

La protección del derecho alimentario en Colombia: descripción y análisis de las políticas públicas sobre alimentación y nutrición desde 1967 a 2008*

Olga Cecilia Restrepo-Yepes**

Recibido: mayo 27 de 2011
Aprobado: septiembre 9 de 2011

Resumen

El presente artículo reflexiona sobre el problema de la insatisfacción alimentaria de la población colombiana y lo hace desde un enfoque de las políticas públicas. Para lograr tal cometido, se interroga por las herramientas que ha desarrollado el derecho colombiano entre 1967 y 2008, ante los hechos del hambre y la desnutrición. Si bien las políticas públicas en Colombia han sido el motor que ha impulsado la protección del derecho alimentario, tal afirmación suena paradójica en un país donde usualmente la consagración normativa de los derechos es el punto de partida que determina su protección.

Palabras clave: desnutrición; hambre; derecho constitucional alimentario; derecho social; derecho social fundamental

* Este artículo hace parte de la investigación titulada "El derecho alimentario como derecho constitucional: La lucha contra el hambre y la desnutrición en Colombia: Entre las políticas públicas y las intervenciones jurisdiccionales" terminada en el primer semestre del año 2009 y financiada por la Universidad de Medellín dentro del plan de formación de la autora como Magíster en Derecho de la Universidad de los Andes.

** Abogada de la Universidad de Medellín, especialista en Derecho Constitucional de la Universidad del Rosario y magíster en derecho de la Universidad de los Andes. Docente investigadora de tiempo completo de la Universidad de Medellín en el grupo de Investigaciones Jurídicas de la Facultad de Derecho. ocretrespo@udem.edu.co

Protection of Food Right in Colombia: Description and Analysis of Public Policies about Food and Nutrition from 1967 to 2008

Abstract

This article is a reflection on the food satisfaction problem in Colombia. This is made from a public policy point of view. For this purpose, a question is posed on the tools the Colombian law has developed from 1967 to 2008 before the hunger and malnutrition events. Although public policies in Colombia have been the tools to promote protection of the food right, such statement may seem a paradox in a country where establishment of rights is the basis for their protection.

Key words: malnutrition; constitutional food right; social right; basic social right.

Introducción

Este artículo expone y analiza el desarrollo de las políticas públicas que sobre alimentación y nutrición ha formulado el Estado colombiano en el período delimitado para el estudio. Para el análisis del derecho alimentario se tendrán en cuenta dos posiciones básicas: la primera es aquella en la cual el titular tiene la capacidad para exigir del destinatario la situación de estar libre de hambre, y la segunda, aquella a partir de la cual puede reclamar una alimentación adecuada. En este sentido, nos referiremos a la tesis de la dualidad interpretativa como la posibilidad de diferenciar en el derecho alimentario, en general, las dos posiciones mencionadas. Este criterio analítico nos ayudará a evaluar con más claridad los alcances de las políticas públicas o si bien los diseñadores de las mismas las han aplicado satisfactoriamente¹.

Metodológicamente, se utilizará el "enfoque de la doble vía" para aproximarnos a las políticas públicas que tratan de satisfacer el derecho alimentario. Según este enfoque las políticas de Estado para erradicar el hambre y la desnutrición se han articulado en torno a una doble vía de actuación: la "vía de emergencia" y la "vía de estructura", que se dirigen a diferentes grupos objeto de protección, especificando actividades y metas concretas desde los planes nacionales de nutrición (FAO, CEPAL & PMA, s. f.). Esta división, para efectos de este análisis, se corresponde con los elementos que componen la tesis de la dualidad interpretativa. Es así que el derecho a estar libre de hambre se desarrolla en las políticas públicas a través de la vía de la emergencia, mientras que el derecho a una alimentación adecuada se desarrolla en las políticas públicas a través de la vía estructural.

¹ Salvo la última política pública (CONPES, 2008A) ninguna ha establecido claramente la diferenciación entre el derecho a estar libre de hambre y el derecho a una alimentación adecuada.

La *vía de la emergencia* en las políticas públicas se materializa cuando los Estados, a través de estas, buscan remediar y solucionar los factores concretos y actuales relacionados con el hambre y la desnutrición. Para ello el Gobierno trata de asegurar el acceso inmediato a los alimentos para proteger la vida del que está privado de estos; en otras palabras, "es el reconocimiento de que los hambrientos no pueden esperar" (FAO, CEPAL & PMA, s. f. p. 25). Esta vía se considera un subconjunto de políticas y programas de asistencia social que forman parte de las herramientas utilizadas por el Estado frente a situaciones de extrema vulnerabilidad que atienden el aspecto más básico del derecho alimentario: estar libre de hambre.

De otro lado, la *vía de la estructura* tiene lugar cuando los Estados, a través de sus políticas públicas, buscan crear y fortalecer las instituciones que pretenden mejorar los estándares de alimentación respecto a la dignidad, diversidad y seguridad de los alimentos y que, a largo plazo, acaben con la malnutrición y el hambre (Restrepo, 2009A). Las acciones propias de esta vía buscan el crecimiento económico de las áreas rurales, la conexión de estas con las zonas urbanas, y tratan de establecer un vínculo entre productividad y atención a carencias básicas de la población (FAO, CEPAL & PMA, s.f)

Con el fin de establecer la forma en la cual las políticas públicas desarrollan el derecho a estar libre de hambre y el derecho a una alimentación adecuada, este artículo expone y analiza estas políticas entre 1967 y 2008. La exposición y análisis están divididos en dos partes. La primera comprende una etapa de formación de las políticas públicas sobre alimentación y nutrición en Colombia, dado que es pertinente hacer un recorrido por los antecedentes históricos que determinaron el inicio de las acciones estatales al respecto. La segunda parte describe y evalúa las políticas públicas en propiedad.

1. Primera etapa. Nacimiento de la protección a la nutrición y a la alimentación en el país: entre la ayuda internacional y la voluntad política nacional. 1967-1971

La primera política en Colombia sobre alimentación y nutrición se creó en 1967 con el informe de la Sexta Conferencia de las Américas acerca de la desnutrición como factor determinante en el desarrollo socio-económico (DNP -Departamento Nacional de Planeación-, 1967). Este documento formuló el problema de la desnutrición como un asunto que sucedía en la realidad colombiana y que debía ser atendido por el Estado, razón por la cual el Gobierno Nacional decidió adoptar una política de conjunto que tuviera en cuenta los cuatro grandes problemas que incidían en la desnutrición. Estos eran: (i) La desnutrición proteico-calórica en niños, (ii) las anemias nutricionales relacionadas con parásitos, (iii) las caries dentales y (iv) el bocio endémico (DNP).

Para dar solución a los problemas evidenciados, que estaban presentes principalmente en los grupos poblacionales de niños y mujeres embarazadas o lactantes, el Gobierno nacional tomó la determinación de incluir en esta política pública el suministro de suplementos alimenticios con la ayuda de los organismos internacionales (DNP, 1967). Para ello, el Gobierno decidió institucionalizar el programa de complementación de alimentos donados internacionalmente, denominándolo Plan Nacional de Alimentos para el Desarrollo (PLANALDE) (Ministerio de Salud Pública, 1970).

El PLANALDE tuvo dos finalidades: solucionar el problema de disponibilidad y acceso de alimentos que existía en el país en niños y mujeres, y educar a la población en los temas de nutrición y alimentación. Para implementar este último, creó el Programa Nacional de Educación

La *vía de la emergencia* en las políticas públicas se materializa cuando los Estados, a través de estas, buscan remediar y solucionar los factores concretos y actuales relacionados con el hambre y la desnutrición.

Nutricional y Complementación Alimentaria (PRONECA) que pretendía no solo reducir los índices de mortalidad y morbilidad de niños pre-escolares, madres embarazadas y en período de lactancia y niños escolares, sino también impartir educación nutricional en las escuelas y colegios, y facultades de medicina, salud pública, agronomía y veterinaria (DNP, 1967).

Para el año de 1969 y ante el gran auge de los programas de subsidio alimentario, el Gobierno nacional decidió ampliar la cobertura inicial que tenían los programas en la población materno-infantil a través del PLANALDE y PRONECA y estructuró un plan de cobertura nacional que centralizaría en uno solo todos los programas gubernamentales de alimentos adelantados de forma aislada a través de los Programas Nutricionales Aplicados (PINA), creando por lo tanto el primer Plan Nacional de Alimentos para todo el territorio nacional (DNP, 1969).

Con el Plan Nacional de Alimentación, el Gobierno colombiano solicitó a los organismos internacionales, entre ellos, al Programa Mundial de Alimentos (PMA) y al Gobierno de los Estados Unidos a través de sus agencias CARE y CRS/CARITAS, el apoyo económico para la iniciación de la primera etapa del Plan. Estos contribuyeron con el aumento en la donación de alimentos que fueron estimados por un valor de 45 millones de dólares (Fajardo, s. f.).

Durante este período, la protección del derecho a estar libre de hambre fue ejecutada a través de la *vía de la emergencia*, la cual se desarrolló a través del suministro de suplementos y promoción de consumo de mezclas vegetales en la

dieta de mujeres embarazadas y lactantes, menores y ancianos, que eran los grupos sociales más afectados por el hambre y la desnutrición². De igual forma, la protección del derecho a una alimentación adecuada se efectuó a través de la vía de la estructura. Esta fue promovida inicialmente por la puesta en marcha del Plan Nacional de Alimentos para el Desarrollo y del Programa Nacional de Educación Nutricional y Complementación Alimentaria. Tales programas buscaban institucionalizar el trabajo realizado por la ayuda internacional y hacerla pública. Un ejemplo claro de tal medida fue la entrega de subsidios de alimentos por parte del Estado a los sectores más necesitados de la población (Escobar, 1998).

Un aspecto negativo que se observa en esta etapa es la poca autonomía del Estado en el diseño de políticas públicas orientadas a atacar el problema de desnutrición y muerte por hambre de la población (Escobar, 1998). El Estado fue básicamente un ejecutor de los lineamientos internacionales establecidos por las conferencias sanitarias y organismos internacionales, comportamiento que evidenció la falta de planeación estratégica por parte del Gobierno nacional sobre el problema que debía enfrentar (Ministerio de Salud Pública, 1970).

2. Segunda etapa: Entre el desmonte de la ayuda internacional y la búsqueda de la autonomía nacional. 1972-1980

Para el año 1972, la "crisis mundial de alimentos (Viera, 1977) que tomó al mundo por sorpresa hizo que los diferentes organismos internacionales anunciaran que el futuro de los programas de ayudas alimentarias adelantados por ellos, en especial el realizado en los países latinoame-

El PLANALDE tuvo dos finalidades: solucionar el problema de disponibilidad y acceso de alimentos que existía en el país en niños y mujeres, y educar a la población en los temas de nutrición y alimentación.

ricanos, estaría condenado a su extinción, debido al agotamiento de la reserva de alimentos en países exportadores como Estados Unidos (Fajardo, s. f.).

En consecuencia, los organismos internacionales que prestaban ayuda al país informaron al Gobierno Nacional que desde el año de 1973 comenzarían a disminuir la ayuda de alimentos donados y que los programas ejecutados por ellos serían desmontados totalmente para el año de 1978³. Esta situación generó dos reacciones importantes del Gobierno: en primer lugar, se creó el Comité Nacional de Políticas sobre Alimentación y Nutrición en 1972, que debía diseñar, ejecutar y financiar una política nacional de auto sostenimiento de alimentos. En segundo lugar, incentivó la creación de un nuevo Plan Nacional de Alimentación y Nutrición. A partir de ese momento sería el Gobierno nacional quien tomaría el manejo de la política pública⁴.

Ante tal situación, el Gobierno nacional debió tomar las riendas en el manejo de la alimentación local y dispuso de un presupuesto nacional para programas de producción de alimentos y políticas de nutrición. Este Plan de presupuesto proponía la disponibilidad inmediata de alimentos que provenían de la producción nacional o de la importación de alimentos que facilitarían la obtención de una dieta alimenticia acorde con las necesidades nutricionales de toda la población, con el fin de seguir sosteniendo los programas de suplementación de alimentos

² Según datos oficiales, PRONECA había entregado entre los años de 1970 a 1974, 140.074.5 toneladas de alimentos, equivalentes a 7.192.504 millones de dólares a los departamentos de Antioquia, Bolívar, Caldas, Huila, Tierradentro, Tolima, valle del Cauca y Bogotá D. C., (Ministerio de Salud Pública, 1970).

³ Si bien en esta fase se empezó a dar énfasis a los programas estatales, ello no significa que la ayuda internacional se redujera a cero. Ver: Fajardo (s. f.) y Machado (2003).

⁴ Ver: Fajardo (s. f.) y Machado (2003).

(DNP, 1973). El presupuesto estatal debería influir de forma directa en la disponibilidad de productos alimenticios de origen agropecuario y en la formación de personal capacitado en la investigación agropecuaria o en la dirección del proceso productivo (DNP).

El diagnóstico de la situación nutricional que aquejaba a la población colombiana para 1975 evidenció que alrededor del 60% de los niños presentaban algún grado de desnutrición y que las deficiencias nutricionales constituían la causa básica o asociada del 41% del total de defunciones en los niños menores de cinco años⁵. Ante tal situación y luego de un período de reflexión gubernamental respecto al giro que deberían dar las políticas hasta entonces desarrolladas, se creó el Plan Nacional de Nutrición (PAN) (DNP, 1975).

El objetivo fundamental de este Plan consistió en lograr el bienestar progresivo de las clases menos favorecidas a través de un abastecimiento adecuado de alimentos nutritivos y en mejorar el estado nutricional de esta población, especialmente de la infantil, por medio de los programas de apoyo nutricional directo o distribución de alimentos que complementen la dieta (DNP, 1975). De igual forma, y a la par con el PAN, fue concebido el Programa de Desarrollo Rural Integrado (DRI), que planificaría y desarrollaría los aspectos de producción alimentaria. Ambos programas actuarían conjuntamente con el fin de mejorar la nutrición y la alimentación del país. Con el objetivo de dar continuidad y mayor apoyo institucional a la nutrición, para el año de creación del PAN-DRI, el Gobierno de Alfonso López Michelsen (1974-1978) decidió incorporar el Plan de Alimentación y Nutrición en su Plan Nacional de Desarrollo⁶.

⁵ Este grupo era el más afectado por el hambre y la desnutrición, puesto que presentaba tasas de mortalidad nueve veces más altas que las de los países desarrollados (DNP, 1975).

⁶ En 1976, se crearon el Consejo Nacional de Alimentación y Nutrición (CNAN) y el Comité Departamental de Alimentación y Nutrición como organismos que asesorarían al Gobierno

Con el nuevo PAN, el plan de desmonte de la ayuda alimentaria externa finalizaría para el año de 1978 (DNP, 1977). Con el plan de desmonte se buscó estratégicamente la forma de mantener la sostenibilidad de las políticas alimentarias en Colombia con fuentes propias, particularmente a través del aumento y consolidación de la producción agrícola del país⁷.

Luego del desmonte total de la ayuda externa y ante la necesidad de lograr una autonomía financiera y administrativa del Plan Nacional de Alimentación, el nuevo Gobierno de Julio César Turbay Ayala (1978-1982) decidió, al igual que su antecesor, incorporar el PAN a su Plan Nacional de Desarrollo (Bienestar Familiar, 2004) con el fin de darle el apoyo que se buscaba y lograr así la continuidad del mismo en el país⁸.

Luego de asegurar la ejecución del PAN, se creó el Plan de Integración Nacional (DNP, 1980), que buscaba mejorar sustancialmente el estado nutricional de la población colombiana a través de acciones coordinadas en diversos frentes como los de alimentación, salud, saneamiento ambiental y educación. Este enfoque de coordinación multisectorial fue la característica principal del PAN propuesto desde el Gobierno de Turbay, por medio de la cual se lograría maximizar el impacto de los recursos globales asignados para la solución del problema (Bienestar Familiar, 2004).

Cuando se elaboró el Plan de Integración Nacional, el Gobierno realizó un nuevo diagnóstico de la situación de nutrición y alimentación que se presentaba para ese momento. El diagnóstico

Nacional para cumplir efectivamente con el PAN (Bienestar Familiar, 2004).

⁷ Para lograr esto, en los tres años posteriores al desmonte se debería hacer un aumento del presupuesto del ICBF. (DNP, 1977).

⁸ La vía estructural sigue logrando su efectividad a través de una verdadera institucionalización de la seguridad alimentaria en Colombia en el entonces Gobierno de Turbay, puesto que se le asignaría un rubro dentro del presupuesto nacional que ayudaría al desarrollo efectivo del ahora PAN, logrando así lo propuesto en la política de desmonte de ayuda externa (DNP, 1977).

El diagnóstico de la situación nutricional que aquejaba a la población colombiana para 1975 evidenció que alrededor del 60% de los niños presentaban algún grado de desnutrición y que las deficiencias nutricionales constituían la causa básica o asociada del 41% del total de defunciones en los niños menores de cinco años

estableció que si bien el país había registrado grandes avances en la disponibilidad de alimentos en los últimos años, al tener en cuenta el grado de crecimiento de la producción y del sector agropecuario respecto al acceso a los alimentos, el balance no era tan favorable. En el año se estimaba que dos tercios de los niños en edad preescolar de las zonas rurales y marginadas urbanas, presentaban algún grado de desnutrición. A su vez, se estimó que tal situación causaba el 30% del total de las muertes en los menores de cinco años y el 40% en los menores de un año. Esta situación era, además, agravada por la deficiente calidad en el agua que consumían los grupos de población más vulnerable, la falta de sanidad en las viviendas y el mal manejo de basuras, factores que impedían un adecuado aprovechamiento biológico de los alimentos (DNP, 1980).

Luego del diagnóstico realizado en este año, se definieron tres áreas específicas que requerían especial atención por parte del Estado. Estas áreas eran: (i) Cerrar la brecha alimentaria entre la disponibilidad de alimentos y las necesidades de consumo de los individuos más vulnerables socialmente. (ii) Lograr el mejoramiento de las condiciones del estado de salud de los individuos y de las condiciones ambientales de la población rural y urbana, con especial énfasis en el grupo de los menores de edad. (iii) Continuar con la vigilancia de la situación alimentaria y nutricional de la población colombiana mediante la organización de un sistema de información que permitiera identificar oportunamente aquellas

situaciones que pudieran amenazar el estado nutricional de la misma (DNP, 1980).

Esta segunda etapa de las políticas nacionales se caracterizó por el auge que se le dio desde el Estado a la producción agropecuaria para aumentar la disponibilidad de alimentos en el país y el mantenimiento y consolidación de los programas de subsidios alimentarios. Esta medida se toma ante el desmonte de la ayuda internacional, lo cual produjo un cambio de mentalidad del Estado frente a la concepción y ejecución de las políticas hasta ahora contempladas (Fajardo, s.f.).

En este periodo la vía de la emergencia se materializó con la ayuda alimentaria ofrecida por los programas estatales que enfocaron su atención al suministro de alimentos a la población más vulnerable⁹, pues para la época se protegía a un sector exclusivo de la población: los menores de edad y a las mujeres en estado de embarazo o lactancia¹⁰. Y para el año de 1975, por medio de la Ley 29 (Congreso de la República, 1975), se amplió este subsidio a los ancianos.

Ahora bien, aún cuando los programas de subsidio de alimentos eran algunas de las acciones más exitosas del PAN como políticas del Estado tendentes a ofrecer a los más necesitados alimentos básicos para la subsistencia, tales programas carecían de metas y objetivos claros, puesto que no estaban orientados a la totalidad de la población más necesitada y vulnerable del país. El núcleo de atención, por razones económicas y prácticas, estaba restringido a las zonas urbanas y se dejaba de atender, por lo tanto, a un gran número de personas en las zonas rurales. Dichos programas

⁹ Las políticas para los años comprendidos entre 1954 y 1980, respecto a los subsidios de alimentos, fueron las siguientes: 1. DNP (1967), 2. DNP (1969), 3. DNP (1973), 4. DNP (1975), 5. DNP (1980).

¹⁰ Es importante resaltar que la alta tasa de mortalidad por desnutrición y hambre en este periodo de mujeres y niños, obligó atender esta emergencia humanitaria desde una rápida atención internacional y nacional a este grupo poblacional. Ver: DNP (1975) y DNP (1980).

entonces se veían afectados por un criterio inmediatesta de atención que iba en detrimento de un criterio preventivo, lo cual dificultaba que se diera atención a la fuente del problema (Fajardo s.f.).

En cuanto a la vía de la estructura, las estrategias implementadas en este periodo por el Gobierno nacional, pretendieron la consolidación de una política estatal propia exenta de la influencia internacional, la cual se logró ante el desmonte del apoyo recibido. Este elemento obligó al Estado a replantear sus estrategias y apoyar no sólo la política de subsidios de alimentación, sino también políticas de disponibilidad de alimentos a través de la promoción de las prácticas de consumo de aquellos producidos localmente, el apoyo a los pequeños agricultores y el apoyo a la investigación. Todas estas políticas son recogidas finalmente en el Plan Nacional de Alimentación (DNP, 1975).

Respecto al avance logrado en cuanto a la erradicación del hambre y la desnutrición en el país, a partir de la expedición de la primera política pública en el campo alimentario hasta los últimos años de esta etapa (1980), se pudo observar que los datos entregados por el Gobierno nacional para 1965 daban cuenta que en la población menor de cinco años se contaba con un 21.1% de menores que sufría desnutrición global, con el 31.9% con desnutrición crónica y el 3.9% con desnutrición aguda. Respecto a la defunción de los menores por estas causas, el Gobierno reportaba que la cuarta parte de la defunción de los niños menores de cinco años tenía la desnutrición como causa primaria y que esta era el común denominador de la patología infantil que oscilaba entre el 77% y el 97% (Ministerio de Salud Pública, 1970). Estos datos para 1980 tendrían una disminución frente a la desnutrición global con un 16.8% y crónica con un 22.4%, pero un aumento con la desnutrición aguda con un 4.9%. Respecto a la defunción de los menores de cinco años, el Gobierno estimó que el 30% del total de las defunciones se debió

a la desnutrición aguda y por, el mismo motivo, en el 40% en los menores de un año (DNP, 1980).

Estas cifras, aunque seguían denunciado la situación de hambre y desnutrición que vivía el país, mostraban por un lado la disminución de la desnutrición global y crónica en menores de cinco años, y por consiguiente la disminución en las muertes de menores de cinco años que presentaban dicha enfermedad.

3. Tercera etapa: ¿Inacción del Gobierno Nacional?: Negativa por parte de los gobiernos de turno de la introducción del PAN a su política pública (1981-1990)

En este periodo, que incluye los períodos presidenciales de Betancur (1982-1986) y Barco (1986-1990), se desaceleró el proceso de creación y ejecución de políticas públicas sobre alimentación y nutrición que se venía ejecutando desde 1975. La negativa de estos gobiernos a introducir el PAN en los planes de desarrollo respectivos, se calificó como una falta de apoyo político de los Gobiernos nacionales de turno a las políticas públicas de alimentación y nutrición logradas hasta el momento, lo cual disminuyó la consolidación de la política desde los Gobierno de López Michelsen y Turbay Ayala (Bienestar Familiar, 2004), pero tal medida no influyó en la protección real del derecho, puesto que se dio una disminución en las muertes asociadas al hambre y la desnutrición del país.

En este período no se adoptó el PAN en los planes de desarrollo de los presidentes de turno, ni se dio una nueva política pública sobre alimentación y nutrición, pero sí se expedieron dos leyes y dos decretos nacionales sobre éste tema, que buscaron, en primer lugar, dar continuidad al apoyo del subsidio alimentario para campesinos, obreros, menores y mujeres embarazadas/lactantes, y en segundo lugar, el fortalecimiento del sector agropecuario del país.

Bajo el mandato del presidente Betancur Cuartas, el Gobierno nacional expidió el Decreto 3190 de 1982 (Presidente de la República, 1982) donde estableció el programa de Complementación Alimentaria y Desarrollo Económico y Social (CADESOC), que buscaba mejorar la vida de los campesinos y erradicar la pobreza a través de la ayuda en la producción y comercialización de alimentos. Para coordinar este programa se creó el Consejo Directivo del Programa de Alimentación, Nutrición y Desarrollo Rural integrado, PAN-DRI (Bienestar Familiar, 2004).

Su creación buscaba lograr el fortalecimiento de la Política Alimentaria del Estado y del Programa de Desarrollo Rural Integrado, a través de la unión de las políticas nutricionales y agropecuarias. La estrategia buscó el fortalecimiento del sector agropecuario por medio del mejoramiento de la calidad de vida de las zonas rurales, a través de la atención básica en salud y educación, tratando por consiguiente de proporcionar mayor bienestar a éstas zonas del país. Tal medida pretendió empoderar a la población campesina no sólo desde el mejoramiento de sus condiciones de vida, sino también desde la autonomía en el manejo de sus tierras (Bienestar Familiar, 2004).

Durante este mismo Gobierno, se expidió la Ley 21 de 1982, (Congreso de la República, 1982) que modificó el entonces régimen del subsidio familiar establecido desde 1957, y autorizó que dicho subsidio podría pagarse en dinero, especie y servicios a los trabajadores de medianos y bajos ingresos. El objetivo primordial de esta modificación era el de ayudar al trabajador en el alivio de las cargas económicas que tiene el sostenimiento de la familia.

En el periodo del Presidente Barco Vargas, fue sancionada la Ley 89 de 1988 (Congreso de la República, 1988), por medio de la cual se ordenaba aumentar el presupuesto entregado al ICBF para continuar y ampliar la cobertura de apoyo en subsidios de alimentación para los hogares

comunitarios de Bienestar Familiar que atendían principalmente a niños y adolescentes.

De igual forma fue emitido el Decreto 784 de 1989 (Presidente de la República, 1989) sobre subsidio familiar, que conservó la misma línea de atención en subsidio, establecida en la Ley 21 de 1982 (Congreso de la República, 1982), pero amplió el subsidio en especie a productos que no estaban contemplados en la ley. La medida permitió la entrega, por parte de las Cajas de Compensación, de alimentos como la leche y algunos enriquecidos como la Bienestarina.

Si bien La tercera etapa se desarrolla en medio de la falta de continuidad en el PAN, los movimientos legislativos protegieron de manera especial el subsidio en alimentación, puesto que continuó el respaldo que se venía dando desde los Gobiernos anteriores a esta estrategia. Tal medida desarrolló la vía de la emergencia, toda vez que se buscó erradicar el hambre y la desnutrición a través de la ayuda en alimentación para un grupo poblacional que tradicionalmente no era protegido con este beneficio, como lo era el grupo de los trabajadores.

La vía estructural fue reforzada en esta etapa con la construcción de una nueva visión del desarrollo en nutrición y alimentación en el país, a través de la unión de las políticas nutricionales al ámbito de las políticas agropecuarias. Si bien fue una medida que buscaba unificar los esfuerzos realizados desde diferentes frentes para ayudar a desarrollar con mayor eficacia las políticas de alimentación y nutrición en las zonas rurales, tal medida fue criticada, puesto que en la práctica no contribuyó al mejoramiento de la calidad de vida de los campesinos (Bienestar Familiar, 2004).

Se deben destacar dos aspectos importantes en esta etapa respecto a las cifras de desnutrición y muerte asociada a esta causa: en primer lugar, al iniciar esta etapa el número de muertos por causa asociadas a la desnutrición en menores

de cinco años fue una de las más altas en los últimos cuarenta años, al establecerse 2.079 casos en 1981. Si bien, esta cifra no fue muy alentadora, el número de casos comienza a disminuir en el siguiente año, y llega a 793 casos de muerte por desnutrición en 1989, cifra significativamente inferior en comparación con la inicial (DANE -Departamento Administrativo Nacional de Estadística-, 2008).

En segundo lugar, y en relación directa con la disminución de los casos de muerte de los menores de cinco años en esta etapa, para los años de 1986 a 1989 la desnutrición global se consolidó en un 10%, la desnutrición crónica en un 16.6% y la desnutrición aguda en un 2.9% en menores de cinco años, cifras que mostraban una disminución significativa frente al año de 1965 (DANE, 2008).

4. Cuarta etapa: La voluntad política renueva su promesa y reafirma su obligación: 1990-2007.

En 1990, 15 años después de la expedición del primer y único Plan Nacional de Nutrición -PAN- (DNP, 1975) del país, el Gobierno de César Gaviria Trujillo (1990-1994) reconoció la necesidad de fortalecer nuevamente la institucionalización de la seguridad alimentaria y creó el Plan de Seguridad Alimentaria -PSA- (CONPES, 1990).

El panorama de este año era definitivamente diferente al que se presentó para el primer Plan Nacional de Alimentación, pues Colombia presentaba avances en la lucha contra la desnutrición, sobre todo en la población de los niños menores de tres años. A pesar de este avance, los datos demostraron que uno de cada cuatro niños padecía algún tipo de desnutrición y en el grupo que pertenecía a los menores de 7 años, sufrían limitaciones graves debido a la desnutrición severa. Debido a esto se produjo el retraso en el crecimiento físico del 21% de los

niños, y bajo peso para su edad en el 12%. La mayor incidencia de los problemas nutricionales infantiles se presentó en áreas rurales, en las cuales se vio afectado el 33% de los menores, mientras que en las zonas urbanas fue del 14% de ellos (CONPES, 1990).

Así las cosas, en 1990 el problema no era tanto la disponibilidad de alimentos, sino el acceso a estos. Por ello, la Administración de Gaviria dispuso la creación del Plan Nacional de Seguridad Alimentaria que focalizaría su ejecución en cuatro programas que pretendían solucionar el problema de acceso de alimentos: el primer programa consistía en la oferta y abastecimiento de alimentos; el segundo programa dirigía sus esfuerzos al mejoramiento del consumo de alimentos a través de tres proyectos: el de complementación alimentaria a madres embarazadas/lactantes y menores de siete años, el de distribución urbana y rural de alimentos a bajo precio y el de educación familiar en nutrición; el tercer programa del Plan se centró en el aprovechamiento biológico de los alimentos, y el último programa estableció el control del riesgo en la inseguridad alimentaria, respecto al impacto en la demanda como en la oferta de alimentos, para lo cual fortaleció el Sistema de Información y Toma de Decisiones (SITOD) (CONPES, 1990).

En el año de 1996, el país vivió una profunda transformación política y jurídica a raíz del cambio constitucional. El derecho alimentario no había sido nombrado en ninguna Constitución hasta que la de 1991 lo consagró inicialmente en los artículos 43, 44, 46 y 65, ubicados en el capítulo II denominado "De los Derechos Económicos, Sociales y Culturales" (República de Colombia, 1991). Los derechos constitucionales, el derecho alimentario en sus diferentes facetas, no eran categorías habituales de los discursos jurídicos, la práctica mostraría que la única solución hasta ahora entregada por los Gobiernos Nacionales de turno para erradicar este mal del país era a través de políticas públicas que no encontraron

el fundamento para su protección en ningún derecho consagrado en la Constitución.

A raíz de la nueva consagración constitucional del derecho alimentario como derecho social en la Constitución Política de 1991 (República de Colombia, 1991) y las nuevas perspectivas internacionales sobre la protección de este derecho y la erradicación del hambre y la desnutrición en el mundo concretadas en la Conferencia Internacional de Nutrición de 1992 (FAO, 1992) y su Plan de Acción para la Nutrición y la Cumbre Mundial de alimentos de 1996 (FAO, 1996), se cambió el Plan Nacional de Seguridad Alimentaria por el Plan Nacional de Alimentación y Nutrición (PNAN), cuya ejecución sería por un periodo inicial de nueve años, pero que realmente se hizo extensivo hasta el 2007 (CONPES, 1996).

El Plan Nacional de Alimentación y Nutrición (PNAN) se inscribió en las políticas sectoriales de salud y seguridad social, agricultura, educación, comunicación y medio ambiente. El Plan desarrolló ocho líneas de acción, a saber: (i) Proporcionar seguridad alimentaria en el ámbito de hogares y de grupos vulnerables. (ii) Proteger al consumidor mediante el control de la calidad y la inocuidad de alimentos. (iii) Prevenir y controlar las deficiencias de micronutrientes, especialmente vitamina A, hierro y yodo. (iv) Prevenir y tratar las enfermedades infecciosas y parasitarias. (v) Promover y apoyar la lactancia materna. (vi) Promover la salud, la alimentación y los estilos de vida saludables. (vii) Evaluar y hacer seguimiento en aspectos nutricionales y alimentarios. (viii) Formar el recurso humano, como personal capacitado, en políticas de alimentación y nutrición (CONPES, 1996).

El PNAN, para dar cumplimiento a su tiempo de ejecución, fue adoptado por el Gobierno de Andrés Pastrana (1998-2002) y en el primer mandato de Álvaro Uribe Vélez (2002-2006). El Gobierno de Andrés Pastrana reafirmó su voluntad de articular a su Plan de Gobierno las políticas estatales desarrolladas hasta el mo-

mento por el PNAN y este se ejecutaría a través del sistema nacional de bienestar familiar. La prioridad era aumentar el apoyo a la producción nacional y la asistencia alimentaria a las víctimas de la violencia, en especial a los desplazados, a través del Decreto 508 de 1999 (Presidente de la República, 1999).

De igual forma, el Gobierno de Álvaro Uribe adoptó en su plan de Gobierno el PNAN con el fin de dar continuidad a las ocho líneas de acción propuestas por este y buscó fortalecer otros aspectos de la protección a la nutrición y alimentación como la ampliación del número de beneficiarios de los subsidios de alimentación, la puesta en marcha del fondo de estabilización de precios de alimentos, el mejoramiento de la producción local de alimentos con la asistencia técnica necesaria, el apoyo a la economía campesina a través de proyectos en agroecosistemas y sistemas de financiamiento de cultivos y el mejoramiento de la economía familiar a través de la capacitación en programas de educación en nutrición, y el suministro de información de las guías alimentarias para la población (Presidente de la República, 2003).

Así mismo, este Gobierno articuló el PNAN con el documento Visión Colombia 2019 (DNP, 2002), que enfatizó la necesidad de seguir promoviendo el programa de subsidios a los grupos clásicos de protección (niños y mujeres), con una variación importante: incluyó a las familias que estuvieran en los estratos 1 y 2 e inscritas en el SISBEN, que tuvieran niños menores de 18 años, y que no fueran beneficiarios de los programas de comedores escolares del ICBF (DNP).

En los años 2004 y 2005 el Gobierno creó el Programa Nacional de Alimentación para el Adulto Mayor¹¹ y el Plan Nacional para la Atención Inte-

¹¹ Ver los CONPES No 086 de 2004 (CONPES, 2004) y CONPES No 092 de 2005 (CONPES, 2005) definieron en Colombia los lineamientos para la operación del programa nacional de alimentación para el adulto mayor.

gral a la Población Desplazada por la Violencia¹². Estos programas de subsidios para la población menos favorecida se seguían ejecutando como uno de los más utilizados en la disminución del hambre y la desnutrición en el país¹³.

Como desarrollo de su política, el Gobierno creó la programa nacional "Colombia por la primera infancia" (CONPES, 2007). A través de esta iniciativa se buscó el fortalecimiento de las entidades responsables de los programas orientados a la protección de los niños y niñas en situación de abandono, desnutrición, discapacidad, desplazamiento forzado, maltrato, abuso y peligro, para restituir sus derechos. Respecto a la protección contra la desnutrición, el Estado dispuso programas de recuperación nutricional y promoción de desarrollo infantil.

En este cuarto período desarrolló la vía de la emergencia con la entrega de los subsidios en alimentación que siguieron siendo utilizados como mecanismos para erradicar el hambre y la desnutrición en el país. Además, se amplió la cobertura de estos a ancianos, indígenas, desplazados por la violencia y todo el grupo familiar. Estos subsidios no solo se daban a través de los suplementos nutricionales como la Bienestarina, sino también de bonos alimenticios, suplementos vitamínicos entregados por el ICBF y la atención primaria en salud.

Desde la vía de la estructura, la creación de los dos Planes de nutrición contribuyó con el mantenimiento y consolidación de la seguridad alimentaria por parte del Estado; de igual forma, la conformación de instituciones y organizaciones que coordinaron y ejecutaron los diferentes programas previstos en los planes permitían no sólo la organización administrativa de estos, sino también su continuidad a largo plazo.

Otro elemento importante desarrollado desde la vía de la estructura fue la búsqueda del mejoramiento de la calidad de vida de la población rural como elemento que contribuiría al aumento de la disponibilidad de alimentos en el país, a través de estrategias como el financiamiento de créditos para la producción de alimentos, mejoramiento de los servicios tecnológicos para cooperativas y asociación de productores, proyectos de aprovechamiento de tierras para autoabastecimiento, entre otros. Esta medida mejoraría los sistemas de vigilancia de producción de alimentos y buscaría el aumento en el abastecimiento de los mercados nacionales e internacionales¹⁴.

Si bien la evaluación hecha por el Gobierno era alentadora en el avance logrado hasta el momento en materia de alimentación, las evaluaciones presentadas por entidades académicas¹⁵ ofrecían una visión pesimista de la situación. La investigación adelantada por Ortiz, Álvarez-Dardet, Ruiz y Gascón (2003) mostró que, en primer lugar, las políticas sociales y económicas no ofrecían una coherencia con las políticas agrarias, de nutrición y alimentación, lo cual desalentó la producción interna de alimentos y obstaculizó el acceso a estos por parte de la población más vulnerable. A pesar de que se cumplió con el logro del objetivo propuesto en el PNAN de disminuir la desnutrición global, esto no se cumplió frente a la desnutrición crónica. En segundo lugar, se observó la constante descoordinación entre las instituciones que ejecutaban y atendían el PNAN en el ámbito nacional y la falta de coordinación y asesoramiento entre instituciones departamentales y entidades territoriales, que dificultaban su puesta en marcha. Lo anterior demostró que la

¹² El Gobierno Nacional, por medio del Decreto 250 de 2005 (Presidente de la República, 2005), creó el Plan Nacional para la atención Integral a la población desplazada por la Violencia.

¹³ El CONPES 3443 de 2006 (CONPES, 2006) buscó la contratación del operador para la producción y distribución del componente nutricional Bienestarina.

¹⁴ Ver: PSAN de 1990 a 1995 (CONPES, 1990) y el PNAN (CONPES, 1996) de 1996 a 2007.

¹⁵ Dos de las evaluaciones realizadas por entidades académicas fueron las realizadas por Ortiz, et. al. (2003) y Ortiz (2004). El objetivo de las investigaciones era identificar las barreras más importantes del PNAN de Colombia, percibidas desde el punto de vista de los planificadores, ejecutores de las políticas, como de los académicos.

gestión y la ejecución del Plan eran deficientes y que era indispensable, para remediar esta grave falencia, crear una institución responsable de la ejecución del PNAN, que orientara las actividades conjuntas de los diferentes sectores y lograra así la aplicación coordinada y coherente de los programas y acciones para evitar la improvisación en la ejecución (Ortiz, et. al.).

En términos de efectividad de las políticas diseñadas en el cuarto período, el Gobierno nacional en el año de 2007, hizo un nuevo diagnóstico de la situación de la seguridad alimentaria y nutricional en el país, que serviría de base para la creación de la nueva política pública que ya estaba en mora de ser expedida. El diagnóstico presentado por el Gobierno nacional¹⁶ se desarrolló, en primer lugar, desde la perspectiva de los medios económicos, que hizo referencia a la disponibilidad permanente de alimentos y el acceso a estos; en segundo lugar, se hizo referencia a la calidad e inocuidad de los alimentos, y en tercer lugar, analizó el impacto de la situación de seguridad alimentaria y nutricional de la población.

En cuanto a la disponibilidad de alimentos, el balance ofrecido desde el Gobierno nacional mostró que el país presentó una oferta estable y suficiente de alimentos. Aunque la producción agropecuaria mostró una tendencia creciente en la producción de alimentos nacionales, esta no fue tan positiva, puesto que la importación de alimentos se incrementó (CONPES, 2008B).

A este panorama se le sumaron la disponibilidad de alimentos, los problemas relacionados con la distribución interna y el comportamiento de la producción agropecuaria. Respecto a la distribución interna, los principales problemas se relacionaban con las dificultades en el acceso, en especial, para aquellas regiones geográficamente

apartadas, que por sus condiciones agroclimáticas no produjeron una diversificación de productos.

Respecto al acceso de alimentos por parte de la población, el balance ofrecido por el Gobierno nacional detectó algunos elementos que incidieron negativamente en el aumento de los precios de los productos, lo que dificultó el acceso a una canasta familiar mínima que cumpliera con los requerimientos calóricos de la población. Estos elementos fueron: la pobreza extrema o indigencia que, aunque había sido reducida, seguía manteniendo índices considerables en las zonas rurales más que en las urbanas (CONPES, 2008A); las decisiones equivocadas que tomaron los hogares respecto a la elección de los grupos de alimentos afectaron la situación nutricional de los mismos y, por consiguiente, la seguridad alimentaria de los individuos, y el alto costo en el flete y la mala calidad en las vías dificultaron el transporte de alimentos e hicieron que aumentara el precio de estos (CONPES 2008A).

De igual forma, el Gobierno señaló, en el diagnóstico sobre el acceso a los alimentos por parte de la población, acciones como las prácticas de autoconsumo, es decir el consumo de alimentos producidos por la misma población. Esta práctica, que se hace en mayor medida en zonas rurales, permitió que el consumo de alimentos estuviera menos ligado al nivel de ingresos de los ciudadanos, ofreciendo alternativas de disminución del hambre y de desnutrición en el país (CONPES 2008A).

El segundo elemento analizado en el diagnóstico de la situación de la alimentación y la nutrición presente en el país para el 2007, fue respecto a la calidad e inocuidad de los alimentos. Si bien el país había hecho una campaña importante para lograr la calidad e inocuidad de los alimentos, se encontraron problemas como la deficiente calidad de las materias primas y la presencia de microorganismos patógenos y

¹⁶ El diagnóstico elaborado por el Gobierno Nacional, es presentado en el CONPES N° 113 de 2008 (CONPES, 2008A), como elemento que sustenta la creación del nuevo Plan Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional.

sustancias contaminantes que constituían un riesgo para la salud humana. La consecuencia más grave de este hallazgo fue el aumento de las enfermedades transmitidas por estos (CONPES, 2008A).

El último elemento analizado en el diagnóstico por el Gobierno sobre alimentación y nutrición del país, fue el impacto de la situación de seguridad alimentaria y nutricional de la población. Los problemas de malnutrición, desnutrición crónica y aguda no fueron erradicados definitivamente con los programas de subsidios de alimentos y de sustitución, pero estos tuvieron una incidencia positiva en los índices nacionales. Colombia experimentó entre los años de 1960 a 2000 mejoras en cuanto a la lucha contra la desnutrición y la muerte asociada a esta causa. Fruto de tal disminución, las tasas de mortalidad infantil y desnutrición global, crónica y aguda en esta población se redujeron en casi un 220%¹⁷.

5. *Quinta etapa: El reconocimiento expreso de la dualidad del derecho alimentario a través de las políticas públicas. 2008*

En el año 2008, luego de once años de ejecución del PNAN en Colombia, se creó el Plan Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional, PSAN (CONPES 2008A), como el último gran avance de las políticas públicas. Este plan, a diferencia de los tres anteriores, presenta características únicas como su creación, el reconocimiento expreso que hace del derecho alimentario y la identificación dual que hace del mismo.

En su creación, el Plan fue construido en un proceso participativo, al cual el Gobierno nacional invitó a diferentes organismos públicos y privados a que concertaran la política pública sobre la alimentación y la nutrición. Es así que *"entidades del nivel nacional, departamental y municipal, organismos de la sociedad civil, organismos*

internacionales, universidades, gremios, entre otros," (CONPES, 2008A, p. 25) participaron de la discusión y elaboración del PSAN.

La participación en su creación permitió *"involucrar aspectos fundamentales de la macroeconomía, la política, la salud, la educación, la cultura, el medio ambiente, la alimentación, la nutrición, entre otros"* (CONPES, 2008A, p. 25), enunciando por primera vez lo que se entendía por derecho a la alimentación en Colombia. Tal definición enunció una concepción dual, donde no solo se dio la protección a una alimentación adecuada, como derecho social, sino también se reconoció el derecho fundamental de toda persona a no padecer hambre. Al respecto señala el CONPES: *"La definición adoptada en este documento Conpes Social va más allá del hecho de que toda la población tenga una alimentación adecuada, ésta realza el derecho de la misma a no padecer hambre (...)"* (CONPES, 2008A, p. 4).

Este giro en el reconocimiento expreso de la concepción dualista del derecho alimentario, el derecho a estar libre de hambre y el derecho a una alimentación adecuada concepción que obedeció a la visión multidimensional de los diferentes actores que participaron en la confección de la política pública (CONPES, 2008A).

De igual forma el PSAN, innovó respecto a la protección y atención en el ámbito de la nutrición y la alimentación, toda vez que la protección del derecho se extendió a todo ciudadano que no tuviera una alimentación suficiente, oportuna y adecuada. Es así que el objetivo general del Plan pretendió *"garantizar que toda la población colombiana disponga, acceda y consuma alimentos de manera permanente y oportuna, en suficiente cantidad, variedad, calidad e inocuidad"* (CONPES, 2008A, p. 28). Es decir, ésta política estaría dirigida a toda la población que se encontrara en estado de vulneración, como los desplazados por la violencia, los afectados por los desastres naturales, los grupos étnicos (indígenas, afrocolombianos, raizales, gitanos), los niños,

¹⁷ Ver: Arango (2005) y CONPES (2008A).

las mujeres gestantes y madres en lactancia, y los grupos de personas y campesinos de más bajos recursos.

Con el objetivo de establecer los lineamientos y las acciones tendentes al logro de la seguridad alimentaria y nutricional en el país y cumplir con sus objetivos, la política estableció nueve líneas de acción que se interrelacionarían y complementarían de la siguiente manera: (i) Estabilidad en el suministro y desarrollo del mercado agroalimentario. (ii) Impulso a las formas asociativas y empresariales para la generación de empleo e ingresos que contribuyan a la disponibilidad y acceso a los alimentos (iii) Mejoramiento de la capacidad para acceder a los factores productivos de la población vulnerable. (iv) Garantía de acceso a los alimentos. (v) Promoción y protección de la salud y la nutrición, y fomento de estilos de vida saludable. (vi) Mejoramiento de los servicios públicos, saneamiento ambiental y entornos saludables. (vii) Aseguramiento de la calidad e inocuidad de los alimentos (viii) Desarrollo científico y tecnológico de los 5 ejes de la seguridad alimentaria y nutricional desarrollados en este CONPES y anteriormente enunciados y (ix) Desarrollo de las capacidades, potencialidades y competencias humanas (CONPES, 2008A).

La vía de la emergencia es desarrollada por este Plan con el subsidio de alimentos, mediante bonos alimentarios, comedores populares, centros de recuperación nutricional y el sistema de protección social, a través de programas de asistencia alimentaria como minicadenas de abastecimiento de alimentos, bancos territoriales de alimentos y la producción del autoconsumo. De igual forma, se busca garantizar la estabilidad en el suministro y la disponibilidad suficiente y oportuna de alimentos básicos de la canasta familiar, a través de la regulación de los costos de producción, de forma tal que se favorezca la producción eficiente y la reducción en los precios de los alimentos. La vía de la emergencia esta vez amplía su espectro de apli-

cación, toda vez que no sólo sigue el tradicional sistema de la entrega de subsidios a la población vulnerable ante el hambre y la desnutrición, sino que, además, aborda estrategias en el acceso a los alimentos básicos de la canasta familiar para toda la población, con el fin de prevenir, mitigar y superar los problemas de desnutrición y hambre.

Desde la vía de la estructura, el PSAN busca el aumento en la disponibilidad y el acceso de alimentos, a través del apoyo a la producción local, la investigación agrícola, la promoción y la educación en el consumo y el apoyo a los pequeños agricultores. Esta vía está soportada por las estrategias planteadas en el Plan, que le imprimen un carácter de participación y evaluación del que carecían los planes anteriores y le permite la integración de todos los sectores de la población, desde los del orden territorial hasta los consumidores, la utilización de la información masiva y que educa, no solo, en el factor costo económico de los alimentos, sino que le da importancia, por primera vez, al aspecto nutricional de los alimentos, y brindar así mayor seguridad alimentaria a toda la población. De igual forma, se debe aclarar que esta política pública no puede ser evaluada respecto a su impacto, dada su reciente creación por parte del Gobierno Nacional. Si bien, es un intento de mejorar las políticas públicas anteriores, solo la aplicación y desarrollo de lo dispuesto en ella podrá darnos una verdadera dimensión de la efectividad de la misma.

Conclusiones

El origen de la lucha estatal en Colombia contra el hambre y la desnutrición no tuvo un origen autónomo, sino que dependió de iniciativas internacionales y estuvo supeditado a otras preocupaciones más generales de salubridad y de estrategias higienistas en el control de la población. No obstante, la ayuda internacional en alimentación y nutrición fomentó en el país el nacimiento de las políticas administrativas

que trataban de atacar el problema, y mostraron que era conveniente y posible intervenir de manera tanto inmediata como a largo plazo, en soluciones de fondo para los problemas sociales de esta materia.

Este recorrido nos ha mostrado cómo la protección a los derechos de alimentación y nutrición, si bien con mayor apoyo internacional o nacional, se ha desplazado a lo largo de un espectro que va desde las estrategias de intervención en la vía de la emergencia (suministros, subsidios, compensaciones, etc.), hasta las actuaciones institucionales en la vía de la estructura (creación de organismos, políticas de abastecimiento, fomento de la producción, programas educativos, etc.). Amplitud de acciones y de estrategias que muestran, especialmente al investigador jurídico, la compleja estructuración de elementos y factores que se han de dar en las políticas públicas para la satisfacción de derechos fundamentales básicos como lo es el alimentario.

No siempre los gobiernos de turno (piénsese, por ejemplo en la tercera etapa revisada) realizaron esfuerzos significativos en la continuación y ampliación de las políticas públicas anteriores sobre alimentación y nutrición, aunque, llamativamente, se logró la ampliación de protección mediante subsidios, a los trabajadores de menores y medianos ingresos, a través de las Cajas de Compensación Familiar. Algunos aspectos interesantes fueron aportados, pero mostraron importantes discontinuidades con políticas anteriores¹⁸, como con el PAN, el apoyo a la investigación agrícola, la promoción de prácticas de alimentos producidos localmente o el fortalecimiento de los programas de educación. Pudo observarse, a partir del cuarto periodo, una evolución positiva en la ejecución progre-

¹⁸ La discontinuidad en la adopción en este periodo de las políticas públicas hasta ese momento realizada sobre alimentación y nutrición, detuvieron un proceso de ejecución y desarrollo de las mismas, aunque las leyes y decretos nacionales de la época pretendieron desarrollar algunos aspectos de la política alimentaria implementada hasta el momento, como lo fue con los subsidios de alimentación.

siva y coherente de la política estatal, toda vez que la misma se llevó a cabo en cuatro administraciones, permitiendo, por primera vez en el país, la continuidad y la aplicación a largo plazo de una intervención estatal que necesitaba con urgencia de un nivel considerable de institucionalización para su realización. De forma similar, en este periodo se logró aumentar, tanto la disponibilidad de alimentos, como el acceso a los mismos por ciertos grupos vulnerables de la población, como fue en el caso de los desplazados.

Asimismo se pudo constatar cómo, a partir de la quinta etapa, las políticas públicas presuponen, por primera vez, una evaluación de los otros planes con el fin de crear uno nuevo en el que las falencias de las anteriores traten de ser superadas. El diseño y formulación de las políticas, se enfrenta de una manera más consciente no solo a la búsqueda de soluciones de los problemas diagnosticados, sino también al desarrollo de nuevas herramientas con el concurso de diferentes sectores de la Administración, orientadas a la efectiva protección del derecho alimentario.

La cuestión de la indiferencia de la teoría jurídica ante las políticas públicas, específicamente en relación con el derecho alimentario, se torna más llamativa desde el momento en el cual se inicia la fase de consagración constitucional y el ulterior desarrollo jurisprudencial por parte de la Corte Constitucional (Restrepo, 2009B), ya que no solo se refuerza la necesidad de abarcar una reflexión sobre *otras formas jurídicas de buscar satisfacción a los derechos sociales fundamentales*, sino porque se hace más patente la posibilidad de hacer un trabajo fructíferamente *convergente*, entre las instancias gubernamentales y las jurisdiccionales. Si se puede constatar la existencia de estrategias estatales a favor del derecho alimentario aun antes de su consagración constitucional, con mayor razón estas deben salir a flote, reforzadas y jurídicamente apropiadas, cuando se cuenta con su consagración como parte de los derechos sociales fundamentales.

Las políticas públicas en Colombia han sido el motor que ha impulsado la protección del derecho alimentario. Tal afirmación suena paradójica en un país donde usualmente la consagración normativa de los derechos es el punto de partida que determina su protección. Los debates jurídicos, en ocasiones excesivamente formales, en torno de la exigibilidad de los derechos prestacionales a acciones fácticas deben informarse empíricamente de los antecedentes históricos de los programas estatales y deben, también, aportar a su nivelación constitucional mediante el metaderecho a políticas públicas eficientes, consistentes y no sometidas a una lógica ocasional de estrategias políticas del ejecutivo.

El estudio hasta ahora realizado, nos da unos elementos básicos para posteriores evaluaciones que habrán de centrarse en una indagación más detenida de los contextos sociales en que se desarrollan las políticas, y en las posibilidades de seguimiento empírico y estadístico que permitan un seguimiento pormenorizado y suficientemente informado de los índices de eficiencia de la lucha contra los problemas sociales sobre el derecho alimentario. Constituye también una aproximación necesaria, si bien no suficiente, para poder realizar posteriores evaluaciones normativas sobre el fundamento de la acción estatal en este campo y sobre los criterios regulativos que la inspiran.

Referencias bibliográficas

- Arango, J. C. (2005). *Desigualdad y exclusión en Colombia (1990-2000). Los problemas nutricionales desde una aproximación del enfoque de las capacidades humanas*. Tesis de maestría obtenida no publicada. Universidad de Antioquia, Colombia.
- Bienestar Familiar. (2004). *Estado de avance de la investigación en la línea de investigación seguridad alimentaria y nutricional*. Bogotá: FUNLIBRE.
- Congreso de la República. (1975). *Ley 29 de 1975*. Bogotá: Colombia.
- Congreso de la República. (1982). *Ley 21 de 1982*. Bogotá: Colombia.
- Congreso de la República. (1988). *Ley 89 de 1988*. Bogotá: Colombia.
- CONPES. (1990). *Plan Nacional de seguridad alimentaria. Documento No 2419*. Bogotá: CONPES.
- CONPES. (1996). *Plan Nacional de Alimentación y Nutrición 1996-2005. Bogotá. Documento No 2847*. Bogotá: CONPES.
- CONPES. (2004). *Lineamientos para la operación del programa nacional de alimentación para el adulto mayor "Juan Luis Londoño de la Cuesta" y la selección y priorización de sus beneficiarios. Documento No 086*. Bogotá: CONPES.
- CONPES. (2005). *Modificación a los lineamientos para la operación del programa nacional de alimentación para el adulto mayor "Juan Luis Londoño de la Cuesta" y la selección y priorización de los beneficiarios. Documento No 092*. Bogotá: CONPES.
- CONPES. (2006). *Contratación del operador para la producción y distribución del componente nutricional (Bienestarina) en el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar. Documento No 3443*. Bogotá: CONPES.
- CONPES. (2007). *Política pública Nacional de Primera Infancia "Colombia por la primera infancia". Documento No 109*. Bogotá: CONPES.
- CONPES. (2008A). *Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (PSAN). Documento No 113*. Bogotá: CONPES.
- CONPES. (2008B). *Plan Operativo Anual de Inversiones. Documento No 3478*. Bogotá: CONPES.
- DANE. (2008). *Defunciones por grupo de edad y sexo, según departamento y municipio de residencia y lista de causas agrupadas 6/ 67 CIE-10 de OPS*. Recuperado el día 21 de noviembre de 2008, de la página Web DANE: http://www.dane.gov.co/daneweb_V09/index.php?option=com_content&view=article&id=205&Itemid=119
- DNP. (1967). *Informe a la sexta conferencia de las Américas sobre la desnutrición como factor en el desarrollo socio-económico. Documento 253*. Bogotá: Departamento Nacional de Planeación.
- DNP. (1969). *Solicitud del Gobierno de Colombia al Programa Mundial de Alimentos. Primera etapa del Plan Nacional de Alimentación. Documento DNP 197-UPEC*. Bogotá: Departamento Nacional de Planeación.

- DNP. (1973). *Presupuesto nacional colombiano para programas de producción de alimentos y políticas de nutrición*. Documento DNP 1.075. Bogotá: Departamento Nacional de Planeación.
- DNP. (1975). *Plan Nacional de Alimentación y Nutrición*. Documento DNP 1.260. Bogotá: Departamento Nacional de Planeación.
- DNP. (1977). *Desmonte de la ayuda alimentaria externa*. Documento DNP 1455. Bogotá: Departamento Nacional de Planeación.
- DNP. (1980). *Plan de integración Nacional. Plan Nacional de Alimentación y Nutrición*. Documento No 1633. Bogotá: Departamento Nacional de Planeación.
- DNP. (2002). *Visión Colombia II Centenario: 2019. Propuesta para discusión*. Bogotá: Presidencia de la República y Departamento Nacional de Planeación.
- Escobar, A. (1998). *La invención del tercer mundo. Construcción y deconstrucción del desarrollo*. Bogotá: Grupo editorial Norma.
- Fajardo, L. (s. f.). Apuntes de la historia de la nutrición en Colombia. En H. Bourges, J. Bengoa & O'Donnell (Eds.), *Historia de la Nutrición en América Latina*. Recuperado el día 26 de enero de 2009, en la página Web Slan: http://www.slan.org.mx/docs/HistNut_SLAN.pdf
- FAO, CEPAL & PMA. (s.f.). *Hambre y cohesión social. Cómo revertir la relación entre inequidad y desnutrición*. Recuperado el día 21 de noviembre de 2008, de la página Web FAO: <http://www.fao.org/docrep/010/ah926s/ah926s00.HTM>
- FAO. (1992). *Declaración mundial sobre la nutrición*. Recuperado el día 6 de noviembre de 2008, del sitio web FAO: <ftp://ftp.fao.org/es/esn/nutrition/Icn-s/icnde-s.htm>
- FAO. (1996). *Declaración de Roma sobre seguridad alimentaria mundial y plan de acción de la cumbre mundial sobre alimentación*. Recuperado el día 4 de noviembre de 2008, del sitio Web FAO: <http://www.fao.org/docrep/003/w3613s/w3613s00.htm>
- Machado, A. (2003). *Ensayos de seguridad alimentaria*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- Ministerio de Salud Pública. (1970). *Informe sobre siete años de programas de nutrición en Colombia: Enero de 1963 a Enero de 1970*. Bogotá: ICBF.
- Presidente de la República. (1982). *Decreto 3190 de 1982*. Bogotá: Colombia.
- Presidente de la República. (1989). *Decreto 784 de 1989*. Bogotá: Colombia.
- Presidente de la República. (1999). *Decreto 508 de 1999*. Bogotá: Colombia.
- Presidente de la República. (2003). *Ley 812, por la cual se aprueba el Plan Nacional de Desarrollo 2003-2006. Hacia un Estado Comunitario*. Bogotá: Colombia.
- Presidente de la República. (2005). *Decreto 250 de 2005*. Bogotá: Colombia.
- República de Colombia. (1991). *Constitución Política de 1991*. Bogotá: Colombia.
- Restrepo, O. C. (2009A). El derecho alimentario como derecho constitucional. Una *pregunta* por el concepto y estructura del derecho constitucional. *Revista Opinión Jurídica*, 8, (16), 115-134.
- Restrepo, O. C. (2009B). *El derecho alimentario como derecho constitucional: La lucha contra el hambre y la desnutrición en Colombia: Entre las políticas públicas y las intervenciones jurisdiccionales*. Tesis de grado obtenido no publicado. Maestría en Derecho, Universidad de los Andes, Bogotá, Colombia.
- Ortiz, M. del R., Alvarez-Dardet, C., Ruiz, M. T. & Gascón, E. (2003). Identificación de barreras a las políticas de nutrición y alimentación en Colombia: estudio por el método Delfos. En: *Revista Panamericana de Salud Pública*. Vol 14, No 3, pp.186-192. Recuperado el día 5 de julio de 2009 en la página Web: http://rua.ua.es/dspace/bitstream/10045/4605/1/Identificacion_de_barreras.pdf
- Ortiz, M. R. (2004). *Análisis de las políticas de seguridad alimentaria de Colombia*. Tesis doctoral obtenida no publicada. Universidad de Alicante, España.
- Viera, J. A. (1977). La crisis mundial de alimentos y el tercer mundo. En: NUEVA SOCIEDAD NRO. 29 pp. 30-36. Recuperada el día 22 de enero de 2009, de URL: http://www.nuso.org/upload/articulos/304_1.pdf