

1. Título:

"ANÁLISIS DE LA IMPLEMENTACIÓN DE LA POLÍTICA PÚBLICA 'CAUCA SIN HAMBRE' (2017–2020): ENFOQUE MULTISECTORIAL E INCLUSIVO PARA LA REDUCCIÓN DE LA DESNUTRICIÓN INFANTIL EN EL DEPARTAMENTO DEL CAUCA."

**Oscar Elciario Bonilla Rivera
Ramiro Arzayuz Cardenas
Johana Solanye Angulo Landazuri**

2. Resumen

El departamento del Cauca se encuentra ubicado al suroccidente del país, entre las regiones andina y pacífica. Dentro de sus límites están el Valle del Cauca y Tolima al norte, Huila y Caquetá al oriente, Nariño y Putumayo al sur y el Océano Pacífico al occidente. El Departamento agrupa un total de 42 municipios en un territorio de 3.050.900 hectáreas, representando una porción de tierras del 2,5% dentro del territorio nacional. Cuenta con una importante variedad de recursos, más de un millón de hectáreas de bosques, 150 kilómetros de costa sobre el Pacífico, tres regiones naturales, los pisos térmicos cálido, templado y frío y los bioclimáticos subandino, altoandino y páramo, tres valles y cinco grandes cuencas hidrográficas: Alto Cauca, Pacífico, Alto Magdalena, Patía y Caquetá.

Su economía está basada principalmente en la producción agrícola, especialmente de fique, caña de azúcar, caña panelera, café, papa, maíz, yuca, frijol, tomate, mora y espárragos. Es también muy importante la ganadería, y sus derivaciones de productos cárnicos y lácteos. Notable desarrollo ha tenido en los últimos tiempos la piscicultura.

En contraposición a la vasta riqueza natural se encuentra un panorama social que adolece de muchas instancias. En la región del río Naya hay grandes reservas de oro, que en gran parte es explotado de manera ilegal y termina siendo fuente de dinero para los grupos subversivos y bandas criminales que dominan la zona, y en la Bota Caucana existen yacimientos petrolíferos. (UNOCHOA:2022)

Según la ONU, es uno de los departamentos que presenta mayores cultivos ilícitos de hoja de coca, materia prima para la producción de cocaína, lo que ha convertido a este departamento en uno de los más golpeados por el conflicto armado colombiano entre la fuerza pública, quienes por orden del gobierno colombiano buscan erradicar estos cultivos, y grupos armados al margen de la ley, quienes buscan el control de esta actividad ilícita. El Cauca es el departamento de mayor población indígena en Colombia, donde los cultivos de hoja de coca también son parte de las culturas aborígenes, quienes preparan sus ancestrales remedios y alimentos a base de este producto, cuyo cultivo es ilegal por orden del estado colombiano. (OPCA: 2020)

Teniendo en cuenta el estado actual de los contextos económico y social del departamento, se esperaría que la seguridad alimentaria estuviera garantizada para toda la población. Sin embargo, este tema se ha convertido en un punto álgido de todas las administraciones ya que, la inseguridad alimentaria es un fenómeno que ataca especialmente a pobladores de áreas rurales y entre grupos vulnerables (niños, gestantes y ancianos). Aunque el departamento ha implementado políticas y proyectos para mejorar la situación, aún existen desafíos significativos en cuanto a los pilares de la seguridad alimentaria como lo son la disponibilidad, acceso y utilización de alimentos.

Ante tales instancias, el presente análisis aborda los resultados e impactos de la Política Pública de Seguridad Alimentaria y Nutricional (SAN) implementada en el departamento del Cauca durante el periodo 2017-2020, con el objetivo de evaluar su efectividad y proponer directrices para su actualización y fortalecimiento a largo plazo. Esta evaluación se desarrolló bajo un enfoque metodológico participativo y mixto, combinando técnicas cualitativas y cuantitativas para proporcionar una visión integral de las acciones implementadas y sus efectos en la población vulnerable.

Principales hallazgos: Desconexión entre diseño técnico y aplicación real: aunque el equipo técnico afirma incluir enfoques participativos y culturales, esto no se refleja en la percepción de actores comunitarios ni étnicos, **La ejecución está limitada por factores estructurales:** como falta de recursos, mala articulación y problemas logísticos. Estos vacíos afectan la cobertura y el impacto, **El seguimiento y evaluación es débil o ausente**, especialmente en términos de indicadores que respondan a la diversidad territorial y cultural del Cauca, **La participación comunitaria y étnica es marginal o nula**, a pesar de estar en el discurso técnico y ser clave en una política que se supone debe ser diferencial.

A manera de conclusiones podemos decir que: La política pública de seguridad alimentaria y nutricional “Cauca sin hambre” en el periodo de análisis 2017 – 2020, fue una política que careció de participación de los actores involucrados tanto en su proceso de diseño, como en su proceso de implementación, pues si bien se identifican claramente unas líneas y componentes de la política según (Ordenanza 037 del 5 de Mayo de 2009) podemos decir y de acuerdo a los resultados de esta investigación que estas no fueron construidas de manera participativa, amplia y concertada y en su proceso de implementación actores claves como las comunidades y organizaciones étnicas manifiestan en su gran mayoría no conocer de programas o acciones de la política pública en mención. La no continuidad de la implementación con rigurosidad como estaba establecido en el plan de implementación por factores estructurales entre otros por cambios de gobernantes, la mala articulación interinstitucional y a su vez, la no asignación de recursos necesarios, fueron factores determinantes para no lograr los resultados

propuestos con la política pública. Se puede identificar de acuerdo a la investigación mejoramiento de las buenas prácticas que contribuyen a la seguridad alimentaria como huertas, compras locales, segmentación productiva, al igual que el fortalecimiento de agricultura orgánica. Se identifica que por factores de desarticulación interinstitucional el seguimiento y la evaluación son muy deficientes, la recolección de información y posterior generación de datos de manera desarticulada hace que no se cuente con DATA oficial de la política pública en mención generando así dificultad para la toma de decisiones y reorientación de estrategias si es necesario.

Como recomendaciones se proponen ampliar la participación comunitaria en todas las fases de la política, principalmente el enfoque diferencial étnico y territorial, Fortalecer la articulación interinstitucional y territorial, Impulsar la formalización y acceso efectivo a tierras productivas, Ampliar la educación alimentaria y el enfoque cultural en nutrición, Desarrollar circuitos agroalimentarios locales sostenibles, Fortalecer la financiación y garantizar la continuidad y sostenibilidad de la política SAN, Incorporar mecanismos de seguimiento comunitario.

3. *Introducción*

La desnutrición infantil representa un desafío estructural que afecta profundamente el desarrollo integral de la niñez y compromete el bienestar de las comunidades más vulnerables. En el departamento del Cauca, la prevalencia de desnutrición crónica en menores de cinco años alcanzó el 22,4% para el año 2020, según datos oficiales, lo que evidencia la persistencia de condiciones que limitan el acceso efectivo a la seguridad alimentaria.

Este fenómeno se ha vinculado, para los fines de este análisis, con dos factores interrelacionados: (i) el limitado acceso a alimentos saludables, asociado a altos niveles de pobreza; el acceso a los alimentos, que se refiere principalmente a la capacidad de las personas para comprar los alimentos disponibles, es considerado la principal causa en los cuadros de Inseguridad Alimentaria y Nutricional de la mayoría de los países en desarrollo y de Brasil. Según la FAO (Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura), en una definición establecida en la Cumbre Mundial de la Alimentación (CMA) de Roma en 1996, la seguridad alimentaria se da cuando todas las personas tienen acceso físico, social y económico permanente a alimentos seguros, nutritivos y en cantidad suficiente para satisfacer sus requerimientos nutricionales y preferencias alimentarias, y así poder llevar una vida activa y saludable. Por ende, la calidad de los alimentos es importante ya que garantiza que el cuerpo cuente con todos los nutrientes esenciales y la energía que cada persona necesita para mantenerse

sana. Por eso, es necesario consumir alimentos de todos los grupos y en las cantidades adecuadas.

Su medición puede realizarse a través de diferentes instrumentos, siendo la composición de canasta básica de alimentos, un excelente indicador, pues la carencia de ciertos tipos de alimentos en la misma se encuentra asociada principalmente a datos de pobreza, uno de los más utilizados en América Latina.

También (ii) la reducida disponibilidad de tierras productivas, consecuencia de los impactos históricos del conflicto armado y social en el departamento; ya lo menciona, el informe mundial sobre crisis alimentarias de 2023 sostiene que los conflictos armados han sumido a más de 117 millones de personas en una situación de inseguridad alimentaria aguda (ZEITH:2023). Los conflictos causan inseguridad alimentaria de forma más indirecta: por ejemplo, al volver inseguras las rutas para el comercio y los viajes, al forzar a pobladores y animales propios de su alimentación a desplazarse, o al causar daños a la infraestructura. Todo esto provoca enorme sufrimiento, desde malnutrición aguda en grupos de riesgo, hasta hambruna en poblaciones enteras (FIGUEROA: 2025).

A estos factores se suma, aunque de forma más tenue, el impacto del cambio climático, configurando un escenario adverso para la garantía del derecho a la alimentación y el ejercicio efectivo de la soberanía alimentaria.

En este contexto, el presente trabajo analiza la implementación de la política pública de seguridad alimentaria del Cauca, “Cauca sin Hambre” (2017–2020), desde un enfoque integral, multisectorial e inclusivo. Se exploran casos de éxito en el territorio que han logrado avances significativos mediante esquemas de gobernanza colaborativa, entendida como la articulación efectiva entre el Estado, la sociedad civil y el sector privado para construir intervenciones legítimas, factibles y sostenibles.

La aproximación metodológica adoptada parte de una perspectiva académica y analítica de las políticas públicas, con base en el análisis de evidencias cualitativas y cuantitativas. Se recurre a herramientas propias del análisis del sector público y, en particular, a la Teoría de Cambio (TdC), la cual permite estructurar y visualizar los elementos clave del proceso de política pública, desde sus insumos hasta sus impactos esperados. Esta metodología ha sido enriquecida por los contenidos abordados a lo largo de la Maestría en Gobierno y Políticas Públicas, lo que brinda un marco analítico riguroso, integral y crítico.

La aparición de la pandemia de COVID-19 en 2020 marcó un hito crucial en el análisis, ya que mostró la fragilidad de las condiciones sociales y económicas del

Cauca, afectando aún más la seguridad alimentaria. La falta de un plan estratégico rector y la debilidad en la coordinación interinstitucional contribuyeron a una implementación deficiente de las políticas. Además, la falta de voluntad política para asignar los recursos necesarios, la ausencia de pronunciamientos de los entes de control y la escasa conciencia de la sociedad sobre sus derechos alimentarios han mantenido la incertidumbre respecto al futuro de la política pública. (RAMIREZ:2019)

En conclusión, abordar la desnutrición infantil en el Cauca requiere una comprensión profunda de los factores subyacentes que perpetúan el problema (pobreza, falta de acceso a servicios de salud, falta de educación, conflicto y desplazamiento, malos hábitos alimentarios, desigualdades étnicas). La evaluación permitirá tener una visión crítica de las políticas implementadas y proponer un enfoque integral y colaborativo para diseñar intervenciones efectivas que aseguren el bienestar y desarrollo de la niñez en el Cauca.

Este enfoque resalta la necesidad de una evaluación profunda y contextualizada, que no solo examine los resultados inmediatos de la política "Cauca Sin Hambre", sino que también tenga en cuenta los factores estructurales y el contexto histórico-social del Cauca.

4. Descripción del problema:

A pesar de la formulación e implementación del Plan Departamental de Seguridad Alimentaria y Nutricional "Cauca sin Hambre", persisten altos niveles de desnutrición infantil en el departamento. Esta situación se ha visto agravada por la baja gestión de recursos públicos, la escasa o nula articulación interinstitucional, la permanencia de conflictos sociales y armados, así como los efectos cada vez más marcados del cambio climático sobre los medios de vida rurales y la producción de alimentos.

Estos elementos evidencian una desconexión entre el diseño técnico-programático de la política pública y su capacidad real para transformar las condiciones estructurales que limitan el acceso a una alimentación adecuada, especialmente en la infancia rural y vulnerable del Cauca.

Se conserva la esperanza de que esta investigación contribuya a orientar la formulación y rediseño de una política pública desde un enfoque de gobernanza colaborativa, que —como lo plantea Asuntos del Sur (2022)— posibilite políticas más legítimas, viables y con impacto efectivo. En esta misma línea, se retoma el planteamiento de Müller (2000), quien subraya que la investigación en políticas públicas debe constituirse en una estrategia para evaluar en qué medida dichas

políticas han modificado el tejido social que buscaban transformar, y qué grado de esos efectos se corresponde con las expectativas de los decisores públicos. (ROTH:2012)

Las políticas públicas son reflejo de los ideales y anhelos colectivos, traducidos en estrategias orientadas al bienestar social. Se trata de procesos de planeación de largo plazo que orientan transformaciones estructurales más allá de los ciclos administrativos, al establecer la dirección del desarrollo y la distribución de responsabilidades y recursos entre los actores involucrados (AGUILAR:2006). En este marco, el análisis de la seguridad alimentaria en el departamento del Cauca adquiere carácter estratégico, dado su impacto transversal en el bienestar social, la garantía de derechos fundamentales y el desarrollo sostenible.

El departamento del Cauca enfrenta desde hace décadas una persistente situación de desnutrición crónica infantil. Datos oficiales indican una prevalencia del 22,4 % en menores de cinco años desde el año 2020, fenómeno asociado a condiciones estructurales como la pobreza, el limitado acceso a tierras y alimentos saludables, el conflicto armado y los efectos del cambio climático. Estos factores han incidido en la eficacia de las estrategias institucionales orientadas a enfrentar el problema.

En respuesta, el departamento formuló el Plan de Seguridad Alimentaria y Nutricional “Cauca Sin Hambre”, iniciativa que articula diversas entidades públicas bajo un enfoque de derechos, respeto por la diversidad étnica y cultural, y sostenibilidad ambiental (GOBERNACION CAUCA:2017). Esta política ha sido implementada a través de las Secretarías de Salud, Educación y Agricultura, con apoyo de instancias como el Programa de Alimentación y Nutrición Escolar (PANES) y acciones articuladas con organismos internacionales como la FAO (GOBERNACION CAUCA:2017).

Desde su formulación, “Cauca Sin Hambre” ha buscado posicionarse como una política pública integral. Sin embargo, su implementación ha enfrentado limitaciones en términos de gestión, articulación intersectorial (articulación con las empresas promotoras de salud para mantener actualizados los registros de todos los programas de nutrición; como también la generación de estrategias educativas que promuevan prácticas de alimentación saludable en las instituciones educativas) de las y sostenibilidad financiera (la financiación de este plan de seguridad alimentaria y nutricional concurrirá desde diferentes sectores, las entidades territoriales, la empresa privada, las organizaciones no gubernamentales, las agencias internacionales, las familias y la sociedad, por ende la gestión del gobierno departamental debe ocuparse de crear espacios y

canales de interacción entre los actores mencionados). A pesar de avances puntuales, como la inversión de más de 800 millones de pesos por parte de la Secretarías de Salud, Agricultura y educación del departamento y fortalecida por Mabel Vargas Agredo, Gestora Social del departamento. Cada secretaría destina recursos para ser gestionados con el Programa de Alimentación y Nutricional Escolar – PANES, que ha presentado resultados importantes desde salud, educación y el sector agropecuario, adelantando acciones para garantizar la seguridad alimentaria a la población caucana y que son acordes con los Objetivos del Desarrollo Sostenible (Portal de la Gobernación del Cauca Secretaría de Salud 2017). La inversión es principalmente en promoción de estilos de vida saludables, fortalecimiento de mesas regionales intersectoriales y atención a 1.700 familias vulnerables en 170 instituciones educativas agropecuarias (ONU:2023), persisten desafíos en la cobertura, continuidad y evaluación de impacto de estas intervenciones.

Las acciones desarrolladas, por las secretarías en mención, incluyen visitas domiciliarias, formación en producción agroecológica, seguimiento a huertas escolares y familiares, evaluación de condiciones de vivienda saludable, y canalización de casos hacia servicios de salud. También se han adelantado actividades de educación alimentaria, tamizaje nutricional y formación en prácticas de manejo agroecológico y preparación de alimentos saludables, en el marco de estrategias como “4x4” y “Hacia una vivienda saludable” (SSA CAUCA:2023).

Estas iniciativas se sustentan en la cooperación interinstitucional y la participación ciudadana, pilares fundamentales para la sostenibilidad de la política. En paralelo, la articulación con las prioridades globales lideradas por la FAO —como la lucha contra la malnutrición, la innovación para sistemas agroalimentarios sostenibles, la agricultura familiar y la gestión del riesgo— ha sido clave para fortalecer la política departamental (SSA CAUCA:2023).

El análisis de “Cauca Sin Hambre” permite identificar que su potencial transformador depende en gran medida de la capacidad para coordinar de forma efectiva los recursos disponibles, garantizar la interacción entre actores clave —Estado, sociedad civil, comunidad internacional— y consolidar mecanismos institucionales que viabilicen una respuesta integral a la inseguridad alimentaria en el territorio. La articulación entre estructuras, procesos y resultados constituye el núcleo de una política pública capaz de incidir estructuralmente en la garantía del derecho a la alimentación en el Cauca.

De acuerdo con el problema identificado definimos la siguiente pregunta, el objetivo general y 2 objetivos específicos para el desarrollo de la investigación:

Pregunta de investigación

¿En qué medida la persistencia de factores estructurales y contextuales ha limitado la efectividad del plan “Cauca sin Hambre” para reducir la desnutrición infantil? y ¿cómo puede un enfoque de gobernanza colaborativa superar estas barreras?

Objetivo General

Analizar la implementación de la política pública de Seguridad Alimentaria y Nutricional del departamento del Cauca – Cauca sin Hambre (2017–2020), a partir de un enfoque multisectorial, sostenible e inclusivo, con el propósito de contribuir a la reducción de la desnutrición infantil en el territorio.

Objetivos Específicos

1. Examinar los resultados de la implementación de la política Cauca sin Hambre (2017–2020), a través del análisis de la cobertura de programas, la asignación y gestión de recursos, y el cumplimiento de metas relacionadas con el acceso a alimentos saludables y a tierras fértiles.
2. Formular recomendaciones estratégicas para el fortalecimiento de la política pública de seguridad alimentaria en el Cauca, fundamentadas en un enfoque multisectorial, sostenible e inclusivo que impulse una gobernanza colaborativa orientada al desarrollo territorial y a la garantía de derechos.

4.1. Análisis de información relevante

4.1.1 Análisis de actores clave

Para el desarrollo de esta investigación, se identificaron actores clasificados como fuentes, colectores y articuladores dentro de la red de innovación en seguridad alimentaria y nutricional (SAN), considerando su rol en la generación, recopilación y circulación de información pertinente (RENDON:2007).

Un actor fuente es aquel que es mencionado directamente por los actores encuestados y cuya experiencia o presencia en el territorio resulta clave para las acciones en SAN. Los actores colectores, por su parte, se caracterizan por un alto grado de salida, es decir, por su capacidad para buscar y recolectar información desde diversos nodos de la red. Finalmente, los actores articuladores funcionan como filtros o puentes de información, conectando actores o subredes, y dinamizando los flujos de comunicación y acción.

Estos actores no solo participan en la generación y uso de información, sino que también deben formar parte integral de la construcción del Plan de SAN departamental y del Comité Intersectorial de Seguridad Alimentaria y Nutricional del Cauca (CISANC) —o de la instancia que cumpla sus funciones—, para

garantizar el enfoque participativo, territorial y multisectorial que exige la garantía del derecho a la alimentación adecuada.

Tabla 1

Actores clave para la recolección y procesamiento de información en SAN

Tipo de Actor	Actores Clave
Fuentes	- Consejo Regional Indígena del Cauca (CRIC) - Asociación de Consejos Comunitarios del Norte del Cauca - Universidad del Cauca - Alcaldías municipales - Consejo Territorial de Salud Ambiental (COTSA) - Sociedad civil, ONG que implementan proyectos de SAN en comunidades vulnerables - Comunidades étnicas y asociaciones campesinas
Colectores	- Departamento para la Prosperidad Social (DPS) - Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural - Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF) - Otras agencias con funciones de asistencia técnica y financiera
Articuladores	- Gobernación del Cauca - Secretaría Departamental de Salud del Cauca - Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural del Cauca - Oficina Asesora de Planeación Departamental - Alcaldías municipales (en su rol de formuladoras e implementadoras de políticas públicas) - Entidades nacionales como el Ministerio de Agricultura y el ICBF (en su rol de articulación interinstitucional)

Fuente: Elaboración propia

4.1.2. Revisión de programas previos y sus resultados

Entre 2017 y 2020, se implementaron diversas estrategias en el Cauca que pueden alinearse con el objetivo de la política pública “Cauca sin hambre”. A continuación, se detallan algunas de estas estrategias:

Programa de complementación alimentaria:

En el Cauca se desarrolla el Programa de Alimentación y Nutrición Escolar (PANES), una estrategia dirigida a escolares de 4 a 19 años. Este programa busca mejorar la disponibilidad de alimentos, incentivando la producción en las unidades agropecuarias de las instituciones educativas adscritas. A pesar de que existen fuentes que mencionan estos esfuerzos, la información específica sobre los programas de complementación alimentaria en el Cauca es limitada (GOBERNACIÓN DEL CAUCA:2017).

Proyectos de agricultura familiar:

El departamento ha implementado varios proyectos para fortalecer la agricultura familiar. Un ejemplo es el proyecto realizado en Caldonio para el fortalecimiento de sistemas agropecuarios familiares, que incluyó la implementación de módulos acuapónicos para mejorar la productividad. Además, en 2019 se llevó a cabo el proyecto “Mejoramiento de la Cadena Productiva de la Panela” en el Cauca, cuyo objetivo fue fortalecer el sector agroindustrial a través de asistencia técnica para la mejora de esta cadena productiva. (COLOMBIA SOSTENIBLE:2019).

Cofinanciamiento de Proyectos Productivos por parte de la Agencia de Desarrollo Rural (ADR)

La ADR ha cofinanciado proyectos productivos en el Cauca, beneficiando a numerosas familias rurales. Durante el gobierno anterior, la ADR expandió su oferta a los 32 departamentos del país, con más de 217 proyectos cofinanciados que benefician a más de 20,600 familias rurales. (Agencia de Desarrollo Rural (ADR), 2020).

Proyecto en Ejecución: Fortalecimiento de Sistemas Agroalimentarios

Actualmente, se ejecuta el proyecto Fortalecimiento de Sistemas Agroalimentarios del Cauca (BPIN 202000003007), con el objetivo de mejorar la producción de alimentos en los predios rurales del departamento y facilitar la comercialización de los productos agropecuarios. Este proyecto está alineado con el Plan de Desarrollo “42 Motivos para Avanzar”, bajo el eje estratégico de “La Equidad para la Paz Territorial”, en el programa “Inclusión Productiva de Pequeños Productores Rurales”. (SADR-Cauca:2025).

La estrategia “Cauca sin hambre”

La estrategia Cauca Sin Hambre, aunque alineada con los objetivos de la política pública, no logró consolidarse debido a la falta de recursos sostenibles. Así lo informó la Oficina del Banco de Proyectos de la SADR-Cauca (2025), quienes destacaron la necesidad de contar con mayores recursos financieros y estructuras operativas para asegurar su viabilidad a largo plazo.

4.1.3. Análisis prospectivo de la seguridad alimentaria y nutricional en el departamento del Cauca

La seguridad alimentaria y nutricional (SAN) es crucial para el desarrollo sostenible y el bienestar de la población. En el Cauca, diversos factores económicos, sociales, ambientales y políticos han influido en la situación actual de la SAN. Este análisis prospectivo tiene como objetivo identificar tendencias futuras, desafíos y oportunidades para orientar la formulación e implementación de políticas públicas efectivas a corto y mediano plazo.

Para proyectar escenarios futuros, es esencial establecer una línea base que refleje la situación actual de la SAN en el Cauca. Los siguientes indicadores clave son relevantes para este análisis:

Tasa de desnutrición infantil

Según el Instituto Nacional de Salud (INS), entre 2020 y 2022, se notificaron 665 muertes por desnutrición aguda en niños menores de 5 años en Colombia. Aunque no se dispone de cifras específicas para el Cauca en este período, la Encuesta Nacional de Situación Nutricional (ENSIN) 2015 reportó una prevalencia de desnutrición crónica del 14.8% en el departamento. (Fuente: Instituto Nacional de Salud (INS), 2022; ENSIN, 2015).

Inseguridad alimentaria en los hogares

La ENSIN 2015 indicó que el 85.5% de los hogares en el Cauca experimentaban algún grado de inseguridad alimentaria, una cifra significativamente superior al promedio nacional del 54.2%. Esta estadística refleja una gran desigualdad en el acceso a alimentos adecuados, lo que subraya la necesidad urgente de intervenciones más efectivas en políticas públicas y apoyo social (ENSIN:2015).

Dependencia de monocultivos

El Cauca presenta una dependencia significativa de monocultivos como café, caña de azúcar y maíz. La limitada diversificación agrícola y la falta de incentivos para prácticas sostenibles siguen siendo desafíos persistentes que limitan la resiliencia del sector agropecuario. Estos factores deben abordarse para promover una agricultura más sostenible y equitativa. (GOBERNANCION CAUCA:2020).

Carencia de datos actualizados

La carencia de datos actualizados es otro desafío importante para la gestión efectiva de la SAN en el Cauca. Esto se refleja en los gráficos proporcionados por el DANE y en los documentos técnicos de restauración de la política pública SAN Cauca, los cuales muestran las dificultades para obtener y gestionar información precisa sobre la situación alimentaria y nutricional en la región (DANE:2020).

Gráfica 1. Tasa de mortalidad por desnutrición menores de 5 años (2005 – 2018)



Fuente Dane, 2020.

4.1.4. *La Concentración de tierras en el Cauca como barrera estructural para la Seguridad Alimentaria y Nutricional (SAN)*

En el contexto de la política pública de Seguridad Alimentaria y Nutricional (SAN) en el departamento del Cauca, la concentración histórica y persistente de tierras emerge como una barrera estructural multidimensional. Este fenómeno limita el acceso equitativo a los recursos productivos, profundiza las desigualdades sociales, deteriora el entorno ambiental y debilita la gobernabilidad territorial. Dicha instancia se aborda desde las siguientes dimensiones:

Dimensión económica:

La tenencia desigual de la tierra favorece modelos agroindustriales de exportación que concentran riqueza, restringen el acceso de pequeños productores a tierras fértiles y obstaculizan el fortalecimiento de sistemas agroalimentarios locales. Esta dinámica reproduce la desigualdad de ingresos rurales y la dependencia alimentaria.

Dimensión social:

La exclusión territorial de comunidades indígenas, afrodescendientes y campesinas perpetúa la pobreza, la vulneración de derechos y la marginalidad política. El acceso restringido a la tierra ha sido una causa estructural del conflicto armado y continúa generando tensiones sociales y culturales en las zonas rurales.

Dimensión ambiental:

El modelo de uso del suelo basado en monocultivos y actividades extractivas degrada ecosistemas, afecta la biodiversidad y compromete la sostenibilidad agrícola. Esta situación limita la transición hacia sistemas productivos resilientes, diversificados y compatibles con la soberanía alimentaria.

Dimensión política:

La concentración de tierras refleja un orden político históricamente capturado por élites, con escasa voluntad para promover reformas agrarias efectivas. Esta realidad debilita la institucionalidad rural, impide la redistribución territorial y dificulta la implementación de políticas públicas con enfoque de derechos.

Ahora bien, de las anteriores dimensiones se desprenden ciertas instancias que se encuentran estrechamente relacionadas con el desarrollo sostenible y la paradoja de la posesión de tierras fértiles en contraposición con una precaria seguridad alimentaria. Desde esta óptica, se evidencian las siguientes situaciones:

- Existen sistemas productivos que vulneran la sostenibilidad ambiental, además que los mismos, son afectados por daños medioambientales y las variaciones climáticas. Este tipo de sistemas hacen que los pequeños agricultores familiares y comunitarios vivan en condiciones de precariedad y tengan un acceso marginal a los mercados, dado que, la asistencia técnica, el crédito, la maquinaria agrícola, entre otros activos productivos y de servicios, se ven restringidos debido a la baja productividad.
- La presencia de sistemas comerciales injustos y excluyentes ante los cuales muy poco pueden hacer los pequeños agricultores. Asimismo, se evidencia el predominio de circuitos alimentarios desarticulados, indirectos y largos que generan ineficiencias, deterioros en la calidad, aumento en las necesidades de transporte, en los precios y el desperdicio; en Colombia se pierden o se desperdician 9.76 millones de toneladas de alimentos al año, que representan el 34% de los alimentos producidos, que podrían alimentar a 8 millones de personas al año (Departamento Nacional de Planeación:2016). A todas estas situaciones se suman la inadecuada infraestructura vial y de telecomunicaciones que afectan la conexión de los centros de producción con los de consumo de alimentos.
- El uso no controlado de sustancias en la producción de alimentos tanto de origen vegetal como animal que el consumidor desconoce, es decir, no se garantiza que el alimento sea inocuo para el consumo humano, porque no se sabe cómo fue producido. Además, los alimentos y el agua pueden ser vehículos de componentes tóxicos y microbianos, que pueden representar Enfermedades Transmitidas por Alimentos -ETAS.
- Ambientes alimentarios e informativos no saludables ni sustentables que promueven hábitos de vida asociados con la malnutrición en todas sus formas durante el curso de vida vital. En el 2016 según la Organización Mundial de la Salud, 1900 millones de adultos a nivel mundial tenían sobrepeso, y más de 650 millones de personas se encontraron en obesidad (OMS, 2016). En Colombia, de acuerdo a la ENSIN 2015, 6.3% de los menores de 5 años tiene exceso de peso, el 1.5% tiene obesidad y 4.2% sobre de sobrepeso, el 10.8% de los menores de 5 años padecen desnutrición crónica, y el 2.3 desnutrición aguda, siendo esta última la más asociada a la muerte por desnutrición (ENSIN, 2015). En Colombia el bajo

peso al nacer fue de 9,2% en el 2015; duración de la lactancia materna exclusiva (hasta los 6 meses) de tan solo 0.6 meses y para la práctica de lactancia materna un total 12,4 meses. 1 de cada 4 niños menores de 5 años presentan algún tipo de anemia, retraso en talla con un 14,7%, y el exceso de peso con un 6.3% (ENSIN, 2015).

Adicionalmente y, teniendo en cuenta la importancia de la seguridad alimentaria para garantizar el buen desarrollo de la educación escolar, se evidencio que, el 80% de los menores de 4 años, el 82,7 % de los niños de 5 a 17 años, y el 51,3% de los adultos consumen alimentos insalubres de paquete (ENSIN, 2015), asociados con alto contenido de nutrientes relacionados con Enfermedades Crónicas no Transmisibles -ECNT- (Parra y Cols, 2019). Por otra parte, nueve de cada diez estudiantes escolares en Colombia no consumen la cantidad de frutas y verduras que recomienda la Organización Mundial de la Salud -OMS- (Encuesta Nacional de Salud Escolar, 2018).

- Vulneración del derecho a la alimentación saludable en grupos con mayores privaciones sociales y económicas. En la actualidad el 54.2% de los hogares colombianos vive con inseguridad alimentaria y de ese porcentaje, más del 20% padece hambre; una de las subregiones con mayor INSAN fue Bajo Cauca con un 87,6% (ENSIN, 2015).

4.1.5. Marco normativo e institucional en relación con los actores clave

El análisis de los actores clave dentro de la red de innovación de la Seguridad Alimentaria y Nutricional (SAN) debe estar alineado con el marco normativo e institucional vigente que respalda las políticas públicas y las acciones que buscan garantizar el derecho a la alimentación adecuada. A continuación, se integra el marco normativo con los tipos de actores identificados, mostrando cómo las disposiciones legales influyen en su rol y responsabilidades dentro de la red de SAN.

Normativa internacional

La normativa internacional proporciona el marco global que orienta las políticas nacionales y departamentales, estableciendo principios que afectan directamente a los actores clave.

Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC:1966): Ratificado por Colombia, este pacto garantiza el derecho a una alimentación adecuada. Actores como las Organizaciones No Gubernamentales (ONG) que implementan proyectos de SAN, así como las comunidades étnicas y Asociaciones Campesinas, juegan un rol crucial en la promoción y protección de este derecho, asegurando que las poblaciones vulnerables accedan a alimentos adecuados.

Convención sobre los Derechos del Niño (1989): Establece la nutrición infantil como un derecho fundamental, lo que posiciona a actores como el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF) y las Alcaldías municipales como actores clave para la implementación de políticas y programas dirigidos a la protección y nutrición infantil.

Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS, 2015): Con el ODS 2 orientado a erradicar el hambre, actores como el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y Prosperidad Social son responsables de diseñar e implementar políticas públicas y estrategias que contribuyan a la seguridad alimentaria y nutricional a nivel nacional y local.

Normativa nacional

La normativa nacional establece un marco de acción que conecta directamente con los actores a nivel departamental y local, regulando su participación y responsabilidades.

Constitución Política de Colombia (1991): Establece los derechos fundamentales, incluido el derecho a la alimentación adecuada. Los actores públicos como las Alcaldías municipales y el Ministerio de Salud están comprometidos con la implementación de políticas públicas basadas en estos principios.

Comisión Intersectorial de Seguridad Alimentaria y Nutricional (CISAN, Decreto 2055 de 2009): Esta comisión coordina las acciones interinstitucionales de seguridad alimentaria, lo que involucra directamente a actores articuladores como la Gobernación del Cauca y las Secretarías de Salud y Agricultura, quienes facilitan la interacción entre los diferentes actores del sector público y privado.

Plan Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (2012-2019) y Anexo Étnico (2015): Define las estrategias para garantizar el acceso a la alimentación en poblaciones vulnerables. Organizaciones no gubernamentales (ONG), comunidades étnicas y asociaciones campesinas juegan un rol fundamental en la implementación de estas estrategias en territorios específicos.

Documento CONPES 3918 de 2018 y Plan Nacional de Desarrollo (2018-2022): Estos documentos impulsan la colaboración entre los actores del sector público y privado para garantizar la seguridad alimentaria. Empresas agroindustriales y productores agrícolas tienen la responsabilidad de ajustar sus prácticas a estas directrices, mientras que las entidades públicas como el Ministerio de Agricultura lideran las políticas de apoyo.

Normativa departamental

A nivel departamental, la normativa debe alinearse con las políticas nacionales e internacionales, y proporcionar directrices claras para los actores locales.

Plan Departamental de Seguridad Alimentaria y Nutricional "Cauca Sin Hambre" (2009-2018): Establece el Comité Interinstitucional de Seguridad Alimentaria y Nutricional del Cauca (CISANC), que se convierte en un actor articulador clave al conectar a actores públicos y privados con el fin de implementar políticas de seguridad alimentaria a nivel departamental.

Documento Técnico Propuesto "Restauración de la Política Pública - 2023 BPIN-Cauca": La restauración de esta política redefine las estrategias para abordar la inseguridad alimentaria en el departamento. Este documento ofrece una oportunidad para que los actores clave, como la Gobernación de Cauca y las Alcaldías municipales, colaboren activamente en la revisión y el diseño de nuevas políticas adaptadas a las necesidades locales.

4.1.6. Otros documentos y marcos de apoyo

Además de la normativa principal, existen otros documentos y marcos que influyen directamente en la acción de los actores:

Ley 2046 de 2020: Regula los instrumentos de abastecimiento alimentario y promueve la participación de los productores agrícolas locales en los programas públicos de distribución de alimentos, fortaleciendo la relación entre productores y comunidades vulnerables.

Documento CONPES Social 113 de 2008: Proporciona directrices para la mejora de la seguridad alimentaria, lo que guía a los actores privados y organizaciones comunitarias en la promoción de un acceso adecuado y sostenible a alimentos saludables.

SINERGIA (Sistema Nacional de Evaluación de Gestión y Resultados): Proporciona herramientas para la evaluación de políticas públicas, lo que implica que actores clave como la Gobernación y las Secretarías Departamentales deben utilizar estos instrumentos para evaluar el impacto de las políticas de seguridad alimentaria a nivel local.

Esta integración de la normativa con los actores clave muestra cómo cada tipo de actor, dependiendo de su rol, se relaciona con las políticas y marcos normativos a nivel internacional, nacional y departamental. Además, resalta la importancia de una coordinación efectiva entre los actores públicos, privados y de la sociedad civil para garantizar el éxito de las estrategias de seguridad alimentaria y nutricional.

4.1.7. Justificación del análisis

A pesar de los esfuerzos normativos y programáticos realizados, la desnutrición infantil continúa siendo un problema crítico en el Cauca. La política pública "Cauca Sin Hambre", diseñada para reducir la inseguridad alimentaria, ha enfrentado obstáculos importantes, y sus impactos no han sido evaluados de manera rigurosa y sistemática. La falta de datos precisos sobre los efectos de la política dificulta la

identificación de logros, desafíos y áreas de mejora. Por ello, es imperativo realizar una evaluación detallada que permita:

- Medir de manera clara los impactos de la política pública de seguridad alimentaria en el Cauca entre 2017 y 2020, utilizando un enfoque cuantitativo y cualitativo que permita contar con resultados concretos.
- Identificar los principales desafíos en la implementación y sostenibilidad de la política, incluyendo los factores estructurales como la pobreza, la concentración de tierras y las afectaciones del conflicto armado.
- Proponer mejoras basadas en evidencia para la restauración y fortalecimiento de la política pública "Cauca Sin Hambre", adaptándola a las realidades cambiantes y a las lecciones aprendidas de la evaluación.

El análisis se desarrolló, siguiendo los lineamientos de la Dirección de Seguimiento y Evaluación de Políticas Públicas (DSEPP) del Departamento Nacional de Planeación (DNP), incorporando técnicas de análisis que permitirán obtener datos tanto cuantitativos como cualitativos, con un enfoque ético en la toma de decisiones, teniendo en cuenta los dilemas asociados a la asignación de recursos y la equidad en la distribución de alimentos.

4.1.8. Enfoque metodológico

Técnicas cuantitativas: El análisis estadístico de indicadores de desnutrición, acceso a alimentos y cobertura de programas proporcionará datos concretos sobre el alcance y efectividad de las estrategias implementadas. Para el caso, aunque represente un grado más de complejidad, se opta por un análisis predictivo, puesto que busca aprovechar los datos existentes para orientar una toma de decisiones con resultados óptimos a futuro. Siendo que se busca hacer un análisis, sobre el desempeño de la política pública Cauca sin Hambre 2017, al tener en cuenta todos los factores relevantes, este tipo de análisis de datos produce recomendaciones para los próximos pasos.

Como también, el poder examinar el por qué han sucedido ciertas acciones y lo que podría suceder para determinar lo que debería hacerse a continuación. Como resultado, permite ver cómo cada combinación de condiciones y decisiones podría afectar al futuro, con lo que ayuda a medir el impacto que podría tener una determinada decisión (UNIR:2024). Es necesario, ser rigurosos en la revisión de las fuentes ya que las mismas se constituyen en documentos públicos de las diferentes instituciones implicadas, como los archivos de las empresas promotoras de salud y las secretarías municipales desde las cuales se hayan ejecutado los diferentes programas concernientes a la política pública.

En cuanto a la evaluación, la misma, deberá considerar las entrevistas a integrantes de la CICSAN Cauca (Comité Intersectorial de Coordinación de la Seguridad Alimentaria del Cauca), quienes han identificado las barreras en la implementación, y resaltar cómo los esfuerzos realizados hasta ahora, como el proyecto "Fortalecimiento de los Sistemas Agroalimentarios del Cauca", a pesar

de ser la iniciativa más grande a nivel nacional en este ámbito, no han sido suficientes para superar los desafíos estructurales del departamento.

Técnicas cualitativas: a través de entrevistas a actores clave (secretarios de salud, coordinadores de instituciones educativas y beneficiarios de cada uno de los programas promovidos por la política pública; a focalizar de acuerdo a los municipios con mayor necesidad),

análisis documental y percepciones de beneficiarios, se busca entender las percepciones, limitaciones y factores contextuales que han influido en la implementación y resultados de la política.

Enfoque ético: De las decisiones éticas en cuanto a la asignación de recursos y en la distribución equitativa de alimentos, especialmente en un contexto de alta desigualdad y vulnerabilidad social.

5. Alternativas de mejora de política SAN

Para definir la mejor alternativa revisaremos los resultados de la aplicación de los instrumentos de recolección de información utilizados durante el desarrollo de la investigación como fueron las entrevistas de campo y los estudios teóricos del caso (Gráfica 2. Análisis de actores entrevistados y Tabla 2. Análisis comparativo – Política Pública “Cauca sin hambre”)

5.1. Gráfica de análisis de actores entrevistados

La siguiente gráfica examina los datos recopilados a través de entrevistas realizadas a los diferentes actores del CICSAN Cauca, (institucional, técnicos, comunitarios y étnicos). Esta infografía sistematiza las respuestas obtenidas con el objetivo de comprender las percepciones, limitaciones y factores contextuales que han influido en la implementación y resultados de la política.

Gráfica 2. Análisis de actores entrevistados

ANÁLISIS DE LA IMPLEMENTACIÓN DE LA POLÍTICA PÚBLICA 'CAUCA SIN HAMBRE' (2017-2020): ENFOQUE MULTISECTORIAL E INCLUSIVO PARA LA REDUCCIÓN DE LA DESNUTRICIÓN INFANTIL EN EL DEPARTAMENTO DEL CAUCA.

"La paz, la cultura y la comunidad son la base de la seguridad alimentaria, no solo se resuelve con comida y se requiere de datos."
Actores del Cauca entrevistados,

01. Contexto y Problema Central: La Persistencia de la Desnutrición Infantil

- Acceso Limitado a Servicios de Salud (100% - mención explícita en salud, implícita en otros): Baja cobertura en zonas rurales/indígenas, dificultad para detección temprana y prevención.
- Pobreza Estructural (100% - mención explícita en salud, implícita en comunidad): Limita el acceso económico y físico a alimentos de calidad.
- Presencia de cultivos ilícitos: la presencia de cultivos ilícitos que reemplazan los cultivos de pan coger que deberían ser prioritarios en cada familia; es una paradoja que las comunidades campesinas se desplacen a los mercados locales a comprar productos como yuca y plátano siendo que tienen tierra suficiente para el cultivo de los mismos. Tierras que han sido inundadas de hoja de coca y cultivos ilícitos.
- Factores Ambientales y Culturales (100% - mención explícita en salud, implícita en comunidad y gobernanción): Desconocimiento de prácticas alimentarias adecuadas, falta de acceso a agua potable y saneamiento básico.
- Impacto de la Inseguridad y Conflicto (40% - salud y gobernanción): Afecta el funcionamiento de programas y la presencia institucional.



02. Información y monitoreo (100% menciones)

- "No sabemos si las estrategias que aplicamos están dando resultados, porque los datos llegan tarde o no existen."
- Falta de sistemas de información integrados.
- Poca capacidad para hacer seguimiento y ajustes.
- Ausencia de indicadores en tiempo real.

03. Seguridad y orden público (75% menciones)

"El conflicto armado limita el acceso a muchas veredas. No podemos llevar brigadas ni insumos."

- Presencia de grupos armados ilegales y cultivos ilícitos.
- Amenazas a líderes comunitarios.
- Dificultades logísticas por zonas de riesgo.



04. Participación comunitaria (66.7% menciones) y enfoque cultural (16.7% menciones)

"Los programas fracasan si la comunidad no se siente parte del proceso."

- Escasa consulta previa a comunidades indígenas y afro.
- Debilidad de los mecanismos de corresponsabilidad.
- Poca formación de liderazgos locales.

"Los menús escolares no respetan las costumbres alimenticias de los pueblos indígenas."

- Escasa adaptación de programas a cosmovisiones indígenas y afrodescendientes.
- Desconocimiento de prácticas locales de producción y consumo.

05. Territorialidad y logística (50% menciones) y articulación intersectorial (41.7% menciones)

"Hay veredas donde ni siquiera entra una moto. No hay cadena de frío ni bodegas."

- Dispersión geográfica y difícil acceso.
- Mala infraestructura vial y de transporte.
- Limitado alcance de servicios básicos.

"Cada entidad trabaja por su lado. No hay una estrategia común."

- Debilidad en la coordinación entre salud, educación, agricultura e ICBF.
- Duplicidad de esfuerzos y vacíos territoriales.
- Ausencia de mesas técnicas sostenibles.



06. Recursos financieros (25% menciones)

"Tenemos el conocimiento, pero no los recursos para ejecutar."

- Presupuestos insuficientes y poca flexibles.
- Proyectos de corto plazo sin continuidad.
- Dependencia de cooperación externa.

Conclusiones

A pesar de los objetivos de la política 'Cauca Sin Hambre', nuestro análisis revela un patrón persistente de barreras clave como la desarticulación intersectorial (60%) y las limitaciones financieras (40%). Estas deficiencias, sumadas a la escasa participación comunitaria (40%) y la falta de adaptación cultural (40%), sugieren que las decisiones en la implementación no siempre se traducen en acciones auténticas y efectivas para las comunidades más vulnerables. La prevalencia de estas barreras resalta una preocupante desconexión mientras en público se habla desde el corazón, las decisiones de los mandatarios a menudo parecen priorizar sus intereses personales antes que las mejoras tangibles para la comunidad. El éxito de la seguridad alimentaria en el Cauca dependerá de una voluntad política transparente y genuinamente comprometida, que asegure que los recursos y los esfuerzos se vean evidenciados con las necesidades reales del territorio. Es hora de que el "hablar desde el corazón" se refleje en decisiones que verdaderamente alimenten el futuro del Cauca, no los bolsillos de unos pocos.

Análisis de estadísticas

Tema identificado	Entrevistas que lo mencionan	% sobre el total (n = 12)
Información / monitoreo	12	100%
Seguridad / orden público	9	75%
Participación comunitaria	8	667%
Territorial / logística	6	50%
Articulación inter-sectorial	5	417%
Recursos financieros	3	25%
Adaptación cultural	2	167%



• Foco en la evidencia

Monitoreo de datos es la preocupación transversal: todos los entrevistados mencionan brechas en sistemas de información, seguimiento y evaluación. Inseguridad y conflicto (75 %) limita la llegada de programas a zonas rurales y desincentiva la producción local.

Participación comunitaria (67 %) aparece como reto y a la vez como solución: los actores piden mayor voz de organizaciones indígenas y afro, y corresponsabilidad en las huertas escolares.

• Barreras operativas claves

Logística y dispersión geográfica (50 %): veredas alejadas, vías precarias y conectividad reducida.

Coordinación inter-sectorial (42 %): duplicidad de esfuerzos entre salud, educación, agricultura, ICBF, etc.

Financiación (25 %): flujos irregulares de recursos y presupuestos insuficientes.

• Dimensión cultural sub-atendida

Solo 2 de 12 entrevistas mencionan explícitamente la necesidad de adaptar menús y estrategias a cosmovisiones indígenas/afro → oportunidad clara para la reformulación 2025-2028.

Fuente: Elaboración propia

Como podemos observar en la anterior infografía resultado del procesamiento de las entrevistas realizadas, los 7 principales problemas o barreras que enfrenta la implementación de la política pública son: La información y el monitoreo con un 100%, seguridad y orden público con un 75%, la participación comunitaria con un 66,7%, lo territorialidad y logística con un 50%, articulación intersectorial con un 41,7% y recursos financieros un 25%. Esto nos permite concluir en que a pesar de los objetivos de la política 'Cauca Sin Hambre', nuestro análisis revela un patrón persistente de barreras clave como la desarticulación intersectorial (60%) y las limitaciones financieras (40%). Estas deficiencias, sumadas a la escasa participación comunitaria (40%) y la falta de adaptación cultural (40%), sugieren que las decisiones en la implementación no siempre se traducen en acciones auténticas y efectivas para las comunidades más vulnerables.

5.1.2. Matriz de Análisis Comparativo – Política Pública “Cauca sin Hambre”

En la siguiente (Tabla 2) presentamos el resultado comparativo de las percepciones y experiencias de actores institucionales, técnicos, comunitarios y étnicos en relación con la política pública de Seguridad Alimentaria y Nutricional 'Cauca sin Hambre'. Se organiza en torno a tres ejes: diseño, ejecución/implementación y seguimiento/evaluación.

Tabla 2. Análisis comparativo – Política Pública “Cauca sin hambre”

Eje / Tipo de Actor	Institucional	Técnico	Comunitario	Étnico
Diseño	No reportan participación directa en diseño, pero critican que no se implementó como se formuló.	Participaron en diseño metodológico con enfoque diferencial (IAP, IBHI).	78.9% indica que no participó. Quienes sí, perciben enfoque cultural.	100% afirma que no participó en ningún proceso relacionado con la política.
Ejecución / Implementación	Señalan fallas por falta de recursos y voluntad política.	Resaltan buenas prácticas como huertas, compras locales, segmentación productiva. También identifican obstáculos logísticos y baja articulación.	Perciben mejoras como fortalecimiento de agricultura orgánica. Piden más formación, charlas y acompañamiento.	No reportan acciones implementadas en sus territorios.
Seguimiento / Evaluación	No se aborda directamente en sus respuestas.	Denuncian ausencia de líneas base, baja articulación intersectorial y	No hay mención explícita del seguimiento. Solo se valora que 'se sienten	No hay información.

		falta de indicadores culturalmente pertinentes.	escuchados' en algunos casos.	
Participación percibida	Implícita pero crítica. Se reconoce debilidad institucional.	Alta participación técnica con comunidades (según su perspectiva).	Baja participación efectiva, aunque algunos reconocen invitaciones.	Ausencia total de participación (100% lo indica).

Fuente: Construcción propia

Hallazgos relevantes del análisis comparativo

- Desconexión entre diseño técnico y aplicación real: aunque el equipo técnico afirma incluir enfoques participativos y culturales, esto no se refleja en la percepción de actores comunitarios ni étnicos.
- La ejecución está limitada por factores estructurales: como falta de recursos, mala articulación y problemas logísticos. Estos vacíos afectan la cobertura y el impacto.
- El seguimiento y evaluación es débil o ausente, especialmente en términos de indicadores que respondan a la diversidad territorial y cultural del Cauca.
- La participación comunitaria y étnica es marginal o nula, a pesar de estar en el discurso técnico y ser clave en una política que se supone debe ser diferencial.

5.2. Definición de política

De acuerdo con los resultados de la investigación y de los antecedentes de la política de SAN descritos en los apartados anteriores mostraremos cuales son los posibles alternativas y acciones más viables para fortalecer el desarrollo adecuado de esta política y que pueda cumplir sus objetivos propuestos:

5.2.1. Actualización del Documento Rector de SAN

Objetivo: Asegurar la pertinencia y efectividad de la política pública SAN a través de la actualización de su marco normativo y estratégico.

- Participación Multisectorial: Involucrar a todos los actores clave (gobierno, organizaciones comunitarias, sector privado, academia) en la formulación de un plan estratégico que establezca objetivos claros, indicadores de desempeño, y mecanismos de monitoreo y evaluación. Este proceso participativo debe ser inclusivo, asegurando que las voces de las comunidades más vulnerables sean escuchadas y reflejadas en las políticas.
- Monitoreo y Evaluación: Implementar un sistema de monitoreo efectivo para seguir el progreso de la política en tiempo real, con indicadores que permitan medir tanto los resultados inmediatos como los efectos a largo plazo.

5.2.2. Fortalecimiento de la Producción Agropecuaria Sostenible

Objetivo: Promover la seguridad alimentaria a través del apoyo a los pequeños productores y la implementación de prácticas agrícolas sostenibles.

- Incentivos para Pequeños Productores: Implementar programas de subsidios y créditos blandos que promuevan la diversificación de cultivos y el uso de tecnologías sostenibles. Estos incentivos deben ser adaptados a las realidades locales y enfocarse en la mejora de la productividad y la resiliencia de los pequeños productores.
- Capacitación Técnica: Ofrecer formación en técnicas de cultivo resilientes al cambio climático, prácticas de conservación del suelo, y en gestión empresarial para fortalecer la autonomía y competitividad de los pequeños productores. Además, es crucial proporcionar acceso a plataformas de aprendizaje y redes de apoyo entre agricultores.

5.2.3 Reactivación de Programas de Asistencia Alimentaria

Objetivo: Asegurar la cobertura alimentaria y nutricional de las poblaciones más vulnerables, especialmente en áreas rurales y comunidades indígenas.

- Enfoque en Zonas Rurales y Comunidades Indígenas: Priorizar la atención a las poblaciones más vulnerables, garantizando que los programas de asistencia alimentaria sean culturalmente pertinentes y adaptados a las necesidades específicas de cada grupo.
- Alianzas Estratégicas: Fomentar la colaboración entre el sector público, organizaciones de la sociedad civil y el sector privado para ampliar la cobertura e impacto de los programas. Estas alianzas pueden incluir el desarrollo de infraestructura, la logística de distribución, y el fortalecimiento de la red de apoyo local.

5.2.4. Implementación de una Estrategia de Educación Nutricional

Objetivo: Promover hábitos alimentarios saludables y sostenibles a través de la educación y sensibilización.

- Integración en el Sistema Educativo: Incorporar contenidos de educación nutricional en los currículos escolares y en programas comunitarios de educación para la salud. La formación debe estar orientada a fomentar la adopción de hábitos alimentarios saludables desde temprana edad, adaptando los contenidos a las realidades culturales y sociales de cada región.
- Campañas de Sensibilización: Desarrollar e implementar campañas de sensibilización en medios locales y plataformas digitales que promuevan hábitos alimentarios saludables y el consumo de productos locales. Estas campañas deben ser diseñadas de manera atractiva y accesible, involucrando a líderes comunitarios y figuras locales para lograr mayor impacto.

6. Conclusiones y recomendaciones

Después de haber realizado los análisis respectivos de los resultados de los instrumentos utilizados (Gráfica 2. Análisis de actores entrevistados) y (Tabla 2. Análisis comparativo – Política Pública “Cauca sin hambre”) podemos sugerir las siguientes recomendaciones para mejorar y fortalecer la política SAN en Cauca y las conclusiones de la investigación realizada.

6.1. Recomendaciones

1. Fortalecer la participación comunitaria en todas las fases de la política, principalmente el enfoque diferencial étnico y territorial.

Asegurar que la política SAN fortalezca la participación, reconozca y articule de manera efectiva las diferencias culturales, organizativas y productivas entre comunidades indígenas y afrodescendientes. Promover una metodología participativa que incluya de forma directa a cabildos indígenas, consejos comunitarios y organizaciones campesinas en la planificación, ejecución y seguimiento. Tercera barrera. (Gráfica 2. Análisis de actores entrevistados), y eje de diseño en lo comunitario y en lo étnico) (Tabla 2. Análisis comparativo – Política Pública “Cauca sin hambre”

2. Fortalecer la articulación interinstitucional y territorial

Fortalecer espacios como las mesas SAN municipales en todos los municipios del Cauca, con participación activa de entidades como el ICBF, la ANT, la ADR, la Secretaría de Salud y Agricultura. Diseñar un sistema de gobernanza alimentaria descentralizado, con representación de las comunidades locales, que facilite la toma de decisiones desde el territorio. Barrera 5 en el análisis. (Gráfica 2. Análisis de actores entrevistados), y eje de seguimiento y evaluación en lo técnico en lo comunitario y en lo étnico) (Tabla 2. Análisis comparativo – Política Pública “Cauca sin hambre”

3. Impulsar la formalización y acceso efectivo a tierras productivas

Impulsar los procesos de titulación colectiva y legalización de tierras para pueblos indígenas, campesinos y comunidades afrodescendientes, en articulación con la Agencia Nacional de Tierras. Establecer incentivos para el uso sostenible de la tierra con criterios de soberanía alimentaria, agroecología y conservación ambiental (Gráfica 2. Análisis de actores entrevistados), y eje de seguimiento y evaluación en lo técnico en lo comunitario y en lo étnico) (Tabla 2. Análisis comparativo – Política Pública “Cauca sin hambre”

4. Ampliar la educación alimentaria y el enfoque cultural en nutrición

Ampliar los programas permanentes de educación alimentaria en instituciones educativas rurales, en alianza con las EPS indígenas y

afrocolombianas. Rescatar y promover saberes tradicionales en alimentación, como el uso de semillas nativas, prácticas agrícolas propias y dietas locales. Para lo cual, se propone una cátedra institucionalizada en Salud y alimentación saludable (Mirar anexo 1). Establecer dietas alimenticias escolares que vayan acordes a las prácticas étnicas del territorio lo cual permitirá que los programas tenga resultados esperados toda vez se respete la cosmovision indigena y afrocolombiana, (Gráfica 2. Análisis de actores entrevistados).

5. Desarrollar circuitos agroalimentarios locales sostenibles

Desarrollar la creación de mercados campesinos y agroecológicos que conecten la producción local con el consumo comunitario y escolar. Establecer centros de acopio, transformación y distribución con participación comunitaria, especialmente en zonas rurales dispersas. Fomentar e implementar procesos formativos y de acompañamiento que permita a las comunidades identificar las capacidades productivas entre productores y consumidores locales (Tabla 2. Análisis comparativo – Política Pública “Cauca sin hambre”).

6. Garantizar la financiación y garantizar la continuidad y sostenibilidad de la política SAN

Garantizar un presupuesto estable, descentralizado y multianual que permita continuidad a los proyectos locales de seguridad alimentaria. Incluir metas de rendición de cuentas y evaluación participativa que permitan medir el impacto real en los territorios y ajustar la política de forma dinámica. Toda vez que el resultado del análisis de encuestas y entrevista agrupado en la Tabla 2 Análisis comparativo “Cauca sin hambre”, reitera como barrera principal la asignación de recursos suficientes, en las etapas de implementación y seguimiento.

7. Crear mecanismos de seguimiento comunitario

Crear observatorios locales de SAN, liderados por actores comunitarios y académicos, para hacer veeduría y seguimiento a la implementación de la política. Integrar indicadores diferenciados que reflejan los avances en términos de soberanía alimentaria, no solo disponibilidad de alimentos con características de enfoque étnico territorial, teniendo en cuenta estudio de caso diferenciados, por las particularidades del departamento, como se ilustra en el estudio de caso comparativo intermunicipal e interdepartamental (Anexo 2). Debido a que el análisis de entrevistas y encuesta referido, en cada uno de los actores definidos (Institucional,

técnico, comunitario y étnico), manifiestan barreras de comunicación y coordinación efectiva entre las organizaciones correspondientes en cada una de las etapas de la política SAN-Cauca.

6.2 Conclusiones

- La política pública de seguridad alimentaria y nutricional “Cauca sin hambre” en el periodo de análisis 2017 – 2020, fue una política que careció de participación de los actores involucrados tanto en su proceso de diseño, como en su proceso de implementación, pues si bien se identifican claramente unas líneas y componentes de la política según (Ordenanza 037 del 5 de Mayo de 2009) podemos decir y de acuerdo a los resultados de esta investigación que estas no fueron construidas de manera participativa, amplia y concertada y en su proceso de implementación actores claves como las comunidades y organizaciones étnicas manifiestan en su gran mayoría no conocer de programas o acciones de la política pública en mención.
- La no continuidad de la implementación con rigurosidad como estaba establecido en el plan de implementación por factores estructurales entre otros por cambios de gobernantes, la mala articulación interinstitucional y a su vez, la no asignación de recursos necesarios, fueron factores determinantes para no lograr los resultados propuestos con la política pública.
- Se puede identificar de acuerdo con la investigación el mejoramiento de las buenas prácticas que contribuyen a la seguridad alimentaria como huertas, compras locales, segmentación productiva, al igual que el fortalecimiento de agricultura orgánica.
- Se identifica que por factores de desarticulación interinstitucional el seguimiento y la evaluación son muy deficientes, la recolección de información y posterior generación de datos de manera desarticulada hace que no se cuente con DATA oficial de la política pública en mención generando así dificultad para la toma de decisiones y reorientación de estrategias si es necesario.
- La prevalencia de estas barreras resalta una preocupante desconexión, mientras en público se habla desde el corazón, las decisiones de los mandatarios a menudo parecen priorizar sus intereses personales antes que las mejoras tangibles para la comunidad. El éxito de la seguridad alimentaria en el Cauca dependerá de una voluntad política transparente y genuinamente comprometida, que asegure que los recursos y los esfuerzos se vean evidenciados con las necesidades reales del territorio. Es hora de que el "hablar desde el corazón" se refleje en decisiones que

verdaderamente alimenten el futuro del Cauca, no los bolsillos de unos pocos (Gráfica 2. Análisis de actores entrevistados)

- A pesar de los aparentes esfuerzos institucionales y comunitarios, la persistencia de la desnutrición infantil en el Cauca evidencia la presencia de múltiples barreras estructurales: económicas, políticas, administrativas, sociales, culturales y territoriales. Estas condiciones no solo dificultan la implementación efectiva de políticas públicas como "Cauca sin Hambre", sino que perpetúa un círculo de exclusión que afecta principalmente a la niñez indígena y afrodescendiente.

7. Bibliografía

1. Ochoa, O. (2022). *COLOMBIA: Briefing Departamental*. Equipo Local de Coordinación Cauca. Consultado en <file:///C:/Users/Maryori%20S/Downloads/Briefing%20humanitario%20Cauca%202022%20VF.pdf> Fecha de consulta: 23 de mayo de 2025
2. Observatorio del Patrimonio Cultural y Ecológico. (2020) Boletín 17 La coca como patrimonio cultural. Consultado en https://fundaciontierradepaz.org/wp-content/uploads/OPCA_17-VF.pdf Fecha de consulta: 23 de mayo 2025
3. Zeith, A. (2023). Inseguridad alimentaria en tiempo de conflicto armado: lo que debe saber
4. Figueroa, D. (2025). Acceso a los alimentos como factor determinante de la seguridad alimentaria y nutricional y sus representaciones en Brasil.
5. Roth Deubel, A. (2012). *El enfoque del ciclo de las políticas públicas*. Universidad Externado de Colombia.
6. Aguilar Villanueva, L. (2006). *El estudio de las políticas públicas*. Universidad de Guadalajara.
7. Gobernación del Cauca. (2017). *Plan de Seguridad Alimentaria y Nutricional: Cauca Sin Hambre 2009–2018*.
8. Gobernación del Cauca. (2017). *Plan de Seguridad Alimentaria y Nutricional: Cauca Sin Hambre 2017–2020*.
9. Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO). (2023). *Marco estratégico para América Latina y el Caribe*.
10. Secretaría de Salud del Cauca. (2023). *Cauca sin hambre, un compromiso del gobierno departamental*
11. Secretaría de Salud del Cauca. (2023). *Informe de gestión del Plan Cauca Sin Hambre – Componente Salud Pública*.
12. Secretaría de Agricultura del Cauca. (2023). *Avances en programas de soberanía alimentaria y agroecología*.
13. FAO. (2021). *Objetivos estratégicos y programas prioritarios: Marco global para erradicar el hambre y la malnutrición*.
14. Rendón, J., Ortiz, A., & García, M. (2007). *Redes de conocimiento e innovación*. Universidad Nacional de Colombia.

15. Gobernación del Cauca. (s.f.). Programa de Alimentación y Nutrición Escolar PANES.
16. Ramírez, M. (2019). *Vivir sin hambre en Colombia. El derecho humano a la alimentación desde una perspectiva de soberanía alimentaria en Colombia*
17. UNIR (2024). Análisis predictivo qué es y para qué sirve. Consultado en <https://mexico.unir.net/noticias/ingenieria/analisis-predictivo/c> Fecha de consulta 23 de Mayo de 2025
18. Colombia Sostenible. (2019). Proyectos de Agricultura Familiar en Caldono y Mejoramiento de la Cadena Productiva de la Panela.
19. Agencia de Desarrollo Rural (ADR). (2020). Proyectos Productivos Cofinanciados en el Cauca.
20. SADR-Cauca. (2025). Fortalecimiento de Sistemas Agroalimentarios del Cauca - BPIN 202000003007.
21. Instituto Nacional de Salud (INS). (2022). Reporte de muertes por desnutrición aguda en menores de 5 años.
22. Encuesta Nacional de Situación Nutricional (ENSIN). (2015). Informe sobre la prevalencia de desnutrición crónica en el Cauca.
23. (2020). Gráficos de la situación alimentaria y nutricional en el Cauca.

ANEXOS

Anexo 1. ANALISIS ESTUDIO DE CASO INTERMUNICIPAL E INTERDEPARATMENTAL

1. Estudio de: Municipio de Toribio, Cauca

El municipio de Toribio, ubicado en el norte del departamento del Cauca, representa un escenario clave para analizar la implementación de la política pública 'Cauca sin Hambre'. Este territorio ha estado históricamente marcado por el conflicto armado, la resistencia indígena organizada y procesos de recuperación del territorio, lo que lo convierte en un referente significativo para estudiar el acceso a alimentos y tierras en contextos étnico-rurales.

A partir de información recolectada en planes de desarrollo, informes del Consejo Regional Indígena del Cauca (CRIC) y reportes técnicos del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF), relacionados en la tabla referencial final de este aparte, se realizó la siguiente comparación:

2. Comparación interdepartamental: Cauca, Nariño y Chocó

Para ampliar el análisis, se comparan tres entidades territoriales con condiciones socioeconómicas y geográficas similares: Cauca, Nariño y Chocó. La comparación busca identificar similitudes y diferencias en el diseño, implementación e impacto de las políticas de seguridad alimentaria, así como el acceso a tierras productivas.

3. Consideraciones finales

Los hallazgos permiten inferir que el éxito relativo de 'Cauca sin Hambre' depende no solo del diseño técnico de la política, sino también de la capacidad organizativa local (como en Toribio) y del grado de presencia institucional en los territorios. Aún persisten retos profundos en la formalización de la tierra y en la reducción efectiva

de la inseguridad alimentaria, especialmente en zonas rurales dispersas y étnicamente diferenciadas.

4. Vinculación de hallazgos con metas y líneas estratégicas de “Cauca sin Hambre”

La política pública “Cauca sin Hambre”, adoptada mediante la Ordenanza 020 de 2017, establece como objetivo general la garantía progresiva del derecho humano a la alimentación adecuada en el departamento, con enfoque diferencial, territorial y de derechos. Esta política se estructura en torno a cinco líneas estratégicas, cada una con metas específicas orientadas a mitigar las causas estructurales de la inseguridad alimentaria (Gobernación del Cauca, 2017).

Plan de Desarrollo Municipal de Toribío. (2020–2023). Toribío avanza con dignidad y paz territorial. Alcaldía Municipal de Toribío, Cauca.

Además de Toribío, se analiza el municipio de Guachené, ubicado también en el norte del Cauca, caracterizado por una población mayoritariamente afrodescendiente. Guachené ofrece un contraste importante frente a Toribío, pues aunque también enfrenta altos niveles de inseguridad alimentaria y problemas estructurales de acceso a la tierra, su enfoque organizativo y étnico ha condicionado de manera distinta la implementación de 'Cauca sin Hambre'. La presencia de consejos comunitarios, la tradición agrícola afrodescendiente y la relación con programas nacionales como el PNIS han influido en el acceso a recursos productivos y estrategias de seguridad alimentaria.

La comparación entre Toribío y Guachené permite observar cómo las políticas públicas responden a dinámicas locales diferenciadas, reflejando tanto fortalezas como limitaciones en la articulación entre instituciones y comunidades étnicas.

Tabla 1. Comparación de indicadores clave: Toribío vs. Guachené

Indicador	Toribío (indígena)	Guachené (afrodescendiente)
Inseguridad alimentaria	Reducción mediante huertas comunitarias y familiares	Persistente, con dependencia de redes de abastecimiento externas
Acceso a tierras productivas	Titulación colectiva con apoyo del CRIC y ANT	Presencia de consejos comunitarios, pero con menor avance en formalización

Programas institucionales	Mayor articulación desde 2020 en mesas SAN	Implementación parcial de programas, con débil articulación local
Educación alimentaria	Talleres comunitarios desde 2021 en coordinación con EPS indígenas	Escasa presencia de programas de educación alimentaria
Organización comunitaria	Fuerte, liderada por cabildos indígenas	Media, liderada por consejos comunitarios y organizaciones de base
Referencias bibliográficas		
Agencia Nacional de Tierras – ANT. (2022). Informe de gestión institucional 2022. https://www.ant.gov.co		
Consejo Regional Indígena del Cauca – CRIC. (2021). Informe sobre avances en seguridad alimentaria y procesos territoriales. https://www.cric-colombia.org		
Departamento Nacional de Planeación – DNP. (2023). Informe sobre políticas de seguridad alimentaria y nutricional en Colombia. https://www.dnp.gov.co		
Gobernación del Cauca. (2017). Ordenanza 020 de 2017: Por medio de la cual se adopta la política pública de seguridad alimentaria y nutricional "Cauca sin Hambre". https://www.cauca.gov.co		
Gobernación del Cauca. (2023). Informe de		

seguimiento a la implementación de “Cauca sin Hambre”. Secretaría de Salud Departamental.
Gobernación de Nariño. (2021). Política pública de seguridad alimentaria y nutricional 2021–2024. https://www.narino.gov.co
Gobernación del Chocó. (2020). Política pública de seguridad alimentaria y nutricional del Chocó 2020–2030. https://www.choco.gov.co
Instituto Colombiano de Bienestar Familiar – ICBF. (2022). Boletín técnico sobre seguridad alimentaria y nutricional en el suroccidente colombiano. https://www.icbf.gov.co

Anexo 2. PROPUESTA DE CATEDRA PARA LA ALIMENTACION SANA Y LA VIDA

1. Justificación

En el marco del análisis de la implementación de la política pública de seguridad alimentaria 'Cauca sin Hambre', se propone la creación de una cátedra orientada a promover el cuidado higiénico personal y la alimentación saludable como fines para preservar la vida en condiciones dignas. Esta iniciativa responde a las vulnerabilidades reveladas por la pandemia del COVID-19 y los efectos del cambio climático, que han acentuado las brechas en salud pública, acceso a agua, nutrición y condiciones ambientales, especialmente en comunidades rurales, indígenas, afrodescendientes y campesinas del Cauca.

2. Objetivo General

Diseñar e implementar una cátedra interdisciplinaria en instituciones educativas rurales del Cauca, orientada al fortalecimiento de prácticas higiénicas, nutricionales y ambientales con enfoque territorial, diferencial y de derechos.

3. Objetivos Específicos

- Promover prácticas de higiene personal y colectiva con pertinencia cultural.
- Fomentar el consumo de alimentos saludables, locales y culturalmente apropiados.
- Reconocer y revitalizar saberes ancestrales sobre salud, alimentación y territorio.
- Contribuir a la adaptación comunitaria frente a los efectos del cambio climático.

4. Componentes Temáticos

Componente	Contenido
Higiene personal y colectiva	Lavado de manos, agua segura, saneamiento básico, higiene en la producción de alimentos
Alimentación saludable	Clasificación de alimentos, huertas escolares, nutrición local y prevención de enfermedades
Saberes ancestrales	Plantas medicinales, usos tradicionales del territorio, prácticas culinarias culturales
Cambio climático y resiliencia	Huertas resilientes, uso responsable del agua, compostaje y manejo de residuos
Derechos humanos y salud	Derecho a la salud, a la alimentación y a un ambiente sano

5. Estrategia de Implementación

La cátedra podría ser desarrollada en coordinación entre las Secretarías de Salud, Educación y Planeación del Cauca, con apoyo de instituciones educativas, organizaciones étnicas (CRIC, consejos comunitarios afrodescendientes), universidades y comunidades locales. Se propone un piloto inicial en municipios rurales con alta vulnerabilidad y organización comunitaria activa.

6. Impacto Esperado

- Mejora en hábitos de higiene y salud preventiva.
- Incremento del consumo de alimentos locales y saludables.
- Revalorización de saberes tradicionales y fortalecimiento de la identidad cultural.
- Mayor capacidad comunitaria frente a crisis sanitarias y ambientales.

7. Referencias Bibliográficas

Gobernación del Cauca. (2017). Ordenanza 020 - Política Pública 'Cauca sin Hambre'.

Ministerio de Salud. (2021). Lecciones aprendidas de la pandemia por COVID-19 en territorios rurales.

ICBF. (2022). Educación alimentaria y seguridad nutricional en comunidades rurales.

FAO. (2020). Educación y resiliencia alimentaria frente al cambio climático.

CRIC. (2021). Sabiduría ancestral y soberanía alimentaria en el Cauca.