

Luis Diego Vélez Gómez

Economista, Magíster en Políticas Públicas
Docente Facultad de Minas, Universidad Nacional de Colombia, Medellín
lvelez@unalmed.edu.co

Resumen

Este artículo tiene como objetivo ofrecer una serie de criterios para demostrar las ventajas del municipio en la formulación y desarrollo de la política de seguridad alimentaria y nutricional. La exposición conduce a reflexionar sobre la ganancia de esta política pública en términos de efectividad, si se toman en cuenta los factores institucionales y físico-espaciales que ofrece este nivel territorial.

Al evidenciar estas ventajas, se quiere significar que si el estado colombiano presenta un modelo político centrado en la sociedad, su manera de actuar será a través de alianzas con otros actores para producir resultados de interés colectivo como la seguridad alimentaria y nutricional.

A través de los análisis de evaluación del gasto social, tanto del departamento como de la nación, se extraen conclusiones referentes a la bondad del nivel municipal como centro de gestión de políticas sociales.

Palabras clave: seguridad alimentaria y nutricional, participación de la comunidad, políticas públicas, desarrollo local, equidad, Colombia.

INTRODUCCIÓN

El objetivo de este artículo es mostrar las ventajas que presenta el nivel local para la gestión de políticas sociales, y en particular la política de seguridad alimentaria (SAN). Al evidenciar estas ventajas, las cuales dependen de las características del modelo político vigente, se quiere significar que si el estado colombiano presenta un modelo político centrado en la sociedad, se entenderá que su manera de actuar será a través de alianzas con otros actores, para los efectos de producir resultados, que como la seguridad alimentaria y nutricional son de interés colectivo. En consecuencia, si se observa que existe un marco institucional apto para procesar políticas públicas como son los Consejos de Políticas Municipal, se entenderá que tanto los resultados de estas políticas como su esquema de gestión deben validarse con el concurso de los municipios.

Para el caso colombiano el procesador del sistema político lo constituyen las instituciones gubernamentales, como el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF), las universidades, los programas de seguridad alimentaria y nutricional de los diferentes departamentos, las direcciones seccionales y locales de salud, entre otras, las cuales, en forma directa o indirecta, participan en la formulación e implementación de una política de seguridad alimentaria y nutricional. Este artículo, a través de los análisis de evaluación del gasto social, tanto del departamento como de la nación extrae conclusiones referentes a la bondad del nivel municipal como centro de gestión de políticas sociales.

Consejos Municipales de Política Social (CMPS)

En el nivel local, nivel territorial micro, el interés está centrado en aspectos técnicos y operativos, en perjuicio de los aspectos involucrados en la formulación de las políticas. Sobre este particular, basta decir que para el caso colombiano el Sistema Nacional de Bienestar Familiar (SNBF), cuya instancia articuladora en el plano local son los Consejos de Política

Social Municipal, tiene un largo camino por recorrer para alcanzar su madurez y consolidación. Algunos obstáculos reconocidos son los siguientes:

- La falta de continuidad de los programas adoptados por los municipios.
- El bajo nivel de compromiso de las ONG's presentes en los municipios.
- La escasa capacidad administrativa y financiera de muchas entidades territoriales, pero por sobre todo la mínima incorporación del tema de la SAN en las agendas políticas de los gobernantes locales o en los planes de desarrollo municipal.

Las mayores dificultades para que los CMPS actúen como coordinadores de la política de seguridad alimentaria y nutricional están asociadas a la voluntad de los alcaldes hacia esta política pública. Esto es así porque esta voluntad cuando se logra no es sostenible debido a los continuos cambios de administración, e igualmente porque el soporte normativo de los Consejos es muy débil como base para lograr una articulación interinstitucional en la mayoría de los territorios. Sin embargo, dado que el nivel nacional agencía recursos dentro del esquema de transferencias hacia los municipios, algunos CMPS podrían tener reconocimiento como escenarios de concertación y discusión de políticas, planes y programas. Esto hace que sea imperativo el control y seguimiento por parte de la Procuraduría General de la Nación.

Adicionalmente, a las circunstancias anteriores, se suma el hecho de que el proceso de descentralización de los programas del ICBF se ve como una condición necesaria para una efectiva política de SAN, como se demuestra en la asignación para la atención a la familia en el presupuesto nacional del año 2004, en el cual al ICBF le correspondió el 94%, sólo el 5,5% se transfirió a los municipios para financiar los programas de alimentación y el 0,5% restante se destinó a la Superintendencia de Subsidio Familiar, la Red de Solidaridad, el Ministerio de Protección Social y la Presidencia (1).

En consecuencia, la condición de continuidad de una política pública como la seguridad alimentaria, está en la definición de su formulación a largo plazo, e igualmente en el diagnóstico serio de la capacidad económica e institucional de los municipios para asumir la responsabilidad de ser los garantes de los derechos básicos de la población. Para cumplir la condición anterior, se argumenta que el territorio local, no es solamente un soporte pasivo de las actividades y recursos de una comunidad, también es un conjunto organizado y complejo de potencialidades naturales, humanas e institucionales que interactúan con sus diversas actividades en forma de asentamiento. De ahí que los componentes principales de una política social a este nivel territorial serían:

- La organización institucional entendida como la capacidad de los actores locales para concebir su estilo de desarrollo y para tomar decisiones relevantes sobre sus opciones de futuro.
- La capacidad científico-tecnológica para generar innovaciones, cambios e impulsos tecnológicos.
- El sistema de valores, creencias, maneras de actuar y formas de asumir la pertinencia e identidad socio territorial.

Dado que las políticas alimentarias, por su intencionalidad son redistributivas, es decir, la provisión de servicios alimentarios y nutricionales a grupos específicos de población, no genera reducciones para otros, sino que permite dotar de condiciones básicas para la seguridad social de la población en su conjunto, se puede proponer que el gobierno departamental como responsable de la agenda consulte y participe a los gobiernos locales en asuntos como:

- La definición de la problemática de la seguridad alimentaria y nutricional local
- La generación de consensos alrededor del problema

- La definición de competencias para la financiación de la política
- La cuantificación y previsión de resultados (planeación)

En consecuencia, las competencias de formulación de políticas y distribución de recursos no se pueden reservar a los organismos centrales, dado que en el caso colombiano una política de seguridad alimentaria y nutricional debe tener como propósito disolver conflictos sociales y políticos a nivel territorial, porque hace parte de políticas humanitarias. Así, en el nivel local, gracias a la cercanía con comunidades problematizadas desde el punto de vista alimentario y nutricional, se debe generar un proceso activo de coordinación con niveles superiores de gobierno, tanto para definir objetivos como para negociar recursos.

No obstante, habrá que reconocer que cuando una política está en marco de muchos grupos, la agenda deberá contener acuerdos mínimos para su implementación, sobre estos puntos:

- La definición de métodos para corregir fallas de selección, eficacia y aplicación en la focalización de beneficiarios y en la asignación de recursos.
- El establecimiento de relaciones claras entre las organizaciones participantes en la ejecución de la política.
- La medición de beneficios e impactos mediante la aplicación de un sistema de evaluación del seguimiento.
- La definición de coberturas poblacionales en función del riesgo humanitario de niños, madres lactantes, ancianos y desplazados.
- La identificación de factores que limitan el impacto político de la seguridad alimentaria y nutricional.

Los acuerdos anteriores mostrarán más eficacia, si se cumplen de manera relativa y diferencial, de regiones

con centros de poder competentes para la toma de decisiones y algún nivel de desarrollo o de regiones apartadas, que si se dirigen desde el nivel nacional, porque el sentido de las prioridades es otro. De ahí, la importancia de los temas de autonomía y equidad territorial.

En consecuencia, toda propuesta, concretada en el desarrollo local, deberá caracterizarse por ser el resultado de las decisiones que para el mejoramiento de un territorio en su conjunto y de la calidad de vida de sus habitantes, toman los actores locales. También inciden en ello otras decisiones tomadas en diversas escalas (regional, nacional e internacional), característico del desarrollo local e imprescindible, es la actuación y liderazgo de los agentes locales y la preeminencia de sus decisiones (2).

El municipio como unidad básica de gestión

Si se ha optado por el desarrollo local como núcleo de la propuesta de seguridad alimentaria y nutricional, la implementación de las estrategias deberá pasar por algunas de las siguientes consideraciones:

- La diversidad y riqueza natural y cultural de todas las localidades, municipios regiones y subregiones del departamento generan oportunidades, muchas veces desatendidas o desaprovechadas, en razón al desconocimiento de las características del territorio o de la idiosincrasia de sus habitantes.
- El modelo de desarrollo actual, centralizado y concentrado, ha sido incapaz de irradiar los beneficios y oportunidades del desarrollo por fuera de la ciudad central. Esta centralidad se manifiesta actualmente en inequidad, pobreza, exclusión y marginalidad para el resto de los departamentos. Por lo tanto, la tendencia al desarrollo macrocefálico de los departamentos puede manifestarse en el corto plazo en nuevas expresiones de marginalidad, para lo cual se exigen políticas y

acciones que promuevan otros desarrollos locales y subregionales.

Tomar en cuenta estas consideraciones implica transferir autoridad para planear, tomar decisiones y administrar funciones publicas que antes se ejercían desde el nivel nacional. Resulta entonces imprescindible la modificación de las relaciones entre el centro y las unidades territoriales, lo cual exige, en el nivel operativo, desarrollar instrumentos fiscales, políticos y administrativos para generar cambios de responsabilidad entre organizaciones nacionales y las propias organizaciones territoriales (3).

Lo anterior supone educar a los municipios para la autonomía en el manejo de su propio destino; desde luego, sin perder la perspectiva de la rendición de cuentas. Por lo tanto, la definición de nuevas fuentes de ingresos locales deberá estar asociada a estas nuevas responsabilidades.

El desarrollo local y subregional, como núcleo de la propuesta de futuro para los departamentos, deberá ser congruente con los principios adoptados desde el comienzo del proceso del Plan Estratégico de Antioquia (4), desde los siguientes enfoques:

- En lo social, dado que la dimensión local favorecerá la construcción de una sociedad incluyente y equitativa.
- En lo político, por considerar la vida local como el eje de las políticas publicas, se permitiría la cercanía entre el estado municipal y la sociedad, además se favorecería la gobernabilidad.
- En lo económico, porque el trabajo desde lo local posibilitaría el aprovechamiento de los recursos propios, el surgimiento de emprendimientos locales y la conformación de cadenas productivas.
- En lo ambiental, porque las prácticas sociales locales propiciarían el uso adecuado y el control de los recursos disponibles y el ambiente.

- En lo territorial, porque las relaciones locales favorecerían los sentimientos de arraigo, pertenencia, y equidad territorial.
- En lo comunicacional, las comunidades locales se construyen a través de procesos de información recogida socialmente y de comunicación pública (5).

Por lo tanto, basar el desarrollo de las políticas alimentarias de los departamentos en procesos locales y subregionales implica un cambio de paradigma, tanto para la subregión central como para las otras subregiones. En el caso de la primera, que gravita en torno a la dinámica urbano-industrial de la ciudad capital y cuyas oportunidades se derivan de riquezas culturales y activos instalados, un proceso de desarrollo local requeriría de acciones estratégicas de acuerdo con las nuevas oportunidades y demandas de la economía mundial.

Se trata, no sólo de aprovechar y mejorar condiciones y capacidades acumuladas en procesos de planeación estratégica, ordenamiento territorial, inversión de capital, sino de aprovechar las potencialidades en sectores dinámicos como la cultura, la salud, la investigación, los servicios, el turismo de negocios, las confecciones, la moda, y la industria liviana, entre otros. Igualmente, de incursionar en campos más promisorios de la economía global como las telecomunicaciones y la energía, los servicios y la industria del software; todo ello sin desatender las terribles consecuencias que la crisis humanitaria de otros territorios producen en la ciudad capital. Para tal caso, en las subregiones, el nuevo paradigma contempla un conjunto de estrategias que incluyen procesos de mayor envergadura.

Las estrategias subregionales

En un proceso participativo, habrá que capitalizar el direccionamiento del Plan Estratégico para identificar y construir las directrices que enmarcan las acciones

y proyectos que permitirán hacer realidad la visión definida para Colombia en el año 2019 (6).

Las siguientes directrices constituyen una carta de navegación para orientar políticas y acciones de los diferentes actores de los departamentos (7).

1. Integrar y articular territorialmente a los departamentos.

Significa hacer de los departamentos unas regiones equitativas que se integren internamente en sus aspectos territoriales, sociales, culturales, económicos y político-administrativo, de tal manera que sean competitivos, sostenibles y atractivos, con el fin de que participen en los flujos económicos nacionales y mundiales.

2. Promover el cambio para un desarrollo humano equitativo y sostenible.

Significa elevar, de manera equitativa y permanente, la calidad de vida de las personas, buscando su mejoramiento continuo en la satisfacción, tanto de las necesidades humanas fundamentales: salud, educación, nutrición, seguridad, vivienda, recreación y justicia, como las asociadas con el desarrollo personal y social.

3. Evitar el desplazamiento forzado y su consecuente desastre humanitario.

Esta directriz supone:

- Ampliación de oportunidades relacionadas con la seguridad alimentaria y nutricional, salud y educación.
- Educación integral y pertinente para la libertad y el trabajo, en condiciones de sostenibilidad, y en el marco del reconocimiento a habitar un territorio.
- Promoción de la salud con criterios de equidad, universalidad, eficacia y eficiencia.
- Fortalecimiento de la identidad territorial, mediante el reconocimiento del territorio en sus dimensiones física, política, cultural y ambiental para asegurar

el compromiso de sus habitantes con su propio desarrollo.

- Equidad social y territorial mediante la reorientación de los esfuerzos de inversión pública y privada para el desarrollo de aquellos grupos, localidades y subregiones con mayores carencias.
- Promoción de dinámicas de desarrollo, a partir del aprovechamiento sostenible, racional y eficiente de las potencialidades diferenciales de los territorios.
- Políticas alimentarias y nutricionales para la población desplazada.

4. Revitalizar las economías subregionales.

Significa movilizar a las comunidades subregionales hacia un modelo de desarrollo fundamentado en la democracia económica, la equidad social, el equilibrio territorial y la sostenibilidad ambiental; orientado a recuperar la dignidad del trabajo honesto de todas las artes, oficios y profesiones, a efecto de generar riqueza y bienestar para toda la población. Esta deberá ser una estrategia principal que incluya la reconstrucción del tejido social (8).

En esta dirección preservar y desarrollar el capital social, para garantizar la cohesión y crear las condiciones para un desarrollo armónico, deberá ser un propósito permanente. Lo cual equivale a crear una plataforma de confianza que incluye los siguientes elementos (9):

- Fortalecimiento de la red de instituciones públicas y privadas, así como su relación con la población.
- Mejoramiento de la gestión pública.
- Fortalecimiento de los procesos de información y comunicación contruidos socialmente,

como medio para promover el desarrollo local y regional.

- Estrategias de pedagogía social que vinculen el sistema educativo, los medios de comunicación, las empresas y las organizaciones gremiales y ciudadanas, hacia la formación cívica y la construcción de una ética civil.
- Promoción y estímulo a la participación ciudadana, así como a las iniciativas de cooperación pública y privada.
- Fortalecimiento de mecanismos adecuados para hacer justicia transparente, equitativa y expedita.
- Procesos de negociación, pactos y acuerdos humanitarios, construcción de paz y reconciliación.
- Reconocimiento, respeto y valoración de las diversas identidades culturales y articulación en torno a una propuesta común de región.
- Tratamiento de acuerdo al carácter específico de las micro regiones.

5. Construcción de una paz incluyente y participativa

Esta estrategia supone (10):

- Fortalecimiento de la gobernabilidad con participación democrática
- Solución política del conflicto armado, haciendo de los departamentos un laboratorio de paz.
- Promoción de la educación y cultura de paz en las diferentes subregiones.
- Construcción de un modelo de desarrollo a escala humana.

Conclusión

Es necesario comprender la organización y los métodos de participación de las comunidades municipales a efecto de rescatar y adaptar la diversidad de sus sistemas de producción en la ruta de la competitividad

local. Igualmente es imperativo percibir sus ambientes físico-espaciales para propiciar transacciones entre los actores involucrados en su desarrollo a efecto de dotar de significado real a los objetivos de la vida local. Actuar de esta manera es hacer efectiva la máxima de Tocqueville “El Municipio es el taller de la Democracia” (11).

Referencias

1. Misas AG. Evaluación del gasto y la política social, 2005: informe financiero. Bogotá: Contraloría General de la República; 2006.
2. Barreiro Cavestany F. Desarrollo desde el territorio: a propósito del desarrollo local. Santiago de Chile: Red de Desarrollo Económico Local, REDEL; 2000.
3. Vera Bermejo JL. El estado contra Los municipios. Madrid: Instituto de Estudios de Administración Local; 1988.
4. Escuela de Gobierno y Políticas Públicas Guillermo Gaviria Correa. El desarrollo local en Antioquia. Medellín; 2005.
5. Antioquia. Departamento de Planeación. Plan de desarrollo: 2004-2007: Antioquia nueva, un hogar para la vida. Medellín: Gobernación de Antioquia; 2004.
6. Colombia. Departamento Nacional de Planeación. Visión Colombia: 2019. Bogotá; 2005.
7. Antioquia. Gobernación. Consejo Rector del Planea. El desarrollo local y regional para Antioquia. Medellín; 2005.
8. Grupo de Economía de la Salud. Observatorio de la seguridad social. Medellín: Universidad de Antioquia; 2005.
9. Fondo Monetario Internacional. Good governance: the IMF role. Washington; 1998.
10. Von Foerster H. Conferencia dictada en la Universidad Nacional de Colombia; Medellín; 2002.
11. Gómez Buendía H. ¿Para dónde va Colombia? Bogotá: Tercer Mundo Editores; 2001.