

ANÁLISIS DE LA IMPLEMENTACIÓN DEL PLAN DE SEGURIDAD ALIMENTARIA CAUCA SIN HAMBRE 2009-2018 DESDE LA MIRADA DE LA DISPONIBILIDAD, ACCESO Y CONSUMO DE LOS ALIMENTOS EN EL MARCO DEL CONPES 113 2008

Analysis of the implementation of the Food Security Plan Cauca without Hunger 2009-2018 from the perspective of the availability, access and consumption of food within the framework of CONPES 113 2008

Diana Isabel Peña Carbonero
diana.carbonero@correounivalle.edu.co
Fredy Antonio Villegas Jaramillo¹

Resumen

El presente artículo analizó el Plan de Seguridad Alimentaria “Cauca sin Hambre” 2009-2018 desde una metodología cualitativa, utilizando como estrategia de investigación un estudio de caso explicativo en relación con los principios establecidos por la política pública de seguridad alimentaria en Colombia. El análisis abordó las alteraciones en las causas fundamentales y subyacentes de la inseguridad alimentaria, considerando el contexto social, económico y político como base, en conjunto con la falta de capital financiero, humano, físico, social y natural, que constituyen las causas fundamentales. Se muestra cómo las causas subyacentes pueden ser separadas en dos niveles: el primero, que incluye la pobreza por ingresos, vinculada a factores como empleo, trabajo autónomo, vivienda, activos, remesas, pensiones y transferencias; y el segundo, que presenta factores disgregados como la inseguridad alimentaria en el hogar, la atención insuficiente, las condiciones de vivienda desfavorables y la escasez de servicios sanitarios. Las razones directas identificadas incluyen la mala alimentación y las enfermedades, que contribuyen a la desnutrición en la población. El estudio también analiza las dimensiones de disponibilidad, acceso y consumo de alimentos, así como los factores que pueden actuar como obstáculos o promotores de la seguridad alimentaria, tales como el clima, las políticas, la infraestructura, los programas sociales, los recursos de los hogares y las dinámicas sociales. Esto permitió finalmente, se responde a la pregunta de investigación: ¿Cómo operaron los ejes de disponibilidad, acceso y consumo en la implementación del Plan de Seguridad Alimentaria “Cauca sin Hambre” 2009-2018?

Palabras clave: seguridad alimentaria, disponibilidad, acceso, consumo.

Abstract

This article analyzed the 2009-2018 "Cauca sin Hambre" Food Security Plan using a qualitative methodology, utilizing an explanatory case study as a research strategy in relation to the principles established by Colombia's public food security policy. The analysis addressed changes in the fundamental and underlying causes of food insecurity, considering the social, economic, and political context as a basis, along with the lack of financial, human, physical, social, and natural capital, which constitute the fundamental causes. It shows how the underlying causes can be separated into two levels: the first, which includes income poverty, linked to factors such as employment, self-employment, housing, assets, remittances, pensions, and transfers; and the second, which presents disaggregated factors such as household food insecurity, insufficient

¹ Director trabajo de grado. Programa Maestría Políticas Públicas. Universidad del Valle, Cali, 2025.

care, unfavorable housing conditions, and a shortage of sanitation services. The direct causes identified include poor nutrition and disease, which contribute to malnutrition in the population. The study also analyzes the dimensions of food availability, access, and consumption, as well as the factors that can act as obstacles or promoters of food security, such as climate, policies, infrastructure, social programs, household resources, and social dynamics. This ultimately allowed us to answer the research question: How did the axes of availability, access, and consumption operate in the implementation of the "Cauca sin Hambre" Food Security Plan 2009-2018?

Keywords: Food security, availability, access, consumption.

Introducción

La seguridad alimentaria se consigue cuando todas las personas, en todo momento, tienen acceso físico y económico suficiente al alimento, de manera segura y nutritiva, que permite satisfacer sus necesidades alimenticias con el objeto de llevar una vida activa. Representa uno de los ejes del desarrollo y, actualmente, cobra mayor importancia en las agendas de todos los países para contribuir en superar el hambre CONPES 113 (2008).

En el marco del presente estudio se pretende analizar **LA IMPLEMENTACIÓN DEL PLAN DE SEGURIDAD ALIMENTARIA CAUCA SIN HAMBRE 2009-2018 DESDE LA MIRADA DE LA DISPONIBILIDAD, ACCESO Y CONSUMO DE LOS ALIMENTOS EN EL MARCO DEL CONPES 113 2008**" bajo la ordenanza 037 de 2009, con el fin de analizar los ejes establecidos en el plan de seguridad alimentaria y nutricional.

Para tal fin, se realizaron cuatro entrevistas semiestructuradas en profundidad a formuladores, implementadores y asesores permitiendo establecer un análisis desde la óptica de la política nacional de seguridad alimentaria y nutricional CONPES 113, 2008. Para la realización de esta investigación se utilizó el software Atlas ti con la finalidad de facilitar el procesamiento de la información obtenida, a partir de la estrategia metodológica del estudio de caso, el cual fue complementado con la revisión documental.

Los ejes determinantes del CONPES 113 de la política nacional de seguridad alimentaria que se consideraron para esta investigación son:

Disponibilidad: es la cantidad total de alimentos consumidos a nivel nacional, regional y local. Está relacionado con el suministro adecuado de estos para satisfacer las necesidades de la población y depende principalmente de la producción y la importación.

Acceso: es la posibilidad de que todos tengan acceso a una alimentación saludable y sostenible. Se refiere a los alimentos disponibles para una familia, una comunidad o un país. El nivel de ingresos, la condición de vulnerable, circunstancias socioeconómicas, distribución de ingresos y activos (tanto monetarios como no monetarios) y los costos de los alimentos.

Consumo: en este punto se habla del consumo son todos los alimentos que comen las personas, según su creencia de lo que es saludable o ya sea dependiendo de su grupo social y cultural, y por aprovechamiento de los alimentos hace referencia a que tanto nos alimentan estos alimentos, si de verdad cumplen la función de nutrir El aprovechamiento se realiza en el orden individual, según las diferencias de género, etnia y ciclo vital. Sus principales determinantes son: el medio ambiente.

El presente trabajo tiene como propósito **analizar la implementación del plan de seguridad alimentaria “Cauca sin hambre” 2009-2018 desde la mirada de la disponibilidad, acceso y consumo de los alimentos en el marco del CONPES 113 2008**. En una segunda parte se presenta la metodología utilizada para la recolección, el procesamiento y el análisis de información, en la tercera parte se identifican empíricamente sus principales efectos e impactos, así como el comportamiento de los indicadores según las metas planteadas para cada uno de los ejes.

Por ende, para abordar el hambre y la malnutrición, se requiere del liderazgo de las políticas públicas que determina las acciones y prioridades de la sociedad su objetivo final es garantizar la seguridad alimentaria y nutricional en la protección de derechos basada en el respeto y promoción de los derechos.

De acuerdo con la problemática que se presenta actualmente sobre la inseguridad alimentaria es preocupante para las personas que carecen del acceso a los alimentos dado que éste es incierto para muchas familias, en las que se presentan situaciones como tener que sacrificar otras necesidades básicas para sólo poder comer.

Además de la carencia de nutrientes que estos alimentos pueden aportar, la situación económica limita a muchas personas a adquirir únicamente los productos más económicos, los cuales suelen carecer de calidad y variedad. Esta situación contribuye al incremento de enfermedades relacionadas con la malnutrición, como la obesidad y otras afecciones asociadas, según lo señalado por la FAO (como se citó en OMS, 2024).

Según la política de seguridad alimentaria y nutricional "Cauca sin hambre", el departamento del Cauca se encuentra entre las regiones con mayor inseguridad alimentaria en Colombia. En su litoral pacífico, el 58,9 % de los hogares están en esta categoría, mientras que en la zona andina el porcentaje alcanza el 47,7 % (Comité Intersectorial de Seguridad Alimentaria y Nutricional del Cauca, 2020).

La presente investigación analizó el plan de seguridad alimentaria del departamento del Cauca desde la perspectiva del CONPES 113 de 2008, con el objetivo de identificar las falencias relevantes en los ejes de acceso, disponibilidad y consumo. El objetivo general se cumplió a partir del desarrollo de los objetivos específicos tendientes a determinar cómo operó la disponibilidad de alimentos a partir de las fuentes de suministros establecidas en el Plan, describir las determinantes básicas que el plan fijó que pretendieron garantizar el acceso a una alimentación adecuada y sostenible; y, verificar a partir de qué variables se estimó el consumo de alimentos en la etapa de ejecución del plan.

Mediante un enfoque retrospectivo, se examinó el plan para garantizar el derecho a la alimentación en cada uno de estos ejes, promoviendo el acceso y el consumo permanente de alimentos, conforme a las políticas colombianas. Estas acciones buscan contribuir a la reducción de las desigualdades sociales y económicas asociadas a la inseguridad alimentaria en los grupos en condición de vulnerabilidad.

Los antecedentes normativos que se tuvieron en cuenta para el presente artículo, tienen su fundamentación en el marco de la seguridad alimentaria y nutricional a partir de varios estándares y directrices internacionales, nacionales y locales, así como su desarrollo a lo largo de diferentes ejes para abordar diversos problemas emergentes.

No hay duda de que la alimentación ha sido un tema interesante desde una perspectiva regulatoria desde que la alimentación fue reconocida como un derecho en 1948. Se han llevado

a cabo procesos importantes, entre ellos las Cumbres Mundiales sobre la Alimentación (2000). Estos objetivos fueron firmados por un centenar de países, incluido Colombia, que también creó el CONPES 113 para armonizar las estrategias nacionales para alcanzar los objetivos. A continuación, se describen las directrices Internacionales.

El análisis de los lineamientos y políticas alimentarias y nutricionales, entendidas como “el conjunto de estrategias o intervenciones que el Estado y la sociedad realizan para garantizar, por una parte, la producción y disponibilidad de los alimentos necesarios para la población y, por otra, su consumo” (Mancilla López et al., 2016, como se citó en Pérez-Tamayo et al., 2019), requiere de la comprensión profunda de los problemas sociales, que a su vez están enlazados con las problemáticas alimentarias y nutricionales, para que de allí emerja la información necesaria que permita elaborar recomendaciones, que en manos de los tomadores de decisiones, pueden servir para orientar la mejoría de las condiciones alimentarias nutricionales de la población del país.

Con el ánimo de presentar el contexto que le antecede al plan de seguridad alimentaria “Cauca sin hambre”, se describen las directrices nacionales respecto a este tema:

CONPES 3918 de 15 marzo de 2018, la estrategia para la implementación de los ODS y establece metas específicas en los objetivos que tienen relación con seguridad alimentaria y desnutrición.

Acuerdos de paz de La Habana: proponen una reforma rural integral, con el principio del derecho a la alimentación, orientada asegurar el acceso a una alimentación sana adecuada.

Plan Nacional de Seguridad Alimentaria: 2012-2019 como objeto proteger a la población del hambre y alimentación inadecuada, procurar el acceso los alimentos y coordinar intervenciones intersectoriales.

La política nacional de SAN, CONPES 113, cuyo objetivo es garantizar que la población disponga, acceda y consuma alimentos de manera permanente y oportuna, en suficiente cantidad variedad, calidad e inocuidad libre de contaminación.

Plan Nacional de Seguridad Alimentaria 1996-2005, CONPES 2847, su objetivo fue contribuir al mejoramiento de la situación alimentaria y nutricional de la población colombiana Constitución política artículos 43, 44, 49, 50, 64, 65 y 66, establece que la buena nutrición son derechos fundamentales.

Plan de Seguridad Alimentaria CELAC (2025). Nace de la voluntad política de 33 países de la región por erradicar el hambre y la pobreza al 2025. Consta de 4 pilares principales que buscan fortalecer la SAN.

Objetivos del Desarrollo Sostenible. Son las metas universales actuales para poner fin a la pobreza, proteger el planeta y garantizar que todas las personas gocen de paz y prosperidad.

Cumbre Mundial de la alimentación. Cinco años después se convocó la formación de una alianza internacional para acelerar la acción encaminada a reducir el hambre en el mundo.

Objetivos del Milenio. Metas que las diferentes naciones en el mundo, fijaron para luchar contra la pobreza extrema en sus varias dimensiones: hambre, enfermedad, problemas de educación y sostenibilidad ambiental.

Cumbre Mundial de la Alimentación. Temática general de erradicar el hambre de todos los países con el objetivo inmediato de “reducir el número de personas desnutridas a la mitad de su nivel actual no más tarde del año 2015”.

Derechos económicos, sociales y culturales. Los Estados están obligados garantizar la realización de derecho a la alimentación, significa la adopción de medidas jurídicas, administrativas financieras, sociales, basado en respeto, protección cumplimiento.

Primera Cumbre Mundial de la Alimentación. Esta conferencia tuvo como objetivo erradicar el hambre, la inseguridad alimentaria y la malnutrición en el plazo de un decenio, objetivo que no se cumplió por diversos motivos, entre ellos fallas en la formulación de políticas y financiación.

Declaración universal de los derechos humanos. Se dice que toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar en especial la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales.

Estos lineamientos y directrices globales requieren de mayor liderazgo porque aún no son plenamente visibles en acciones que garanticen el derecho a la nutrición, por lo cual resulta necesario continuar con el fortalecimiento de la autonomía de las regiones colombianas mediante el desarrollo de iniciativas acordes a su dinámica, legislación local, instituciones y fortalecimiento de la participación comunitaria.

Pregunta de investigación

¿Cómo operaron los ejes de disponibilidad, acceso y consumo en la implementación del plan de seguridad alimentaria “Cauca sin Hambre” 2009-2018?

Resaltando la importancia de los estudios que hacen parte del acervo documental de esta investigación, se describen a continuación las investigaciones encontrados acerca de la política de seguridad alimentaria a nivel internacional, nacional y local, pretendiendo identificar cuál es la tendencia de investigación, así como los métodos, técnicas y líneas de investigación más recurrentes.

López-Giraldo y Franco-Giraldo (2015) exponen que las políticas alimentarias han cobrado especial interés, dado que la crisis alimentaria permitió impulsar los Objetivos de Desarrollo del Milenio, impulsando el surgimiento teórico y metodológico de políticas públicas que recopilan la búsqueda de bases de datos relacionados, que deben ser incluidas en el diseño y estudio de las políticas alimentarias.

Triana (2014) en su investigación Políticas de seguridad alimentaria y nutricional: Logros, avances y retrocesos. Estudio comparativo Ecuador y Guatemala, analizó las principales variables que utilizan las herramientas teóricas y metodológicas de la escuela de la Nueva Economía Institucional para la medición de la calidad de las políticas, donde se propone que aspectos relacionados con la estabilidad de los actores políticos involucrados y la coordinación y coherencia en el proceso de formulación de políticas explican las diferencias en el logro de los objetivos de la política pública. A través de un trabajo comparativo sincrónico de las políticas de alimentación y nutrición en Ecuador y Guatemala, el autor comprobó que los entornos institucionales que garantizan un proceso de formulación de políticas y controlan el comportamiento oportunista de actores políticos, obtienen mejores resultados de política.

En este orden de ideas, Espinosa (2015) en su tesis Diseño e implementación de una política de seguridad alimentaria desde un enfoque de redes de políticas públicas nación-territorio, identificó la manera cómo se construyeron las redes de política y cómo estas se articularon, tanto con las acciones contempladas en la política pública nacional de seguridad alimentaria como con el contexto del territorio donde fueron implementadas. Del mismo modo describió cómo ha sido la articulación de las entidades y actores responsables y cuál ha sido el papel del entorno para el desarrollo de la política pública, entendido como un espacio social en donde convergen los sectores y actores sociales para la toma de decisiones, de tal manera que permita explicar las razones por las cuales no se ha logrado alcanzar los objetivos propuestos a nivel del mejoramiento de la seguridad alimentaria y nutricional.

Zúñiga (2015), en su tesis El reto de la seguridad alimentaria en el municipio de Uribía - La Guajira: una mirada desde la gobernabilidad, desarrolló un análisis para determinar qué factores contribuyen a la falta de gestión de la seguridad alimentaria en la ciudad, que llevó a determinar la gestión y la seguridad alimentaria como los principales conceptos utilizados en el estudio y cuáles son los ámbitos estudiados para discutir la mala gestión, con un impacto que culminó en recomendaciones de política pública para mejorar la gobernabilidad local y superar la inseguridad alimentaria en el municipio de Uribía.

Pérez et al. (2020), en su artículo Análisis de políticas públicas alimentarias y nutricionales colombianas: aproximación a las posturas epistemológicas, teóricas y metodológicas en los años 2000-2015, llevaron a cabo un diseño metodológico de corte cualitativo, basado en el análisis documental de treinta y seis textos que contienen aportes analíticos para la formulación, implementación y evaluación de políticas del sector. En conclusión, las diferentes posturas teóricas, metodológicas y disciplinarias evidencian que la seguridad alimentaria y nutricional es el eje orientador de los estudios de políticas públicas alimentarias y nutricionales, según el enfoque secuencial (ciclo de las políticas públicas), sin referencia explícita a los alcances y limitaciones de dicho enfoque como estrategia teórica o metodológica para el estudio del proceso de políticas públicas.

De otra parte, Gallego (2016) examinó la política pública de seguridad alimentaria y la vulnerabilidad en las comunidades campesinas a partir del análisis del enfoque de gestión del riesgo. El desafío sería analizar las políticas estatales y su impacto en la sociedad desde una perspectiva completamente innovadora para comprender los cambios “impredecibles” que se producen en el territorio como consecuencia de su implementación; el estudio de estas dinámicas es una forma de percibir los territorios.

Orjuela (2017) en su investigación Gobernanza local en Seguridad Alimentaria: Análisis del Plan Alimentario y Nutricional Indígena y Afro de Tumaco – Colombia, planteó que el gobierno local es un concepto emergente que incluye una nueva forma de gobernanza en la que el Estado y la sociedad toman decisiones de política pública a partir de relaciones horizontales. Mediante la identificación de las variables de la gobernabilidad local se logró presentar el programa de alimentación y nutrición de la ciudad de Tumaco como un claro ejemplo de gobernabilidad local en seguridad alimentaria y nutricional, siendo la participación un factor clave en su diseño y formulación.

A su vez, Pérez (2018) presentó la problemática de seguridad alimentaria en el departamento del Cauca 2009-2016, que hace parte del programa “Cauca sin Hambre” 2009-2018 del Plan de Seguridad Alimentaria y Nutricional - SAN, que trata dos temas principales: el hambre y la desnutrición. Estos problemas representan una grave amenaza para la población colombiana, ya que vulneran sus derechos y afectan directamente su calidad de vida. En este contexto, se

reafirma el imperativo de que una alimentación adecuada es un derecho fundamental de todas las personas.

Castellanos (2018), en su tesis Lineamientos de política pública de seguridad alimentaria y nutricional desde la perspectiva de diferentes actores para el municipio de Santiago de Cali, expuso las opiniones de diversas instituciones y actores sociales en el marco del derecho a la alimentación, lo que puede enriquecer las discusiones y debates que actualmente se desarrollan a nivel de los gobiernos locales sobre la necesidad de enmarcar el derecho a la alimentación, disponibilidad, consumo y estabilidad de las necesidades alimentarias de su población; así como la elaboración de lineamientos de política pública en materia de seguridad alimentaria y nutricional en la SAN para el ejercicio efectivo del derecho a la alimentación en Santiago de Cali, a partir de recomendaciones específicas.

En relación con las actualizaciones más recientes en materia de seguridad alimentaria, se destaca el Proyecto de Acto Legislativo de 2020, mediante el cual se propone modificar el artículo 65 de la Constitución Política de Colombia. Este proyecto establece que dicho artículo quedaría redactado de la siguiente manera: "Artículo 65. El Estado garantizará el derecho a una alimentación adecuada y a estar protegido contra el hambre y la desnutrición. Asimismo, promoverá condiciones de seguridad y soberanía alimentaria en el territorio nacional".

Aunque no se dispone de cifras actualizadas sobre la situación nutricional de los colombianos en el contexto actual, los datos de la última Encuesta Nacional de Situación Nutricional (ICBF, 2015) son alarmantes. Según esta encuesta, antes de la pandemia, el 54,2 % de los hogares en Colombia estaban en situación de inseguridad alimentaria (ISAH), distribuida de la siguiente forma: 39,1 % en inseguridad alimentaria leve, 13,8 % moderada y 8,5 % severa.

Referentes teóricos

Este marco teórico parte de la descripción del concepto de seguridad desde la epistemología y describe las diversas etapas de la incorporación de la seguridad en las necesidades fisiológicas, culturales y emocionales de las personas. Esto ayuda a comprender la concepción de la seguridad alimentaria y nutricional en el marco de políticas públicas.

En esta misma línea, retomando uno de los postulados de Roth (2014) en el proyecto investigativo se recurrió a la utilización de la herramienta propuesta por Jones: el *policy cycle*, que propone una descomposición de la política pública en una serie de etapas o de secuencias lógicas (Jones, 2001). Esto permitió analizar la implementación del plan de seguridad alimentaria.

Por consiguiente, el Modelo teórico conceptual de Black et al. (2008), expone la implicancia de las alteraciones en las causas fundamentales y subyacentes. Utiliza el contexto social, económico y político como base, que en conjunto con la falta de capital (financiero, humano, físico, social y natural), constituyen las causas fundamentales. En contraposición al modelo previo, muestra las causas subyacentes separadas en dos niveles: el primero abarca la pobreza por ingresos, que incluye simultáneamente: empleo, trabajo autónomo, vivienda, activos, remesas, pensiones, transferencias, entre otros; y el segundo, parecido al modelo previo, presenta los factores de manera disgregada: IA en el hogar, atención insuficiente, condiciones de vivienda desfavorables y escasez de servicios sanitarios. Las principales causas directas son la mala alimentación y las enfermedades, que contribuyen significativamente a la desnutrición en la población.

Jones (2013) presenta elementos clave de las dimensiones de disponibilidad, acceso y uso en su modelo, que incluye una línea punteada que simboliza la estabilidad de estas dimensiones a lo largo del tiempo. Además, en la parte inferior del modelo, se identifican elementos que, según los autores, pueden actuar como obstáculos o promotores de la seguridad alimentaria (SA), tales como el clima, las políticas, la infraestructura, los programas sociales, los recursos de los hogares, la composición familiar, las dinámicas sociales, el conocimiento, las creencias, la higiene, la edad, la actividad física y el estado de salud. Este enfoque permite analizar el fenómeno de la seguridad alimentaria destacando los ejes de disponibilidad, acceso y consumo, que son determinantes en la política pública de seguridad alimentaria.

El análisis busca, en primer lugar, determinar cómo operó la disponibilidad de alimentos a partir de las fuentes de suministro definidas en la política pública, utilizando como ejes de análisis la suficiencia, estabilidad y producción. En segundo lugar, describe las determinantes básicas establecidas en el plan de seguridad alimentaria para garantizar el acceso a una alimentación adecuada y sostenible, tomando como referencia los ingresos y la oferta. Finalmente, se verifica qué variables se utilizaron para estimar el consumo de alimentos durante la etapa de ejecución del plan de seguridad alimentaria, desde la perspectiva del CONPES 113 de 2008.

Las causas inmediatas tienen tres conjuntos de causas subyacentes: el acceso insuficiente a los alimentos en los hogares; la escasez de servicios de salud y un medio ambiente insalubre; y la atención inadecuada a las mujeres y los niños. Entre las causas básicas se encuentran los factores políticos, jurídicos o culturales, en el plano nacional o regional. También se incluye la estructura económica, así como la dotación de recursos.

Esta reflexión toma como referencia, inevitablemente, la discusión existente entre las dos grandes interpretaciones y propuestas que en los últimos años se han conformado en torno a la seguridad humana, que se han venido a denominar “enfoque amplio” y “enfoque restringido”.

Krause (2005) afirma que uno de los objetivos fundamentales de la seguridad humana es reorganizar la relación entre los Estados y sus ciudadanos, de tal manera que la legitimidad y soberanía de estos queden determinadas por cómo tratan a sus ciudadanos:

Promover la seguridad humana supone hacer que los estados y sus gobernantes se mantengan alineados con el contrato social básico", que es la base sobre la cual los estados se establecieron para garantizar la paz y la seguridad de sus ciudadanos durante la anarquía hobbesiana. (p. 28)

Este concepto ha sido objeto de críticas debido a la falta de claridad sobre la importancia relativa de cada uno de sus componentes para la seguridad humana y la relación entre ellos. Asimismo, se argumenta que el marco teórico debería no solo aclarar las conexiones entre los diversos aspectos considerados en la seguridad humana, sino también establecer vínculos con otras categorías conceptuales, como el género, la vulnerabilidad, los sistemas de sustento (*livelihoods*) de diferentes grupos y los derechos humanos. Además, se señala la necesidad de avanzar en el diseño de herramientas que permitan medir la implementación de la seguridad humana.

En este sentido, los partidarios de la visión restringida critican el enfoque amplio por cuanto resulta excesivamente comprensivo y, por tanto, ambiguo. Así pues, defienden una visión restringida basándose en cuatro argumentos principales: a) disponer de una definición concisa y clara; b) posibilitar la elaboración de indicadores para medirla; c) convertirla en una herramienta clara de análisis para los investigadores; y d) favorecer su aplicación práctica para el diseño de agendas políticas. A tal fin, proponen un concepto de la seguridad humana que se centra

fundamentalmente en la seguridad ante la violencia física, particularmente en contextos de conflictos armados y crisis humanitarias en Estados frágiles y fallidos. De este modo, dejan de lado la definición original que propuso en 1994 el PNUD, vinculada a la consecución del desarrollo humano y el bienestar en un sentido amplio.

Metodología

Para la realización de esta investigación se acudió a la propuesta de Jones (2001) de descomponer la política pública en una secuencia lógica de etapas. En este caso, se privilegió el análisis de la implementación de los ejes de disponibilidad, acceso y consumo del Plan de seguridad alimentaria “Cauca sin hambre” 2009-2018.

La presente investigación es de tipo cualitativa; de acuerdo con lo establecido por Hernández et al. (2018) “proporciona profundidad a los datos, dispersión, riqueza interpretativa, contextualización del ambiente o entorno, detalles y experiencias únicas. asimismo, aporta un punto de vista “fresco, natural y holístico” de los fenómenos, así como flexibilidad” (p. 232).

Como batería metodológica principal se empleó un enfoque cualitativo valiéndose como estrategia de investigación de un estudio de caso explicativo (Yin, 1989, como se citó en Villarreal y Landaeta, 2010) –relación causa y efecto– de tipo implementación de programa y que está soportado básicamente en cómo está planteada la pregunta de investigación.

Del mismo modo, es de tipo exploratorio según Hernández et al. (2018), lo que se evidencia en que el objetivo es examinar un tema o problema de investigación poco estudiado, sobre el cual existen muchas dudas o que no ha sido abordado previamente. Es decir, cuando la revisión de la literatura revela que solo existen guías no investigadas o ideas vagamente relacionadas con el problema de estudio, o bien, cuando se busca explorar temas y áreas desde nuevas perspectivas.

Como métodos de recolección de información se utilizó la entrevista semiestructurada y la matriz de análisis documental, así como la técnica para el procesamiento de los datos, el software Atlas TI, con el fin de superar el sesgo interno y las posibles fallas metodológicas del método, y de esta manera aumentar la validez y la consistencia de los resultados.

Esta investigación partió de un marco categorial para analizar cada eje seleccionado del plan y utilizó el software ATLAS.ti para facilitar el procesamiento, a partir de una estrategia metodológica de estudio de caso sobre el Plan de Seguridad alimentaria “Cauca sin hambre”. Para tal fin, se llevó a cabo una revisión documental y cuatro entrevistas semiestructuradas a formuladores, implementadores y asesores de la política pública.

Muestra

Se hizo el muestreo por conveniencia que es donde los sujetos son seleccionados dados la conveniente accesibilidad y proximidad de los sujetos para el investigador, basados en los actores que participaron en los diferentes ejes del plan. La investigadora se encargó de contactar al personal que participó en este proceso.

Este estudio está conformado por actores y/o formuladores, implementadores y asesores, que debían cumplir con las siguientes características:

- Escolaridad como mínimo técnica o profesional

- Tener conocimiento sobre el plan de seguridad alimentaria “Cauca sin hambre” 2009-2018.
- Tener experiencia mínima de 2 años en la implementación del plan o en los programas.

A continuación se presentan los perfiles de los entrevistados:

Tabla 1
Actores consultados

Tipo de Actor	Perfil	Numero de Entrevistas
Asesor	Político	1
Seguimiento al plan	Profesional especializado. Delegado ICBF para Comité departamental de seguridad alimentaria.	1
Coordinador del plan de seguridad alimentaria	Ingeniero Forestal Especialización en gerencia ambiental y desarrollo sostenible empresarial	2
Planificador Implementador Seguimiento Evaluador	Administrador de empresas Especialista en mercadeo corporativo.	2

Nota. Elaboración propia.

En este contexto, es importante señalar que el presente estudio consideró, durante la fase de planeación, a actores clave beneficiarios del plan de seguridad alimentaria. Sin embargo, no fue posible establecer contacto o acceder a ellos, ya que residen en municipios beneficiarios del plan que, según los organismos de seguridad, son considerados zonas de difícil acceso debido a la situación de conflicto armado (como Argelia, Morales y El Bordo).

Resultados y discusión

Este apartado presenta los principales hallazgos a partir del análisis de los ejes de disponibilidad, acceso y consumo del Plan de seguridad alimentaria y nutricional para el departamento del Cauca, “Cauca sin hambre 2009-2018”.

De acuerdo con los resultados de la investigación, en el marco del CONPES 113, 2008 mediante un análisis retrospectivo del plan de seguridad alimentaria “Cauca sin hambre” 2009 – 2018, se requiere comprensión profunda en los problemas sociales que se encuentra entrelazados con las problemáticas alimentaria y nutricionales; por tanto es estrictamente necesario generar la articulación con los tomadores de decisiones para orientar los ejes centrales de la seguridad alimentaria en los territorios del departamento del Cauca.

Desde el eje de la disponibilidad se encuentran impedimentos para una efectiva producción, comercialización, y distribución de alimentos; en cuanto el acceso a los alimentos, existen problemáticas y comorbilidades asociadas a los malos hábitos; desde el eje del consumo, se evidencian inadecuados patrones alimentarios, prácticas y hábitos de consumo no saludables y, por último, la permanente violación del derecho humano a la alimentación saludable de las comunidades, entre otros.

Eje Disponibilidad

La realización del trabajo de campo permitió identificar elementos para comprender cómo operó la disponibilidad de alimentos a partir de las fuentes de suministros establecidas en el plan de seguridad alimentaria “Cauca sin hambre”.

En primer lugar, hay que decir que hubo una buena *disponibilidad* de alimentos, tanto de los alimentos producidos en el Departamento, como por cuenta de los alimentos que se traían de otras regiones: “a cualquier plaza de mercado que usted va encuentra disponibilidad de todo” (ET 3, 2024)². No obstante, esto no se tradujo en garantía de la seguridad alimentaria en la región. Algunos informantes consideran que esto se debe en parte a que no existe un desarrollo homogéneo de alimentos en el territorio. Otros, en cambio, señalan que esto se debe principalmente a las dificultades de acceso y a la limitada obtención de recursos.

En este sentido, uno de los programas del Plan “Cauca sin hambre”, enfocado hacia los estudiantes, bajo el nombre de PANES³, se considera exitoso, como se podrá indicar en detalle más adelante.

Frente a la *producción* de los alimentos en el marco del plan de seguridad alimentaria “Cauca sin hambre”, se encontró que la producción de los alimentos es muy diferenciada y heterogénea, lo cual en parte se explica porque el Departamento cuenta con siete subregiones (norte, centro, macizo colombiano, sur, costa pacífica, bota caucana y zona oriente) que a su vez tienen particularidades culturales y étnicas, que se traducen en hábitos y costumbres diferenciados. En este sentido, se plantea la existencia de una “concentración en la producción de alimentos en las zonas centro y norte”, las cuales han recibido más recursos de cooperación en comparación con otras, tales como la zona como la norte, que en ese sentido no ha contado con ese apoyo financiero para favorecer la producción de los alimentos (ET 1, 2024)⁴.

En esta línea, se resalta la ampliación en las cadenas de producción de alimentos como la quinua⁵, el aguacate Hass, la panela y el café. Sin embargo, en el primer caso, el componente étnico y cultural afectó el consumo de estos, como se verá en el análisis del eje de consumo.

Otro aspecto que afectó la producción de los alimentos en el marco del plan de seguridad alimentaria “Cauca sin hambre” fue el crecimiento de las áreas sembradas de cultivos ilícitos, que desplazó en gran medida “los objetivos del campesino frente a la producción de alimentos” (ET 3, 2024). También se mencionan otros factores que afectaron la producción, tales como las semillas y los insumos, que no dependen de los territorios sino de las políticas nacionales.

De igual manera, se destaca en el marco del plan de seguridad alimentaria “Cauca sin hambre”, el rol de los gestores en la educación a las familias para sembrar alimentos en sus propias casas, tales como plantas aromáticas, el guandul, el frijol, el plátano, con el fin de fortalecer la producción local y las huertas caseras, así como el apoyo en la tenencia de pollos y cuyes, en el marco del programa PANES, dirigido especialmente a los estudiantes de las instituciones educativas de carácter agropecuario y sus familias.

Otro aspecto que se resalta en la producción de los alimentos, es la alianza entre el sector empresarial y el campesino que produce los alimentos, en el marco de convenios con algunas empresas para garantizar la compra de la producción agrícola a estos pobladores de estas regiones.

² Entrevistado 3. Participó en la formulación, implementación y seguimiento de la política pública.

³ Programa de alimentación y nutrición escolar en las unidades agropecuarias de las instituciones educativas adscritas al programa.

⁴ Entrevistado 2. Desempeñó funciones de asesor en la política pública.

⁵ Debido a su alto valor nutricional, se impulsó mucho su producción, en el marco de la política pública “Cauca sin hambre”, a través de un proyecto para la producción de quinua con recursos de regalías. (Entrevistado 3, 2024). Sin embargo, se resalta que la producción de la quinua es muy costosa y por lo tanto, la población con escasos recursos tiene dificultades para acceder a ella.

Frente al seguimiento del plan de seguridad alimentaria “Cauca sin hambre”, se encontró que parte de sus indicadores fueron: incremento en la disponibilidad de alimentos, seguimiento y evaluación de la producción y el incremento en la producción de alimentos (cantidad). Sin embargo, los entrevistados coinciden en que no se hizo seguimiento a estos indicadores.

Al indagar sobre este eje, se encontraron apreciaciones diversas acerca de la consideración de la oferta alimenticia de los territorios del Departamento. En algunos casos se plantea que sí fue considerada por parte de la Secretaría de Agricultura, entidad que realizó un inventario sobre la producción de las diferentes zonas, según el clima para el desarrollo de proyectos, de acuerdo con la oferta de las regiones en la producción de frutas y hortalizas (ahuyama, zapallo, sandía, mango, papaya, etc.) y la producción de leche y kumis en la región del Patía. Otros plantean que en el momento de la formulación no fue tomada en cuenta.

No obstante, se encontró que después de la implementación del plan de seguridad alimentaria “Cauca sin hambre”, no se evaluó la oferta alimentaria según la diversidad cultural y étnica.

Con base en las metas establecidas en el Plan “Cauca sin hambre”, los entrevistados consideran que sí hubo un mejoramiento e incremento en la producción de los alimentos a partir de su implementación, debido al fortalecimiento de las cadenas de producción de los alimentos mencionados anteriormente, que están alineadas con la política pública nacional de seguridad alimentaria, así como por el apoyo y orientación a las organizaciones de base de pequeños productores. No obstante, debido a que no hubo una evaluación del Plan, no es posible realizar una verificación del impacto en la calidad y cantidad de los alimentos producidos.

En conclusión, se considera que se realizó un trabajo importante con la comunidad frente a la siembra de alimentos, huertas caseras y convenios con algunas empresas para garantizar que la producción del campesino no sólo cubriera el consumo local, sino que también pudiera ser comercializada con éxito, especialmente en el marco del programa PANES. Sin embargo, debido a que no existió una evaluación del plan, no se pudo realizar un seguimiento al comportamiento de los indicadores de esta, lo cual no permite dimensionar los efectos e impactos de este en el Departamento ni sus subregiones.

Eje Acceso

A partir de la información recolectada fue posible identificar los aspectos pilares que buscaron garantizar el acceso a una alimentación adecuada y sostenible en el marco del plan de seguridad alimentaria “Cauca sin hambre”.

Frente al acceso a los alimentos por parte de los beneficiarios, se encontró que existen problemáticas históricamente no resueltas como la malnutrición y la obesidad, que se encuentran relacionadas con los hábitos y costumbres de dietas cargadas en carbohidratos, principalmente en comunidades afrodescendientes e indígenas. De este modo, aunque se disponga de alimentos en el hogar o de los recursos necesarios para adquirirlos, esto no garantiza un acceso efectivo a los mismos, ya que las preferencias alimenticias pueden influir en el consumo y selección de ciertos alimentos. Por lo anterior, se infiere que el componente étnico, cultural y educativo tiene un peso determinante en la seguridad alimentaria y que puede afectar de manera negativa el acceso a los alimentos saludables.

Sin embargo, se destaca en este punto el rol del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF), que aportó a este eje a partir de la complementación alimentaria, especialmente en la

población escolar, a través no sólo de la entrega de los alimentos, sino también de la educación a los beneficiarios en hábitos de alimentación adecuados.

Por otro lado, es de resaltar que el plan adelantó esfuerzos por definir canastas básicas para las subregiones que conforman el Departamento, que respondieran al consumo de los habitantes de cada región; no obstante, sólo se logró realizar este ejercicio en dos (norte y pacífica) de las siete subregiones, debido a la limitación de los recursos, como lo expresa uno de los formuladores e implementadores del plan:

Quisimos elaborar una canasta básica de alimentos para el departamento, pero por sus regiones. Aquí el departamento tiene 7 subregiones. El dinero no nos alcanzó para hacer el trabajo en toda parte porque no nos asignaron los recursos necesarios, pero se obtuvo una canasta básica para dos regiones, si no estoy mal, estuvo para la región pacífica y para el norte del Cauca. Ahí obtuvimos una canasta básica basada, pues en el consumo de los habitantes de cada región. (ET 3, 2024)

Este esfuerzo por parte de los implementadores del plan de seguridad alimentaria “Cauca sin hambre” es de vital importancia para lograr un conocimiento exhaustivo y cercano a las poblaciones beneficiarias de la misma, que respondan a las necesidades nutricionales desde una perspectiva cultural y étnica.

En cuanto a los canales de oferta disponibles, se resaltan los “Encuentros de saberes y sabores”, realizados dos veces al año, a partir de los cuales se elaboraban recetarios que se imprimían y se repartían entre los participantes, con el fin de que las personas aprendieran diversas recetas con sus alimentos locales. En estos encuentros, en el marco del programa PANES, confluían enfoques culturales, formativos, agroindustriales y comunitarios entre los habitantes de las regiones.

De igual modo, se encuentran los mercados móviles, los mercados campesinos y las ruedas de negocios en los municipios, con el fin de que los productores pudieran ofrecer sus alimentos a empresas u organizaciones. De esta manera, se fomentaba el acceso a los alimentos locales o de los alimentos provenientes de otras regiones.

No obstante, el proceso de comercialización presentó dificultades, debido a que no hubo capacitaciones sobre el tema en el marco del plan de seguridad alimentaria “Cauca sin hambre”, pero también debido a las dificultades para trasladar los alimentos producidos por los campesinos en las diferentes zonas del departamento, dado el mal estado de las vías:

...No está legalizado, no tiene cámara de comercio, no tiene ningún documento que le permita legalizar ante la institución las compras que ellos están haciendo. Entonces ha sido una limitante a pesar de que existe la ley, pero no se ha podido lograr el objetivo de que la gente se quiera legalizar justamente por el temor, infundado o cierto, de que a la larga eso le va a generar impuestos y merma en el recaudo de sus ingresos. (ET 3, 2024)

Teniendo en cuenta los anteriores aspectos, resulta difícil establecer los posibles efectos e impactos generados a partir del acceso a los alimentos, debido a que el acceso a los alimentos no garantiza el consumo de estos, debido al componente étnico, cultural, educativo y económico. Sin embargo, se podría pensar que pudo haber tenido un impacto positivo principalmente en la población escolar, que la Secretaría de Agricultura podría corroborar, en el marco de la implementación del programa PANES del plan de seguridad alimentaria “Cauca sin hambre”.

Eje Consumo

Según los resultados, el eje de Consumo consideró los hábitos y costumbres de los beneficiarios a través del programa PANES y ello se puede evidenciar en la promoción del “consumo de alimentos propios, con preparaciones que fueran más saludables, especialmente en comunidades indígenas” (ET 1, 2024).

Los gestores encargados tomaban el peso y la talla a los estudiantes de las instituciones agroindustriales y realizaban un seguimiento frente al consumo de colada de quinua. De igual manera, este consumo se extendió a los adultos mayores y población con tuberculosis (TBC) del departamento. En este aspecto, se resalta el componente educativo hacia las familias para la realización de huertas caseras que les permitieran consumir y producir los alimentos locales, así como el apoyo que recibieron las familias para el cuidado de pollos y cuyes, en el marco del programa PANES.

Se evidencia que el componente cultural también incidió de manera negativa en el consumo de los alimentos, particularmente en la población afrodescendiente, para la cual, por ejemplo, la quinua no hace parte de su canasta básica alimentaria.

Los “Encuentros de sabores y saberes”, que tuvieron una duración de 2 a 3 días en las diferentes subregiones del departamento, se constituyeron en espacios muy importantes para fomentar el intercambio de culturas alimenticias entre los estudiantes, sus familias y la comunidad en general. De igual manera, durante estos intercambios se promovió la preparación de alimentos “agradables al paladar”, con la finalidad de fomentar el consumo de alimentos saludables, lo cual tuvo una repercusión positiva en el consumo de éstos en la población escolar y sus familias, como el caso de la preparación de pizza con harina de quinua, preparaciones de pan con guandul, colada de lentejas, preparaciones con ahuyama, entre otros. Finalmente, estos encuentros fueron una plataforma que favoreció la economía local, contando con un promedio de participación de 500 a 700 personas en cada evento.

Por otro lado, se encontró que hubo un impacto en los menores de edad que hacían parte de las instituciones educativas agroindustriales, así como los adultos mayores y personas con discapacidad, a través del programa PANES y de sus Encuentros de sabores y saberes. Este programa se puede catalogar como una experiencia exitosa en su implementación y que favoreció el consumo de los alimentos en las subregiones, que podría ser replicada en otros territorios, previo estudio de las particularidades étnicas y culturales.

Se resaltan los esfuerzos del plan de seguridad alimentaria por recomendar el consumo de alimentos que correspondieran a las realidades culturales, étnicas y socioeconómicas de las comunidades, con el fin de fomentar el consumo de alimentos saludables según la disponibilidad de los alimentos y las posibilidades de acceder a los mismos.

Frente a la evaluación del consumo, el programa PANES realizó un estudio nutricional de medidas antropométricas mensual para medir la talla y el peso de los estudiantes, sus familias, adultos mayores y personas con discapacidad. A partir de los datos obtenidos, el programa reportaba informes anuales de seguimiento a la desnutrición en el departamento. Como resultado, se encontró que la desnutrición se redujo en un 1%, lo cual fue un impacto muy positivo en la población. En este sentido, el consumo de la colada de la quinua contribuyó de manera importante en la reducción de la desnutrición.

Más allá de los reportes arrojados por el estudio antropométrico del programa PANES, no existen informes de evaluación frente al consumo en general de plan de seguridad alimentaria. Lo que sí existe es información cualitativa (entrevistas y notas), que fue recogida en el marco de la realización de los eventos del plan, así como actas de los comités del plan de seguridad alimentaria. Vale la pena mencionar que no se definieron criterios para la recolección de esta información en los diferentes equipos de trabajo conformados y que más bien fue recogida de manera espontánea. Por lo anterior, al igual que los ejes de disponibilidad y acceso, no hubo procesos de medición sobre el plan de seguridad alimentaria, a excepción del seguimiento que se hizo a la desnutrición a través del estudio antropométrico del programa PANES.

No obstante, a partir de la información obtenida, se identificaron algunos impactos que no fueron cuantificados en el programa, pero que sería valioso monitorear en futuros planes similares. Uno de estos impactos son los cambios en la producción de alimentos. Con la implementación del plan, las instituciones educativas agroindustriales adoptaron prácticas más limpias y orgánicas, como el uso de compostaje a partir de desechos de cocina, hojas, residuos de cultivos y estiércoles, para elaborar abonos destinados a sus cultivos. (ET3, 2024)

Los actores consultados mencionan que los resultados de la Encuesta Nacional de Situación Nutricional, ENSIN, de 2005 fueron tenidos en cuenta para la construcción del eje de consumo. No obstante, en opinión de los formuladores del eje, la información que arrojó esta encuesta no resultaba suficiente para todo el territorio, pues en general el Cauca aparecía “como zona pacífica”, refiriéndose a los municipios de Guapi, Timbiquí y López de Micay, dejando por fuera las demás zonas del departamento (ET3, 2024). Por lo anterior, plantean que procuraban tomar en cuenta la realidad que los gestores podían constatar en los territorios. De esta manera, por ejemplo, se fomentó el consumo de alimentos complementarios a los ofrecidos por el PAE (Programa de Alimentación Escolar) como las verduras, a través de charlas en las instituciones educativas, por parte de los gestores del programa PANES.

Los actores consultados coinciden en afirmar que pese a que el consumo de alimentos altamente nutricionales fue fomentado en los territorios, ello no se reflejó en un consumo adecuado de alimentos, debido a que el departamento siempre se ha ubicado por debajo del promedio nacional. Esta ubicación se explica en parte debido a lo comentado en el análisis de los anteriores ejes, el componente cultural, étnico y socioeconómico, que incide en el consumo de frutas y verduras, y que favorece el consumo de alimentos ultraprocesados.

Será pues, debido a este componente sociocultural, étnico y económico, que resulta comprensible que, aunque el eje de consumo hubiera considerado la diversidad étnica de los territorios, esto no se tradujera en un mayor consumo de alimentos con alto valor nutricional. Ejemplo de ello es contar con la disponibilidad y el acceso a los alimentos, pero en vez de consumirlos, los comercializaban, se los daban a los animales que tuvieran las familias o preferían comprar otros tipo de alimentos o de empaquetados o bebidas azucaradas. En el caso de los adultos, aunque contaran con los recursos económicos para consumir los alimentos, algunos de ellos destinaban sus recursos a la ingesta de bebidas alcohólicas o a la visita a prostíbulos.

Un fenómeno que afecta significativamente el consumo de los alimentos y que fue evidenciado por los entrevistados es la globalización, lo cual ocasiona, que por ejemplo, comunidades indígenas, que en otros tiempos consumían sus alimentos locales, ahora estén consumiendo hamburguesas y pizzas. En ese sentido, el componente educativo cobra un papel fundamental, sin embargo, no es suficiente.

Se resalta el uso de medios de comunicación tradicional como las emisoras comunitarias, que fueron utilizados para educar a la población acerca del etiquetado de los alimentos. De igual manera, se utilizaron las carteleras de las instituciones educativas, elaboradas por estudiantes de noveno a once, sobre consumo saludable de alimentos, que a su vez se articulaba con la práctica del reciclaje. Como resultado de esta actividad, que fue realizada una vez en el marco del programa PANES, se imprimieron y repartieron volantes entre la población beneficiaria.

Finalmente, en este eje se observan acciones significativas para la implementación del eje de consumo que si bien se podrían haber cuantificado, también dan cuenta de impactos en la sociedad desde los diferentes grupos de trabajo: profesiones agroindustriales, nutricionistas, gestores sociales, docentes, rectores, comités en los que participaron las distintas secretarías, que pudieron haber sumado esfuerzos para formular metas aterrizadas a los territorios e indicadores de seguimiento y evaluación, para dar cuenta de los aportes de las diferentes disciplinas.

Diagramas Sankey

A partir del procesamiento de información en el software Atlas.ti, se realizó un análisis de coocurrencia para cada uno de los ejes del plan de seguridad alimentaria “Cauca sin hambre”, que permitió identificar la relación entre las categorías de análisis que orientaron esta investigación para cada eje. La fuerza de la relación entre las categorías está dada por el número de veces que coexisten en un conjunto de datos.

Diagrama Sankey Eje Disponibilidad.

A través del diagrama Sankey se realizó un análisis de coocurrencias entre las categorías propuestas para el desarrollo de esta investigación. Para el eje 1 se realizó un análisis sobre las fuentes de suministro establecidas para la ejecución del plan de seguridad alimentaria y la operación de la disponibilidad de alimentos a partir de las fuentes de suministros establecidas en el plan de seguridad alimentaria “Cauca sin hambre”.

Se encontró que para garantizar la disponibilidad de los alimentos se desplegó un trabajo articulado, particularmente en el marco del programa PANES, entre la Secretaría de Agricultura, la Secretaría de Educación, los rectores, los padres de familia, los gestores en los territorios, nutricionistas y profesionales agroindustriales, lo cual permitió obtener un conocimiento local acerca de la disponibilidad de los alimentos para cada una de las subregiones y fortalecer sus fuentes de suministro.

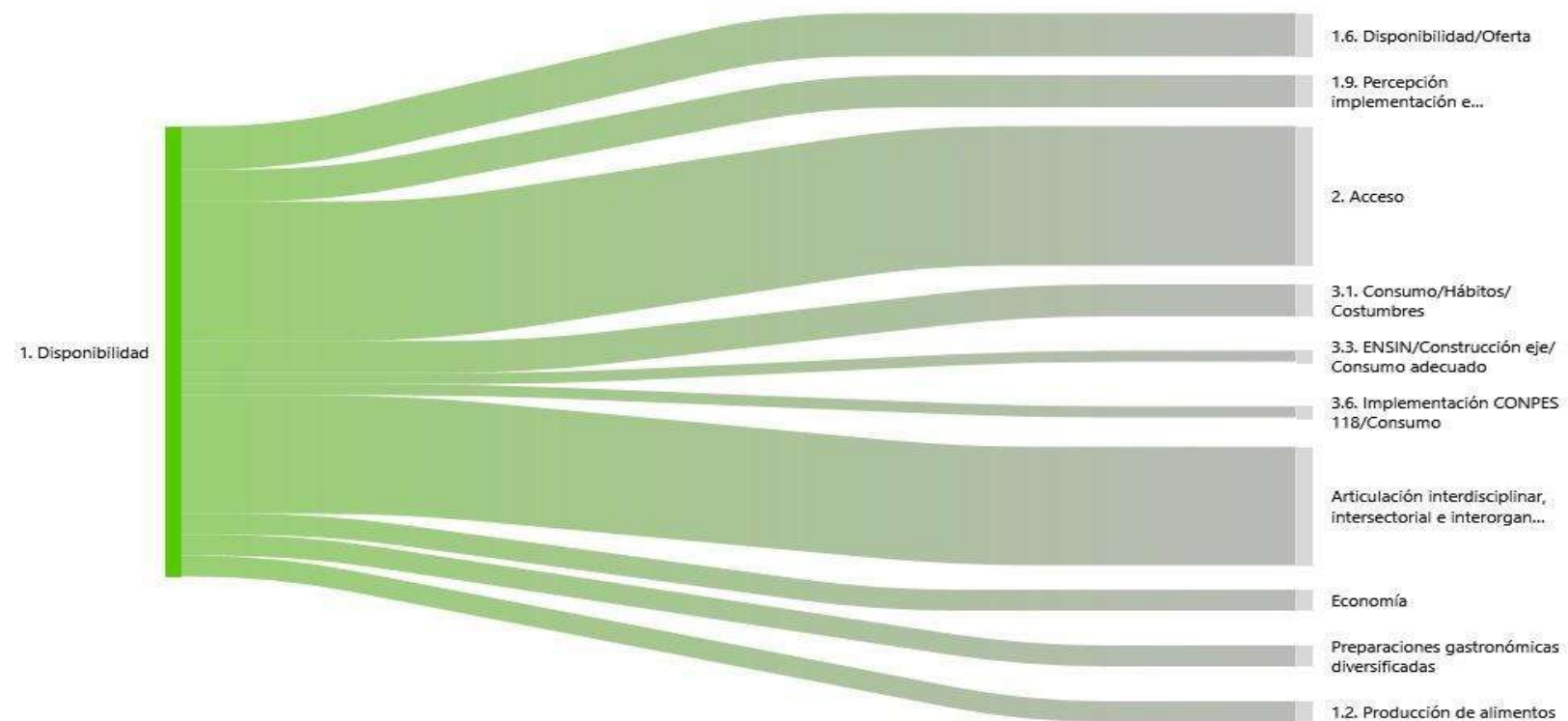
Por otro lado, se encontró que existe que hubo una buena disponibilidad de alimentos en el departamento, tanto en las subregiones, como en el intercambio de alimentos entre éstas y otras regiones del país, lo cual dio cuenta de una oferta subregional y departamental de alimentos. Esta ventaja en cuanto a las fuentes de suministro lamentablemente no se corresponde con los siguientes dos ejes analizados, pues como se verá más adelante, se presentaron grandes dificultades tanto con el acceso como con el consumo, los cuales fueron afectados por dimensiones transversales como la etnia, la cultura, la economía y los hábitos de consumo. Por lo anterior, muchas de las iniciativas desde la nutrición y la agroindustria tuvieron alcances limitados para garantizar la seguridad alimentaria en el departamento.

En ese sentido, como se pudo establecer en el apartado anterior, se ratifica en ese análisis de coocurrencias, que la disponibilidad de los alimentos tuvo en cuenta la oferta territorial de las subregiones, así como sus patrones de consumo, hábitos y costumbres en el momento de su

implementación. No obstante, se tiene la percepción de que su implementación fue muy limitada, debido a los límites presupuestales, situaciones de orden público, condiciones geográficas y el cultivo de la coca en muchas subregiones del departamento.

Figura 1

Diagrama Sankey, Eje Disponibilidad, plan de seguridad alimentaria “Cauca sin hambre 2009-2018”



Nota. Elaboración propia.

Diagrama Sankey Eje Acceso.

A través del diagrama Sankey se realizó un análisis de las categorías concomitantes que permitieron identificar las determinantes básicas del plan de seguridad alimentaria “Cauca sin hambre 2009-2018” para garantizar el acceso a una alimentación adecuada y sostenible y evidenciar las pretensiones para garantizar el acceso a una alimentación adecuada y sostenible en el marco del plan.

En este sentido, se identificó la realización de ejercicios de construcción de canastas básicas, realizadas en dos subregiones de las siete que tiene el departamento; de siembra de alimentos locales y de capacitación a las comunidades (estudiantes, familias, asociaciones, Secretarías de Agricultura, de Educación, etc.) en cuanto a las posibilidades de cocinar de diferentes maneras los alimentos considerados como de alto valor nutricional en el marco del programa PANES, a través especialmente de los “Encuentros de sabores y saberes”. Estas iniciativas permitieron el acceso a los alimentos, el conocimiento de alimentos de otras subregiones y la realización de procesos formativos para la comunidad, con la finalidad de fomentar hábitos saludables de consumo, que implicaron la participación de distintas estancias del gobierno local y de la comunidad educativa y de la ciudadanía en general.

Pues los canales más que todo fueron los colegios agropecuarios inscritos al programa PANES... El colegio se inscribe, ya se lo incluye dentro del programa, ellos tienen que entregar una planeación, empiezan a desarrollar los proyectos, nos indican qué tienen programado para el año, también ellos tienen que en su solicitud evidenciar que hay una cantidad de estudiantes grande, que es un colegio agropecuario. A parte de eso, los eventos que hacíamos para poder mostrar y poder fortalecer y poder socializar todo el tema de la seguridad alimentaria, que eran los “encuentros de saberes y sabores” zonales. [Los encuentros de saberes y sabores] también fueron canales para... y se invitaba al municipio, se invitaban a todos los actores para que ellos pudieran conocer y evidenciar el trabajo que se hacía frente al tema de la seguridad alimentaria. (ET4, 2024)

La relación entre el acceso y la disponibilidad de los alimentos es muy fuerte y de hecho se puede evidenciar que el componente formativo de este eje fue muy fuerte y que contó con una participación interinstitucional que permitió obtener un mayor acceso a los alimentos y un mayor conocimiento de sus usos, aportes nutricionales y diversificaciones gastronómicas.

“Ellos lo que hicieron fue apoyar y orientar a las organizaciones base de pequeños productores, formalizarlos para que la producción fuera más controlada” (ET2, 2024).

Entonces incluso teníamos una actividad para cada uno de los gestores que trabajan en los colegios que tenían que dar una charla sobre el valor nutricional de los alimentos. Entonces, por decir algo... zanahoria, zanahoria rica en vitamina A. Entonces se les hacía énfasis a los niños, a los muchachos, de que la vitamina A, que estaba incluida dentro de la zanahoria, era la que le iba a permitir tener un pelo brillante, una piel bonita, unos ojos también sin problemas, entonces digamos que la idea era que ellos a partir de ahí, así no les gustará el alimento, como que pensaban: “tiene tal valor nutricional, ¡ay! Pa’ la piel me sirve” entonces así no les gustará, pues lo consumían....

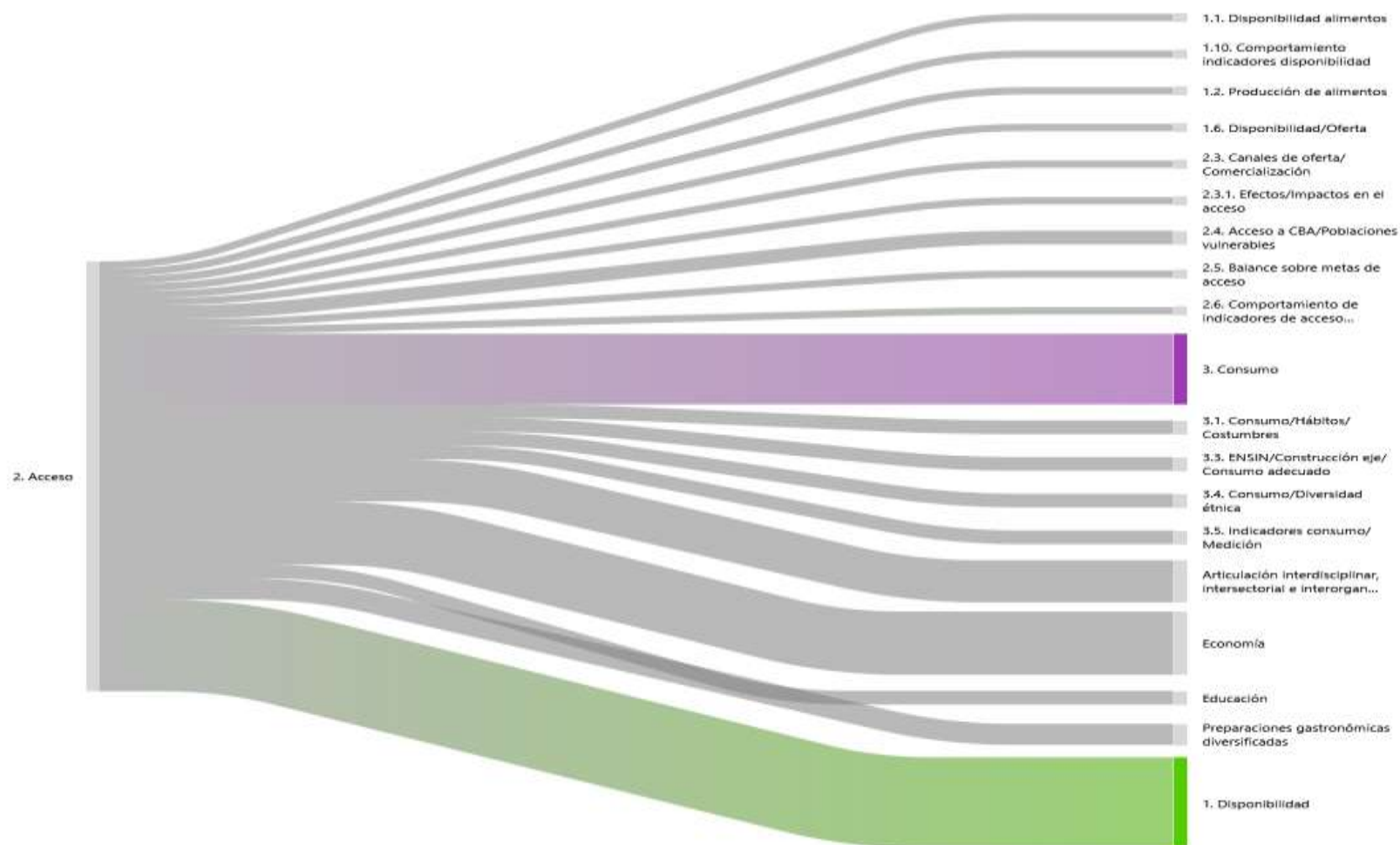
Uno les decía: “coman zanahoria” “¡ah! nosotros no somos conejos”, pero cuando se les decía que les mejoraba la piel y todo eso, sobre todo a los que llevan creciendo, pasando de preadolescencia a adolescencia, pues se empiezan como a preocuparse más por su aspecto y todo eso, entonces les aparece el acné y todas esas cosas, entonces como que comer zanahoria como que sí le servía entonces de alguna manera se incrementó el consumo de esas verduras. Trabajábamos también hasta la culinaria, hubo que trabajarla, porque no es lo mismo presentar un resto de verdura ahí medio sancochadas, que de pronto presentar un plato de alguna manera bonito, que fuera agradable y que ellos lo pudieran consumir, así fuera como por la vista ¿cierto? Entonces se tuvo que hacer un trabajo educativo ¿sí? yo digo que hayamos logrado que todos los estudiantes comieran verduras, no, porque sería decir mentiras, pero yo creo que sí, buena parte de ellos se empezó a consumirlas y a ver las verduras sí como un alimento y no como “¡ay! que jartera comer de eso” o “a mí no me gusta eso” ¿cierto? Entonces lo que siempre buscábamos era tener unas preparaciones que les pudiera ser agradables, no solamente a la vista, sino también al gusto. (ET3, 2024)

Situación similar ocurre con el eje de consumo, pues aunque se fomentó el acceso a los alimentos en el marco del programa PANES de la política “Cauca sin Hambre 2009-2018”, hubo barreras de tipo socioeconómico, cultural y étnico que afectaron negativamente el consumo, como se verá en el siguiente apartado.

Al igual que en el eje anterior, las pretensiones de garantizar el acceso a los alimentos no se reflejaron en el seguimiento de los indicadores asociados al eje de acceso, por lo cual no es posible contar con evidencia empírica que dé cuenta de los efectos e impactos en la población beneficiaria. Ello refuerza la debilidad en el proceso de planificación del plan de seguridad alimentaria “Cauca sin hambre 2009-2018”, que afecta el desempeño en la implementación, seguimiento y evaluación.

Figura 2

Diagrama Sankey, Eje Acceso, plan de seguridad alimentaria “Cauca sin hambre 2009-2018”



Fuente: Elaboración propia

Diagrama Sankey Eje Consumo.

A través del diagrama Sankey se realizó un análisis de la interrelación entre categorías asociadas al consumo. Como parte de este ejercicio, se pudieron con el fin de verificar las variables que se consideraron para estimar el consumo de alimentos en la implementación del plan de seguridad alimentaria “Cauca sin hambre 2009-2018” y conocer las fuentes de consumo de alimentos para la implementación del plan.

En primer lugar, se ratifica que este plan consideró los hábitos, costumbres y diversidad étnica de los territorios como variables fundamentales para la estimación del consumo de alimentos, especialmente a través del programa PANES:

¿Cree usted que el eje de consumo consideró en su implementación el análisis de los hábitos y de las costumbres de los beneficiarios? Eso sí, lo hacía el programa PANES, ...era en lo que más se enfocaban los gestores. Al gestor le tocaba tomarles peso y talla a los niños y hacerle seguimiento en el tema de cuando se les llevaba la colada de quinua, por ejemplo, les voy a poner un caso así práctico, y se les hacía seguimiento a esas familias que se les daba la colada de quinua. De que sí eso sí era pues digamos resultado y que los niños se vieran beneficiados, los adultos mayores, incluso después hizo hasta una reformulación para el adulto mayor y una para tuberculosis porque el Cauca todavía tiene población con TBC. (ET1, 2024)

Estas estimaciones del consumo tuvieron en cuenta por ejemplo, la promoción del consumo de la alimentación propia, principalmente en las comunidades indígenas, con la finalidad de que éstas fueran más saludables.

Sin embargo, también se consideraron las particularidades socioeconómicas de los territorios, para que con los alimentos a los que tengan acceso, pudieran suplir sus necesidades nutricionales, de ahí que en el acceso, se promocionara fuertemente el consumo local y propio:

Desde ICBF y desde algunos programas que tiene la Gobernación como es PANES, se ha venido fomentando lo que son la huertas caseras, las huertas escolares y el consumo de alimentos propios de la región ¿sí, pues esa es una manera, aunque, igual sigue habiendo deficiencias porque de pronto hay familias que no tienen sino para consumir una o dos comidas en el día entonces no logran cubrir su la totalidad de sus necesidades nutricionales. Entonces lo que se fomenta es eso, el consumo de lo que se tiene ahí en el territorio. (ET2, 2024)

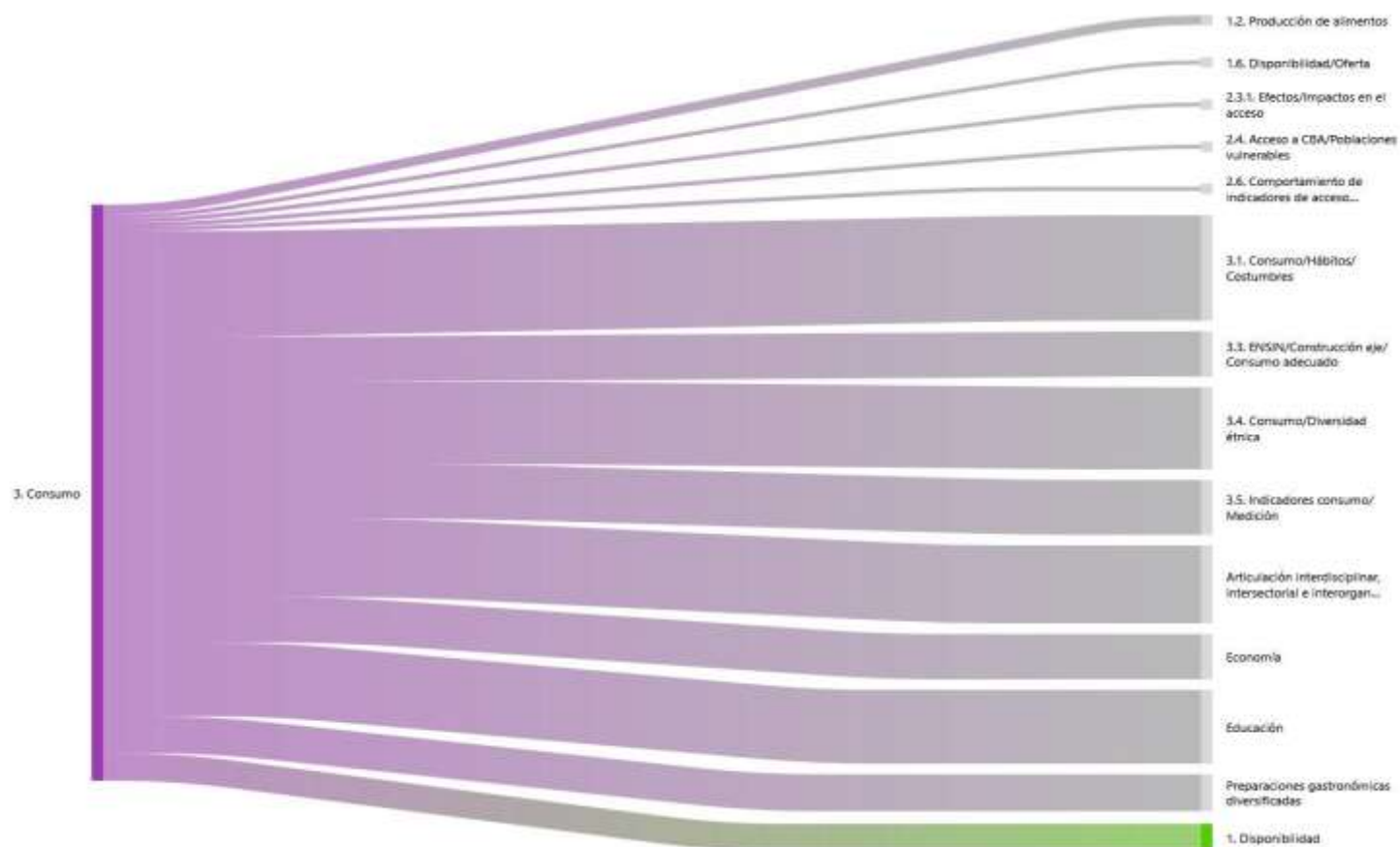
En este sentido, el único mecanismo de seguimiento a la implementación del programa PANES del plan de seguridad alimentaria fue el realizado por la Secretaría de Salud sobre la desnutrición a partir del consumo de la colada de quinua en la población escolar, en adultos mayores y en población con tuberculosis (TBC).

Era un estudio antropométrico. Los gestores llevaban sus tablas, entonces eso les hacían una sábana que se sacaba de Excel, se imprimía y entonces usted era el gestor, por ejemplo, de Cajibío, entonces en Cajibío eran, un ejemplo, 10 instituciones educativas y 80 familias o 100 familias. Las familias con mayor... las condiciones eran que tuvieran una persona con discapacidad, adultos mayores, niños, entonces que cumplieran con eso, que casi casi todas cumplen, ¿no?

Entonces sacaban las que estuvieran como con mayor riesgo a la desnutrición o que tuvieran desnutrición especificada y se les hacía el seguimiento. Entonces el gestor iba y les tomaba talla y peso y a esa talla y peso que se tomaba se le hacía seguimiento cada mes se suponía que se les entregaba la colada y también eso permitía medir si la colada hacía efectos. Eso se llegó a establecer que sí efectivamente era un alimento nutricional potente porque los niños sí mostraban un incremento que iban ganando peso y talla. Entonces eso para niños de cinco años que pues es donde el cerebro necesita se desarrolla y todo eso pues para no tener personas que no puedan desarrollar sus capacidades, pues eso para un departamento representa desarrollo a futuro. Entonces sí se hizo y sí se hacía y los gestores muy juiciosos, ellos traían los datos. El programa lo que hacía era que tenía una persona contratada que sistematizaba toda esa información y era el encargado de sacar un análisis con los datos antropométricos que se habían registrado a través de las mediciones que se habían hecho con los gestores en las familias y en los niños de las instituciones educativas donde el programa tenía participación. (ET1, 2024)

Figura 3

Diagrama Sankey, Eje Consumo, plan de seguridad alimentaria “Cauca sin hambre 2009-2018”



Nota. Elaboración propia.

De acuerdo con la pregunta de investigación ¿Cómo operaron los ejes de disponibilidad, acceso y consumo en la implementación del plan de seguridad alimentaria Cauca sin Hambre?, se encontró que los ejes de disponibilidad y acceso operaron a través de un acompañamiento interinstitucional, que involucró a los diferentes miembros de la comunidad caucana, desde las diferentes subregiones del departamento, así como a las asociaciones de productores locales. No obstante, las iniciativas contempladas en el plan no contaron con asignación presupuestal desde la formulación de éste, así que su implementación fue muy limitada y por tanto, sus alcances, efectos e impactos. Para el caso del consumo, este eje fue el que más dificultad tuvo para su implementación, dadas las particularidades socioeconómicas, culturales y étnicas de la población beneficiaria. Resulta pues, fundamental abordar las acciones del Gobierno sobre la resolución de problemas públicos, buscando enfatizar la necesidad de generar esfuerzos y garantizar recursos para responder a las necesidades alimentarias territoriales.

Conclusiones

El análisis de la implementación del plan de seguridad alimentaria Cauca sin hambre 2009-2018 pone en evidencia grandes debilidades en el ciclo de formulación del plan que afectaron la implementación y que impidieron evidenciar los logros alcanzados por el plan especialmente, a través del programa PANES, que bien podría ser un referente para la implementación de programas con enfoque territorial, socioeconómico, cultural y étnico.

No obstante, hay que señalar que el programa PANES de este plan es una valiosa experiencia que podría ser susceptible de ser replicada teniendo en cuenta las necesidades alimentarias de los territorios en los cuales se implemente, con el fin de responder a sus particularidades étnicas, culturales, educativas y socioeconómicas para enriquecer los ejes de disponibilidad, acceso y consumo.

Es necesario que este tipo de planes de seguridad alimentaria con hubieran contado con metas aterrizadas a los territorios, así como de indicadores de seguimiento y evaluación para cada uno de los ejes, dado que, según la información recolectada, especialmente, del programa panes, esta experiencia de intervención merece la pena un acercamiento especial desde las políticas públicas con un enfoque territorial, étnico y cultural.

Del mismo modo, se requiere de políticas públicas que den respuestas a las necesidades de los territorios en términos de cultura, etnia, situación socioeconómica y conectividad territorial. En este sentido, el plan de seguridad alimentaria “Cauca sin hambre” realizó esfuerzos por responder a las necesidades alimentarias territoriales, a través de ejercicios como la construcción de canastas básicas alimentarias como ejemplos a seguir en la implementación de las políticas públicas y como iniciativas que nutren y enriquecen los diagnósticos poblacionales incluso antes de la implementación de las políticas públicas. No obstante, debido a la escasez de recursos, sólo se evidencia la elaboración de canastas básicas alimentarias para dos de las siete subregiones del departamento.

Por último, se insiste en la necesidad de contar con equipos que tengan formación en políticas públicas que se complementen con conocimientos especializados en el área a trabajar, como la nutrición, la salud, pero también, con conocimientos especializados en el trabajo con comunidad desde un enfoque sociocultural, como la sociología, la antropología y la historia, de manera que se faciliten los procesos de articulación y construcción colectiva en torno a la consecución de los fines planteados por las políticas públicas y sus planes, programas y proyectos.

Recomendaciones

Desde la formación profesional como Nutricionista Dietista , este estudio permitió ampliar la visión en el tema de la seguridad y ratificar la necesidad de realizar estudios que permitan comprender elementos internos de la implementación de la política pública, así como las lógicas internas del aparato estatal que llevan a que una política pública cumpla sus fines.

Se extiende la invitación para futuras líneas de investigación que continúen con el análisis de la política pública de seguridad alimentaria en aspectos que resultaron ser potencialmente muy interesantes como es el Programa de Alimentación Escolar, PANES

Para ultimar el ejercicio de la gobernanza se recomienda desde la perspectiva de expertos e investigadores y cada vez más gobiernos adoptan este reconocimiento, comenzando el desarrollo de una plan de alimentaria más integrada. En Colombia, el CONPES 113 sostiene que la SAN necesita un enfoque basado en la participación de diversos sectores a través de un trabajo coordinado y dentro de las estrategias, señala la participación comunitaria y ciudadana como esencial para alcanzar las metas de los planes de seguridad alimentaria.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Black, R. E., Allen, L. H., Bhutta, Z., Caulfi, L., De Onis, M., Ezzati, M., Mathers, C. & Rivera, J. (2008). Maternal and child undernutrition: Global and regional exposures and health consequences. *Lancet*, 371(9608), 243-260.
- Castellanos Peñaloza, R. E. (2018). *Lineamientos de política pública de seguridad alimentaria y nutricional desde la perspectiva de diferentes actores para el municipio de Santiago de Cali*. [Trabajo de Maestría]. Universidad del Valle, Cali. <https://bibliotecadigital.univalle.edu.co/handle/10893/14967>
- Comité Intersectorial de Seguridad Alimentaria y Nutricional del Cauca. (2020). Plan de seguridad alimentaria y nutricional para el departamento de Cauca "Cauca sin hambre 2009-2018". https://anterior.cauca.gov.co/sites/default/files/informacion/cartilla_20cauca_20sin_20hambre_0.pdf
- Departamento Nacional de Planeación [DNP]. (2008). *Conpes Social 113 de 2008. Documento de política para la seguridad alimentaria y nutricional en Colombia*. Bogotá, Colombia: Consejo Nacional de Política Económica y Social. <https://www.minsalud.gov.co/Documentos%20y%20Publicaciones/POL%C3%8DTICA%20NACIONAL%20DE%20SEGURIDAD%20ALIMENTARIA%20Y%20NUTRICIONAL.pdf>
- Espinosa Reyes, M. A. (2015). *Diseño e implementación de una política de seguridad alimentaria desde un enfoque de redes de políticas públicas nación-territorio*. [Tesis de maestría] Pontificia Universidad Javeriana, Bogotá D.C.
- Gallego Mosquera, M. J. (2016). *La política pública de seguridad alimentaria y la vulnerabilidad en las comunidades campesinas, análisis a la luz del enfoque de gestión del riesgo*. [Trabajo de grado]. Universidad Santo Tomás. <https://repository.usta.edu.co/bitstream/handle/11634/2602/gallegomar%C3%ada2016.pdf?sequence=1&isallowed=y>
- Hernández Sampieri, R., Fernández Collado, C. y Baptista Lucio, Ma. del P. (2018). Metodología de la investigación (6 ed.). McGraw Hill Interamericana Editores S.A. de C.V.
- Instituto Colombiano de Bienestar Familiar [ICBF]. (2015). Encuesta Nacional de Situación Nutricional - ENSIN. <https://www.icbf.gov.co/sites/default/files/nota-politica-ensin-mar11.pdf>.
- Jones, A., Ngure, F., Pelto, G. & Young, S. (2013). What are we assessing when we measure food security? A compendium and review of current metrics. *Advances in Nutrition*, 4(5), 481- 505.
- Jones, B.D. (2001). *Politics and the architecture of choice*. Bounded rationality and governance. Chicago, London. University of Chicago Press.
- Krause, K. (2005). Seguridad humana: ¿Ha alcanzado su momento? *Papeles de Cuestiones Internacionales*. 90, pp.19-30.
- López-Giraldo, L.A. y Franco-Giraldo, Á. (2015). Review of food policy approaches: from food security to food sovereignty (2000-2013). *Cad. Saúde Pública, Rio de Janeiro*, 31(7):1355-1369. <https://doi.org/10.1590/0102-311X00124814>.
- Mancilla López, L. P., Álvarez Castaño, L. S. y Pérez Isaza, E. (2016). *Las políticas alimentarias y nutricionales en Colombia y América Latina. Historia, contexto y desafíos*. [Trabajo de grado]. Universidad de Antioquia.
- Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación [FAO]. (2010). Cumbre Mundial sobre Alimentación. <https://www.fao.org/4/y1780s/y1780s04.htm>
- Organización Mundial de la Salud [OMS]. (2024, 1 de marzo). *Mal nutrición*. <https://www.who.int/es/news-room/fact-sheets/detail/malnutrition>

- Orjuela Rodríguez, S. C. (2017). *Gobernanza local en Seguridad Alimentaria y Nutricional: Análisis del Plan Alimentario y Nutricional Indígena y Afro de Tumaco*. [Tesis de Maestría]. Universidad Nacional de Colombia, Bogotá D.C.
- Pérez Perafán, D. A. (2018). "Cauca sin Hambre 2009-2016". Política Pública Departamental de Seguridad Alimentaria y Nutricional Cauca (2009-2018). (2018). [Tesis]. Universidad del Cauca. <https://drive.google.com/file/d/12ksHhFW2LnMhwXmbwHc1rmjzaqtgasgl/view>
- Pérez-Tamayo, E. M., Aguirre-Henao, C. D., Echavarría-Rodríguez, I. C. y Tamayo-Castro, J. A. (2019). Análisis de políticas públicas alimentarias y nutricionales colombianas: aproximación a las posturas epistemológicas, teóricas y metodológicas en los años 2000-2015. *Revista de la Facultad de Derecho y Ciencias políticas*, 50 (132), pp. 192-214. doi: <http://dx.doi.org/10.18566/rfdcp.v50n132.a09>
- Proyecto de acto legislativo no. _____ de 2020. (2020). Acto legislativo 020/24S-436/24C, mediante el cual se modificaría el artículo 65 de la Constitución Política y se establecería el derecho a la alimentación adecuada en Colombia. <https://leyes.senado.gov.co/proyectos/images/documentos/textos%20radicados/proyectos%20de%20ley/2020%20-%202021/pal%2001-20%20derecho%20a%20la%20alimentacion%20adecuada.pdf>
- Roth, A. N. (2014). *Políticas públicas. Formulación, implementación y evaluación* (10 ed.). Ediciones Aurora.
- Triana Prieto, A. K. (2014, mayo). Políticas de seguridad alimentaria y nutricional. logros, avances y retrocesos. Estudio comparativo Ecuador y Guatemala. [Tesis de maestría]. Flacso sede Ecuador, Quito. <http://hdl.handle.net/10469/6757>
- Triana Prieto, A.K. (2014). Políticas de seguridad alimentaria y nutricional: Logros, avances y retrocesos. Estudio comparativo Ecuador y Guatemala. [Tesis de maestría]. FLACSO, Ecuador.
- Villarreal Larrinaga, O. y Landeta Rodríguez, J. (2010). El estudio de casos como metodología de investigación científica en dirección y economía de la empresa. una aplicación a la internacionalización. *Investigaciones Europeas de Dirección y Economía de la Empresa*, 16(3), pp. 31-52.
- Zúñiga Hernández, M. A. (2015). *El reto de la seguridad alimentaria en el municipio de Uribia: La Guajira, una mirada desde la gobernabilidad*. [Tesis de pregrado]. Pontificia Universidad Javeriana, Bogotá D.C.