

Las políticas públicas frente a las realidades sociales para la superación de la pobreza*

Diego Hernández García⁸⁷

José Fernando Muñoz Ospina⁸⁸

RESUMEN

El análisis cualitativo de las políticas públicas frente a las realidades sociales, surge dentro de la investigación denominada ***“Limitaciones en las libertades y derechos causantes de condiciones de pobreza de estratos 1 y 2 en la ciudad de Manizales”***, - realizada por los Grupos de Investigación en Medio Ambiente y Desarrollo, y Derecho y Sociedad de la Universidad de Manizales, clasificados ambos en categoría “A” de COLCIENCIAS, como una necesidad para entender cómo se dinamizan las políticas públicas, es decir realizar una mirada desde el metaderecho, a partir del referente teórico de Amartya Sen en relación con los funcionamientos que tiene o puede adquirir una persona como dotación de capacidades (empleo, educación, salud, vivienda, alimentación y nutrición), que a su vez son derechos fundamentales para la superación de la pobreza.

En este sentido, las políticas públicas deben ser garantes de los derechos fundamentales no solo a partir de sus planteamientos sino de sus realizaciones, entendidas éstas, como todos aquellos componentes que permiten lograr la eficiencia y eficacia de las mismas. Es por ello, que ante la cada vez más creciente brecha entre ricos y pobres, que indiscutiblemente se constituye en una vulneración a la dignidad y a los derechos, hace que la realidad de los acontecimientos cotidianos cuestione la relevancia que las políticas públicas tienen para la superación de las condiciones de pobreza.

El análisis se nutre a partir del referente teórico de Sen y se complementa con los relatos obtenidos en los grupos focales de los barrios El Tachuelo, Villahermosa, Solferino y Bajo Corinto de la ciudad de Manizales

Palabras Claves: Política Pública, Metaderecho, Vulneración, Dignidad, Derechos fundamentales, Empleo, Educación, Salud, Vivienda, Alimentación y Nutrición.

ABSTRACT

Public policies against social realities for overcoming poverty

The qualitative analysis of the public policies regarding the social reality arises in the research called “limitations in freedom and rights that cause poverty conditions in the socioeconomic strata 1 and 2 in Manizales” which Law and society research groups at Universidad de Manizales, both of them classified in category a by COICENCIAS, as a need to understand how public policies are made dynamic, in other words, to take a

* Fecha de recepción Octubre 1 de 2010. Fecha de aceptación: Octubre 15 de 2010

87 Licenciado en Educación Ambiental, Especialista en Gestión de Proyectos de Desarrollo con Enfoque Socio-Humanístico, Magíster en Educación Docencia. Magíster en Desarrollo Sostenible y Medio Ambiente, Docente e Investigador del Centro de Investigación en Medio Ambiente y Desarrollo de la Universidad de Manizales.

88 Administrador de Empresas, Docente Uniandina de Pereira, tutor maestría virtual en Desarrollo Sostenible y Medio Ambiente. Universidad de Manizales

look from Met low, taking as a starting point Amartya Sen theoretical reference regarding the functioning that somebody has or may acquire as a kind of ability provision complements, education, health, housing, food and nutritious that are at the same time fundamental rights to overcome poverty.

In this sense, the public policies must guarantee fundamental rights not only in the 4th analysis but also in their objectives, which are understood, as all those components that permit to achieve their account the growing breach between the rich and the poor, that indisputably become violation of dignity and rights, it makes the reality of every day events question about the importance that public policies have in overcoming poverty conditions.

The analysis is enriched from Sen's theoretical reference and is supplemented by the accounts gathered in the focal groups of the neighbourhoods: El Tachuelo, Villa Hermosa, Solferino, y Bajo Corinto de la ciudad de Manizales.

Key Words: Public policy, Met law, violation, Dignity, Fundamental Rights, Employment, Education, Health, Housing food and Nutrition

Las políticas públicas frente a las realidades sociales para la superación de la pobreza

Dentro de la investigación desarrollada, el análisis de las políticas públicas frente a las realidades sociales para la superación de la pobreza, se centra en el impacto que éstas tienen respecto a las manifestaciones de las necesidades básicas de la población, la competencia de las mismas como fundamento para el paulatino aseguramiento de los derechos humanos y la garantía que deben ofrecer para el desarrollo social del país. Se trata entonces de realizar una mirada desde el metaderecho.

En términos de (Sen 2002), los metaderechos son definidos como ***“el derecho a tener políticas p(x) que persigan genuinamente el objeto de hacer realizable el derecho a x”***. Es decir que además del reconocimiento abstracto o institucional de un derecho, se tiene el derecho a que se definan las políticas públicas necesarias para su satisfacción.

La demanda de satisfacción a las necesidades sociales, hace que los gobiernos adopten medidas mediante la implementación de normas, planes, programas, proyectos y actividades que a su vez se convierten en políticas de desarrollo, toda vez, que apuntan a garantizar en términos de equidad e igualdad, acceso a toda la población a ***“funcionamientos”***⁸⁹, trascendentales como empleo, salud, educación, vivienda, seguridad, entre otros, que son vitales y se establecen como derechos fundamentales para el desarrollo del ser.

⁸⁹ Funcionamientos: en términos de Sen son “estados o acciones que puede obtener una persona para vivir bien, es decir “las cosas que logra hacer o ser al vivir”.

De acuerdo a nuestro contexto nacional, lo prescrito en la **Constitución Política, artículo 13⁹⁰**, nuestros gobernantes tienen que comenzar a pensar que el Estado, sin hacer desaparecer la función económica, no solo se redefine económicamente, sino también debe redefinirse socialmente, es decir, referirnos a la pobreza en Colombia (contexto general de esta investigación) desde la perspectiva de (Amartya Sen 2000) no es simplemente un asunto de denegación al acceso de determinados bienes y servicios, también lo es, que se hagan nugatorios los derechos de los individuos a la participación, a la cultura, a la igualdad material, al libre desarrollo de la personalidad, a la libertad de conciencia y respeto de la dignidad humana, a la pronta justicia, y en general a la satisfacción de los derechos fundamentales y sociales. Pobreza es que estos derechos no se salvaguarden por parte del Estado, que no se adopten las decisiones y las acciones políticas o que no se hagan las erogaciones económicas necesarias para la atención de las necesidades sociales.

En este sentido, las políticas públicas juegan un papel preponderante como herramientas que tiene el estado para establecer los lineamientos del desarrollo, por ello es importante comprender el concepto de "Política Pública" y determinar la importancia de las mismas dentro del funcionamiento del estado.

Tal como señala (Alcántara 1995) **"Las mismas (políticas) se consideran como determinados flujos del Régimen Político hacia la sociedad"**. Son concebidas como "Productos del Sistema Político" no deben entenderse como partes exógenas del mismo, si no constitutivas a las acciones o de los resultados de las actuaciones de los elementos formalmente institucionalizados del sistema Político adscrito al ámbito del estado en otras palabras se puede decir que: **Las Políticas Públicas** son las acciones de Gobierno, es el Gobierno en acción, que busca cómo dar respuesta a las diversas demandas de la sociedad. Como señala (Chandler y Plano 1998), se pueden entender como **"Uso estratégico de recursos para aliviar los problemas Nacionales"** es decir, extraer recursos de la sociedad para volver a colocarlos en ella.

En términos generales, las políticas públicas según (Peteres 1982) son **"El conjunto de actividades de las instituciones de Gobierno, actuando directamente o a través de agentes, y que van dirigidas a tener una influencia determinada sobre la vida de los ciudadanos"**.

Mediante las políticas públicas se pretende garantizar la igualdad y equidad de la población mediante el logro de mínimos vitales de bienes fundamentales, así mismo, **"El reconocimiento de los derechos sociales fundamentales, debe ser parte de las políticas sociales,**

90 Artículo 13: "El Estado promoverá las condiciones para que la igualdad sea real y efectiva y adoptará medidas a favor de grupos discriminados o marginados...",

pues como lo plantea Sen las políticas económicas y sociales tienen un efecto directo sobre el bienestar humano”.

En el análisis de las políticas públicas frente a las realidades sociales en esta investigación se trata de establecer cuál es la coherencia entre las políticas públicas y los funcionamientos que efectivamente las comunidades de los barrios Tachuelo, Villahermosa, Solferino y Bajo Corinto de la ciudad de Manizales, logran tener como mínimos vitales para el trabajo, la educación, la salud, la vivienda, la alimentación y nutrición, en la búsqueda del desarrollo individual y colectivo de estos grupos sociales.

Empleo, educación, salud, vivienda y alimentación y nutrición una mirada desde las políticas públicas y las realidades sociales

EMPLEO: Los factores que han incidido en el desarrollo de las políticas públicas, se deben fundamentalmente a cambios ideológicos sobre las teorías de desarrollo que se aplicaron en el país a comienzos de la década del 90, según el documento la revolución pacífica (1990), el estado implementó modalidades e instrumentos de acción que direccionaron la economía hacia la libre acción de los individuos (liberalismo), la constante búsqueda de la eficiencia y la equidad, y sobre todo teniendo en cuenta un impacto más general.

Posteriormente, se podrían enumerar diferentes fenómenos que han incidido en la formulación de políticas públicas en materia de empleo y desempleo, tal es el caso citado por la CEPAL (2000) **“El rápido y masivo ingreso de las mujeres al mercado de trabajo es uno de los hechos más relevantes de los últimos 20 años en América Latina. Sin embargo, sus efectos no han sido asumidos plenamente por las políticas públicas. La mayor presencia de las mujeres en el trabajo remunerado está cambiando las relaciones entre los géneros y ha contribuido en buena medida a superar la pobreza”.** Si bien es cierto que el mayor acceso de la mujer al mercado laboral es manifiesto, el mismo no se realiza garantizando empleos dignos, permanentes y salarios justos, que permita en términos de equidad de género pensar que los elementos citados estén garantizando mejoramiento en las condiciones de pobreza, por el contrario, la inclusión de la mujer en el mercado laboral incrementa las labores de la misma frente a los hombres y de cierta manera puede estar contribuyendo al desmembramiento familiar, con lo cual en muchos casos, se ve comprometido el normal crecimiento y desarrollo de la población infantil.

Otro de los hechos que ha generado cambios en las políticas sobre el empleo y el trabajo es la inserción del mercado laboral nacional a un

mercado global, tal como se presentó durante el periodo de gobierno de 1990 y 1994, y que prevalece hasta nuestros días. La política de apertura vivida en el periodo referenciado y apoyada por organismos internacionales, en especial del Banco Mundial, el cual en 1990 (Ramírez 1990), publicó El Informe sobre Desarrollo Mundial, en el que se exponían dos estrategias para la disminución de la pobreza: 1) promoción de un crecimiento basado en el uso intensivo de la mano de obra mediante la apertura de las economías y la inversión en infraestructura y 2) mejoramiento del acceso de los servicios sociales a la población más pobre, esto añadido al hecho antes mencionado, la inserción de la mujer al mercado laboral, apoyaron de manera significativa la construcción de La Carta Magna del 91 en materia de empleo y trabajo.

Es así, como la Constitución Nacional en el título II, artículo 25 establece el trabajo como un derecho y obligación social, con la especial protección del estado, para un trabajo digno y justo.

Es notorio en las comunidades objeto del presente estudio cómo una gran cantidad de mujeres se encuentran empleadas, particularmente en oficios primarios, es decir, aquellos que no demandan una cualificación amplia para el cumplimiento de las labores asignadas. Estos empleos en términos generales, no posibilitan adecuadas remuneraciones y tampoco brindan desde el punto de vista legal protección en salud y riesgos profesionales.

Pero esta situación no solo se presenta en la población femenina, de igual manera ocurre con los hombres y aún mas grave con la población infantil y de adultos mayores, en donde se evidencia que los empleos en términos contractuales, de garantías prestacionales, de horarios de trabajo y de salario, entre otros aspectos, distan mucho de garantizar la protección al derecho manifiesto en el artículo 13 La Carta Constitucional en materia de dignidad y justicia.

Adicionalmente, a esta situación, se suma la inestabilidad laboral y la tramitología para acceder al empleo o a la formación de negocios. Con respecto a los trámites para la afiliación a la salud, éstos se convierten en un obstáculo permanente para lograr empleos en algunas empresas, ***“Entonces, lo que luego hacen es que, pedirle documentos o copia de los documentos y bueno una cosa y otra para afiliarlos a un seguro y uno pues, como pobre lo primero que hace es vincularse al SISBEN y luego a una ARS o sea al régimen subsidiado, ... escasamente si lo dejan 4 o 6 meses es mucho, y entonces ya”***. Grupo focal 2⁹¹

Es una preocupación para algunas personas que la vinculación a empleos temporales no les garantiza la permanencia en un sistema

91 Grupo Focal 2: barrio Villahermosa, Comuna Ciudadela del Norte, Ciudad de Manizales

de afiliación a salud, bien sea en régimen contributivo o régimen subsidiado, ya que por ejemplo para una persona que se desvincule de una Administradora de Régimen Subsidiado (ARS), para afiliarse a una Entidad Promotora de Salud (EPS), por que la empresa que lo contrata así lo exige, y no se le garantiza una larga permanencia en el empleo, le podría ocasionar la pérdida de protección en salud, ya que afiliarse nuevamente a una ARS depende de la disponibilidad de cupo en ésta.

En referencia a la formación de negocios, en la actualidad el gobierno nacional promueve programas de emprendimiento empresarial que propician la creación de empresa, mediante la obtención de créditos blandos y capacitación a los emprendedores.

Pero ello parece no ser suficiente debido a que no toda la población tiene la posibilidad de acceso a estos programas **“...y qué nos ganamos nosotros, qué es la pelea de nosotros con el municipio, con las administraciones, con todas las administraciones que han venido acá,... porque es que no nos ganamos con que la gente den unos cursos de 3 o 6 meses y vuelven y lo sueltan y qué, nada están haciendo.”** GF 2.

Tal como lo expresa el informante, los programas de emprendimiento a los que han tenido acceso no les ha permitido ir más allá de la adquisición de conocimientos, con lo cual, si bien es cierto que ello es importante, no se puede pensar en establecer un negocio, ya que no disponen de los recursos económicos suficientes, ni de la capacidad de endeudamiento indispensable para que los organismos que promueven estas políticas puedan otorgar los créditos necesarios.

Los programas para mejorar la situación laboral han estado encaminados a la capacitación y formación en artes y oficios, pero estos programas se quedan allí, donde la sola capacitación no soluciona la problemática existente, aunque existen programas de financiación de empresas, capital semilla, comercialización de productos, asociaciones de trabajo entre otros, estos no garantizan la continuidad de los procesos debido a que las exigencias de los mismos, excluyen a amplios sectores de la población, como los del grupo focal del barrio Villahermosa, que en términos generales aducen no tener la capacidad de acceso.

También es evidente que los programas para mejorar las condiciones de empleo no llegan a todos los grupos sociales, como es el caso de la vereda Bajo Corinto, que hace parte de la franja periurbana de la ciudad de Manizales **“No hay ningún programa de nada, el único programa que hay es el de escuela, que hacen las reuniones si o no, cuando hacen las reuniones así no más de la acción comunal...”** Grupo Focal 4⁹²

92 Grupo Focal 4: Vereda Bajo Corinto, Corregimiento El Manantial, Ciudad de Manizales.

Para que la política pública sea efectiva y eficaz deberá ser accesible a toda la población. Al respecto estas medidas deberán en lo posible contemplar la oportunidad que debe tener toda la población para que la política como tal sea efectiva y eficaz, al respecto (Singer 1999), explica que ***“una auténtica igualdad de oportunidades supone que todas las personas tienen las mismas ventajas de acceder a los beneficios del desarrollo, en un enfoque de necesidades”***.

En Colombia, el empleo se ha convertido en una de las principales problemáticas a resolver no solo para las personas con una formación académica superior, tecnológica, técnica profesional, técnica, si no también, para aquellas personas que no la poseen, debido a factores como: carencia de oferta laboral, insuficientes estímulos para la creación de empresas de base tecnológica direccionadas hacia las producciones de bienes y servicios enfocadas hacia el aprovechamiento de oportunidades del mercado, factores económicos en aspectos financieros y tributarios difíciles de cumplir para vastos sectores de los grupos sociales menos favorecidos que les impide acceder a créditos para la inversión empresarial, exceso de trámites para la conformación de empresa, desconocimiento de oportunidades, insuficiente formación en competencias laborales específicas.

Educación: La política educativa de Colombia, es importante contextualizarla en el marco de la reflexión internacional, ya que ésta ha servido como parámetro y fundamento de las distintas reformas educativas desarrolladas en el país.

En los últimos años numerosos países han emprendido políticas educativas que a través de diversas reformas permitieron realizar acciones de tipo administrativo, curricular, pedagógico y presupuestal, con resultados importantes a nivel de cobertura, calidad y eficiencia del sistema educativo (educación y cultura del segundo congreso pedagógico nacional 1997). Entre estas se pueden mencionar las realizadas en ***“Estados Unidos (1983-1986), Francia, (1989), Japón (1987-1989), Inglaterra (1988) y España (1986 -1991). En Latinoamérica también se han adelantado políticas y reformas educativas que han mejorado el servicio educativo de naciones como Chile, Venezuela, México, Argentina”***

Estas políticas han comenzado su trayectoria reconociendo las deficiencias del sistema educativo, en cuanto a sus logros y avances, en aspectos específicos como mayor expansión, incremento en el gasto e inversión en la educación.

Es así, como a nivel mundial y particularmente en América Latina surgió la necesidad de hacer frente a la pobreza sobre la base de la teoría de capital humano, en términos de competitividad y productividad como el mejor paradigma para justificar la inversión en la educación como inversión social y productiva a la vez.

Con La Constitución del 91, se abrió el panorama en el País para emprender reformas que posibilitaran el desarrollo de nuevas visiones, con un gran énfasis en la recuperación de la dignidad del ser humano, a partir de los diversos mecanismos de participación ciudadana. Indudablemente el articulado que quedó plasmado permitió la formulación de la reforma educativa consagrando la educación como **“derecho fundamental, las libertades de enseñanza, aprendizaje, investigación y cátedra y el establecimiento de la educación básica obligatoria de nueve años, la autonomía universitaria, la regulación de la educación por parte del Congreso de la República; la administración y financiación, como responsabilidad conjunta de la nación, los departamentos y los municipios; el respeto a la identidad cultural de todos los colombianos en igualdad de oportunidades y los derechos políticos de los educadores y demás servidores públicos”**.

Lo anterior da inicio a un proceso de fortalecimiento al sector educativo en términos de cobertura, calidad, disponibilidad presupuestal, permanencia en el sistema, formación en competencias, accesorios complementarios como restaurante escolar, paquete educativo, seguro escolar, gratuidad de la educación, dotación de uniformes; eficiencia en el manejo del recurso humano y logístico que tienen que ver en esencia con la racionalización de recursos y fusión de establecimientos; como también en la necesidad de fortalecer los programas de educación de adultos con un énfasis en la formación para el trabajo.

En tal sentido se da la percepción para algunas personas de que las políticas están facilitando los procesos de formación en los diferentes niveles educativos **“más facilidades para estudiar no puede haber, hasta la comida se la están regalando a los estudiantes, paquete escolar, no les están cobrando matrícula, si no quiere estudiar, si no estudia es porque no quiere”**. GF 2.

Sin embargo la realidad social de muchas familias aún del mismo sector, evidencia posiciones de reflexión contrarias al planteamiento esbozado.

Ellas se fundamentan en aspectos tales como la incapacidad de pago, por ejemplo en lo que se refiere al restaurante escolar, al pago de talleres, el complemento de útiles e implementos educativos, transporte, entre otros, **“exigen varios, uniforme de diario y educación física y cuesta como cuatrocientos mil pesos, de donde vamos a sacar esa plata.. En Alto Bonito hay paquete escolar también se los dan, cuadernos, borradores, lápices. No es suficiente, necesitan más del paquete escolar. Les piden hasta 16 cuadernos.”** GF 4, que si bien para determinados sectores sociales la erogación no corresponde a una cuantía importante, en grupos donde el ingreso familiar no es estable y/o suficiente, conllevan finalmente a que los padres retiren a los estudiantes o no los matriculen.

Tal situación impide que las medidas que pretenden frenar la deserción escolar y optan por garantizar la permanencia en el sistema y la cobertura, sean ineficaces e ineficientes, debido a que factores endógenos a las familias como el empleo y el ingreso, por mencionar algunos, los cuales juegan un papel preponderante en las oportunidades de formación de la población infantil y juvenil, que a mediano y largo plazo se constituirán en el capital intelectual que soportará el desarrollo del país.

Con relación a lo anterior, (Sen 1999) menciona que ***“La calidad de la niñez tiene importancia no sólo para lo que pase en la niñez sino también para la vida futura”*** Es evidente que las capacidades que se pueden disfrutar en la adultez, están directamente relacionadas con la experiencia vivenciada en la niñez, para que tengan una vida más rica, tranquila, con menos problemas, ya que una niñez segura en sus primeras etapas de desarrollo puede aumentar las habilidades y competencias para vivir.

De la misma manera Amartya Sen (1999), argumenta que las inversiones en educación para la infancia ***“son importantes por su propio derecho debido a que ellas abren el camino para toda una vida de mejor salud, desempeño mental y físico y de productividad”*** conllevando a la generación de capacidades en los niños y jóvenes para aprender a ganarse la vida y a ser económicamente productivos.

La generación de capacidades para la vida está estrechamente relacionada con la calidad del proceso educativo y las competencias que éste genere en el estudiante. En este sentido, es necesario pensar en currículos contextualizados a la realidad de los estudiantes y las regiones, ya que los escenarios sociales, históricos y las necesidades formativas se van modificando por razones de transformación de los sistemas productivos y los modelos de socialización, lo que conlleva a pensar en enfoques de aprendizaje totalmente distintos a los que la escuela tradicionalmente ofrece, buscando tener instituciones más eficientes, equitativas, justas y democráticas, que eviten el fracaso académico.

También es manifiesto que las políticas enfocadas a garantizar la continuidad del proceso educativo, en la formación para el trabajo y la formación profesional, no están llegando plenamente a los jóvenes estudiantes, por varios factores entre los que se pueden citar, la incapacidad económica para acceder a los programas, la limitada oferta de cupos en la educación técnica, tecnológica y superior, las exigencias a veces difíciles de cumplir para acceder a becas y créditos educativos, las condiciones familiares que ejercen presión sobre la necesidad de generar ingresos inmediatos, entre otros, hacen que como lo manifiesta el informante del barrio Villahermosa ***“faltan condiciones para garantizar el derecho a la educación”*** GF 2, y como lo plantea Sen ***“tener derecho a la educación equivale a disfrutar de libertades”***, según el planteamiento de Sen y dentro de la premisa que el empleo

y la educación son pilares fundamentales para la competitividad y el desarrollo, se presume, que en la medida en que una persona pueda acceder a la educación, tendrá mayores posibilidades de obtener otros funcionamientos que le permitan una mejor calidad de vida.

SALUD: En el contexto de las políticas públicas en salud, la Organización Mundial de la Salud, ha venido promoviendo desde su creación en el año de 1948, que “todos los pueblos puedan gozar del grado máximo de salud que se pueda lograr”. Teniendo en cuenta que la salud contempla en su conjunto el bienestar físico, mental y social, y no solamente la ausencia de afecciones o enfermedades.

La salud consagrada universalmente como un derecho fundamental, se constituye a su vez según Sen (2000), **en una capacidad básica** y se entiende esta situación, a partir, de la necesidad de disponer de los recursos necesarios para prevenir o curar la enfermedad tales como: la complejidad de los niveles de atención, la disponibilidad científica y tecnológica, la disponibilidad para brindar cobertura, el personal capacitado y suficiente, la adecuada infraestructura física y red hospitalaria, es decir en términos generales una adecuada infraestructura en este sector.

En Colombia las políticas en salud tienen connotaciones diferentes antes y después de la Constitución de 1991, debido a que antes del referente mencionado se hablaba en términos de salud pública para posteriormente hacerse desde la seguridad social en salud; ello ya tiene sus implicaciones, y una esencial radica fundamentalmente en la responsabilidad y función que cumple el estado como ente legislador y regulador.

Es importante detallar históricamente el origen del actual modelo, del cual podría decirse inicialmente, que empieza a gestarse en el año de 1986 con la ley de la descentralización administrativa en los gobiernos de Belisario Betancur y Virgilio Barco (1982-1986 y 1986-1990) respectivamente. Luego la Constitución Política de Colombia de 1991, como se mencionó anteriormente y dentro del proceso de transformación administrativa del estado (Descentralización administrativa), cambia el sentido en el manejo de las políticas de salud al no incorporar el concepto de salud pública en el cual la responsabilidad del estado es total como garante de la salud de toda la población y pasa a hablarse de Seguridad Social en la cual la responsabilidad del estado es compartida con organizaciones privadas.

Este cambio toma fuerza jurídica a partir de lo establecido en los artículos 1, 47, 48, 49 de la Carta Constitucional en los cuales y de una manera muy general, podría decirse que a partir de la consagración del País como un Estado Social de Derecho, se pretende solidificar el sistema de salud mediante la seguridad social como un servicio de carácter obligatorio que se debe prestar bajo la dirección, coordinación y control

del Estado, garantizando el derecho irrenunciable a la seguridad social de todos los colombianos y estableciendo como fin último la atención de la salud y el saneamiento ambiental como servicios públicos a cargo del Estado, garantizando de esta manera el acceso a los servicios de promoción, protección y recuperación de la salud.

Para ello se consagran en la ley 100/93 los principios de: **eficiencia** es la mejor utilización social y económica de los recursos administrativos, técnicos y financieros disponibles para que los beneficios a que da derecho la seguridad social sean prestados en forma adecuada, oportuna y suficiente; **universalidad** es la garantía de la protección para todas las personas, sin ninguna discriminación, en todas las etapas de la vida; **Solidaridad** Es la práctica de la mutua ayuda entre las personas, las generaciones, los sectores económicos, las regiones y las comunidades bajo el principio del más fuerte hacia el más débil. Es deber del Estado garantizar la solidaridad en el régimen de Seguridad Social mediante su participación, control y dirección del mismo. Los recursos provenientes del erario público en el Sistema de Seguridad se aplicarán siempre a los grupos de población más vulnerables; **Integralidad** Es la cobertura de todas las contingencias que afectan la salud, la capacidad económica y en general las condiciones de vida de toda la población. Para este efecto cada quien contribuirá según su capacidad y recibirá lo necesario para atender sus contingencias amparadas por esta Ley; **Unidad** Es la articulación de políticas, instituciones, regímenes, procedimientos y prestaciones para alcanzar los fines de la seguridad social y **Participación** Es la intervención de la comunidad a través de los beneficiarios de la seguridad social en la organización, control, gestión y fiscalización de las instituciones y del sistema en su conjunto.

Ha sido entonces, una constante de los gobiernos tratar de fortalecer, difundir, y aplicar la ley, y los correspondientes programas que la operativizan para que la población tenga conocimiento total sobre la misma y en consecuencia, de alguna manera se afilien a un régimen de salud bien sea contributivo, es decir haciendo los aportes económicos correspondientes, o subsidiado, otorgado por el estado con una contribución de los afiliados a través una aseguradora de régimen subsidiado, tal y como lo describe un informante del barrio Solferino. ***“subsidiado es un régimen subsidiado donde uno no tiene con qué pagar el propio seguro, entonces el gobierno da unos subsidios a la población, a clases económicas mas bajas a todos estratos 1, 2, hasta estrato 3 creo yo; entonces a uno le dan un subsidio para que uno vaya donde el médico y no le cobren a uno igualmente que la droga. Claro que ahí hay un parámetro cierto, hasta cierto punto para exámenes, o una operación o algo así, le cobran a uno un porcentaje el 10%, pero si es algo mínimo entonces a uno no le cobran ni la consulta ni le cobran gastos por una droga pues que sea,***

que esté, entre los parámetros asignados en ese proyecto”
Grupo Focal 3⁹³.

Pero este conocimiento al no ser total en la población, no garantiza que el principio de integralidad se este cumpliendo y desde ahí la cobertura que debe garantizarse a la población constitucionalmente no se de, en tal sentido las estrategias de difusión o los contenidos que estas buscan transmitir, se quedan cortas y evidencian una carente ineficiencia del estado como ente regulador y fiscalizador de las entidades que tienen a su cargo la prestación de los servicios.

Este aspecto en comunidades en donde las personas desconocen total o parcialmente los alcances de la política, la operatividad de la misma y sus derechos y deberes frente a ella, hace que se presenten casos como el denunciado por la informante del barrio El Tachuelo en el que el desconocimiento la ha excluido del sistema de salud **“... como le parece que yo resulté afiliada a otra entidad y yo no sabía y cuando menos pensaba me borrarón del sistema...”**. Grupo focal 1⁹⁴, tal comentario denota nuevamente que otro principio de la ley como el de la unidad tampoco se cumple a cabalidad específicamente para éste caso. En tal sentido desde su teoría Sen plantea que los gobiernos deberán velar para que: **“la equidad en salud no deje de ser una característica central de la justicia de los acuerdos sociales en general”**

Los programas que se han implementado para la ejecución de las políticas públicas, en el caso de la población infantil, han tratado de impactar el normal crecimiento y desarrollo de los mismos, mediante estrategias como la vacunación infantil **“vienen a vacunar a las guarderías y los hogares de bienestar familiar”** Informante GF 1, con lo cual seguramente en interacción con otros componentes como el nutricional permitirá un mejor desarrollo físico y mental de los infantes.

Es notoria la utilización de los servicios que prestan las entidades encargadas de atender el primer nivel de complejidad en la ciudad de Manizales, pero a su vez son muchas las quejas que tienen los usuarios de estos servicios, debido a que no se garantiza una rápida y oportuna atención, no se entregan medicamentos de buena calidad, los tiempos que se asignan para la atención de cada paciente no son suficientes debido a que se tienen establecidos tiempos demasiado cortos (15 minutos), con lo cual se hace imposible pensar en adecuados auscultaciones y diagnósticos.

VIVIENDA: Desde la perspectiva teórica de Amartya Sen (2000), **“los bienes de mérito no son más que aquellos que se merece la gente por el solo hecho de serlo, por lo tanto, su obtención no puede estar sujeta a la dinámica del crecimiento económico,**

93 Grupo Focal 3: Barrio El Solferino, Comuna Ciudadela del Norte, Ciudad de Manizales

94 Grupo Focal 1: del barrio El Tachuelo, Comuna San José, Ciudad de Manizales

ni depender de la contribución del mismo, siendo universales, el estado y la sociedad deben garantizar su provisión. Cada uno de estos bienes son convenidos socialmente y no son más que la libertad, la justicia, la seguridad, la educación, la salud, la nutrición y la vivienda, definidos en la mayoría de las cartas políticas de cada país”.

En tal sentido, la vivienda como un bien de mérito, se constituye en un aspecto fundamental que coadyuva a potenciar la capacidad del individuo para elegir la vida que quiere vivir; es decir brinda posibilidades de un mejor funcionamiento o comportamiento en el marco de unos patrones culturales previamente definidos y establecidos por un grupo social, a partir de los cuales se conforman los valores axiológicos y sociales que identifican a dicha comunidad.

La vivienda es entonces por naturaleza, no solo el sitio de hábitat, de un individuo, una familia o un colectivo social, si no que es allí donde se gesta el crecimiento individual y colectivo de una sociedad determinada; por ello, la vivienda debe ser un sitio ***“...que garantice condiciones óptimas para la salud, la seguridad, la comodidad y la nutrición. Todos los beneficiarios del derecho a una vivienda adecuada deben tener acceso permanente a recursos naturales y comunes: agua potable, energía para la cocina, calefacción y alumbrado, instalaciones sanitarias y de aseo, almacenamiento de alimentos, eliminación de desechos, drenaje y servicios de emergencia”.***

Las políticas públicas en vivienda a partir de la carta constitucional de 1991 y según el artículo 51⁹⁵, han permitido a los gobiernos, la incorporación de diferentes estrategias en los planes de desarrollo Nacional, departamental y municipal, con miras a que un mayor número de colombianos den solución a su situación habitacional, haciendo énfasis en que sean las familias de estratos 1 y 2, las madres jefes cabeza de hogar, los reubicados de zonas de riesgo, las comunidades indígenas y las afrocolombianas, que en términos generales son los grupos sociales con más marcadas carencias, tengan la posibilidad de acceder a vivienda digna.

En este sentido y tal como lo describe la Defensoría del pueblo ***“El derecho a la vivienda digna no se reduce al derecho a ser propietario de la vivienda en la que se habita, sino que se ocupa de la necesidad humana de disponer de un sitio de vivienda,***

95 El artículo 51 de la Carta Constitucional estima: “el derecho de todo colombiano a tener una vivienda digna, y a la obligación del estado en la fijación de las condiciones necesarias con respecto a créditos de financiación tanto para el largo como corto plazo, el establecimiento de planes de VIS, y de las políticas necesarias para que esto se lleve a cabo”.

propio o ajeno, que le permita realizar de manera digna el propio proyecto de vida plena, libre y autorrealizada”.

Garantizar este tipo de espacios habitacionales a toda la población requiere lógicamente de condiciones que garanticen la estabilidad de la política y el aseguramiento financiero para el desarrollo de la misma, pero estas condiciones y el tipo de infraestructura descrita en lo que debe ser una vivienda digna parece inalcanzable para los grupos sociales menos favorecidos si se tiene en cuenta que dentro de la política de vivienda se establecen los siguientes parámetros:

Las viviendas de interés social tipo 1 tienen un valor entre 17 y 20 millones de pesos y su área construida entre 22 y 42 metros cuadrados, mientras que para las viviendas tipo 2 se ubican en un valor comprendido entre los 20 y los 28 millones y su área construida entre los 39 y los 67 metros cuadrados.

Estas áreas propuestas tienden de cierta manera a homogenizar el número de habitantes por familia, lo cual resulta improbable, ello denota que las soluciones habitacionales propuestas no satisfacen las necesidades de muchas familias en referencia a una vivienda digna ***“... mi casa tiene una cocinita, tiene una sala comedor, una habitación, pero es que yo en la sala comedor tengo ubicada la cama de los niños, y en la habitación tengo ubicada la cama donde duermo yo con las niñas en una cama.”*** GF 3, éste testimonio, deja ver la condición de resignación por la que muchas familias atraviesan, pero a su vez, demuestra la insatisfacción debido a las carencias que estos sitios ofrecen; para éste caso específico, en donde el área de la vivienda no supera los 36 m² y se trata de una familia reubicada de zona de alto riesgo, con condición económica baja, darle trámite a su situación de espacio habitacional no resulta de fácil y pronta solución.

La entrega de viviendas en donde el aspecto predominante es el escaso espacio, genera una serie de condiciones tales como hacinamiento, proliferación de enfermedades por contacto directo, carencia de privacidad e intimidad de sus moradores, además de aquellos factores de orden psicológico que apuntan a establecer marginamiento, resentimiento y desesperanza frente a otros grupos sociales.

Otro aspecto a tener en cuenta es la limitada infraestructura con que cuenta la vivienda al momento de ser recibida por el usuario ***“... pues, yo vivo en Samaria y las casitas allá todas las casas son en material y el piso es en cemento”*** GF 3, si bien es cierto, estas dos características constituyen adelantos importantes en la construcción habitacional, no disponer en el interior de la vivienda de paredes en acabados lisos y pisos terminados que posibiliten una adecuada limpieza e higienización se convierten en vehiculizantes o factores que propician riesgo para la salud. Así mismo disponer de una infraestructura sanitaria limitada esencialmente inodoro y baño y estar estos tan próximos a las

áreas de almacenamiento y producción de alimentos y a las de “descanso” pueden tener incidencia en la morbilidad familiar.

Estos aspectos citados reflejan de cierta manera que las políticas de vivienda realmente se quedan cortas en la contribución a la solución de la pobreza. De otra parte los planes de contingencia que deben apoyar o respaldar estas políticas de reubicación de familias de escasos recursos o no existen o son inoperantes si se considera que estos programas no ofrecen soluciones integrales sino parciales y por lo tanto no recalcan en las poblaciones que requieren de soluciones habitacionales.

Para ilustrar lo que debe ser un manejo integral al problema habitacional, éste debe centrarse en las alteraciones que puede sufrir una familia reubicada desde lo económico, lo social y lo ambiental todo ello enmarcado por su particularidad cultural. En tal sentido las alteraciones económicas pueden verse dimensionadas en aspectos tales como:

- **Transporte:** para habitantes de zonas de riesgo o periurbanas que deben ser reubicadas, encuentran en el transporte una de sus necesidades más sentida, debido a los costos en que deberían incurrir no solo para desplazarse a sus sitios de empleo, si no al acceso a otros funcionamientos básicos como la salud, la educación, la recreación entre otros.
- **Tipo de ocupación laboral y proximidad al mismo,** la cualificación personal o la diversidad de ocupaciones en las que los habitantes de estas zonas se emplean, **“... ellos llegan y se van a buscar lo que les resulte, botar basura, arreglar prados.”** GF 1, hace que preferentemente se desee vivir en sectores donde acceder a este tipo de empleos sea fácil y adicionalmente no comprometa sus ingresos con erogaciones innecesarias tales como gastos en transporte, etc.; de la misma manera, Otro factor a tener en cuenta es el uso que le dan a sus viviendas, ya que muchos de los habitantes desarrollan actividades comerciales en ellas, así que a parte de generarles una protección también les brinda posibilidad de obtener su sustento; **“... yo tengo una microempresa de mazamorra, yo la hago en la casa y salgo y la vendo en la calle, y la vendo y ya. Yo con eso es que vivo, pago el arriendo y como”** GF 2.
- **Incrementos en el pago de facturas o de cuotas para amortización del crédito de vivienda,** esta condicionante hace que muchas personas que son propietarias en zonas de riesgo no deseen trasladarse si se tiene en cuenta que se ven abocadas a asumir deudas que desde su ingreso son de difícil cumplimiento **“en el barrio somos desplazados por fenómenos naturales, pues cuando hubo esa tragedia hace tres años, en marzo, que se fueron unas casitas y que hubo tanto muerto, por el camino a Villamaría, entonces a uno le dan un subsidio para no pagar cuota inicial y quedar pagando cuotas mensuales.... de 40.000 pesos mensuales, durante 15 años”** GF 3. éste va-

lor que puede parecer bajo, en muchos casos puede representar el equivalente al costo de la alimentación de una persona para 15 días.

- De otra parte las soluciones habitacionales en estratos 1 y 2 presentan dos tipos de soluciones (documento de Vicente de Roux 2006), **“para acceder a una vivienda tipo 1, una familia puede hacerse a un subsidio de \$ 8.500.000, necesitando un crédito de \$ 12 millones, teniendo que pagar en promedio cuotas mensuales de \$130.000 pesos. Para el caso de las viviendas tipo 2, el subsidio es, como máximo de \$ 5.700.000. Si una familia obtiene un crédito de 20 millones de pesos debe pagar una cuota mensual de \$240 mil pesos.**
- **Los hogares a los cuales están destinados estos dos tipos de vivienda pertenecen a los estratos 1 y 2, cuyo ingreso promedio es de \$ 370.000 y \$ 500.000 respectivamente. Proporcionalmente a sus ingresos, las cuotas mensuales indicadas resultan muy altas. Pero, además, las entidades financieras exigen que el hogar demuestre unos ingresos estables entre \$ 500.000 y \$ 840.000 para viviendas tipo 1, y entre \$ 1 millón y \$ 1.700.000 para viviendas tipo 2. Como el subsidio complementa el crédito y éste es de difícil acceso, una política de vivienda centrada en la asignación de subsidios no es viable”.**
- La situación descrita anteriormente se ve ratificada en el poco desarrollo del sector de la construcción, específicamente para estratos tipo 1 y 2, cuando se afirma (diario El Tiempo 2006): **“... es preocupante ver cómo los estratos 1 y 2 no alcanzan siquiera un crecimiento del 4 por ciento anual, lo cual se debe al ‘congelamiento’ de la vivienda de interés social por la falta una política clara en el tema de subsidios y créditos hipotecarios para este segmento”.**
- **Producción primaria de algunos alimentos.** El arraigo campesino de algunos habitantes de zonas marginales de riesgo, hace que tradicionalmente se conserve la costumbre de la huerta casera y la crianza de algunos animales para consumo, no con la intencionalidad de establecer procesos productivos para la comercialización, aunque podría en algunos casos darse, si no mas bien como una posibilidad de complementar su dieta nutricional y disminuir algunos costos **“... Maíz, arveja, coles, frijol, pues lo que yo sea capaz, porque como lo maneja uno mismo cierto, pues uno siembra lo fácil, repollo, lo que uno mismo pueda cultivar, y yo si tengo solarcito es ahí enseguida, y ahora mismo tengo repollo, lechuga, maíz, ah bueno lo que le sale a uno para uno mismo.”** GF 1, pero encuentran que las viviendas que les ofrecen no presentan esa posibilidad **“... la mayoría no tienen solar”** GF 3.

Con respecto a las alteraciones de tipo social algunos componentes podrían ser:

- **Relaciones interpersonales de vecindad**, aunque este tema puede resultar supremamente complejo, básicamente se trata de entenderlo a partir de los lazos de amistad y/o familiaridad, que se han establecido a través del cotidiano vivir y compartir. Es notorio, que para muchas familias han dado varias generaciones en el mismo sector ***“... mi esposo dice que a él no le interesa sino los nietos que a él no le interesa dejarlos por ahí rodando y es la verdad tengo, veintiún nietos y todos tienen derecho”*** GF 1, por lo que resulta difícil el desprendimiento familiar, además de la posibilidad de tener rápido acceso a ayuda en momentos de necesidad o calamidad.
- **Arraigo cultural**, este aspecto resulta de suma importancia en la medida que existe un conocimiento de su comunidad, sus costumbres, sus fortalezas, sus debilidades, la proximidad familiar, entre otros, es decir su particular forma de vivir, ***“...estas casas por aquí no es que valgan mucho, para uno si vale mucho porque para uno es una riqueza porque se esta escampando en ella y tiene su familia”*** GF 1, el dato puede indicar que los residentes de este sector son consientes que las viviendas no ofrecen las mejores condiciones para el desarrollo de una normal actividad familiar; pero una de sus principales fortalezas que encuentran está en la posibilidad de acceder a la solución de necesidades mediante el acompañamiento permanente que pueden tener de sus seres más próximos (la familia), ***“...estoy con toda mi familia, digamos en este barrio vive toda mi familia, entonces por eso pues, no es el desespero que me quiera ir de por acá... o sea, si yo me voy a trabajar y que en mi casa no queda nadie yo se que toda mi familia le esta poniendo cuidado están pendientes de mis hijos y así”*** GF 1, adicionalmente el conocimiento sobre su sector de residencia les brinda cierta confianza en términos de seguridad, debido a que como lo expresan no existe una selección de las personas que llegan a los barrios que se están construyendo para reubicarlos, configurándose un riesgo, y permitiendo obviamente una estigmatización de lo mismos como sitios de alta ocurrencia de actos delictivos y violencia.
- **Afectación del espacio vital individual**, éste aspecto fundamental en el desarrollo personal de cualquier individuo, tiene que ver con la oportunidad de generar su desarrollo individual a partir de las practicas familiares, dependiendo estas en gran medida, de la forma de organización familiar, convivencia y relaciones de afecto, con lo cual, se puede impulsar, detener o impedir el libre desarrollo de las capacidades de los integrantes del grupo familiar, máxime si se tienen en cuenta que es la vivienda el sitio donde se da inicio a la socialización primaria de los niños y las niñas.

- En tal sentido, relacionar el espacio vital con el espacio físico resulta importante en la medida que permite entender, cómo este último, puede ingerir en los comportamientos del grupo familiar e individual de sus integrantes, en repercusiones físicas, psicológicas, afectivas, de dignidad, entre otras, ***“...en la mía somos seis, y solo hay una pieza, hay un pasillo, un salón, donde se acomodan y ahí mismo es la cocina, unos son en el suelo, los que tenemos cama, pues en la cama, y los niños que son tres ellos duermen en el suelo y los papás pues duermen en la cama.... no tiene patio ni nada...”*** GF 3, ésta situación corresponde a una familia ubicada en el barrio Samaria en donde se han construido viviendas de interés social (VIS) con una área de 36M², en donde se evidencia la carencia de espacio vital.
- Posibilidades de acceso a vivienda de interés social
- Las diferentes políticas del gobierno para lograr la reducción en la brecha de inequidad de la población referente a las oportunidades para la consecución de vivienda, hacen que se diseñen programas y estrategias, que permitan que las familias que viven en los estratos 1 y 2 sean propietarios de sus viviendas.
- Estos diferentes programas del gobierno son de pleno conocimiento de la comunidad ***“ya que usted esa hablando de los subsidios de vivienda hay uno que se llama esfuerzo territorial, cierto y otro, yo creo, que es bolsa ordinaria; el esfuerzo territorial es cuando la persona pone el terreno y sobre el terreno se construye la vivienda y no se tiene que aportar nada mas,... la otra modalidad que es la bolsa ordinaria es donde a la gente la ponen que tienen que hacer un ahorro previo por ahí de 2 millones de pesos”....“Eso de cuanto le exigen de ahorro programado depende para el subsidio, por que hay de primer, segundo y tercer nivel, Le exigen a uno tener ahorrado tres millones y la cuenta debe tener una antigüedad, no todos los bancos ni entidades tienen o manejan estas cuentas de ahorro programado.....”*** GF 1, en grupos sociales donde los ingresos en términos generales no supera el salario mínimo o máxime un salario y medio, este tipo de exigencias se hace inalcanzable, con lo cual desaparece toda posibilidad para acceder a vivienda en calidad de propietario.
- Lo anterior permite identificar que aunque existe la política la misma no se ve materializada en la medida que la incapacidad económica de las familias es su principal impedimento ***“Yo pregunte en la caja de la vivienda, por que yo quería hacerme a una postulación y me dijeron que por ahora no había vinculaciones porque por ahora eran todas para damnificados, y que estuviera averiguando, que había que tener treinta mil pesos de la hoja para lo del ahorro programado, la cuenta de ahorro, que había que tener una cuenta con***

dos millones cuarenta mil pesos de ahorro programado, y entonces yo le pregunte a la muchacha, perdón y si uno es pobre y no tiene como hacer eso del ahorro programado... queda muy duro” GF 1.

- Para ellos, los programas del gobierno son positivos pero excluyentes **“...digamos que esta muy bien que el gobierno este dando un subsidio de 8 millones... y es muy buen subsidio, si claro, pero a parte de eso la persona tiene que poner un aporte, la persona no alcanza a ahorrarse 2 millones de pesos tiene que ser que se gane la lotería que se lo regale un familiar pero ahorrando nunca lo va a hacer, ¿cuando una persona humilde va a conseguir una vivienda así?...”** GF 1.
- El conocimiento obtenido con estos informantes, deja muy en claro que las diferentes políticas y programas de VIS ofrecidas por el gobierno tienen una gran difusión y las personas se enteran de los diferentes programas y las formas que existen para obtener un subsidio, pero **“dejan por fuera a muchas personas”** GF 3, debido a la incapacidad económica, resultando contradictoria la política en relación a la cobertura de vivienda para las poblaciones más necesitadas y en coherencia con el mejoramiento de su calidad de vida.

En lo pertinente a las alteraciones de tipo ambiental, estas pueden estar relacionadas con el relieve, la atmósfera, las aguas, los suelos, la vegetación, el medio social y los componentes de infraestructura sanitaria.

Es innegable que la política de vivienda en este sentido, no ha contemplado estudios serios que garanticen que pulmones ecosistémicos sean conservados y protegidos de tal manera que garanticen, producción de oxígeno, agua, transformación de gases efecto invernadero, entre muchos otros servicios ambientales que puedan garantizar una mejor calidad de vida para los habitantes de zona urbana, pero también de habitantes rurales del corregimiento ó contiguo a la zona de expansión urbana.

En lo individual la afectación ambiental puede estar asociada a factores de espacio, recreación, paisaje, ruido, entre otros que determinan la calidad ambiental de los sitios de residencia.

ALIMENTACIÓN Y NUTRICIÓN: La vida es el derecho supremo porque condiciona el ejercicio de todos los demás derechos. Por esta razón, el acceso a diferentes bienes sociales ligados con el desarrollo y la realización del bienestar de las personas se convierte en derechos sociales fundamentales necesarios para el mantenimiento y desarrollo de la vida humana.

Dado lo anterior, el derecho fundamental a la alimentación y los demás derechos fundamentales, denotan la necesidad que toda persona tiene de garantizarse su supervivencia y la capacidad de articularse apropiadamente en el rumbo del colectivo social al que pertenece.

Se entiende por derecho a la alimentación la posibilidad que todos los individuos deben tener para asegurarse el acceso a los alimentos y los nutrientes necesarios para llevar una vida saludable. Es decir, según la ONU, ***“la seguridad alimentaria es la realización del derecho de toda persona a tener acceso físico, económico y social, oportuno y permanentemente, a una alimentación adecuada en cantidad y calidad, con pertinencia cultural, así como a su adecuado aprovechamiento biológico, para mantener una vida saludable y activa”***.

De acuerdo con la definición de seguridad alimentaria, el derecho a la alimentación es un derecho que depende de otros derechos fundamentales y por ende su realización obedece a configuraciones personales de otros factores adyacentes. Para muchos individuos, desde el planteamiento descrito en el documento “Hambre y Cohesión Social 2004” satisfacer sus necesidades de alimentación se hace posible gracias a sus propios medios, mediante la capacidad de producir o adquirir los alimentos, porque se tiene acceso a la tierra, disponibilidad de capital o simplemente porque cuentan con un empleo remunerado que les permite generar ingresos suficientes para satisfacer dicha necesidad. De esta misma manera existen personas que no son capaces de mantenerse por sí mismas, por razones que escapan de su control, como el desempleo, la avanzada edad, el padecimiento de alguna enfermedad, la discapacidad, entre otras, que causan que el ejercicio del derecho a la alimentación dependa fundamentalmente de la transferencia de alimentos o dinero de sus familias, amigos, el estado u otras organizaciones de ayuda.

Si se tiene en cuenta que el hambre y la desnutrición limitan las posibilidades reales de desarrollo y de bienestar de las personas, en el sentido que aumentan las probabilidades de padecer de enfermedades, limitan el desarrollo cognitivo y el rendimiento académico, provocan una inadecuada inserción productiva, aumentan la vulnerabilidad y la marginalidad social, en conclusión, disminuyen la capacidad objetiva de las personas y las familias para alcanzar estados adecuados de calidad de vida y de inclusión social, es deber del estado tomar medidas apropiadas para que las personas y las familias garanticen paulatinamente y de modo eficaz, la realización de este derecho y los demás derechos fundamentales.

En relación a lo anterior, el planteamiento del Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas, sobre las obligaciones del estado frente al derecho a la alimentación, deben estar orientadas por el respeto, la protección y la satisfacción; lo que implica que el estado debe tomar decisiones plasmadas en políticas públicas, e idear instrumentos de política social que no priven a las personas del acceso a los alimentos, que estimulen el incremento de las posibilidades económicas de los individuos y que asistan a aquellos grupos sociales que no son capaces de realizar por sus propios medios el derecho a la alimentación.

Con referencia a las políticas públicas de alimentación y nutrición, existen organismos internacionales que enfocan sus objetivos a resolver los problemas del hambre y la desnutrición que se presentan en el mundo, protegiendo el derecho fundamental de todas las personas a tener acceso a alimentos sanos y nutritivos, haciendo énfasis especial en favor de la infancia desprotegida.

De esta manera, las políticas sobre alimentación y nutrición han sido el resultado de diferentes convenciones, declaraciones, cumbres y conferencias mundiales, entre las que se destacan: La Declaración Universal de los Derechos Humanos, 1948, el Programa Mundial de la Alimentación (1961), Pablo VI en *Populorum Progressio*, 1964, Pacto Internacional de Derechos Sociales, Económicos y Culturales, 1966, Conferencia Mundial de la Alimentación, 1974, Pacto Mundial de Seguridad Alimentaria, 1985, la Convención sobre los Derechos de los Niños 1989, Convención Interamericana sobre obligaciones alimentarias Montevideo, 1989, Conferencia Internacional sobre Nutrición, 1992, la Declaración de Roma (1992), la Cumbre Mundial Sobre la Alimentación (1996), La Cumbre Sobre los Objetivos del Milenio (2000), Declaración del Foro Mundial sobre Soberanía Alimentaria, 2001, entre otras, en donde se han consignado y firmado las directrices que comprometen a los diferentes países a prevenir y proteger del hambre y la desnutrición a la población más vulnerable.

Según la FAO, PMA y la CEPAL, en el documento citado "Hambre y Cohesión Social", desde décadas anteriores los programas y proyectos que han adoptado los estados para combatir el hambre y la desnutrición se han clasificado en dos grupos según el enfoque de "Doble Vía de Actuación", emergencial y estructural. El grupo de programas bajo el marco de la vía emergencial se consideran programas de asistencia alimentaria y/o redes de protección social que buscan incrementar el acceso de los individuos a los alimentos mediante subsidios, estabilización de precios de alimentos, cupones de alimentos, suplementación alimentaria y esquemas de trabajo por alimentos; y también, pretende mejorar el uso de los alimentos o aumentar su impacto nutricional mediante la fortificación de micro nutrientes, educación en nutrición, sistemas de información y sistemas de alerta temprana. Estos programas pueden hacerse sin condiciones o a cambio de la participación de los beneficiarios en servicios de educación y atención primaria en salud, trabajo comunitario, capacitación, programas de alfabetización, registro de cédulas, entre otros.

Entre tanto, la vía estructural incorpora a todas aquellas acciones que buscan garantizar que todos los hogares tengan acceso a los medios necesarios para producir el alimento que necesitan o puedan tener los ingresos necesarios para adquirir dichos alimentos. En este caso, se busca crear oportunidades para que las personas que padecen hambre y cuyos hijos sufren desnutrición crónica mejoren sus medios de subsistencia promoviendo el desarrollo.

En Colombia, la política de alimentación y nutrición se encuentra estructurada en el Plan Nacional de Alimentación y Nutrición (PNAN), que tiene como objetivo, “contribuir al mejoramiento de la situación nutricional y alimentaria de la población colombiana, en especial de la más pobre y vulnerable, integrando acciones multisectoriales en las áreas de salud, nutrición, alimentación, agricultura, educación, comunicación y medio ambiente”. Este plan obedece fundamentalmente a los compromisos asumidos por el país en la Conferencia Internacional sobre Nutrición llevada a cabo en la ciudad de Roma en el año de 1992. El Instituto Colombiano de Bienestar Familiar es la entidad coordinadora y ejecutora del PNAN, la cual trabaja conjuntamente con los Ministerios de Protección Social, de Agricultura, de Educación, y con el Instituto Nacional de Salud y el Instituto Nacional de Vigilancia y Control de Medicamentos y Alimentos.

El PNAN, progresivamente se ha venido implementando a través de una estrategia de descentralización que le ha dado a los departamentos y municipios un rol de alta ponderación en la administración de los recursos, ejecución y materialización de los programas alimentarios del país.

Consecuentemente con lo anterior, la política de seguridad alimentaria y nutrición en los planes de desarrollo del país desde mediados de la década de 1990, se ha venido incorporado mediante programas alimentarios sujetos a los principios rectores de la constitución, presentando de esta manera alternativas de solución articuladas a proyectos y acciones estratégicas dentro de los sectores de la producción primaria, la salud y educación, teniendo como objetivo prioritario la ampliación de los programas de complementación alimentaria orientados a la población más pobre, con el fin de reducir los problemas de desnutrición severa, crónica y leve, dando atención especial a las mujeres gestantes, en período de lactancia y a los niños menores de siete años.

Según la evaluación del PNAN del periodo de 1996-2002, ICBF, ***“Los cambios de gobiernos en los ámbitos nacional, departamental y municipal, durante el tiempo de vigencia del plan, han sido una barrera para el desarrollo normal de las acciones. Así mismo, la disponibilidad, los recortes y la congelación de las erogaciones presupuestarias que ha vivido el programa en este tiempo han influido para que las acciones previstas no se hallan ejecutado plenamente en varios frentes de actuación del plan”.***

Si bien existen lineamientos claros en Colombia para asistir a la población incapaz de satisfacer sus necesidades alimentarias por medios propios, según lo contrastado empíricamente en los grupos objeto de estudio de esta investigación, se identificó que la política alimentaria para dotar a la población de este bien fundamental se muestra ineficaz, en la medida que comunidades específicas en condiciones de pobreza no pueden aprovechar los beneficios que brindan

los programas y proyectos alimentarios y en concordancia no alcanzan a satisfacer plenamente sus requerimientos de alimentos y necesidades nutricionales diarias.

La mencionada situación, se presenta debido a múltiples factores como la falta de trabajo o trabajos poco calificados y mal remunerados, el bajo nivel de ingresos, los bajos niveles de escolaridad o el analfabetismo, el número de personas que conforman el núcleo familiar, la propensión a adquirir enfermedades y la tradición, entre otros factores, que configuran la incapacidad de las familias para llevar a cabo una alimentación y nutrición adecuada.

A causa de los factores citados, acceder a los alimentos es una incógnita que se resuelve día a día para muchas de las familias estudiadas donde la forma de conseguir los alimentos varía de acuerdo con las condiciones personales y familiares **"yo compro el diario... en la casa del nieto mío también compran el diario y son 4 niños... en mi casa se merca quincenal"** GF 1. Según las posibilidades que brindan los ingresos, las familias adquieren lo necesario para comer cada día, cuando no hay dinero para comprar se utiliza el crédito que ofrecen las tiendas del sector o sencillamente deben recurrir a la caridad de familiares o vecinos para poder ingerir un poco de alimento o poder llevar algo de comida a la casa. **".... lo que me consiga por ahí... lo que me resulte lo que pueda conseguir por ahí, yo casi no compro, digamos yo tengo muchas amistades.... yo les ayudo a arreglar cocinas, otros hacen comestibles, a mi me dan, yo me he traído desde el carmen una olla con frijoles hasta acá para comer"** GF 3.

Dado que el acceso a los alimentos depende en gran medida de la capacidad del ingreso familiar, la carencia de éste -lo cual es una realidad inobjetable de la mayoría de las familias objeto del presente estudio- hace que las madres deban acudir a su capacidad para racionar los alimentos que pueden conseguir y a su capacidad de ingenio para poder brindar algo de comida o distraer la sensación de hambre a todos los miembros del núcleo familiar **"yo me consigo un poquito de papa y una pasta de ricostilla y yo les hago una sopa"** GF 3; incluso con el fin de favorecer a los menores, muchas veces los miembros mayores de la familia dejan de comer, pues expresan que tienen más capacidad de "aguante".

Tal como se expresa en los anteriores dichos, se infiere que la vida de los miembros de muchos hogares estudiados, gira entorno a la búsqueda de la siguiente comida que les permita por lo menos sobrevivir, porque su realidad, es estar atrapados en la abundancia de las privaciones y limitaciones que distorsionan el ejercicio de los derechos fundamentales e impiden satisfacer adecuadamente sus necesidades básicas.

Otra posibilidad de acceso a los alimentos para algunos miembros de los núcleos familiares, son los programas de restaurantes escolares, que cubren una población de cero meses hasta siete años, mujeres gestantes y lactantes y 60 cupos para niños de 8 a 12 años, programa por el que los beneficiarios deben pagar una cuota mínima mensual. Sin embargo, se presentan diferentes situaciones que emergen de los lineamientos propios del programa como de los condicionamientos de las familias, que generan limitaciones para un disfrute pleno de los beneficios de los programas asistencialistas del estado.

Como está estipulado, el programa de restaurante escolar provee una o dos comidas diarias a algunos miembros de las familias, que por su condición pueden ser beneficiarios, sin embargo, los fines de semana y en las temporadas vacacionales regresa la incertidumbre generada por la necesidad de alimentos y la no disponibilidad inmediata de los mismos. ***“los fines de semana yo les doy el desayuno y con eso pasan todo el día hasta por la noche que les consiga para hacer la comida”*** GF 3, De igual forma, por limitaciones del programa muchas personas quedan fuera de este, pues como lo expresa la coordinadora del restaurante escolar en uno de los sectores estudiados ***“hay mucha gente que no está en el restaurante”*** GF 3; ***“pues de pasarme de los 500 cupos, entonces la alimentación a los niños se la vamos a disminuir”*** GF 3. De lo anterior se deduce que la oferta que brinda el programa de restaurante escolar es inferior a la gran demanda de los grupos meta a los que se pretende dar cobertura, a demás, no satisface plena y sostenidamente el requerimiento esencial de alimentación de la población que puede ser beneficiaria.

Por otro lado, la insuficiencia de ingresos familiares en muchas ocasiones impide que los beneficiarios del programa de restaurante escolar puedan disfrutar de las bondades que éste ofrece, pues semanalmente se debe pagar una cuota mínima y en muchas ocasiones no les alcanza ni para cubrir ese gasto. ***“Lo que pasa es que hay muchos padres que no tienen los \$ 400 para pagar el refrigerio y los que no lleven plata no les dan no almuerza”*** GF 3, ***“en todo caso cada 8 días hay que pagar...”*** GF 1.

Así mismo, es característica de los grupos estudiados, encontrar familias numerosas en donde gran parte de los miembros del núcleo, son niños y niñas menores de edad. Esta condición se presenta debido a la falta de planificación familiar concertada entre las parejas de la familia y a la gran facilidad con que las adolescentes del núcleo familiar quedan en embarazo, lo que conlleva a la profundización de la incapacidad alimentaria, pues en la mayoría de las ocasiones las madres no tienen la capacidad de brindar una alimentación adecuada teniendo en cuenta los requerimientos especiales de las mujeres en procesos de gestación y lactancia. ***“Alimenté a los hijos solo de a dos meses, porque quede muy seguido embarazada”*** GF 3

Aunque en la constitución colombiana se señala que ***“a la mujer se le deben garantizar servicios apropiados en relación con el embarazo, el parto y el posparto, proporcionándole servicios gratuitos cuando fuere necesario, asegurándole una nutrición adecuada durante el embarazo y la lactancia”*** y conforme a lo anterior, se han formulado e implementado políticas públicas direccionadas a mitigar la problemática del hambre y la desnutrición en niños y adultos en el país, de la realidad de las madres y mujeres embarazadas de los grupos focales estudiados, emerge la precariedad y las dificultades derivadas de la poca educación sobre las necesidades de alimentos de los bebés, la inasistencia en salud, la enfermedad, la carencia de ingresos para adquirir los alimentos acordes a las etapas de gestación y crecimiento de los niños, entre otros factores, que históricamente y en el presente, han debido y deben afrontar las mujeres madres cabeza de hogar, para poder alimentarse así mismas y alimentar a los recién nacidos.

A partir de los hallazgos obtenidos en los grupos sociales referidos en la investigación, el derecho fundamental a la alimentación y nutrición, se evidencia insuficientemente realizado, debido fundamentalmente a que el desarrollo y aplicación de la política direccionada a satisfacer las necesidades alimentarias de la población vulnerable, no se articula en un marco multidimensional e intersectorial con políticas que amplíen las oportunidades y la generación de ingresos, lo cual es una condición para el logro de una mayor calidad de vida. En este sentido, no se percibe con claridad un modelo de estrategias de desarrollo y programas sociales holísticos que den prioridad a las necesidades de la población vulnerable y que haga respetar el derecho a comer y nutrirse que tienen todas las personas.

A modo de conclusiones

Es evidente que las políticas públicas son herramientas fundamentales que tienen las administraciones públicas para generar bienestar a una comunidad específica, atendiendo sus patrones culturales, procurando desarrollo humano y social que garantice la competitividad del ser mediante el desarrollo de capacidades que amplíen su horizonte de posibilidades para llevar una vida digna, larga y plena.

Estos tres últimos aspectos que caracterizaran el bienestar de una persona, podrían ser sin duda alguna los objetivos de toda política pública, considerando además que éstas, deberían tener un ámbito de complementariedad e integralidad que permitan logros totales y no parciales, es decir, que se de un desarrollo integral del ser, ya que en las mismas lo que se observa es la búsqueda de soluciones a situaciones específicas, por ejemplo que tenga salud, pero esta a su vez no garantiza

que se tenga empleo o acceso a educación entre otras necesidades, con lo cual, el desarrollo integral del ser y la sociedad parece ser una utopía.

Las políticas públicas como potenciadoras del desarrollo humano y social han sido creadas para garantizar la igualdad y la equidad en la posibilidad de acceder a bienes primarios y necesarios para la dotación de capacidades, haciendo énfasis en la obligación de brindar a las poblaciones menos favorecidas oportunidades de acceso a empleo, educación, salud, vivienda y alimentación y nutrición, derechos fundamentales estos, para la superación de la pobreza.

A través de lo analizado en las políticas públicas versus las realidades sociales es fácil deducir que aquellas no tienen una gran repercusión social dada la débil infraestructura económica, jurídica y administrativa, con que cuenta el país para garantizar en términos de eficiencia y eficacia, el cumplimiento del derecho que tiene cada uno de los colombianos a alcanzar mínimos vitales que garanticen su bienestar. De esta manera, no trascienden frente a la praxis cotidiana que se observa en el diario vivir de amplios sectores sociales, principalmente aquellos que son considerados como de estratos 1 y 2, reflejándose ampliamente en la ausencia de logros significativos.

De otra parte y en relación a lo anterior, los planes, programas y proyectos que pretenden dinamizar las políticas, se quedan cortos en aspectos tan importantes como por ejemplo la infraestructura, siendo evidente que mientras las políticas buscan por ejemplo ampliar cobertura, éstas adolecen en gran parte de calidad, capacidad de oferta, prontitud en el servicio, colapsamiento de los sistemas de atención, entre otros, que hace que el espíritu de la política no se cumpla.

Sectores como el de la salud no puede garantizar mediante su política una atención oportuna, medicamentos de calidad, y tratamientos completos ya que las entidades prestadoras del servicio, no cubren ciertos componentes del tratamiento, lo anterior ha dificultado la equidad en salud para toda la población permitiendo que se fomente la comercialización de la misma, convirtiendo a este sector en un polo de lucro para unos pocos.

Iguals situaciones se perciben en relación con las políticas de empleo, educación, vivienda y alimentación y nutrición, las cuales no permiten logros significativos que mejoren la calidad de vida, por el contrario generan incertidumbre, caos, exclusión, estigmatización y desesperanza en una población agobiada por las permanentes carencias y la dificultad que significan para alcanzar sus mínimos vitales; siendo claro para las comunidades objeto del estudio, que el empleo y la educación son los principales fundamentos que permiten mejoras sustanciales, ya que con ellos se tendrá la posibilidad de acceder a mejores condiciones de hábitat en relación con la vivienda, mayor y mejor cobertura y calidad en la atención en salud, y desde la capacidad adquisitiva que puede

brindar la estabilidad laboral una mejor alimentación y nutrición. Lo anterior conlleva a que la calidad en los funcionamientos mencionados determine la capacidad de inclusión y equidad de las personas en su proyecto de vida.

Atacar la pobreza desde la articulación de políticas intersectoriales significa centrar las acciones en las principales fuentes de vulnerabilidad tales como la salud, la educación, la vivienda, el empleo y la nutrición, entre otros, con el fin de ejercer un impacto positivo en cada una de ellas, de tal manera que de dichas interacciones emerjan fuerzas sinérgicas que contribuyan a eliminar el hambre y a que las personas puedan ampliar sus opciones necesarias para llevar una vida digna.

Finalmente no existe una articulación de las diferentes políticas que conlleve a un desarrollo integral del ser y de la sociedad, ello demuestra la falta de cohesión en la construcción y puesta en escena de los planes de desarrollo con lo cual se contribuye a que la brecha entre ricos y pobres sea cada vez mayor. A su vez, la evaluación que se hace a los programas y proyectos de los planes de gobierno, continúan mostrando resultados cuantitativos que poco a casi nada dicen de la calidad y cualidades de los mismos.

Bibliografía

ALCÁNTARA, Manuel, Gobernabilidad, crisis y cambio, 1995.

Constitución Política de Colombia, 1991.

DE ROUX Carlos Vicente, ¿Rajado en vivienda?, www.polodemocratico.net

Defensoría del pueblo Colombia, Manual del Usuario, Derecho a una vivienda digna, www.defensoria.org.co

Derechos que Facultan las Personas para Combatir la Pobreza www.Undp.org.

Educación y Cultura, Segundo Congreso Pedagógico Nacional, Edición Especial. Santa fe de Bogotá D.C. Colombia.

Hambre y Cohesión Social: Cómo revertir la relación entre inequidad y desnutrición. PMA, FAO, CEPAL En: <http://www.wfp.org/spanish/?NodeID=5>.

Instituto Colombiano de Bienestar Familiar- ICBF. Plan Nacional de Alimentación y Nutrición. Resumen de la Evaluación 1996-2002. En: http://www.icbf.gov.co/ESPANOL/plan_nacional/plan2f.htm.

La Revolución Pacífica. Desarrollo Económico. Departamento nacional de Planeación. 1990.

Organización de las Naciones Unidad Para la Agricultura y la Alimentación -FAO. Reconocimiento del Derecho a la Alimentación en el Plano Nacional. 2004

PNUD Colombia- Ministerio de Protección Social. Cuadernos PNUD. MPS Investigaciones sobre desarrollo social en Colombia. Pág. 24. www.mps.gov.co

RAMÍREZ, Carlos Enrique en Pobreza en Colombia: Tipos de Medición y Evolución de Políticas entre los 1950 y 2000. del Informe del Banco Mundial www.worldbank.com/poverty

Revista Habitar, Casa Editorial El Tiempo, Publicación de Agosto de 2006, www.metrocuadrado.com.

SEN, Amartya, Desarrollo y Libertad. Barcelona: Editorial Planeta. 2000

_____, Documento Capacidad y bienestar. www.eumed.net.

_____, El Derecho a no tener Hambre. Traducido por Lamprea, Documentos Universidad Externado de Colombia. 2002

_____, ¿Por qué la equidad en salud?, artículo publicado en La Revista Panamericana de La Salud correspondiente a los meses de mayo/junio de 2002, vol. 11, No. 5 (ISSN 1020-4989).

_____, Romper el ciclo de la pobreza: "Invertir en la infancia", París. 14 de marzo de 1999.

SINGER, Peter. Ética práctica. Barcelona: Editorial Ariel. 1999. Pág. 87

Unidad Mujer y Desarrollo. Series CEPAL, Mujer y Trabajo en las Reformas Estructurales latinoamericanas durante las décadas de 1980 y 1990. Francisco León, ISBN Electrónico 1680-8967. en: www.cepal.org/cgiin/getprod.asp?xml=/publicaciones/xml/

www.oms.org

ZIEGLER Jean, "Informe del Relator Especial para el derecho a la alimentación", Naciones Unidas -Consejo Económico y Social.