan criterios sólidos para resolver los conflictos inherentes al cumplimiento de las metas?

¿En el proceso de implementación los funcionarios responsables y los grupos objetivo se desempeñen de acuerdo con lo deseado?

2. ¿Se incorpora una teoría que identifique los principales factores y vínculos casuales que influyen en la realización de los objetivos políticos en materia de Soberanía y Seguridad Alimentaria?

3. ¿Los objetivos normativos han fluctuado a la larga por el surgimiento de políticas públicas adversas, o por transformaciones socio económicas tan importantes que debiliten la teoría o el apoyo político?

4. Los mandos superiores o funcionarios responsables de la institución responsable:

¿Están comprometidos a lograr las metas normativas?

¿Poseen autoridad suficiente sobre los grupos objetivo?

¿Poseen considerable capacidad política, de gestión y otros mecanismos de influencia para alcanzar las metas deseadas?

5. ¿A lo largo del proceso de implementación, se ha recibido apoyo activo de grupos organizados de electores, legisladores, altos funcionarios o tribunales?

Con relación al Plan Departamental de Soberanía y Seguridad Alimentaria y nutricional del departamento del Quindío, quiero comentar que es un programa demasiado importante, porque para nadie es un secreto que en el ranking nacional, el departamento del Quindío ocupa a nivel nacional en el orden económico, el primero o segundo en el desempleo a nivel nacional, eso ya nos arroja hacia una discusión deficitaria en los hogares, porque desafortunadamente no hay para suplir o para cumplir adecuadamente con las normas nutricionales, o con el orden normal nutricional que plantea el Plan de Seguridad Alimentaria.

En este sentido quiero añadir y agregar ciertas precisiones en uno de los Programas más relevantes de dicho Plan, denominado el Programa de Asistencia Alimentaria Escolar “PAE” del departamento del Quindío para la vigencia del primer semestre del 2018. Este se logra o se sustenta con el sistema general de participación exigible que hace la nación al departamento del Quindío.

Ahora bien, en el sentido de cumplir con PAE y de paso suplir el Plan Departamental de Soberanía y Seguridad Alimentaria y Nutricional, se sometió a licitación en búsqueda de diferentes prestadores que licitaran para la prestación de ese servicio y desafortunadamente fue declarado desierto.

De acuerdo con el último informe técnico del DANE acerca de la pobreza, el porcentaje de incidencia de la pobreza en el Quindío ha superado el porcentaje total nacional en los últimos ocho años. La pobreza como flagelo persistente, es una de las principales causas de la mala alimentación y nutrición de los niños, la cual los hace propensos a múltiples enfermedades y a una condición de debilidad manifiesta que les impide desarrollarse en condiciones óptimas.

Por lo anterior, en un acto intervencionista, proteccionista y propio del Estado social de Derecho, el Estado colombiano a través del Ministerio de Educación, ha implementado el PAE (Programa de Alimentación Escolar) para satisfacer una de las necesidades básicas de los estudiantes: La alimentación. Sin embargo, cuando el sistema falla, sin importar a quien se le impute la responsabilidad, sea a la administración o a los operadores, el Estado no solo atenta contra los principios

constitucionales, sino que además promueve la deserción escolar, y vulnera el interés superior del menor consignado en el artículo 44 de la constitución política.

La RESOLUCIÓN 29452 DE 2017, como el lineamiento más concreto sobre la prestación de este servicio alimentario, insiste en los deberes a cargo del Ministerio de Educación. En el considerando, por ejemplo, menciona que deberá realizar no solo la revisión, actualización y definición de los parámetros del programa, sino además la ejecución de este. Y desde un concepto tan básico como “Ejecutar”, debemos preguntarnos si acaso, no se le está facilitando al operador o prestador del servicio, las condiciones necesarias para que este cumpla con efectividad y sin contratiempos su labor. Sin ánimo de desconocer su responsabilidad en cuanto a calidad de los alimentos, tampoco se puede desconocer la veeduría permanente que debe prestar el Ministerio de Educación.

El cumplimiento de la resolución demanda un trabajo articulado entre la Nación, el Ministerio de Educación, las entidades territoriales certificadas, los rectores y coordinadores de las instituciones educativas y los operadores. Y a pesar de asignárseles a cada uno responsabilidades puntuales, ni el Ministerio de Educación, ni la entidad territorial certificada, como garantes del servicio, pueden desconocer que la efectiva ejecución del programa depende de la prontitud y eficiencia con la que estas trabajen.

Y es que, a voces de la misma resolución, de dicha caracterización dependerá la contratación y ejecución del programa; por ello, dentro de las etapas de desarrollo del PAE, está “LA PLANEACIÓN DESDE LAS ENTIDADES TERRITORIALES”. Dicha planeación trae inmerso un diagnóstico situacional de cada plantel educativo, y en ese sentido, no hay razón para alegar como causal, el desconocimiento de las condiciones en las que estos se encuentran, o las fallas del servicio por el deficiente estado de estas.

En este momento se cuenta con un periodo de vacancia escolar, que deberá ser aprovechado al máximo por las autoridades competentes para solucionar todos los imprevistos a los que haya lugar. Así mismo se espera y se debe demandar mayor compromiso y claridad en las labores de los operadores, para que estos,

estando debidamente observados e intervenidos por el Ministerio de educación y las entidades territoriales, no tengan excusa para dejar a nuestra niñez quindiana sin la alimentación necesaria.

¡Gracias por su participación!

Entrevista:

Coordinadora del Programa de Alimentación Escolar - PAE del municipio de Montenegro del Departamento del Quindío

Entrevistado: Yohana Luján

1. La legislación u otras directrices legales:

¿Establecen objetivos claros y consistentes?

¿Aportan criterios sólidos para resolver los conflictos inherentes al cumplimiento de las metas?

¿En el proceso de implementación los funcionarios responsables y los grupos objetivo se desempeñen de acuerdo con lo deseado?

2. ¿Se incorpora una teoría que identifique los principales factores y vínculos casuales que influyen en la realización de los objetivos políticos en materia de Soberanía y Seguridad Alimentaria?

3. ¿Los objetivos normativos han fluctuado a la larga por el surgimiento de políticas públicas adversas, o por transformaciones socio económicas tan importantes que debiliten la teoría o el apoyo político?

4. Los mandos superiores o funcionarios responsables de la institución responsable:

¿Están comprometidos a lograr las metas normativas?

¿Poseen autoridad suficiente sobre los grupos objetivo?

¿Poseen considerable capacidad política, de gestión y otros mecanismos de influencia para alcanzar las metas deseadas?

5. ¿A lo largo del proceso de implementación, se ha recibido apoyo activo de grupos organizados de electores, legisladores, altos funcionarios o tribunales?

La seguridad alimentaria tiene cuatro líneas y cuatro ejes de acción uno de ellos se llama el acceso a los alimentos, a través de ese programa los niños tienen acceso a los alimentos, por lo tanto, el PAE como tal es un pedacito de la Mesa de Seguridad Alimentaria, pero no es la mesa de seguridad alimentaria.

Ahora bien, cuando se habla realmente de seguridad alimentaria, nunca se habla de garantizar los alimentos a la población, “sí”, que la población tenga acceso a los alimentos, cómo desde cada uno de los sectores que participan en la Mesa de Seguridad Alimentaria. En Montenegro, por ejemplo, estamos trabajando y ayudando a que se garantice que la población tenga acceso a los alimentos de seguridad alimentaria, por ejemplo, si yo soy de agricultura porque yo soy de la UMATA, ¿qué proyectos tengo yo que apunten a la seguridad alimentaria? Como delgada del ICBF ¿qué tengo yo que este en el municipio que apunte a esa seguridad alimentaria?

Porque no es solamente una obligación del municipio la instalación y seguimiento de Mesa de Seguridad Alimentaria, sino que la mesa tenga un PLAN DE ACCIÓN, construido por las entidades que participan en dicha mesa; un plan de acción que empiece a operar y logre mejorar ese acceso a los alimentos que requiere el municipio de Montenegro.

Para hablar desde el nivel territorial, es preciso aclarar que en el municipio de Montenegro existe una Resolución que conforma la Mesa de Seguridad Alimentaria, la cual, está conformada por varios actores, como el sector educación, salud, Sisbén, adulto mayor, el programa alimentación escolar, el alcalde, planeación, el régimen subsidiado, la secretaría de salud departamental, el ICBF. Entonces cada actor tiene un papel dentro de esta mesa y es que entre todos aúnan esfuerzos desde sus obligaciones que le imparte la norma y, llevan a cabo proyectos o un plan de acción. Por ejemplo, cuando yo participo, yo explico cómo va el programa de alimentación escolar, qué novedades, qué falencias, qué avances y cada sector explica su tema

También el hospital hace parte, el cual tiene lactancia materna y hace seguimiento a los niños que están en estado de desnutrición; también la Comisaría tiene un programa que se llama Hogar Gestor y es que les dan dinero a más o

menos 16 niños que están en condición de discapacidad, pero para que la familia lo utilice en compra de alimentos.

Desde el nivel departamental, la secretaría de agricultura o desarrollo económico se dedican es, a apoyar proyectos de Huertas caseras, a facilitar animalitos de engorde como gallinas y a facilitar semillas para sembrar.

Entonces estas instituciones y dependencias buscan es facilitar el acceso a los alimentos de la población del municipio. Esa es la experiencia en Montenegro, pero en mi parecer es muy poco el esfuerzo; a veces como el presupuesto no alcanza.

¡Gracias por su participación!