

**EL CAMPESINADO EN LA ENTREGA DE ALIMENTOS EN EL MARCO DE
LA POLÍTICA PÚBLICA DE SEGURIDAD ALIMENTARIA Y
NUTRICIONAL EN EL NORTE DEL VALLE DEL CAUCA 2012-2015**

RICARDO DAVID GUERRERO CALDERÓN

CODIGO: 201145395



**UNIVERSIDAD DEL VALLE
ESTUDIOS POLÍTICOS Y RESOLUCIÓN DE CONFLICTOS
INSTITUTO DE EDUCACIÓN Y PEDAGOGÍA
SANTIAGO DE CALI, VALLE DEL CAUCA
2020**

**EL CAMPESINADO EN LA ENTREGA DE ALIMENTOS EN EL MARCO DE
LA POLÍTICA PÚBLICA DE SEGURIDAD ALIMENTARIA Y
NUTRICIONAL EN EL NORTE DEL VALLE DEL CAUCA 2012-2015**

RICARDO DAVID GUERRERO CALDERÓN

CODIGO: 201145395

**TRABAJO DE GRADO PARA OPTAR EL TÍTULO DE
PROFESIONAL EN ESTUDIOS POLÍTICOS Y RESOLUCIÓN DE CONFLICTOS**

Director:

GERMAN EDUARDO PERDOMO ABELLO



**UNIVERSIDAD DEL VALLE
ESTUDIOS POLÍTICOS Y RESOLUCIÓN DE CONFLICTOS
INSTITUTO DE EDUCACIÓN Y PEDAGOGÍA
SANTIAGO DE CALI, VALLE DEL CAUCA
2020**

RESUMEN

La Alimentación es un derecho humano. Ciento ochenta y cinco naciones firmaron la declaración de Roma sobre la seguridad alimentaria en 1996. Entre 2001 y 2009 trece estados latinoamericanos formularon políticas públicas de seguridad y/o soberanía Alimentaria, para cumplir con la meta 1C de los objetivos de Desarrollo del Milenio (Reducir el hambre a la mitad en 2015). En 2016 ochocientos millones de personas no tuvieron ni para comer, el 70% de ellos campesinos del tercer mundo. En 2018 Colombia se abstuvo de votar la declaración mundial sobre los derechos del campesinado, en 2017 el DANE no contó el campesinado como categoría de reconocimiento, ni preguntó por el ayuno en los hogares (como lo hizo en 2005), expresando la falta de atención estatal a esta población vulnerable en un país con siete millones de víctimas de desplazamiento forzado. Entre 2005 y 2015 la Inseguridad Alimentaria Rural en Colombia aumentó al 64% de los hogares rurales, con el 15% de sus adolescentes en desnutrición crónica. Frente a esta realidad surgió la pregunta: ¿el campesinado es una población atendida en la política pública de seguridad alimentaria?

A nivel mundial la forma de atención más común a la población que sufre hambre es la entrega de alimentos. Para responder la pregunta se entrevistó cuarenta y dos funcionarios públicos de 10 municipios con mayoría de población urbana y rural del norte del Valle del Cauca, para identificar los beneficiarios y modalidades de entrega de alimentos entre 2012-2015, que corresponde al periodo de autoridades locales tras la expedición del Plan Nacional de Seguridad Alimentaria (2012) y la primera que debió incorporar en la formulación de su plan de desarrollo la Política Pública de Seguridad Alimentaria.

Palabras clave: Campesinado, hambre, Política Pública de Seguridad Alimentaria y Nutricional, norte del Valle del Cauca

TABLA DE CONTENIDO

Tabla de contenido

RESUMEN.....	3
INDICE DE TABLAS Y GRAFICOS.....	5
INTRODUCCIÒN.....	7
1. PROBLEMA DE INVESTIGACIÒN	14
1.1. JUSTIFICACIÒN:.....	16
1.2. POBLACIÒN ESTUDIADA.....	17
1.3. ESTRATEGIAS METODOLÒGICAS	20
1.4. TERRITORIO ESTUDIADO	22
1.4.1 Muestra	23
1.4.2. SELECCIÒN DE LA MUESTRA	27
1.5. PERIODO ESTUDIADO	36
1.6. ENFOQUE	36
1.5. PLANTEAMIENTO DE LA PREGUNTA DE INVESTIGACIÒN	37
1.6. OBJETIVOS	38
2. OBTENCIÒN DE LA INFORMACIÒN.....	39
2.1. TÈCNICA.....	39
2.2 POLÍTICA PÚBLICA DE SEGURIDAD ALIMENTARIA Y NUTRICIONAL.....	41
3. RESULTADOS	44
3.1. INSTITUCIONALIDAD	44
3.1.1 Ejes de la Política Pública en los Planes de Desarrollo Local	44
3.1.2 Interinstitucionalidad Local	46
3.2. OBJETIVOS ESPECIFICOS	48
3.3. Identificar los beneficiarios de la entrega de complementos y suplementos alimentarios	48
3.4. Identificar las modalidades de entrega de complementos y suplementos alimentarios	52
4. CONCLUSIONES.....	57
BIBLIOGRAFÍA.....	59

INDICE DE TABLAS Y GRAFICOS

TABLAS

Tabla 1 Leyes de Seguridad Alimentaria en Latinoamérica.....	10
Tabla 2 NBI en Colombia según área (2018)	15
Tabla 3 Funcionarios Entrevistados	44
Tabla 4. Conocimiento de la Política Pública, Conformación de Comité y formulación de Política Municipal de Seguridad Alimentaria	45
Tabla 5 Conformación de los Comités Interinstitucionales Municipales de Seguridad Alimentaria.....	46
Tabla 6 Población focalizada en los proyectos de Seguridad Alimentaria y Nutricional	48
Tabla 7 Cantidad de veces en que una población fue focalizada en los 10 municipios estudiados	50
Tabla 8 Inversión presupuestal según poblaciones beneficiadas	51
Tabla 9 Beneficiarios, modalidades e intensidad.....	53
Tabla 10 Proyectos identiicados.....	54

GRAFICOS

Ilustración 1 Evolución del índice de precios de alimentos (real y nominal) 1961- 2019.....	8
Ilustración 2. Exportaciones e importaciones de alimentos de Seguridad Alimentaria en Colombia 1995-2014	11
Ilustración 3 Variación porcentual en el precio nominal de los alimentos en Colombia entre 2010 - 2017 (respecto a 2009)	12
Ilustración 4. Tamaño de los predios rurales en el Valle geográfico del rio Cauca (2014)	25
Ilustración 5 Ubicación de la muestra seleccionada (Colombia)	27
Ilustración 6 Tamaño de los predios rurales en los municipios estudiados (2014)	28

Ilustración 7 Distribución por área de la población de los municipios estudiados (2018)	29
Ilustración 8. Ubicación de la muestra seleccionada (Valle)	30
Ilustración 9. Evolución poblacional Cartago (1918-2018).....	31
Ilustración 10 Evolución Población La Unión (1918-2018)	31
Ilustración 11 Evolución Población Alcalá (1928-2018)	32
Ilustración 12 Evolución Población Ansermanuevo (1928-2018)	32
Ilustración 13 Evolución Población Toro (1918-2018)	33
Ilustración 14 Evolución Población El Águila (1951-2018).....	33
Ilustración 15 Evolución Población El Cairo (1951-2018)	34
Ilustración 16 Fuente: Evolución Población Versailles (1918-2018)	34
Ilustración 17 Evolución Población Ulloa.....	35
Ilustración 18 Evolución Población Argelia (1964-2018).....	35

INTRODUCCIÓN

“Casi siete de cada diez personas que pasan hambre en el mundo, o lo que es lo mismo, cerca de seiscientos millones de personas pertenece a familias que tienen una pequeña granja o son trabajadores del campo que no poseen tierras” (DEVERAUX, VAITLA, & SWAN, 2008), y habitan países en desarrollo (ESPINOSA L. P., 2015)

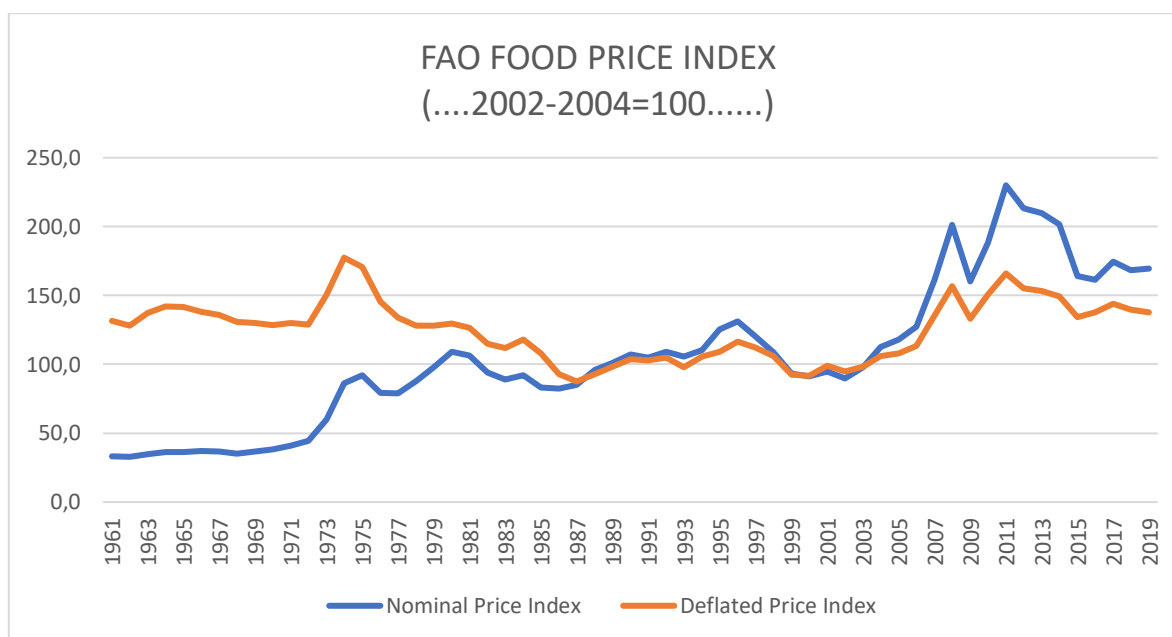
La alimentación es un derecho humano y garantizarlo constituye el problema alimentario que afrontan los estados. Dos paradigmas que se distinguen por el rol asignado a los productores agroalimentarios nacionales han orientado la acción mundial contra el hambre: Seguridad alimentaria, en la que los estados aceptan la importación de alimentos al menor precio posible, y Soberanía Alimentaria, en la que protege sus productores agroalimentarios de la competencia extranjera para buscar la autonomía en el abastecimiento.

Al estudiar el índice de precios de los alimentos en los últimos 60 años se observan tres periodos: Entre 1961 y 1987 el precio nominal de los alimentos fue inferior al real, entre 1987 y 2003 ambos precios fueron similares, y a partir de 2004 el precio nominal superó al real. Este cambio en la tendencia es relacionado con la expansión del sistema agroalimentario mundial, donde la producción industrializada con grandes inversiones de capital ha logrado controlar todos los eslabones de la cadena entre siembra y comercialización. Cuatro empresas (Archer Daniels Midland, Bunge, Cargill y Louis Dreyfus) comercialicen el 75% del trigo mundial (Gomez Oliver & Granados Sanchez, 2016), y controlan otros productos básicos en todos sus eslabones.

“cuando se dice que Brasil es un gran exportador de soya debe considerarse que 60% de la producción de soya de ese país está financiado por Cargill, que Archer Daniels Midland es una de las principales procesadoras de soya en este país y que Bunge es el mayor productor, procesador y exportador de soya en América del Sur y el mayor productor de aceite de soya en el mundo. Cuando se plantean los progresos en la producción de cereales de Argentina

debe recordarse que Bunge es la mayor comercializadora de cereales en América del Sur. Cuando se señala que Estados Unidos es el primer productor de etanol en el mundo, debe tenerse en cuenta que Archer Daniels Midland es el segundo mayor productor de etanol en ese país, así como un importante productor de biodiesel en el mercado europeo. Por su parte, Louis Dreyfus posee la mayor refinería de Diesel en Estados Unidos” (Gomez Oliver & Granados Sanchez, 2016)

**Ilustración 1 Evolución del índice de precios de alimentos (real y nominal)
1961-2019**



Fuente: FAOSTAT (2019)

Para expandir el sistema agroalimentario mundial fue necesaria una regulación internacional específica en beneficio de los productores con capacidad de modificar genéticamente las semillas. Entre 1994 y 1999 Argentina, Uruguay, Chile, Colombia, Paraguay, México, Ecuador, Brasil, Panamá y Bolivia suscribieron el Convenio Internacional para la Protección de las Obtenciones Vegetales UPOV, comprometiéndose a regular los beneficios de los productores de variedades genéticamente modificadas.

En 1996 ciento ochenta y cinco naciones firmaron la *Declaración de Roma sobre la Seguridad Alimentaria Mundial*, cuatro años después ciento ochenta y nueve naciones acordaron la *Erradicación de la pobreza extrema y el hambre* como el primero de los *Objetivos de Desarrollo del Milenio* a cumplirse en 2015

En desarrollo de los compromisos internacionales a partir de 2001 los estados latinoamericanos formularon políticas y leyes de seguridad y/ o soberanía alimentaria. Entre 2002 y 2012 todos los productos básicos en Latinoamérica disminuyeron de precio, con excepción de los alimentos, al tiempo que se deterioraron los términos de intercambio de la región. (CEPAL, 2012).

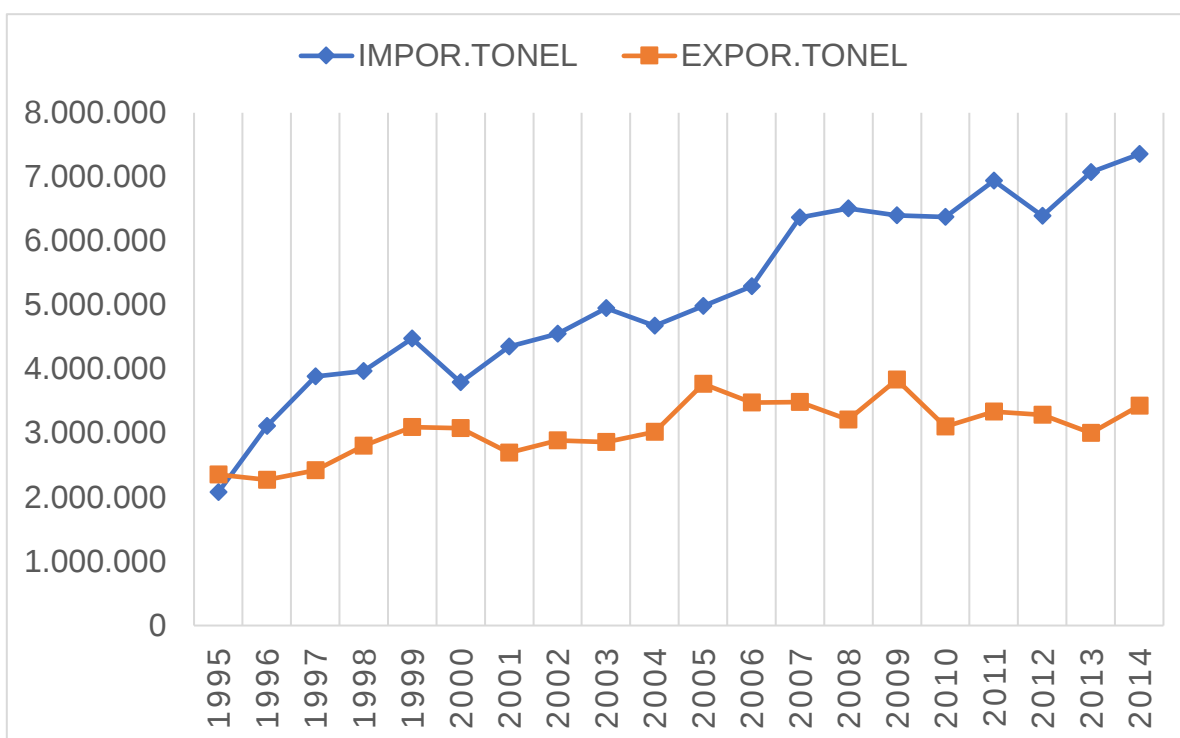
Tabla 1 Leyes de Seguridad Alimentaria en Latinoamérica

País	Ley / Proyecto de Ley	Año de elaboración y/o inicio de discusión parlamentaria
Argentina	Ley programa nacional de alimentación y nutrición	2002
Brasil	Ley orgánica de seguridad alimentaria y nutricional	2005
Colombia	Proyecto de ley de seguridad alimentaria y nutricional	2007
Costa Rica	Proyecto de ley marco de seguridad alimentaria y nutricional	2004
Ecuador	Ley de seguridad alimentaria y nutricional	2009
Ecuador	Ley Orgánica del Régimen de la Soberanía Alimentaria	2009
Guatemala	Ley sistema de seguridad alimentaria y nutricional	2003
Honduras	Proyecto de ley marco sobre alimentación	2007
México	Proyecto de ley de planeación de soberanía y seguridad alimentaria y nutricional	2005
Nicaragua	Proyecto de ley de seguridad alimentaria y nutricional	2001
Panamá	Proyecto de ley del sistema de seguridad alimentaria y nutricional	2005
Perú	Proyecto de ley de derecho a una alimentación adecuada	2007
República Dominicana	Proyecto de ley sistema nacional de seguridad alimentaria y nutricional	2007
Venezuela	Ley orgánica de seguridad y soberanía alimentaria	2007

Fuente: Espinosa (2015)

Al observar el comportamiento de las exportaciones e importaciones de los alimentos priorizados por la Política Pública de Seguridad Alimentaria y Nutricional de Colombia (PSAN 2008), se evidencio el efecto de la competencia extranjera en el aumento de las importaciones sobre las decrecientes exportaciones.

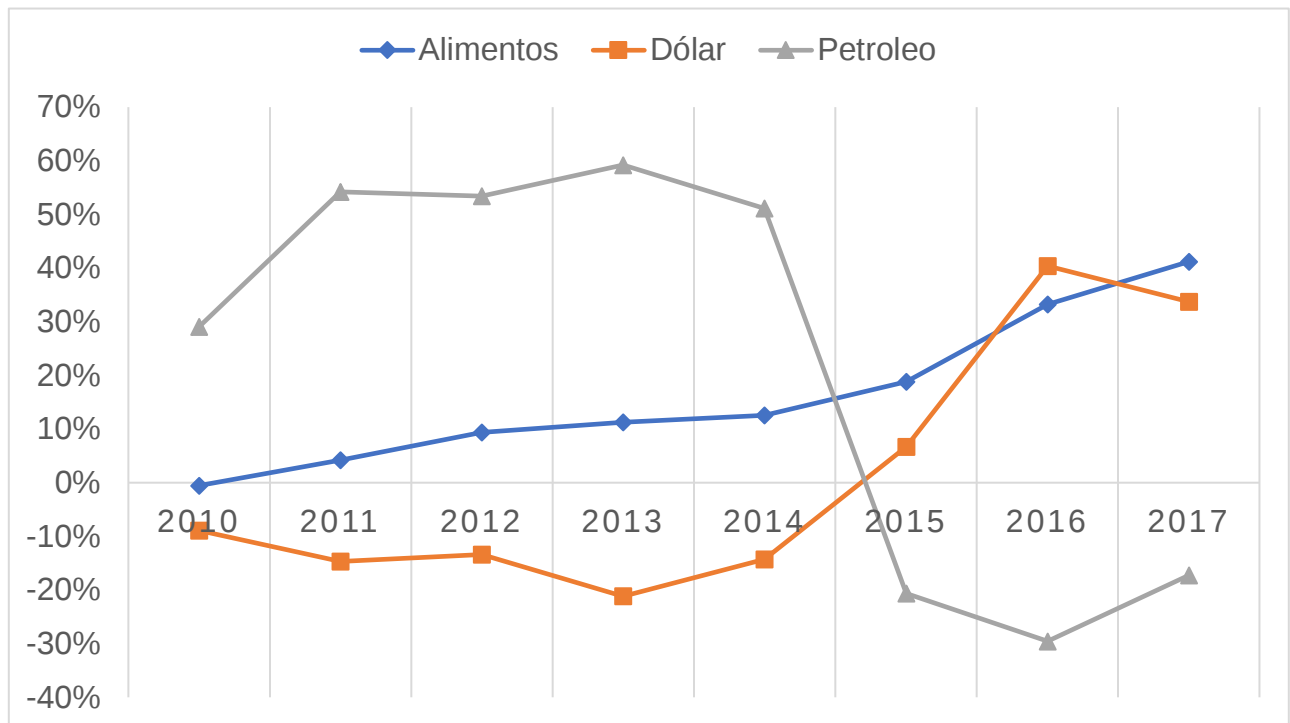
Ilustración 2. Exportaciones e importaciones de alimentos de Seguridad Alimentaria en Colombia 1995-2014



La diferencia entre importaciones y exportaciones fue sustituida con exportaciones de petróleo y sus derivados, que en 2016 constituyó el 50% de las exportaciones colombianas (en USD), condicionando el flujo y precio del dólar en el país. El incremento en los precios del petróleo entre 2009 y 2014 (cuando alcanzo USD 130 por barril) influyó a la baja el precio del dólar hasta los \$1.700 (COP), exponiendo la producción nacional a los bajos precios de la competencia extranjera.

Cuando en 2016 el precio del barril de petróleo descendió hasta los US 28, y el dólar incrementó a \$3.000 pesos, los alimentos, los insumos y bienes de capital importados aumentaron su precio.

Ilustración 3 Variación porcentual en el precio nominal de los alimentos en Colombia entre 2010 - 2017 (respecto a 2009)



Fuente: Elaboración propia con base en boletines DANE.

La expansión de sistema agroalimentario mundial bajo el paradigma de la seguridad alimentaria ha ocasionado la disminución de la rentabilidad del campesinado hasta el hambre, porque no puede competir contra los oligopolios del sistema capaces de justarse (y ajustar) al precio de los alimentos a una velocidad mayor a la del ingreso del campesinado.

“La dimensión de las fluctuaciones estacionales de los precios y la imposibilidad de predecirlas son las principales responsables de gran parte del hambre estacional que todos los años padecen muchos países pobres de todo el mundo” [...] “asi es, pues, el escenario básico del hambre estacional para muchas personas que viven en zonas rurales de los países pobres: un espiral descendente de baja productividad y degradación de recursos, sin un adecuado acceso a instalaciones de almacenamiento y servicios financieros, y enfrentados a unos precios en aumento y escasas oportunidades de trabajo, a las familias se les acaban las reservas de alimentos y dinero antes

de la siguiente cosecha. [...] La estación del hambre se solapa con la época de trabajo agrícola en las propias granjas de las familias. Por tanto, las familias tienen que elegir entre trabajar para conseguir comida para el día de hoy, o atender sus propios cultivos para obtener más comida para el día de mañana.” (DEVERAUX, VAITLA, & SWAN, 2008)

1. PROBLEMA DE INVESTIGACIÓN

América Latina y el Caribe en conjunto cumplieron con la meta 1C de los Objetivos de Desarrollo del milenio¹ “**Reducir a la mitad, entre 1990 y 2015, el porcentaje de personas que padecen hambre**”. Colombia No.

La subnutrición es una patología medica consecuencia de condiciones biológicas y sociales, donde se presenta una asimilación de nutrientes inferior a la requerida para cumplir con las necesidades básicas, a la que el conjunto de la sociedad denomina hambre, por lo que *hambre* y *subnutrición* serán empleadas indistintamente en este estudio, como lo hace la FAO en el informe *El estado de la seguridad alimentaria en el mundo 2010*. La subnutrición es un diagnóstico realizado por profesionales de la salud para cada paciente, por lo que no está disponible para cada uno de los seres humanos, y en consecuencia la cantidad de hambrientos en el mundo es estimada por la FAO con los alimentos disponibles y la demanda efectiva de los mismos, de la que se obtiene una diada con estados contrapuestos: Seguridad e Inseguridad alimentarias.

De esta forma la inseguridad alimentaria es un estado de vulnerabilidad al hambre

A siete años de expedida la Política Pública de Seguridad Alimentaria y Nutricional de Colombia (2008), la inseguridad alimentaria rural aumentó 6% al pasar de 58% de hogares afectados en 2010 a 64% en 2015, con el 15% de sus adolescentes en desnutrición crónica, (ENSIN, 2015).

Esta vulnerabilidad al hambre hace parte de un contexto general de vulnerabilidad de la población rural en Colombia. A 2018 la proporción de personas en Necesidades Básicas Insatisfechas en el área rural triplicó la urbana, y la cantidad de personas en miseria fue nueve veces superior.

¹ Países que cumplieron la meta 1C: Argentina, Brasil, Chile, Cuba, Guyana, Nicaragua, Perú, República Dominicana, San Vicente y las Granadinas, Uruguay y la República Bolivariana de Venezuela

Tabla 2 NBI en Colombia según área (2018)

CATEGORÍA NBI	URBANA	RURAL
Prop de Personas en NBI (%)	9,42	30,22
Prop de Personas en miseria	1,76	10,51
Componente vivienda	2,88	13,63
Componente Servicios	2,06	8,78
Componente Hacinamiento	2,49	9,42
Componente Inasistencia	1,56	3,11
Componente dependencia económica	2,62	10,33

Fuente: Censo Nacional de Población DANE 2018

En el contexto de vulnerabilidad de la población rural, el aumento en la inseguridad alimentaria rural y el incumplimiento de la meta 1C de los ODM por parte de Colombia, se planteó como **problema de investigación:**

- la atención del estado colombiano a la población rural en inseguridad alimentaria, mediante la entrega de complementos y suplementos alimentarios en el marco de la Política Pública de Seguridad Alimentaria y Nutricional.

1.1. JUSTIFICACIÓN:

El primer proyecto de Ley de iniciativa ciudadana, apoyado por más de un millón de agricultores firmantes, resultó en la ley 101 de 1993, **Ley General de Desarrollo Agropecuario y Pesquero**, cuyo primer artículo es “**1. Otorgar especial protección a la producción de alimentos**”.. (Ocampo & Perry, 1995).

A pesar de la condición de vulnerabilidad de su población rural, y de la iniciativa campesina, Colombia no apoyó la *Declaración sobre los Derechos de los Campesinos y Otras Personas que Trabajan en las Zonas Rurales*, que fue aprobada con 121 de los 183 votos de la Asamblea General de la ONU el 17 de diciembre de 2018, argumentando que

*“implica una serie de consideraciones técnicas que no se aplican al Estado colombiano, como por ejemplo que algunos elementos de la Declaración van en contravía de obligaciones contraídas por los Estados en virtud de acuerdos comerciales y de propiedad intelectual” [porque] “los derechos colectivos que reconoce la Declaración exceden y trascienden la legislación colombiana” [y] “el concepto de campesino y trabajador rural es sumamente amplio, y difícilmente se define de la misma manera en las legislaciones internas de los diferentes Estados”.*²

Esta decisión fue tomada en marco de la negativa del DANE a incluir, en el Censo General de Población 2018, preguntas que permitieran recoger información estadística sobre el Campesinado, pese a una tutela que 1770 campesinos interpusieron y que, finalmente, obligó a realizar operaciones estadísticas adicionales por orden de la Corte suprema de Justicia, para estimar información del Campesinado Colombiano. (Sentencia STP2028-2018). Este desconocimiento del

² Según una nota de prensa y comunicado oficial Publicadas el 19 y 26 de diciembre de 2020, citadas por diversos medios pero no disponibles en la pagina web de la Cancillería. Consultada en: <https://www.elnuevosiglo.com.co/articulos/01-2019-por-que-colombia-no-voto-declaracion-de-derechos-campesinos-de-onu> (28/01/2020) <https://www.rcnradio.com/colombia/por-que-colombia-no-voto-el-acuerdo-internacional-para-proteger-campesinos> (28/01/2020) <https://www.elespectador.com/noticias/economia/colombia-no-voto-a-favor-de-la-declaracion-de-los-derechos-campesinos-en-la-onu/> (28/01/2020)

campesinado se manifiesta en que solo ha sido nombrado en 3 títulos de los 675 documentos CONPES entre el 30/sep/1967 hasta el 23/nov/2015³.

De esta manera se configura una condición específica de vulnerabilidad al hambre en la población rural, relacionada con el paradigma adoptado por el estado para garantizar el derecho a la alimentación, lo que justifica indagar por el lugar del campesinado en ese paradigma.

1.2. POBLACIÓN ESTUDIADA

De acuerdo con el documento técnico remitido por el ICAHN (Instituto Colombiano de Antropología e Historia) al DANE, denominado *Elementos para la conceptualización de lo “campesino” en Colombia – Insumo para la inclusión del campesinado en el Censo DANE 2017*

“ El campesinado se constituye históricamente. Su génesis y transformación están relacionadas con el proceso de acumulación de capital de cada periodo histórico y con las distintas formas de vida campesina asociadas a ellos. Por tanto, los campesinos son productos históricos específicos, lo que implica a su vez concebir sus orígenes comunitarios múltiples y diversos, así como sus trayectorias variables y diferenciadas [...] Esta dimensión alude a una relación de imbricación del campesinado con la tierra y con las territorialidades atadas a su vez con formas de posesión de la tierra de carácter vecinal o asociativo y de organización social anclada en los núcleos comunitarios y familiares (cuya composición podrá ser variable). Tales características constituyen formas diferenciables de habitar y de transformarla naturaleza a partir del trabajo y de las demás actividades que desarrollan como campesinos. La consideración de esta dimensión procura

³ Política sobre el papel de la mujer campesina en el desarrollo agropecuario (1984), Política para el desarrollo rural campesino (1993) y Política de modernización rural y desarrollo empresarial campesino (1994)

aportar en la redefinición de lo rural en términos de “resto” poblacional para dar cuenta de la diversidad y complejidad en su configuración. (ICAHN 2017).

Como sujeto histórico el campesinado surge como alternativa de acceso a la propiedad ante el poblamiento colonial, donde los comerciantes, militares y civiles que emprendían la conquista de nuevos territorios eran recompensados con grandes extensiones de tierra que les permitían el control de la mano de obra, y en consecuencia, de las instituciones políticas del orden local, encargadas de titular predios, otorgar encomiendas (forma de trabajo servil impuesta sobre la población indígena durante la colonia) y créditos.

En una economía agraria como la colonial, la mano de obra se hallaba sujeta por relaciones económicas y extraeconómicas a las grandes propiedades que concentraban capital en forma de trapiches, acequias, ganado, etc., y que podían sostener dicha mano de obra. Los centros de ascendencia española consistían, antes de 1570, en fundaciones mas o menos articuladas a la corona española; las posteriores, al deterioro en la mano de obra indígena y la necesidad de encontrar nuevos indígenas, lo que originò las empresas militares que eran remuneradas con encomiendas: el derecho a mano de obra indígena mediante el monopolio de la tierra conquistada. (COLMENARES, 1980)

Los encomenderos, que accedían preferencialmente a la mano de obra y la tierra, constituyeron el núcleo de los cabildos, la autoridad local encargada de titular las propiedades y nombrar autoridades locales y militares. Los indígenas estaban sujetos mediante el tributo y el trabajo forzado al encomendero, mientras los hijos del mestizaje no estaban obligados al tributo, aunque no poseían el capital suficiente para financiar grandes empresas militares y hacerse a indios, tierras o minas; aunque podían intercambiar algún usufructo de la tierra con los grandes propietarios a cambio de tributos o trabajo. Esta apropiación del territorio constituyó latifundios, es decir grandes predios inapropiadamente explotados que garantizaban el monopolio de la mano de obra

Ante esta realidad la Corona Española obligó a la creación de reducciones y resguardos indígenas que garantizaran el territorio colectivo que alimentara las

reducidas poblaciones indígenas. Esta política de resguardos afectaba los intereses de mineros, comerciantes y terratenientes, que, al controlar los poderes locales, lograron reducir la efectividad de la orden de la Corona.

De esta manera el acceso a la propiedad estaba restringido para una gran parte de la población (mestizos)

“en el siglo XVIII, el acelerado proceso de mestizaje y la recuperación demográfica produjeron un movimiento de colonización de la llamada “tierra caliente”, en las zonas de las vertientes cordilleranas y los valles interandinos, pobladas ahora por mestizos, mulatos y blancos pobres de las ultimas oleadas de la migración española. La colonización periferia de estas regiones ha sido, desde entonces hasta nuestros días, la solución a las tensiones del mudo rural, ya que la estructura concentrada de la propiedad en las ares cercanas a las ciudades del altiplano y las zonas pobladas viene expulsando a la población excedente hacia las aisladas extensiones de la periferia rural, En ese sentido, el problema del impacto de la siempre aplazada solución del problema agrario va a marcar para siempre el desarrollo político colombiano [...] En ese sentido, estos poblamientos de la periferia rural sentaron los antecedentes de la presencia diferencia de las instituciones estatales, esbozadas en este ordenamiento espacial primario, que establecía una división entre las regiones integradas de los altiplanos y los entornos rurales de estos territorios sin “dios ni ley” (GONZALES, 2014).

En consecuencia, para esta investigación el campesinado refiere al pequeño productor rural ubicado en los territorios de colonización campesina

1.3. ESTRATEGIAS METODOLÓGICAS

Para acotar los términos de estudio se buscó información para identificar la población rural en mayor condición de vulnerabilidad al hambre, mediante la ubicación las zonas donde se concentra la inseguridad alimentaria rural en Colombia, específicamente las que presentaron tendencia al alza entre 2010-2015.

Para medir el cumplimiento de *la Declaración de Roma sobre la Seguridad Alimentaria Mundial* y *la Erradicación de la pobreza extrema y el hambre* la FAO ha construido el indicador *Inseguridad Alimentaria* a partir de: 1) La cantidad de alimentos disponibles a nivel nacional, que obtiene de estadísticas agrícolas y comerciales. 2) La distribución del suministro de energía alimentaria entre la población, que estima con encuestas sobre los patrones de consumo de las familias, para elaborar el informe anual *El estado de la inseguridad alimentaria en el mundo (SOFI)*. (MORALES OPAZO & BARREIRO, 2011).

“Sì el momento elegido para la encuesta no es el adecuado (sì bien la existencia de la estación del hambre es predecible, el punto álgido de la misma varia de un año a otro, dependiendo de las tendencias de las precipitaciones y los precios) las respuestas políticas y programáticas serán también equivocadas, lo que provocara que muchas familias pasen hambre”
(DEVERAUX, VAITLA, & SWAN, 2008)

Colombia ha realizado la Encuesta Nacional de la Situación Nutricional ENSIN como operación estadística de referencia nacional en torno a la situación nutricional de la población, en 2005, 2010 y 2015. La ENSIN 2015 entrevistó 151.343 colombianos de 295 municipios.

Para estimar la Inseguridad Alimentaria (INSA) en 2005 la ENSIN empleó la Escala de Percepción de Seguridad Alimentaria (EPSA), en 2010 y 2015 la Escala Latinoamericana y Caribeña de Seguridad Alimentaria (ELCSA). Un estudio con el objetivo de reproducir los resultados sobre Inseguridad Alimentaria (INSA) estimados mediante la EPSA y la ELCSA en Colombia encontró que

“En términos relativos La EPSA es más específica que sensible, lo contrario ocurre con la ELCSA, en cualquier circunstancia los valores alcanzados son pobres y las dos pruebas alcanzan cifras de error falso negativo de hasta 52,5% para la EPSA y de 32,9% para la ELCSA.[...] el pobre grado de acuerdo indica que mientras un hogar es declarado con INSA por cualquiera de los referentes, por la ELCSA es declarado como seguro y viceversa [y en consecuencia] La eficiencia de las dos pruebas como medida resumen de confiabilidad es apenas mayor que la probabilidad en el lanzamiento de una moneda. Los resultados de estas escalas deben usarse de manera conservadora. [...]” (JIMENEZ, PRADA, & HERRAN, 2012)

Según la evaluación de la Política Pública de Seguridad Alimentaria y Nutricional realizada por el Departamento Nacional de Planeación en 2015, el problema con la calidad de los datos y su desagregación territorial sobre inseguridad alimentaria, se ve agravado por la ausencia de sistemas de información territorial.

“Al no contar con sistemas propios de producción de información, la mayoría de las entidades territoriales se ven obligadas a utilizar fuentes nacionales de información de manera exclusiva: “no tenemos líneas base aquí siempre nos estamos apoyando con información nacional”. Esta limitación se agudiza cuando los patrones de medición a nivel nacional cambian y se pierde la posibilidad de comparar los datos: “en el 2013, 2014, ya digamos, el país adoptó los nuevos patrones para medir la desnutrición y adoptó los de la OMS y montó un software... y con ellos estamos haciendo el seguimiento nutricional. Como no es comparable el uno con el otro entonces, a quedamos locos como... no sabemos si aumentamos o disminuimos”. (DNP, 2015).

1.4. TERRITORIO ESTUDIADO

Ante la dificultad de ubicar con precisión la población rural en Inseguridad Alimentaria, se decidió identificar entes territoriales que a 2015 (Fecha límite para cumplir con la meta 1C de los Objetivos de desarrollo del Milenio, reducir el hambre a la mitad, y de la última encuesta ENSIN) no contaran con Plan Departamental de Seguridad Alimentaria y Nutricional, pues el diagnóstico de la Política Pública

“encontró que la proporción de hogares en inseguridad alimentaria es más alta en el área rural 58,2% que en el área urbana 36,5%. [...] la pobreza extrema urbana se ubicó en 8,7% y en el sector rural en 21,5%. [...] La ingesta promedio de energía es más baja en la zona rural [...] La dieta de los colombianos es desbalanceada, en especial en los niveles 1 y 2 del Sisbén y en el área rural. [...] Se observa una diferencia marcada entre la zona urbana y rural” (CONPES 113 de 2008),

Y en consecuencia priorizó acciones para *“los grupos de personas y campesinos de más bajos recursos”* (CONPES 113 de 2008, página 26), a implementarse mediante planes y programas departamentales, municipales, distritales o regionales de seguridad alimentaria y nutricional.

A diciembre de 2015 tres departamentos no habían formulado Plan departamental de seguridad alimentaria: Arauca, Norte de Santander y Valle del Cauca⁴ (DNP, 2015). De ellos el que más población rural albergó fue el Valle del Cauca, por lo que puede afirmarse que la mayor cantidad de población rural desprotegida en Colombia, por no contar con Plan Departamental de Seguridad Alimentaria, habitó el Valle del Cauca.

⁴ El Plan Departamental de Seguridad Alimentaria del Valle del Cauca fue aprobado por la Asamblea Departamental mediante ordenanza No 480 del 04 de mayo de 2018, a un año de vencerse la vigencia del Plan Nacional de Seguridad Alimentaria 2012-2019

1.4.1 Muestra

“El territorio se construye como un proceso histórico de apropiación de un espacio dotado de recursos naturales que forman ecosistemas singulares que determinan formas particulares de aprovechamiento y de estructuras económico-productivas. Sobre esta base se construyen redes sociodemográficas, redes institucionales y economías particulares. Los procesos de construcción del territorio establecen una tradición y una cultura sobre las cuales se soporta una identidad y una territorialidad.” (NACIONES UNIDAS, 2011)

Dentro del departamento se ubicó la población campesina según los procesos históricos de apropiación del territorio.

La actual distribución de los predios rurales en el Valle del Cauca es consecuencia de procesos históricos diferenciabile: La colonización española iniciada en el siglo XVI en la zona plana entre Popayán y Cartago y la colonización campesina antioqueña de los siglos XIX y XX en las montañas entre Medellín y Cali.

La colonización española conformó latifundios, grandes predios inapropiadamente explotados que garantizaban el monopolio de la mano de obra. Sin embargo, la disminución de la mano de obra indígena y de la producción aurífera empobrecieron estas fundaciones, hasta que los grandes latifundios fueron desintegrándose por causa de herencias, matrimonios y negocios, no obstante Popayán continuó siendo un centro de tránsito en la vía esclavista entre Cartagena y Quito, favorecido con las explotaciones del distrito minero de caloto.

El descubrimiento del Chocó (Siglo XVII) dinamizó el mercado esclavista y propicio el surgimiento de ricos mineros y comerciantes que abastecían de mercancías españolas a los notables propietarios, autoridades locales, eclesiásticos, y mineros (teniendo en cuenta que el derecho a comerciar era una concesión real exclusiva para españoles).

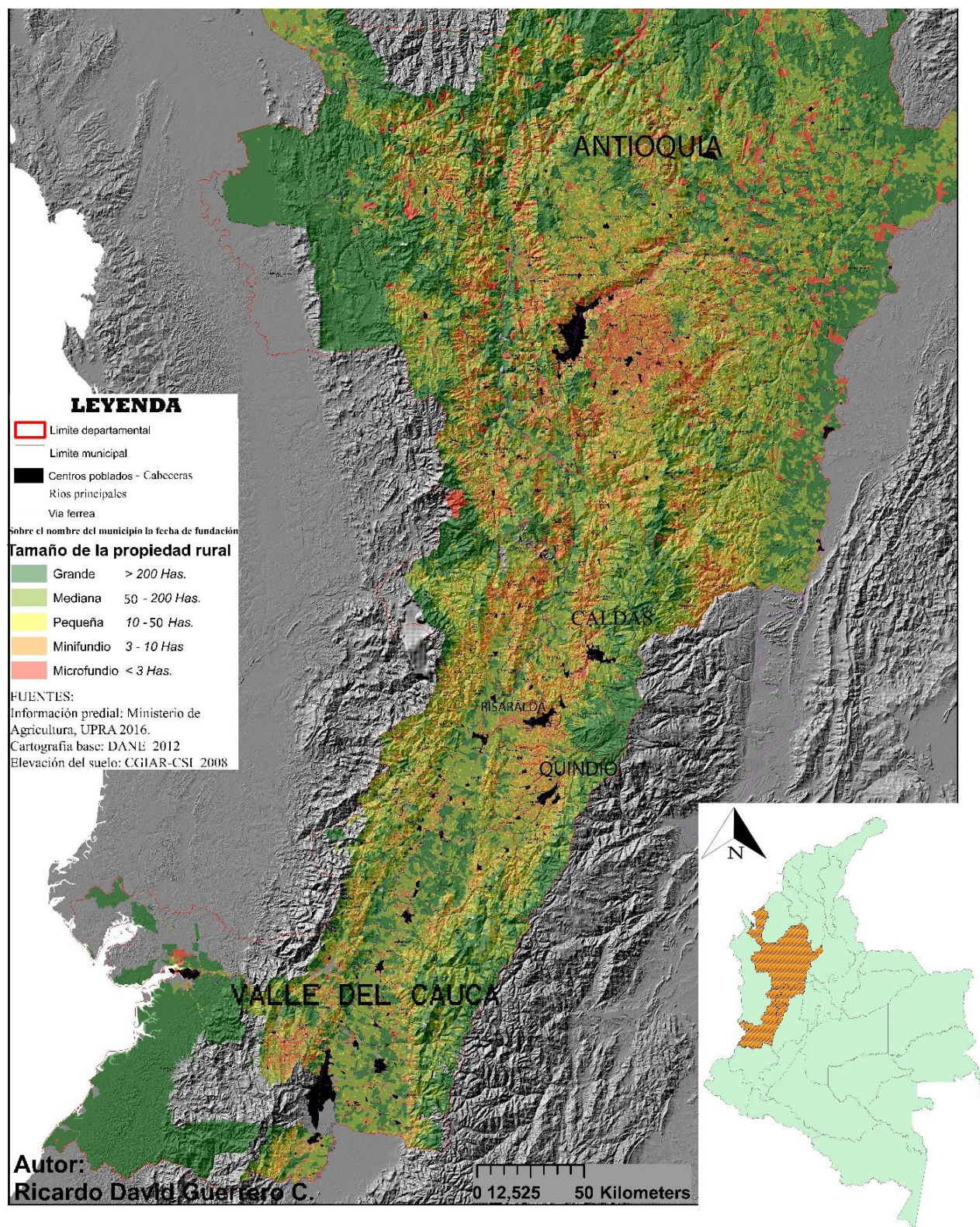
La plétora de oro permitió la demanda para la producción de las fértiles tierras del Valle del cauca; los mineros iniciaron un proceso de compra de antiguos latifundios

donde pudieran trasladar su mano de obra esclava en los momentos de agotamiento de las minas, o para su reproducción vegetativa, o para producir bienes necesarios para los distritos mineros; pero sobre todo para acceder a los cabildos y obtener privilegios políticos, como la legalización de la propiedad de las minas o acceso a préstamos de bajo interés.

En la economía colonial de la provincia del Cauca (entre Popayán y Cartago), el escaso capital se hallaba en los sectores más dinámicos de la económica: minería y comercio, y sin embargo este se transfirió hacia los terratenientes que pudieron invertirlos en la constitución de haciendas en la zona plana del actual Valle del Cauca.

El mecanismo que permitió la transferencia de capital desde mineros y comerciantes hacia terratenientes permite ver la incidencia del poder político y preminencia social de estos últimos. Antes de morir, los ricos comerciantes y mineros solían dejar una parte de su capital para la realización de obras pías y misas por su alma, que les evitaran el infierno. Este dinero era prestado por la Iglesia a bajo interés (la usura es un pecado) para que los rendimientos garantizaran la perpetuidad de las misas, en una figura crediticia denominada *censo*. Los únicos actores con propiedades para garantizar los créditos eran los terratenientes. Con el triunfo de los independentistas y la abolición de los *censos*, las haciendas se fueron desintegrando. Las inversiones privadas y estatales en infraestructura del siglo XX, dieron lugar a la actual economía plantacionista cañera (SANCHEZ MEJIA & SANTOS DELGADO, 2014)

Ilustración 4. Tamaño de los predios rurales en el Valle geográfico del río Cauca (2014)



Fuente: Elaboración propia

Los pequeños predios del valle del cauca se ubican sobre la zona montañosa de las cordilleras occidental y central, y son resultado de la colonización campesina de fines del siglo XIX y principios del XX entre Antioquia y el Valle del Cauca, donde el acceso masivo de la población a la tierra se garantizaba mediante la apertura de la frontera agraria, lo que llevo a esta población a colonizar desde el sur de Medellín a fines del siglo XVIII hasta el norte del Valle del Cauca a principios del siglo XX.

Las fundaciones campesinas de la zona montañosa entre el siglo XVII – XIX se realizaron apropiando la frontera agraria sin títulos, mientras que los latifundios del valle del cauca son resultado del poblamiento español. A medida que la colonización campesina se internó en zonas de la colonización española aumentaron los conflictos por el acceso a la propiedad, pues las extensiones colonizadas resultaban ser propiedad de grandes terratenientes.⁵

“¿cinco años por que doctor, me acaba de decretar, acaso que crimen es cultivar un chamizal?, si dios y el libertador a todos nos prometieron un pedazo bajo el cielo ¿y usted me llama invasor? Lo sé cómo campesino, y lo sabe usted doctor, que cuando dios hizo el mundo a nadie lo escritura. Ya quisiera verlo yo, sin sueldo ni prestación, arañar la tierra estéril derretida por el sol, y ver caer la noche, y de ayunas el buchón, taladrando más el alma que su sentencia doctor”

(bambuco *Dígame por que doctor*, en la voz de Garzón y Collazos
[dueto colombiano que finalizó vida artística en 1977],
escrito por Pedro J.Ramos)

En la medida en que los grandes propietarios controlaban el poder local, en que estos poderes locales fueron agrupándose a través de partidos políticos para

⁵ Un caso ilustrativo de estos conflictos es la “sociedad Burila” en Sevilla y Caicedonia, actual Valle del Cauca. Ver (MOTTA, 1994)

construir el estado nacional, en que el estado nacional y local incidieron en la titulación de predios.

La migración hacia las zonas de frontera agraria, especialmente la colonización de las áreas cafeteras entre Antioquia y sus zonas de influencia, constituyó territorios con presencia diferenciada de instituciones estatales *“que tendrían luego cierto papel en las guerrillas de los conflictos siguientes”* (GONZALES, 2014)

1.4.2. SELECCIÓN DE LA MUESTRA

Se eligió la subregión del norte del Valle del Cauca para comparar municipios de la colonización campesina (sobre las dos cordilleras) y española, (la zona plana del Valle) que corresponden a dos procesos sociales contrapuestos de acceso a la propiedad rural y conformación del campesinado, para identificar variaciones en la atención a la población campesina

Ilustración 5 Ubicación de la muestra seleccionada (Colombia)

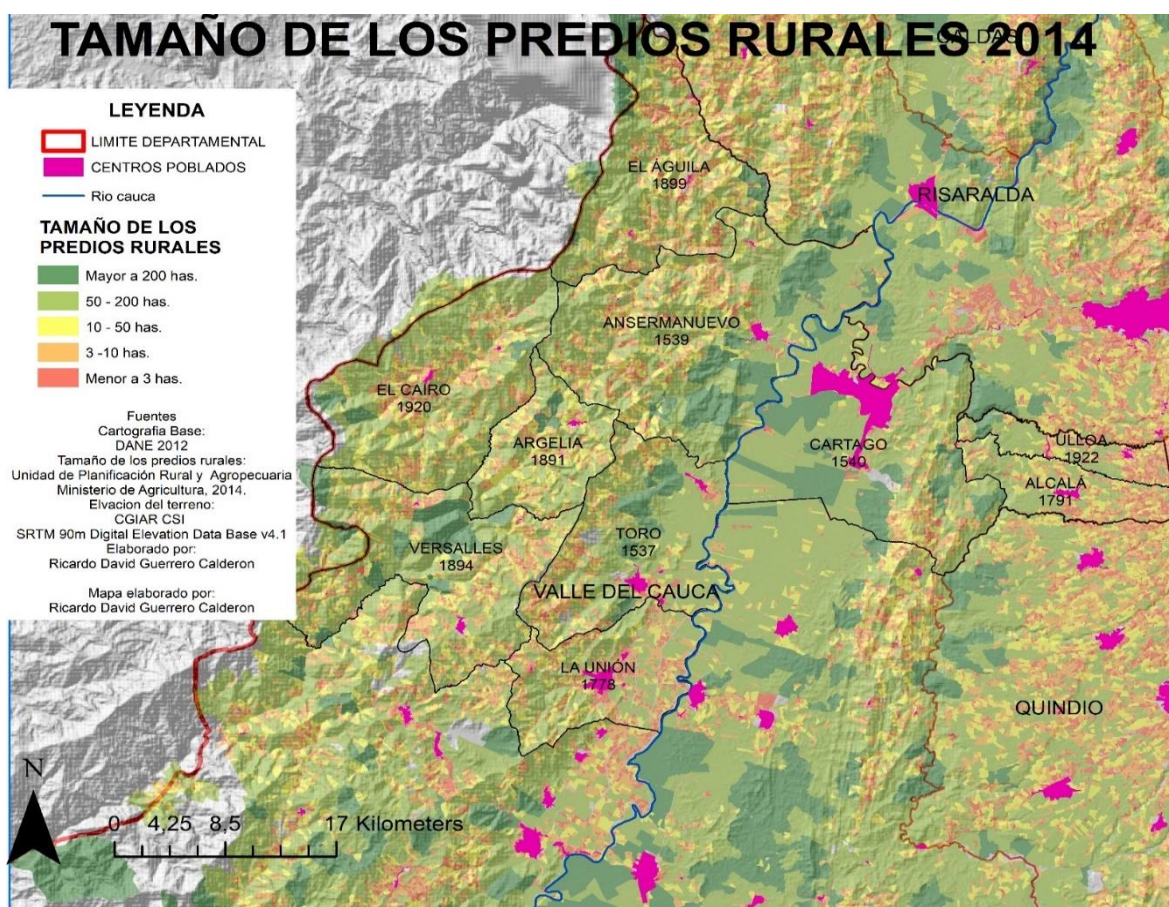


A raíz de estos procesos de poblamiento y de su evolución demográfica, se eligió diez municipios que por sus características se dividieron en 2 grupos: cinco de la zona plana y de fundación colonial, y cinco de fundación campesina y concentración de población en área rural.

1) Municipios con cabecera en zona plana, de fundación Colonial, mayoría de población en cabecera según el censo de 2005 y más de 12.000 habitantes, donde se incluyó Alcalá, Ansermanuevo. Cartago, La Unión y Toro.

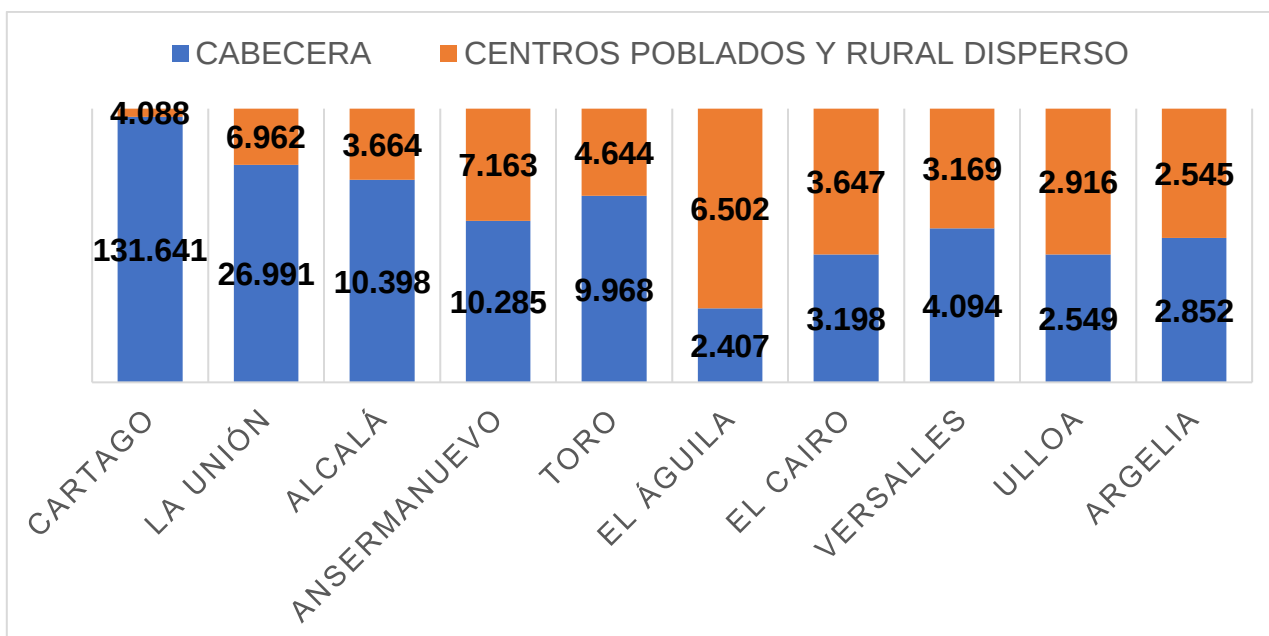
2) Municipios con cabecera en zona montañosa, fundación de colonización campesina, mayoría de población rural y menos de 12.000 habitantes, donde se incluyó Argelia, El Águila, El Cairo, Ulloa y Versalles

Ilustración 6 Tamaño de los predios rurales en los municipios estudiados (2014)



Fuente: Elaboración Propia. Tamaño de los predios tomado de la UPRA del Ministerio de Agricultura (2014)

Ilustración 7 Distribución por área de la población de los municipios estudiados (2018)



Fuente: Elaboración propia con base en Censo de Población DANE 2018

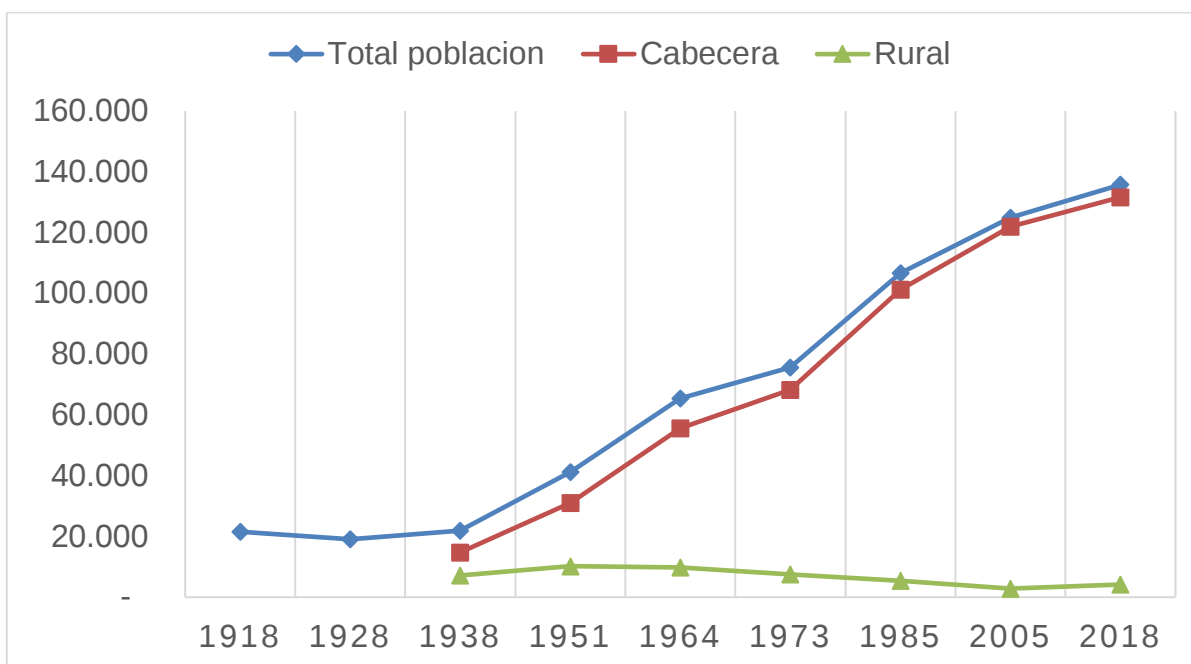
Ilustración 8. Ubicación de la muestra seleccionada (Valle)



Fuente: Elaboración Propia sobre cartografía MGN DANE 2012

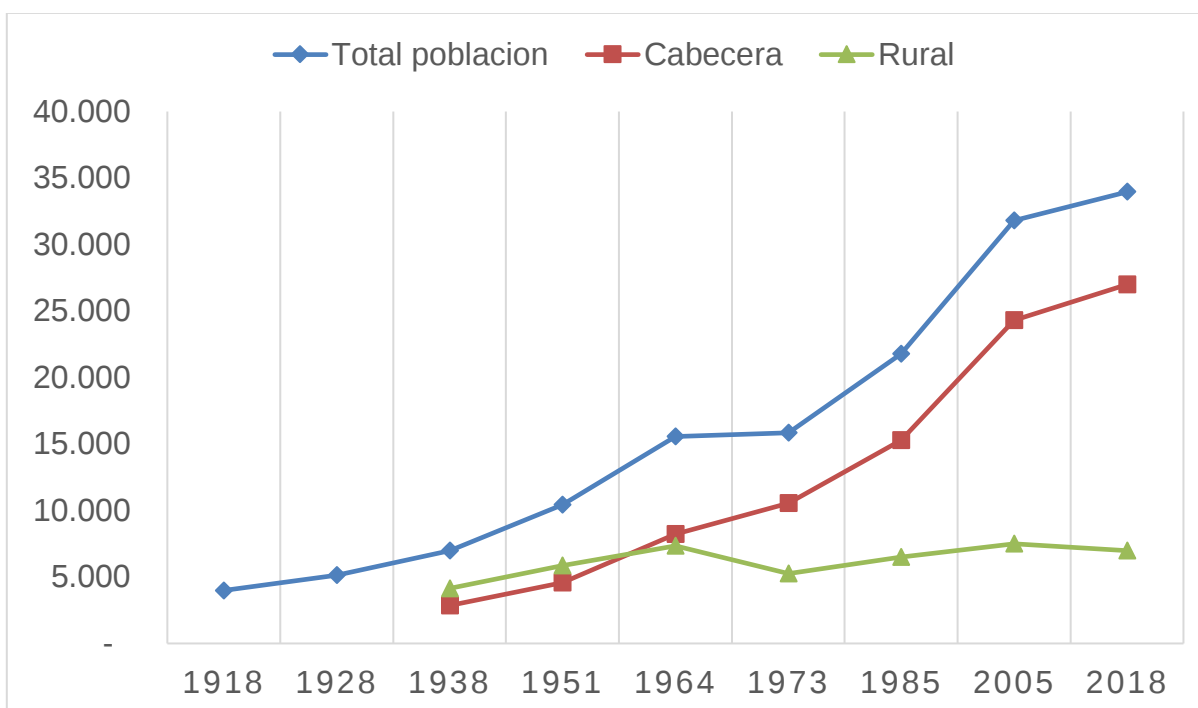
En todos los municipios estudiados se evidenció una tendencia de largo plazo de disminución de la Población rural, coherente con la condición de vulnerabilidad que afronta

Ilustración 9. Evolución poblacional Cartago (1918-2018)



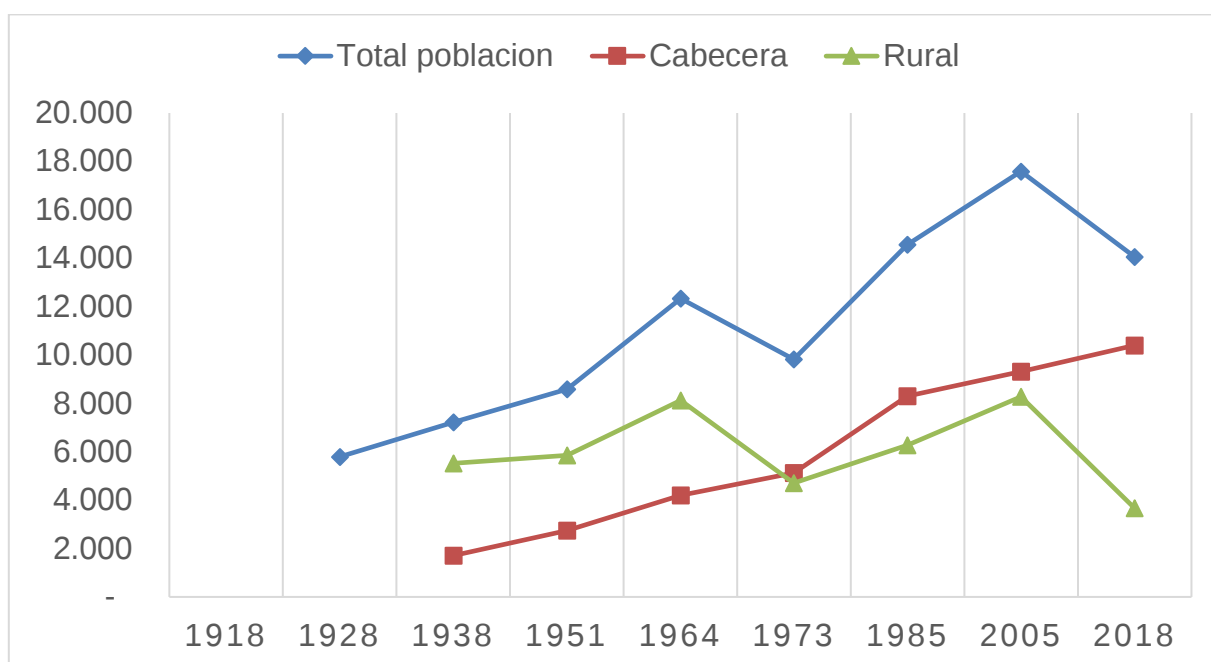
Fuente: Elaboración propia con información de los Censos de Población

Ilustración 10 Evolución Población La Unión (1918-2018)



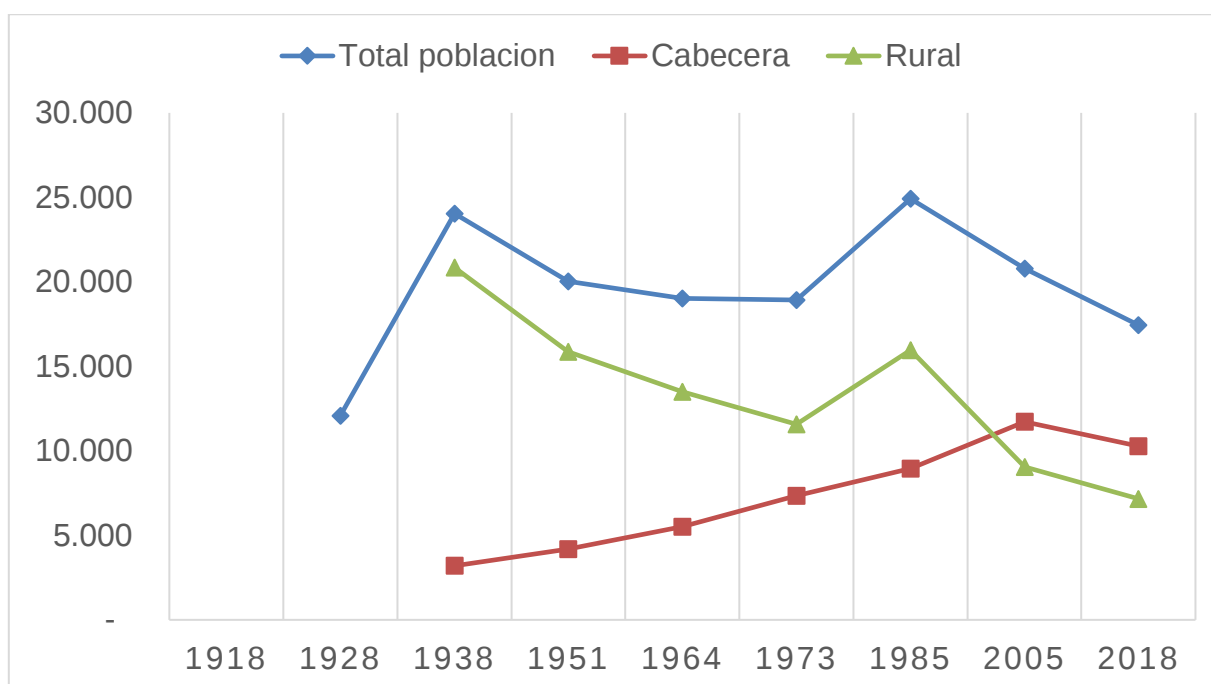
Fuente: Elaboración propia con información de los Censos de Población

Ilustración 11 Evolución Población Alcala (1928-2018)



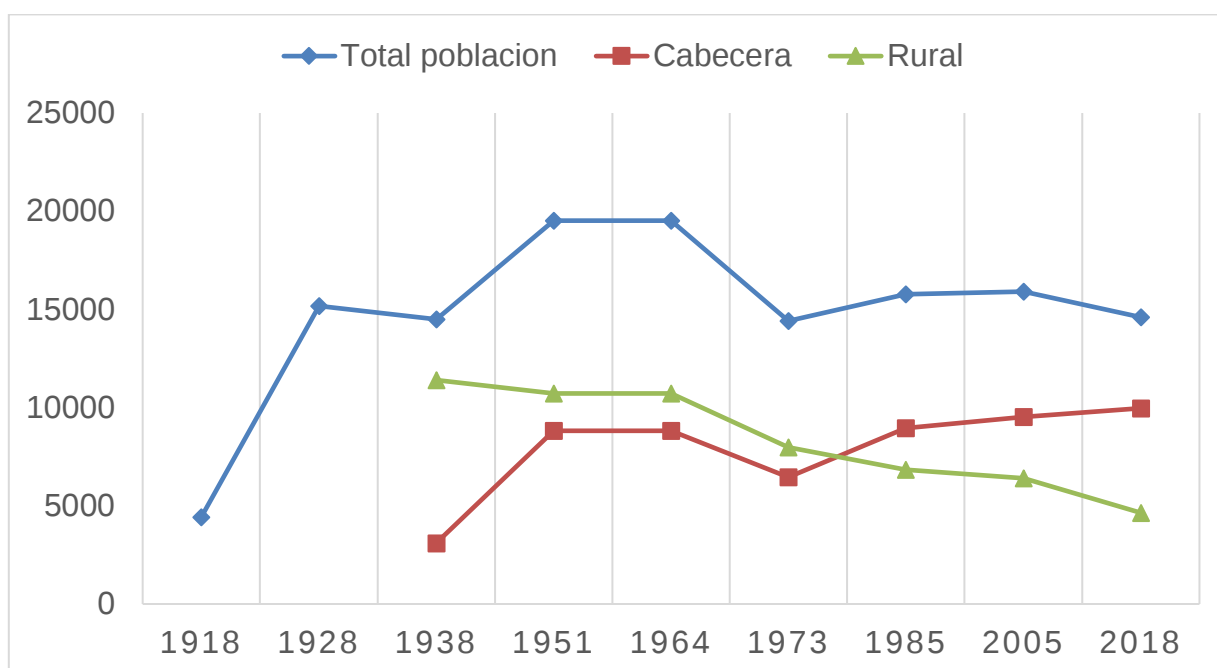
Fuente: Elaboración propia con información de los Censos de Población

Ilustración 12 Evolución Población Ansermanuevo (1928-2018)



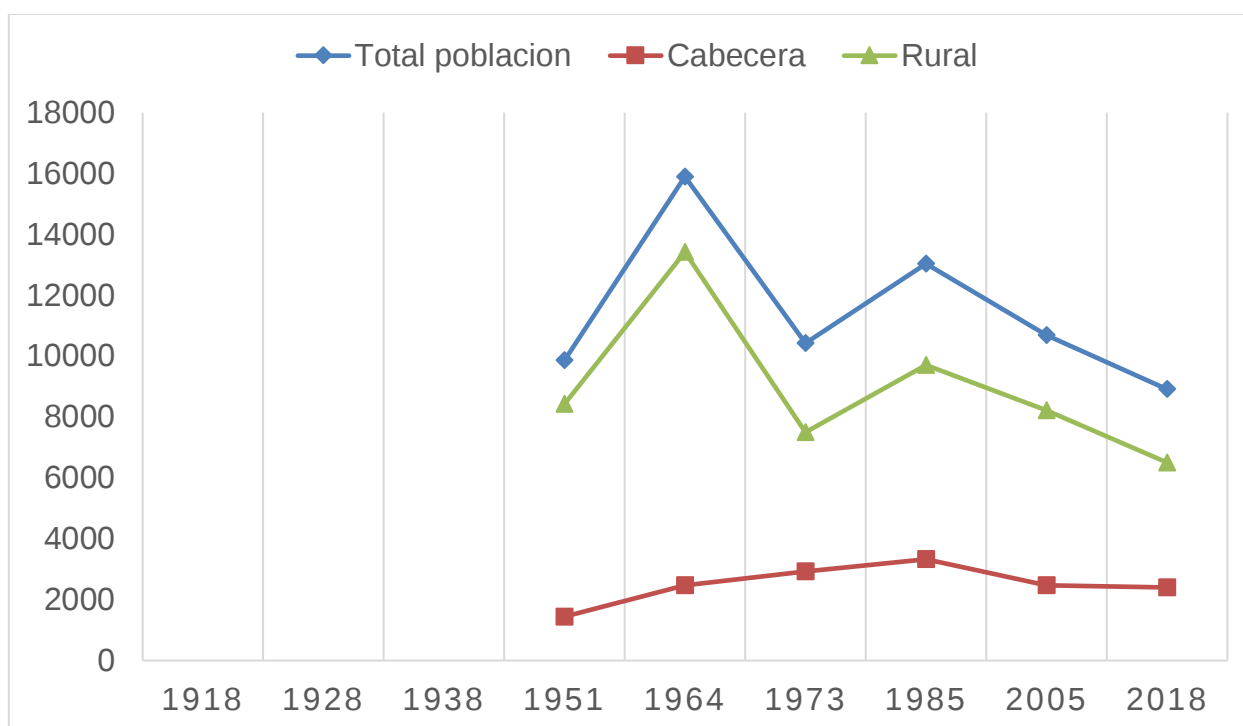
Fuente: Elaboración propia con información de los Censos de Población

Ilustración 13 Evolución Población Toro (1918-2018)



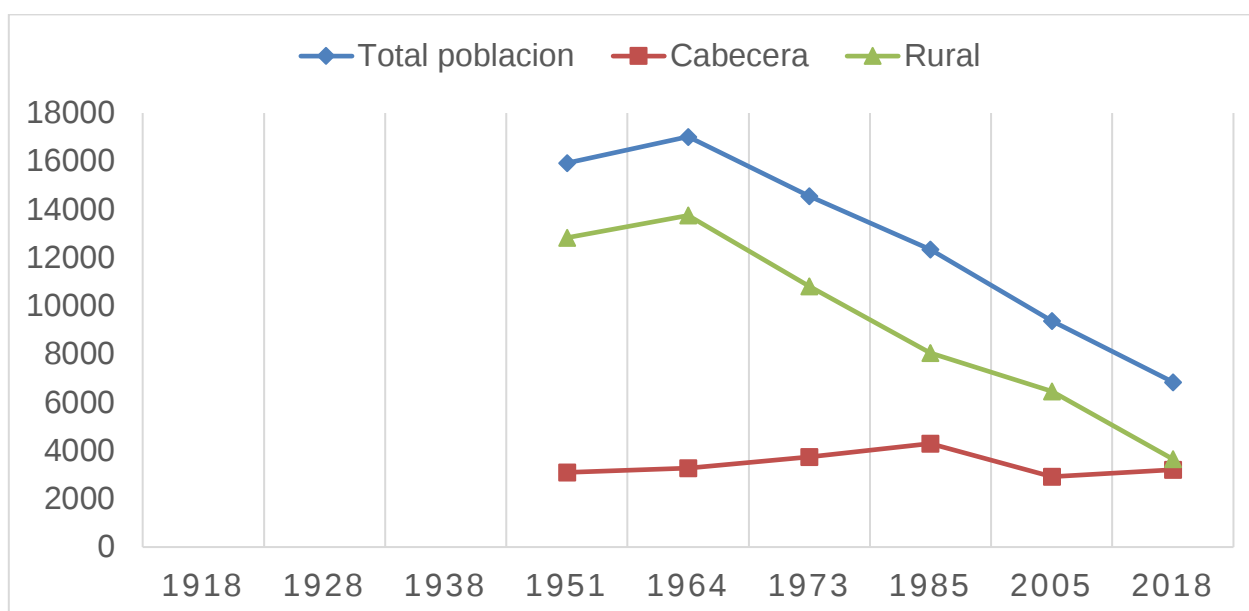
Fuente: Elaboración propia con información de los Censos de Población

Ilustración 14 Evolución Población El Aguila (1951-2018)



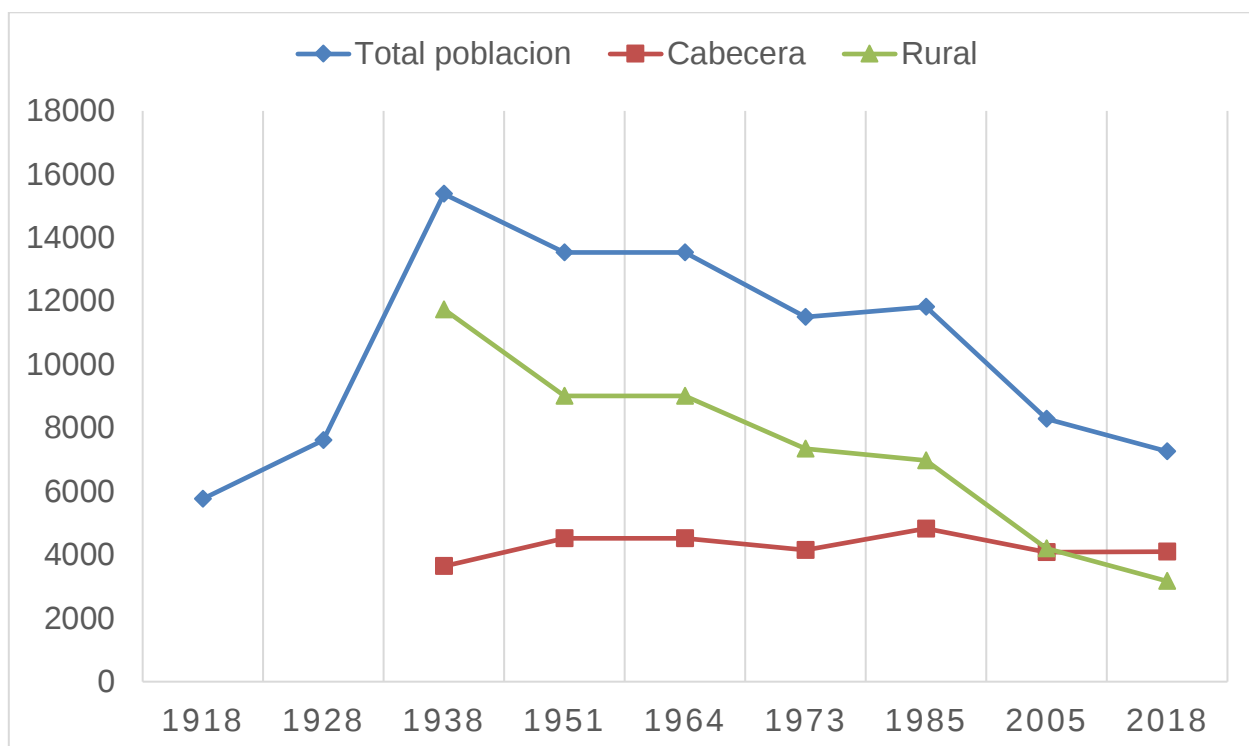
Fuente: Elaboración propia con información de los Censos de Población

Ilustración 15 Evolución Población El Cairo (1951-2018)



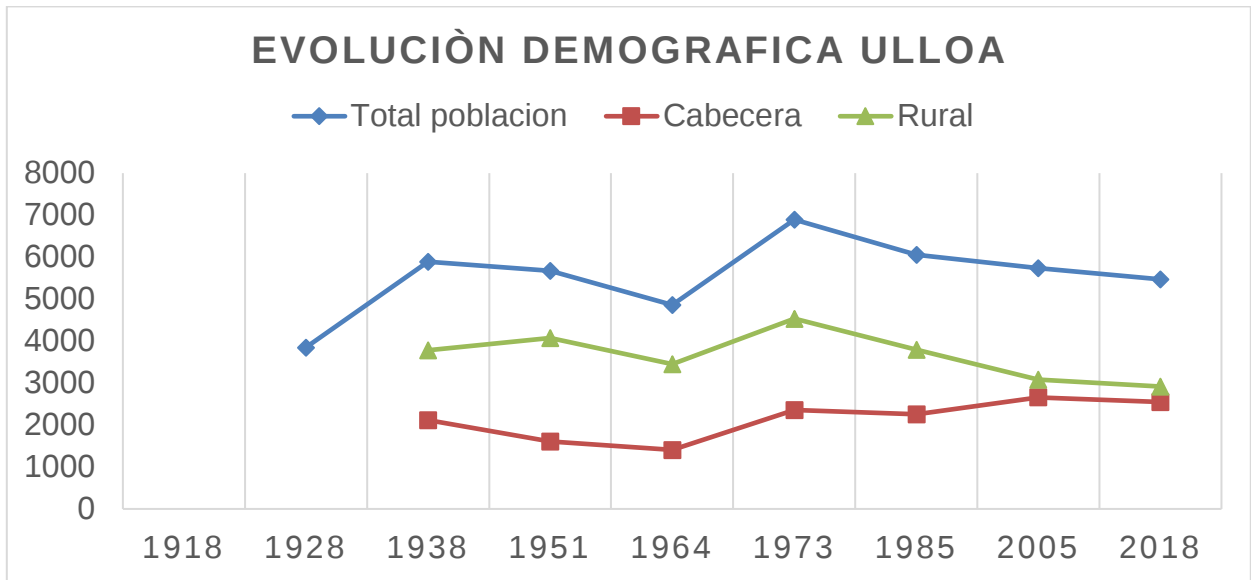
Fuente: Elaboración propia con información de los Censos de Población

Ilustración 16 Fuente: Evolución Población Versalles (1918-2018)



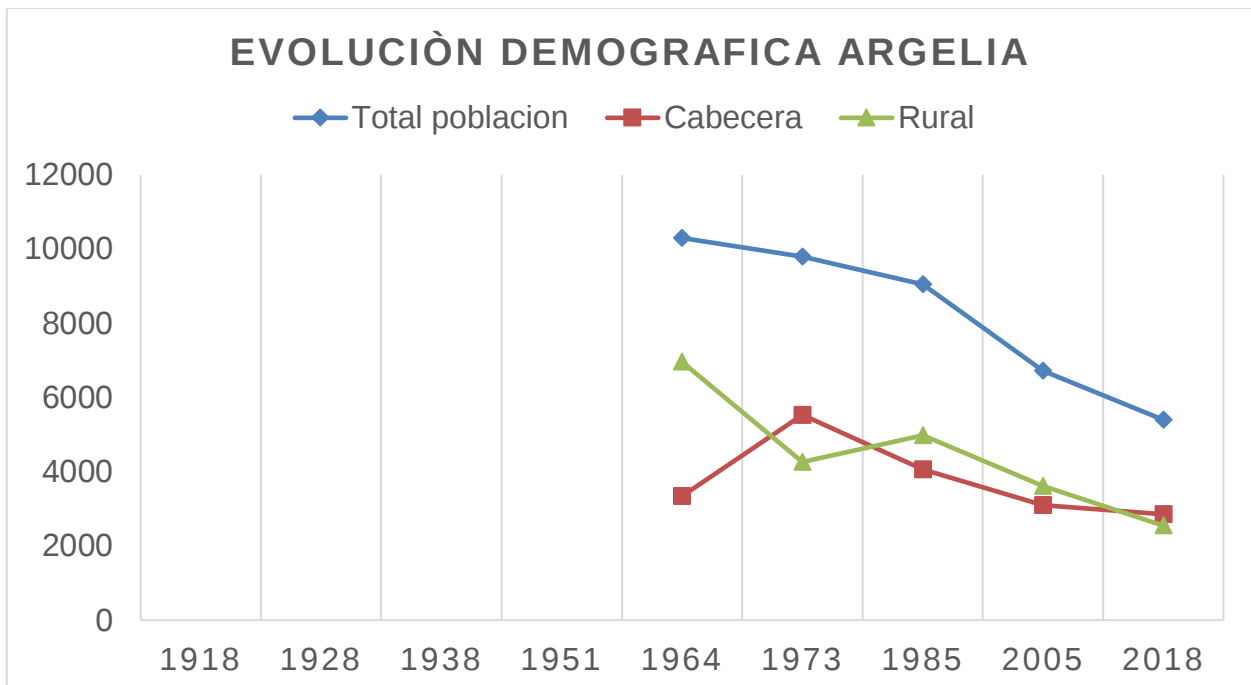
Fuente: Elaboración propia con información de los Censos de Población

Ilustración 17 Evolución Población Ulloa



Fuente: Elaboración propia con información de los Censos de Población

Ilustración 18 Evolución Población Argelia (1964-2018)



Fuente: Elaboración propia con información de los Censos de Población

1.5. PERIODO ESTUDIADO

La Política Pública de Seguridad Alimentaria expedida en 2008 fue desarrollada mediante el Plan Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional de 2012, en el contexto de los compromisos internacionales para cumplir con la Meta 1C de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (a evaluarse en 2015).

Por tanto, se tomó 2012-2015 como periodo de estudio, que corresponde al primer gobierno de Autoridades Locales elegidas tras la expedición de la Política Pública, que las encargò de formular los planes territoriales de Seguridad Alimentaria y Nutricional.

1.6. ENFOQUE

En el área rural el factor productivo tierra se encuentra altamente concentrado⁶ y en consecuencia también el acceso al capital en forma de crédito⁷. Gran parte de la población rural posee una pequeña finca y compite en desiguales condiciones por la tierra y el crédito frente a los grandes propietarios.

El 38,5% de los 111 millones de hectáreas del área rural colombiano se dedica a uso agropecuario⁸: en pastos y rastrojos el 80%, y en uso agrícola el 19%. Las pequeñas UPA dedican el 43% de su área a uso agrícola, mientras las mayores a 500 has. destinan casi el 85% de su área a pastos y rastrojos. (DANE-CNA, 2014)

La diferencia en el acceso a los alimentos entre la población urbana y rural está relacionada con el nivel de ingresos, y estos, con el acceso a los factores productivos.

⁶ Los 111 millones de hectáreas que componen el área rural censada en Colombia se distribuyen así: Las grandes UPA, mayores a 500 has, son el 0,4% de las UPA y tienen el 76% del área rural, mientras las pequeñas UPA, menores a 5 has, tienen el 2.1% del área rural. (DANE-CNA, 2014)

⁷ El acceso preferencial al crédito es un privilegio de los terratenientes del Valle geográfico del río Cauca desde el siglo XVII (COLMENARES, 1980), que ha permanecido, por lo menos, hasta la apertura económica de 1991 (KALMANOVITZ & LOPEZ ENCISO, 2006)

⁸ El 56.7% a bosques naturales, y el restante 5% a uso no agropecuario y otros usos.

Durante el siglo XX en Colombia ocurrió un proceso de urbanización donde la mayoría de población pasó del área rural a las grandes ciudades (PALACIOS & SAFFORD, 2012): Bogotá, Medellín y Cali concentran aproximadamente 1 de cada 4 colombianos en 2015.

Esta distribución de la tierra, el capital y la población económicamente activa incide en las condiciones de vida de la población rural, que se dedica mayormente a actividades agrícolas. En el modelo de Seguridad Alimentaria las pequeñas UPA (con poca tierra, capital y mano de obra) compiten con los grandes oligopolios del sistema alimentario mundial, donde 1.500 millones de productores abastecen a 7.000 millones de consumidores, con menos de 500 empresas controlando el 70% de la oferta alimentaria mundial (OXFAM, 2013).

1.5. PLANTEAMIENTO DE LA PREGUNTA DE INVESTIGACIÓN

“La entrega directa de alimentos, o “ayuda alimentaria”, ha sido históricamente la principal forma de ayuda prestada a las personas que padecen hambre” (DEVERAUX, VAITLA, & SWAN, 2008)

La creación de la FAO en 1945, encargada de elevar los niveles de nutrición de la población mundial, inició la distribución de ayudas en el contexto posguerra. Colombia se benefició del Programa Cooperativo de Salud y Saneamiento SCISP, asesorado por la fundación Rockefeller, que terminaría en la consolidación del Instituto Nacional de Nutrición INN en 1947. (ESPINOSA L. P., 2015)

La seguridad alimentaria ha sido el paradigma colombiano desde la segunda mitad del siglo XX, cuando afluyeron al país los excedentes de la agricultura estadounidense de posguerra como “ayuda humanitaria”. Desde entonces, la institucionalidad colombiana se ha desarrollado para gestionar estas “ayudas” (CARTAGENA, 2003) al tiempo que desmontaba la asistencia a la producción agropecuaria de pequeña escala, (OCAMPO BEJARANO & PERRY RUBIO, 1995), para disminuir el precio de los salarios al recibir los alimentos regalados, (CARTAGENA, 2003) mientras la población pasaba del campo a las ciudades

(PALACIOS & SAFFORD, 2012). A 2012, Colombia presentó el más alto índice de precios al consumidor de América Latina (CEPAL, 2012)

¿Como benefició con la distribución de complementos y suplementos alimentarios en los 10 municipios del norte del Valle del Cauca, en el marco de la implementación de la Política Pública de Seguridad Alimentaria y Nutricional entre 2012-2015, la población campesina?

1.6. OBJETIVOS

GENERAL: El objetivo de este trabajo de grado es describir la entrega gratuita de alimentos, que se ajusta presupuestal y programáticamente con la política pública de seguridad alimentaria y nutricional, en 10 municipios del norte del Valle del Cauca entre 2012 – 2015.

ESPECIFICOS:

- 1) Identificar los beneficiarios de la entrega de complementos y suplementos alimentarios
- 2) Identificar las modalidades de entrega de complementos y suplementos alimentarios

2. OBTENCIÓN DE LA INFORMACIÓN

Ante la dificultad en la calidad de la información sobre inseguridad alimentaria, este estudio se limitó a capturar información mediante una encuesta *sobre Políticas, Planes, Programas O Proyectos En Seguridad Alimentaria Nutricional*, que contemplen la entrega de complementos y suplementos alimentarios, con el objetivo de identificar y reconocer sus beneficiarios y modalidades.

Se aplicó una encuesta por cada uno de los municipios, contando con una participación promedio de 5 funcionarios por encuesta y un total de 48 encuestados

Las encuestas fueron aplicadas entre noviembre y diciembre de 2015 en los despachos de cada funcionario. Se envió petición respetuosa al titular de la administración municipal para que designara a los encargados de responder la encuesta y entrevista.

Antes de la visita a los municipios se elaboró la contextualización regional y se estudió el CONPES 113 de 2008 (Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional SAN), el Plan Nacional de Seguridad Alimentaria y el Plan de Desarrollo de Cada municipio. De allí se obtuvo información preliminar sobre los ejes de la Política Nacional abordados en los Planes de Desarrollo.

Posteriormente se acudió a cada administración municipal para aplicar la encuesta y la entrevista, solicitar los documentos de soporte (Plan Operativo Anual de Inversiones, Planes de Acción por dependencia, Fichas EVI y MGA de los proyectos) y contrastar lo obtenido en la encuesta y la entrevista con los documentos.

2.1. TÉCNICA

Cuantitativa mediante la aplicación de 10 encuestas a 48 servidores públicos y contratistas de 10 municipios del norte del Valle del Cauca para identificar los beneficiarios y modalidades de beneficio en la entrega de complementos y suplementos alimentarios en el marco de la Política Pública de Seguridad Alimentaria y Nutricional.

En primer lugar, se observaron los Planes de Desarrollo 2012-2015 de cada municipio para descubrir si contaban con líneas estratégicas relacionadas con los ejes de la PSAN.

Posteriormente, se levantó información mediante la encuesta.

La primera pregunta, realizada a cada uno de los funcionarios, fue: ¿Conoce usted el CONPES 113 de 2008? Para dar una calificación positiva al municipio era necesario que, al menos, uno de los funcionarios conociera la Política Nacional de Seguridad Alimentaria. Se preguntó por el CONPES para evitar el sesgo de deseabilidad social, pues el funcionario podría, por dar la respuesta que creía adecuada, decir que si conocía la política.

La segunda pregunta correspondió a la estrategia 1 del PNSAN, que es la creación de un comité para articular la Seguridad Alimentaria (SAN) en lo nacional, regional y local.

En la tercera pregunta se averiguó si el municipio había formulado una Política municipal de SAN, como se estipula en la estrategia 2 del Plan Nacional de Seguridad Alimentaria. (PNSAN)

Tras estas tres preguntas se indagó por la ejecución de programas y proyectos de SAN, con el propósito de observar si el conocimiento y aplicación de las estrategias contempladas en el PNSAN resultaban en características particulares de los programas y proyectos de SAN. Este estudio se hizo en cuanto a los objetivos, metas, estrategias, focalización de beneficiarios, beneficiarios, tipo de programa (entrega de complementos, suplementos, capacitación, subsidio) y seguimiento a la ejecución en términos de población objetivo, beneficiarios y ejecución presupuestal.

Se consignaron únicamente las respuestas dadas por los funcionarios locales.

2.2 POLÍTICA PÚBLICA DE SEGURIDAD ALIMENTARIA Y NUTRICIONAL

La Seguridad Alimentaria, como concepto, implica la garantía de las condiciones materiales e inmateriales necesarias para una alimentación que permita una vida saludable y activa, construida en la perspectiva del Manejo Social del Riesgo, en donde la Familia, la Sociedad Civil y el Estado se comprometen a protegerse del hambre, la malnutrición y las enfermedades asociadas. Para enfrentar este problema se dividen las acciones en dos dimensiones complementarias:

- 1) Dimensión económica
- 2) Dimensión calidad de Vida

La primera contiene dos ejes de la Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (PSAN): Disponibilidad (garantía de la disponibilidad, mediante la producción o importación, suficiente y estable de los alimentos necesarios) y Accesibilidad (Garantía de que todos los ciudadanos dispongan de los medios necesarios para acceder oportuna y permanentemente a los alimentos)

La segunda comprende dos ejes de la PNSAN: Consumo (Garantía de que la selección y consumo de alimentos sea apropiada de acuerdo con los requerimientos nutricionales dictados por el ICBF) y aprovechamiento (Garantía de que los alimentos consumidos serán biológicamente utilizados para cumplir con los requerimientos nutricionales).

Existe un quinto eje transversal a las dos dimensiones y sus cuatro ejes: Calidad, que garantiza la aptitud de los alimentos para el consumo humano.

Para asegurar la implementación de los 5 ejes, el Plan Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (PNSAN) considera 7 Estrategias

- 1) Desarrollo institucional: Desarrollar una institucionalidad que articule la SAN en lo local, regional y nacional, que facilite la elaboración e implementación de planes y programas en SAN
- 2) Planes Territoriales de SAN: Fortalecer la construcción de planes municipales y departamentales de Seguridad Alimentaria.

- 3) Focalización: inclusión de los criterios de focalización del gasto público (CONPES 100 de 2006) en el diseño de los planes y programas de SAN
- 4) Alianzas Estratégicas: Lograr la articulación de los distintos sectores mediante la conformación de alianzas público-privadas.
- 5) Participación Comunitaria y ciudadana: incentivar la participación ciudadana en la definición de los objetivos de los planes y programas de SAN
- 6) Información, educación y comunicación: alterar positivamente la selección y consumo de alimentos.
- 7) Seguimiento y Evaluación: instituir mecanismos de seguimiento y evaluación de los planes y programas de SAN

Para concretar estas estrategias se contemplaron, en el Plan Nacional de SAN, 9 líneas de acción

1. Estabilidad en el suministro y desarrollo del mercado agroalimentario
2. Impulsó a las formas asociativas y empresariales para la generación de empleo e ingresos que contribuyan a la disponibilidad y acceso a los alimentos
3. Mejoramiento de la capacidad para acceder a los factores productivos a la población vulnerable
4. Garantía de acceso a los alimentos
5. Promoción y protección de la salud y nutrición, y fomento de estilos de vida saludables
6. Mejoramiento de los servicios públicos, saneamiento ambiental y entornos saludables
7. Aseguramiento de la calidad e inocuidad de los alimentos
8. Desarrollo científico y tecnológico de los 5 ejes de la Seguridad Alimentaria y Nutricional

9. Desarrollo de las capacidades, potencialidades y competencias humanas

3. RESULTADOS

Los resultados se obtuvieron de las siguientes entrevistas:

Tabla 3 Funcionarios Entrevistados

Grupo 1		Grupo 2	
Municipio	Funcionarios entrevistados y encuestados.	Municipio	Funcionarios entrevistados y encuestados.
Alcalá	4	Argelia	3
Ansermanuevo	4	El Águila	4
Cartago	6	El Cairo	3
La Unión	6	Ulloa	7
Toro	7	Versalles	4
TOTAL	27	TOTAL	21

3.1. INSTITUCIONALIDAD

3.1.1 Ejes de la Política Pública en los Planes de Desarrollo Local

En 9 Planes de Desarrollo (PDD) se menciona la seguridad alimentaria, literalmente, y se contempla el fortalecimiento de asociaciones productivas y cultivos. No obstante, en 7 de cada 10 municipios no se conoce la PSAN.

Acceso: En todos PDD se menciona la atención a niños y adultos mayores, en dos a desplazados y en uno a madres lactantes. Se propone atención mediante la entrega de complemento y suplemento alimentario.

Consumo: En un PDD se refiere una campaña anual para que los registrados en la red UNIDOS adopten hábitos de vida saludables. En otro PDD se contempla una intervención en 12 instituciones educativas para enseñar lavado de manos y hábitos

seguros de consumo de alimentos a los niños. En el otro PDD se menciona una intervención para mejorar la nutrición sin especificar como.

Utilización: En 4 PDD se consignan acciones para fortalecer la nutrición, sólo en uno se especifica en enfermedades crónicas no transmisibles.

Inocuidad: En un PDD se relaciona el mejoramiento de las instalaciones físicas de un comedor escolar y en el otro se refiere al mejoramiento de las prácticas de manipulación de alimentos, sin especificar cómo.

A pesar de que se contemplan acciones en todos los ejes de la PSAN, la ejecución presupuestal de la que dieron cuenta los funcionarios, correspondió a 22 proyectos, 21 relacionados con la entrega de complementos y suplementos alimentarios y 1 con entrega de subsidios.

A continuación, se consigna la información de las preguntas 1, 2 y 3.

Tabla 4. Conocimiento de la Política Pública, Conformación de Comité y formulación de Política Municipal de Seguridad Alimentaria

Municipio	1. Conoce el CONPES 113 de 2008	¿Cuenta con comité de SAN?	¿Tiene Política de SAN?
Grupo 1			
ALCALÁ	No	Si	No
ANSERMANUEVO	No	No	No
CARTAGO	No	No	No
LA UNIÓN	Si	No	No
TORO	No	Si	No
Grupo 2			
ARGELIA	No	Si	No
EL ÁGUILA	Si	No	No
EL CAIRO	Si	Si	No
ULLOA	No	No	No
VERSALLES	No	No	No

3.1.2 Inter institucionalidad Local

Respecto a la Inter institucionalidad y transversalidad planteada en la Política Pública de Seguridad Alimentaria, de acuerdo a la información de los 3 municipios con Comité de Seguridad Alimentaria, se encontró que los organismos responsables de más del 90% de los proyectos que entregaron complementos y suplementos alimentarios (Secretaría de Educación), no estuvieron presentes en los comités. Por lo que los integrantes del comité no fueron representativos en términos presupuestales de entrega de alimentos, de donde podría inferirse baja capacidad de incidencia de los Comités municipales sobre la entrega de alimentos.

Tabla 5 Conformación de los Comités Interinstitucionales Municipales de Seguridad Alimentaria

Municipio	Fecha de conformación comité	Objetivo comité	Estrategias	Líneas de acción	Metas	Integrantes
ALCALÁ	No registra	No registra	No reporta	No reporta	No reporta	Hospital San Vicente de Paul, Secretaría de Planeación, Dirección Local de Salud, Personal de Apoyo UMATA (no existe UMATA)
EL CAIRO	01/11/2015	sin definir	No reporta	No reporta	No reporta	Secretaría de Salud y Desarrollo Social, Comisaria de familia, SISBEN
TORO	01/10/2015	sin definir	No reporta	No reporta	No reporta	UMATA, Bienestar

Municipio	Fecha de conformación comité	Objetivo comité	Estrategias	Líneas de acción	Metas	Integrantes
						Social y Desarrollo Comunitario

3.2. OBJETIVOS ESPECIFICOS

3.3. Identificar los beneficiarios de la entrega de complementos y suplementos alimentarios

Tabla 6 Población focalizada en los proyectos de Seguridad Alimentaria y Nutricional

Municipio	Poblacion es Focalizad as	Poblaci ón en situació n de pobreza extrema	Població n desplaza da por la violencia	Poblaci ón afectad a por desastr es naturale s	Poblaci ón infantil (menor es de 5 años)	Niños, niñas y adolescen tes entre los 5 y los 17 años	Adult o may or	Población escolariza da (restauran tes escolares	Otr o	CUAL
ALCALÁ	1							1		
ANSERMANU EVO	3						1	1	1	Niños con bajo peso al nacer
ARGELIA	2						1	1		
CARTAGO	2						1	1		
EL ÁGUILA	2						1	1		
EL CAIRO	2						1	1	1	Alimentació n completa en un Internado para mujeres estudiantes de la Zona Rural

Municipio	Poblacion es Focalizad as	Poblaci ón en situació n de pobreza extrema	Població n desplaza da por la violencia	Poblaci ón afectad a por desastr es naturale s	Poblaci ón infantil (menor es de 5 años)	Niños, niñas y adolesc tes entre los 5 y los 17 años	Adult o may or	Población escolariza da (restauran tes escolares	Otr o	CUAL
LA UNIÓN	2						1	1		
TORO	3						1	1	1	Niños Niñas y adolecent es (incluye no escolarizad os) mediante olla comunitaria de la Iglesia Nuestra Señora de la Consolació n
ULLOA	3		1				1	1	1	Victimas registradas en VIVANTO
VERSALLES	2						1	1		

Se encontraron 22 proyectos que contemplaron la entrega de complementos y suplementos alimentarios. En estos 22 proyectos el 95% de la población focalizada fueron Estudiantes mediante restaurante escolar y adulto mayor...

Al observar el resumen, se identificó que la población escolarizada y atendida en Restaurantes Escolares, y adultos mayores en hogares geriátricos /o comedores comunitarios, se repite en 9 de los 10 municipios

Tabla 7 Cantidad de veces en que una población fue focalizada en los 10 municipios estudiados

POBLACIÓN	MUNICIPIOS DONDE ES FOCALIZADA
Estudiantes	10
Adulto Mayor	9
Población Desplazada	1
Niños con bajo peso al nacer	1
Niños niñas y adolescentes (incluidos no escolarizados)	1

En todos los municipios se focalizó la población escolar, y en 9 de ellos la población “adulto Mayor”. Al estudiar la focalización de población y ver su importancia sobre el presupuesto, se encontró que la población escolar recibió el 71% de los recursos entre 2012-2015, que la población adulto mayor el 26,6%, y otras poblaciones solo el 1.8%

Tabla 8 Inversión presupuestal según poblaciones beneficiadas

	\$ 2.012	\$ 2.013	\$ 2.014	\$ 2.015	\$ 2012-2015
TOTAL \$ PROYECTOS	\$ 2.473.032.123	\$ 1.224.170.627	\$ 4.036.829.052	\$ 2.520.515.347	\$ 10.254.547.149
Total, Destinado a Estudiantes	\$ 1.766.479.073	\$ 522.697.624	\$ 3.280.036.581	\$ 1.776.056.133	\$ 7.345.269.411
Total Destinado a Adulto Mayor	\$ 680.466.373	\$ 655.114.253	\$ 702.140.742	\$ 687.283.824	\$ 2.725.005.192
% Destinado a estudiantes	71,4	42,7	81,3	70,5	71,6
% Destinado a adulto mayor	27,5	53,5	17,4	27,3	26,6
% Destinado a Otras poblaciones	1,1	3,8	1,4	2,3	1,8

3.4. Identificar las modalidades de entrega de complementos y suplementos alimentarios

Para identificar las modalidades de atención se preguntó por el tipo de producto entregado: Sí complemento, (ración preparada o sin preparar) o suplemento alimentario (compuestos elaborados para suplir deficiencias nutricionales) o Subsidios monetarios para la compra de alimentos.

Se encontró que en ninguno de los municipios se entregó subsidios destinados al consumo de complementos o suplementos alimentarios.

El 98.2% de la inversión de los proyectos identificados en los 10 municipios se orientó hacia la entrega de complementos alimentarios en la modalidad ración servida caliente (comida para consumir en comedor). El 72% para los estudiantes escolarizados durante todo el periodo de asistencia obligatoria a la escuela y el 26,6% para adultos mayores en comedores comunitarios.

Tabla 9 Beneficiarios, modalidades e intensidad

BENEFICIARIO	MODALIDAD	INTENSIDAD	% Inversión Total	MUNICIPIOS DONDE OPERA EL PROYECTO
Población Escolarizada	Ración servida caliente	Todos los días del periodo escolar (excluye vacaciones)	73,60%	10
Adultos mayores en situación de vulnerabilidad	Ración servida caliente	Todos los días del año	25%	9
Niños niñas y adolescentes (incluyendo no escolarizados)	Ración servida caliente	Una vez al año	0,78%	1
Víctimas del Conflicto Armado interno	Ración no preparada	Una vez por núcleo familiar cuando sea requerido	0,09%	1
Niños con bajo peso al nacer	Entrega de Suplementos Alimentarios	Bajo criterio medico	0,15%	1

Se encontró que el 99% de la inversión realizada se hizo en entrega de raciones preparadas, el 73,6% para población escolarizada durante el periodo escolar, el 25% para adultos mayores en situación de vulnerabilidad atendidos en comedores comunitarios o hogares públicos para la tercera edad, y el 0,78% en un evento anual dirigido a niños niñas y adolescentes (no escolarizados incluidos). Por lo que ración preparada constituyó el 98,5% de los complementos y suplementos alimentarios entregados en los 10 municipios.

Tabla 10 Proyectos identificados

Municipio	Proyecto	Inversión 2012	Inversión 2013	Inversión 2014	Inversión 2015
ALCALÁ	Proyecto: Alimentación escolar municipal	\$ 39.200.000	\$ 35.750.000	\$ 17.080.000	\$ -
ANSERMANUEVO	Proyecto: Programa de recuperación nutricional para niños de bajo peso	\$ 4.000.000	\$ 4.000.000	\$ 4.000.000	\$ 4.000.000
ANSERMANUEVO	Proyecto: Atención integral al adulto mayor	\$ 200.000.000	\$ 200.000.000	\$ 200.000.000	\$ 200.000.000
ARGELIA	Programa: Alimentación escolar	\$ 22.862.692	\$ 25.131.820	\$ 17.074.200	\$ 17.444.700
ARGELIA	Programa: Atención al adulto mayor	\$ 46.985.450	\$ 30.467.100	\$ 42.833.500	\$ 44.246.743
CARTAGO	Proyecto: Alimentación Escolar	\$ 1.503.686.716	\$ 271.816.630	\$ 3.096.001.817	\$ 1.503.686.716
CARTAGO	Proyecto: Protección integral a los adultos mayores del hogar por la vida La Emilia del Corregimiento de Zaragoza	\$ 200.010.000	\$ 140.000.004	\$ 147.134.952	\$ 122.353.221

Municipio	Proyecto	Inversión 2012	Inversión 2013	Inversión 2014	Inversión 2015
EL ÁGUILA	Proyecto: Restaurantes escolares	\$ 32.294.080	\$ 33.450.000	\$ 51.310.468	\$ 63.000.000
EL ÁGUILA	Proyecto: Protección a la tercera Edad (Hogar del anciano)	\$ -	\$ 16.500.000	\$ 22.000.000	\$ 42.800.000
EL CAIRO	Programa: Alimentación escolar	\$ 23.018.980	\$ 24.327.000	\$ 10.596.300	\$ 35.917.695
EL CAIRO	Proyecto: Apoyo y atención a la tercera edad	\$ 41.470.923	\$ 52.547.149	\$ 46.864.290	\$ 49.756.620
EL CAIRO	Proyecto: Atención al hogar del Carmen	\$ 2.086.677	\$ 18.359.550	\$ 25.401.804	\$ 33.175.390
LA UNIÓN	Proyecto: Fortalecimiento nutricional a niños y niñas de las 5 instituciones educativas públicas del municipio de la Unión Valle del Cauca	\$ 69.510.000	\$ 75.479.000	\$ -	\$ 76.818.000
LA UNIÓN	Proyecto: Desarrollo de programas dirigidos a la población envejeciente del municipio de La Unión Valle	\$ 70.000.000	\$ 70.000.000	\$ 70.000.000	\$ 70.000.000

Municipio	Proyecto	Inversión 2012	Inversión 2013	Inversión 2014	Inversión 2015
TORO	Programa: Nutrición estudiantil	\$ 39.105.000	\$ 39.150.738	\$ 41.957.798	\$ 49.809.500
TORO	Proyecto: Apoyo integral nutricional olla comunitaria infancia y adolescencia Toro Valle.	\$ 20.000.000	\$ 20.000.000	\$ 20.000.000	\$ 20.000.000
TORO	Proyecto: Asistencia Integral al adulto mayor municipio Toro Valle	\$ 22.000.000	\$ 22.000.000	\$ 22.000.000	\$ 22.000.000
ULLOA	Proyecto: Gestión y apoyo a los programas de Alimentación Escolar	\$ 21.799.268	\$ -	\$ 27.944.574	\$ 13.052.009
ULLOA	Proyecto: Apoyo y atención Integral a la población en situación de desplazamiento (PSD), dentro de la estrategia de atención de víctimas del conflicto armado.	\$ -	\$ 3.999.200	\$ 5.249.925	\$ -
ULLOA	Proyecto: Apoyo y atención integral al adulto mayor	\$ 100.000.000	\$ 123.600.000	\$ 127.308.000	\$ 131.127.240
VERSALLES	Programa: Alimentación escolar	\$ 15.002.337	\$ 17.592.436	\$ 18.071.424	\$ 16.327.513
VERSALLES	Programa: Atención al adulto mayor	\$ -	\$ -	\$ 24.000.000	\$ 5.000.000

4. CONCLUSIONES

La estrategia de entrega gratuita de alimentos está construida para beneficiar a la población escolarizada mediante entrega de ración caliente (comedores escolares), con 73.6% de la inversión entre 2012-2015 en los 10 municipios, seguida por adultos mayores en situación de vulnerabilidad, beneficiados con ración caliente mediante comedores comunitarios con el 25% de la inversión. Entre Población escolarizada y adultos mayores atendidos con ración caliente se concentró el 98,5% de la inversión, por lo que puede afirmarse que la población campesina no es atendida por medio de la entrega de Complementos y Suplementos alimentarios, en el marco de la Política Pública de Seguridad Alimentaria y Nutricional, en los 10 municipios estudiados entre 2012-2015.

Una de las causas del empobrecimiento rural es la importación de alimentos, apoyada por el estado en desarrollo del paradigma de Seguridad Alimentaria. Estas actuaciones conforman la paradoja: El estado favorece la importación de alimentos que causa empobrecimiento rural y migración a las ciudades, con lo que se pierde capacidad productiva y por ende deben aumentarse las importaciones. Parte de esas importaciones se entregan como “ayuda humanitaria” a los migrantes rurales que conforman los círculos de miseria urbanos.

Según lo observado el campesinado no es una categoría de población vulnerable sujeta de atención alimentaria en los municipios estudiados, y paradójicamente la Política Pública de Seguridad Alimentaria y Nutricional no incluyó dentro de sus metas la disminución de la inseguridad alimentaria (DNP, 2015).

Respecto al Valle del Cauca, uno de los dos departamentos de Colombia que a 2015 no contaba con Plan Departamental de Seguridad Alimentaria y Nutricional, cabe preguntarse: ¿Cuál fue la labor de la Comisión Intersectorial de Seguridad Alimentaria y Nutricional, creada mediante el decreto presidencial 2055 de 2009, encargada de articular y estimular la creación de políticas y planes a nivel territorial? ¿Cómo se ha gastado el dinero recogido con la estampilla Pro-Seguridad

Alimentaria, aprobada por la Asamblea Departamental del Valle mediante Ordenanza No? 263 del 25 de noviembre de 2008, y cuyo recaudo se destinaria exclusivamente a financiar programas de Seguridad alimentaria y desarrollo rural en el Valle del Cauca? ¿Qué ha hecho el Consejo Asesor de Seguridad Alimentaria y Nutricional del Valle del Cauca, creado mediante Decreto por la gobernación del Valle en 2009?

BIBLIOGRAFÍA

- CARTAGENA, A. M. (2003). *Ensayos sobre Seguridad Alimentaria*. Bogota: Universidad Nacional de Colombia.
- Centro Nacional de Memoria Historica. (2018). *Bloque Calima de las AUC. Depredación paramilitar y narcotráfico en el suroccidente colombiano*. Bogota: Centro Nacional de Memoria Historica.
- CEPAL. (2012). *Estudio economico de America Latina y el Caribe*. Santiago de Chile: Naciones Unidas.
- CEPAL-PROGRAMA MUNDIAL DE ALIMENTOS. (2009). *Inseguridad alimentaria y nutricional en América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile: Cepal.
- COLMENARES, G. (1980). *Cali Terratenientes, Mineros y Comerciantes*. Bogota: Tercer Mundo.
- CONPES 113. (2008). *POLITICA PUBLICA DE SEGURIDAD ALIMENTARIA Y NUTRICIONAL*. BOGOTA: DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN.
- CONPES. (2008). *POLITICA PUBLICA DE SEGURIDAD ALIMENTARIA Y NUTRICIONAL*. BOGOTA: DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN.
- DANE. (2017). *Cuentas departamentales - Producto Interno Bruto. 2016 Preliminar*. Bogota: DANE.
- DANE-CNA. (2014). *Censo Nacional Agropecuario*. Bogota: DANE.
- DEVERAUX, S., VAITLA, B., & SWAN, S. H. (2008). *El hambre estacional. La lucha silenciosa por los alimentos en el mundo rural mas empobrecido*. Barcelona: Icaria.
- DNP. (2015). *Evaluación Institucional y de Resultados de la Política de Seguridad Alimentaria y Nutricional-PSAN*. Bogota: DNP.

- ESPINOSA, L. P. (2015). *ESTUDIO DE PROFUNDIZACIÓN SOBRE EL PROBLEMA ALIMENTARIO EN COLOMBIA: DEFINICIONES, ENFOQUES, E INTERVENECIONES 1945-2013*. BOGOTA: UNIVERSIDAD DE LOS ANDES .
- ESPINOSA, L. P. (2015). *ESTUDIO DE PROFUNDIZACIÓN SOBRE EL PROBLEMA ALIMENTARIO E COLOMBIA: DEFINICIONES, ENFOQUES, E INTERVENECIONES 1945-2013*. BOGOTA : CIDER - UNIVERSIDAD DE LOS ANDES.
- FAO. (2001). *The Stae of Food Insecurity in World 2001*. Italy: FAO.
- FAO. (2017). *El estado de la seguridad alimentaria y la nutrición en el mundo 2017*. . Roma: FAO.
- Garrafa, R. S. (2011). Simbolismo y ritualidad en torno a la papa en los Andes. *Investigaciones Sociales*, 15-42.
- Gomez Oliver, L., & Granados Sanchez, R. (2016). Las cuatro grandes empresas comercializadoras y los precios internacionales de los alimentos. *Economía Informa*, 24-39.
- GONZALES, F. E. (2014). *PODER Y VIOLENCIA EN COLOMBIA*. BOGOTA: ODECOFI - CINEP.
- JIMENEZ, A. M., PRADA, G. E., & HERRAN, O. F. (2012). ESCALAS PARA MEDIR LA SEGURIDAD ALIMENTARIA EN COLOMBIA. ¿SON VÁLIDAS? *Revista Chilena de Nutrición*, 8-17.
- KALMANOVITZ, S., & LOPEZ ENCISO, E. (2006). *LA AGROICULTURA COLOMBIANA EN EL SIGLO XX*. BOGOTA: BANCO DE LA REPUBLICA.
- Labrousse, E. (1962). *Fluctuaciones Economicas e Historia Social*. Barcelona: Tecnos.

- MORALES OPAZO, C., & BARREIRO, H. J. (2011). Reconsiderando la metodología FAO sobre el cálculo del número de personas que pasan hambre en el mundo. *Economía Agraria y Recursos Naturales*, 63-82.
- MOTTA, I. E. (1994). *De San Luis a Sevilla: Una ilusión hecha realidad*. Cali: Universidad del Valle.
- NACIONES UNIDAS. (2011). *Hacia una nueva definicion de "rural" con fines estadísticos en America Latina*. Santiago de Chile: Naciones Unidas.
- OCAMPO BEJARANO, J. A., & PERRY RUBIO, S. (1995). *el giro de la politica agropecuaria*. Bogota: FONADE, DNP, TM Editores.
- Ocampo, J. A., & Perry, S. (1995). *El giro de la politica agropecuaria*. Bogota: Tercer mundo editores.
- OXFAM. (2013). *TRAS LA MARCA El papel de las 10 grandes empresas de alimentación y bebidas en el sistema alimentario*. Oxford: Oxfam Internacional.
- PALACIOS, M., & SAFFORD, F. (2012). *Historia de Colombia: Pais fragmentado, sociedad dividida*. Bogota: Universidad de los Andes.
- Piñero, M. (2008). La situación global de los alimentos algunas consecuencias para la Argentina . *Revista del CEI. Comercio Exterior e Integración*, 107-122.
- PRADO, E. M. (s.f.).
- RADIO NACIONAL DE COLOMBIA. (21 de MARZO de 2017). *RADIO TELEVISION NACIONAL DE COLOMBIA*. Obtenido de <https://www.radionacional.co/noticia/artista-semana/octavio-mesa-10-anos-sin-arriero-mayor-0>
- SANCHEZ MEJIA, H., & SANTOS DELGADO, A. (2014). ESTADO, INNOVACIÓN Y EXPANSIÓN DE LA AGROINDUSTRIA AZUCARERA EN EL VALLE DEL RIO CAUCA 1910-1945. *America Latina en la historia economica*, 201-230.

VILLAMIZAR, L. M. (2014). *La alimentación en Colombia: un derecho, una política y un problema sin resolver*. Bogotá: Universidad de los Andes.