

Condiciones alimentarias de habitantes de calle atendidos en la Unidad de Protección de Vida – UPV del municipio de Manizales durante el periodo 2020 – 2022

Estudiante

Victor Hugo Bañol Cardona

Tutor – Asesor

Julián Andrés Álvarez Restrepo

Monografía para optar al título de Administrador Público

Facultad de Pregrado

Escuela Superior de Administración

Semestre II de 2023

Contenido

1. INTRODUCCIÓN PROBLÉMICA	4
ASPECTOS METODOLÓGICOS	9
Descripción metodológica	9
1. CAPÍTULO 1: MARCO NORMATIVO DE PROTECCIÓN AL HABITANTE DE CALLE	
13	
1.3 Política pública para habitantes de calle	20
1.4 Responsabilidad jurídica de la administración pública frente al habitante de calle y su seguridad alimentaria.....	22
2. CAPÍTULO 2: LA NUTRICIÓN EN HABITANTES DE CALLE DESDE LA SOBERANÍA Y SEGURIDAD ALIMENTARIA.....	25
2.1 Soberanía alimentaria	25
2.2 Seguridad alimentaria	27
2.3 Los habitantes de calle en Manizales: cifras y percepciones.....	28
2.4 Atención y programas para la atención a los habitantes de calle desde la Administración Municipal	34
2.4.1 Rutas para la atención en seguridad y soberanía alimentaria de los habitantes de calle	42
2.4.1.1 Integración para la atención en seguridad y soberanía alimentaria	43
3. CAPÍTULO 3 PROPUESTA DE INTERVENCIÓN PARA LA SEGURIDAD ALIMENTARIA Y NUTRICIONAL EN HABITANTES DE CALLE	45
3.1 Plan de Seguridad Alimentaria y Nutricional de Medellín: Un referente posible	45
3.2 Soberanía alimentaria para habitantes de calle en Manizales: Una propuesta de intervención	47
3.2.1 Alianzas para la investigación y la práctica aplicación de la propuesta	51
3.2.2 Alianzas público-privadas y redes de apoyo comunitario.....	52
3.2.2.1 Fundación Parceros y las bicimeriendas	53
3.2.2.2 Acciones políticas y administrativas.....	55

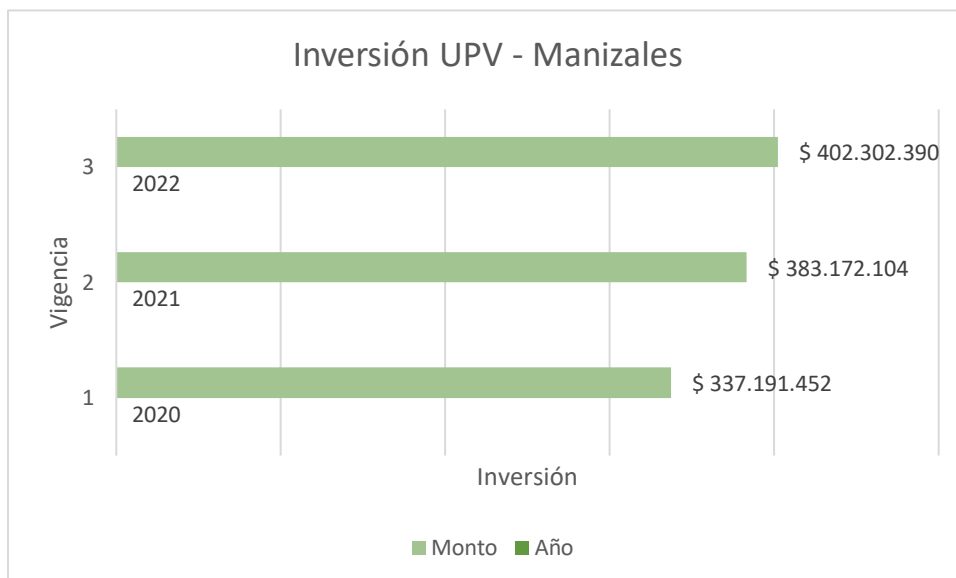
Conclusiones.....	58
Foto 1. Afiche campaña UPV	34
Foto 2. Instalaciones hogar de paso. Archivo particular	35
Foto 3. Ducha y almacén Hogar de paso Villa Diana. Archivo particular	41
Foto 4. Huerta urbana. Tomadas de informe de Gestión Concejo de Manizales. 2021	50
Foto 5. Logo fundación parceros.....	53
Foto 6. Actividad de entrega de alimentos y bebidas. Archivo particular	54
Foto 7. Jornada de bicimerienda. Sector San José. Archivo particular.....	55
Gráfico 1. Inversión Unidad de Protección de Vida – UPV	5
Gráfico 2. Habitantes de calle identificados por la UPV	30
Gráfico 3. Organigrama UPV (proyección propia según información recolectada).....	32
Gráfico 4. Atenciones primarias. Elaboración propia con información de la UPV	36
Gráfico 5. Habitantes de calle institucionalizados. Elaboración propia con datos UPV ..	38
Gráfico 6. Campañas de prevención. Construcción propia con datos de la UPV	40
Tabla 1. Operacionalización de variables.....	10
Tabla 2. Problematización conceptual de los términos	15
Tabla 3. Principales sentencias en protección de derechos para habitantes de calle.....	19
Tabla 4. Instrumentos nacionales e internacionales relacionados con la seguridad alimentaria	24
Tabla 5. Organizaciones que participan en temas de protección a los habitantes de calle	42

1. INTRODUCCIÓN PROBLÉMICA

Cuando se habla de la violencia en Colombia, y la forma como esta ha afectado a la administración del Estado, se tiende a establecer cuentas que, principalmente afectan el marco fiscal de los territorios, si bien se ha reconocido de manera paulatina la afectación sobre las comunidades, y con mayor proporción desde el Acuerdo de Paz y el compromiso por encontrar la verdad del conflicto, se hace también necesario entender como el desplazamiento originado, especialmente desde la década de los años 50 hizo que las grandes ciudades empezaran a albergar y manifestar enormes problemas sociales, entre estos, la presencia de personas en habitación de calle que no logran encontrar, en la tensión de la urbe, un lugar donde asentarse y reiniciar bajo condiciones dignas un nuevo modo de vida.

Es así, que Manizales se ha caracterizado por la calidez y la solidaridad de sus habitantes con las personas en situación de calle, las cuales, según testimonios de medios de comunicación se sienten a gusto con esta solidaridad y lo que para ellos significa, especialmente en las ayudas ofrecidas, esto a pesar de la poca inversión social que desde la administración municipal se destina para la protección de población en situación de calle, y que para el año 2022 bordeó los ochenta millones de pesos (sin contar los gastos asociados a contratación de personal) según cifras presentadas por la administración municipal, atrae personas que encuentran en las vías de la ciudad una posible estancia “en mejores condiciones” que las encontradas seguramente en otras ciudades. Durante el periodo de análisis la inversión total de la Unidad de Protección de Vida – UPV, tuvo un comportamiento creciente con las limitaciones propias de las asignaciones presupuestales, así

Gráfico 1. Inversión Unidad de Protección de Vida – UPV



Fuente: Elaboración propia con base en datos de la UPV. Secretaría de Gobierno. 2023

Cómo puede observarse, si bien la asignación presupuestal de los últimos años ha tenido una tendencia creciente, según la información obtenida para este trabajo, el grueso de esta apropiación se comprometió en la prestación de servicios profesionales para la atención sicosocial y jurídica de esta población, representando el 91 y 97% para los años 2021 y 2022 respectivamente.

En materia poblacional, y según las cifras presentadas por el Departamento Nacional de Estadísticas – DANE, en relación con el Censo de Habitantes de Calle, para el año 2019, en informe presentado en la vigencia 2021, en todo el país se identificaron 6.248 personas en situación de calle, de las cuales, 635 correspondieron al municipio de Manizales. En términos poblacionales, y tomado como referente la proyección de población para la cabecera municipal de Manizales al año 2021 que según el DANE fue de 425.181 habitantes, se podría estimar que los habitantes de calle representan un 0,14%, es decir, una población minoritaria que termina por ser invisibilizada en medio de las inequidades.

Por definición adoptada en la Ley 1641 de 2013, un habitante de calle es una “*Persona sin distinción de sexo, raza o edad, que hace de la calle su lugar de habitación, ya sea de forma permanente o transitoria*”, con esta acepción, en cuyo inicio incluyó como condicionante la razón de “y, que ha roto vínculos con su entorno familiar” que fue declarado inexecutable por la Corte Constitucional en Sentencia C – 385/14 (M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo), se

pretende sentar las bases y los lineamientos para la formulación de políticas públicas y definir con claridad las características de esta población para poder focalizar, no solamente las inversiones, sino también la aplicación de instrumentos como los censos para su adecuada identificación y caracterización.

El interés de este ejercicio académico, enmarcado en la opción de grado monografía definida por la Escuela Superior de Administración Pública, como uno de los requisitos para optar al título profesional en administración pública, es resultados de las inquietudes surgidas en desarrollo de la carrera y especialmente la relación existente entre las problemáticas sociales y la administración pública como articuladora e integradora de posibles soluciones. Respecto de la temática de seguridad alimentaria en habitantes de calle la propuesta se estructura en curso de las tutorías de la asignatura proyecto de futuro, especialmente derivada de la observación realizada por la presencia de esta población, especialmente en la zona céntrica y que, en un análisis visual, se notó un incremento especialmente posterior a la pandemia del COVID – 19.

Manizales, en desarrollo de sus actividades administrativas creó la Unidad de Protección de Vida, en la Secretaría de Gobierno Municipal y como un programa que establece lineamientos para crear y generar el restablecimiento de derechos de las personas que se encuentran en condición de calle, contando actualmente con un hogar de paso en el cual albergan a estas personas con el propósito de brindar además atención en diferentes aspectos.

Para lograr este propósito se hará un estudio de las acciones adelantadas por la Unidad de Protección de Vida, en adelante UPV, del municipio de Manizales en su centro de atención a la población en situación de calle, y las posibles intervenciones realizadas sobre la alimentación de los habitantes de calle que son atendidos por este programa. De igual manera se abordarán consideraciones de orden legal desde el nivel nacional y las adoptadas por la administración municipal de manera específica durante los años 2020 al 2022 que corresponde al Acuerdo 1053 de junio 4 de 2020 “Por el cual se adopta el plan de desarrollo del municipio de Manizales 2020 – 2023 Manizales + Grande y se dictan otras disposiciones”.

Este trabajo de investigación académica se centra en un análisis de tipo mixto en el cual se aborda la recolección y estudio de datos provenientes de la administración municipal y de otras investigaciones sobre las condiciones y características de la población habitante de calle, que se triangularan con los resultados obtenidos de las observaciones y otros métodos de tipo cualitativos aplicados. Desde el punto de vista de la investigación la triangulación (de enfoques investigativos) permite una visión más amplia y compleja al combinar distintos métodos de trabajo, como lo plantea Flick, “los diferentes métodos son autónomos, operando uno al lado del otro, siendo su punto de encuentro el problema de estudio” (Flick, 2012, p. 280), de esta forma

es posible obtener mejores resultados con bases y técnicas de las ciencias (estadísticas) y sociales. En relación con el enfoque mixto este básicamente lo que pretende es combinar, de una manera articulada, el proceso de recolección y análisis de datos cualitativos y cuantitativos, sobre esto, Barrantes, citando a Tashakkori y Teddlie (2003), precisa que este puede considerarse como “un proceso que recolecta, analiza y vierte datos cuantitativos y cualitativos, en un mismo estudio” (Barrantes, 2014, p.100), por esto, y dado que las decisiones de la administración pública deben basarse en los resultados de análisis de datos, pero orientadas a las necesidades y realidades de la comunidad, este método es el que resulta más adecuado para abordar el estudio de esta problemática.

De igual manera, y como parte de las técnicas de estudio se hace uso del análisis socio jurídico como la herramienta que permite determinar la forma en que las realidades sociales van generando transformaciones y siendo incorporadas al ordenamiento jurídico, bien sea a través del legislativo o por los pronunciamientos de las altas cortes. En este sentido, Arango, plantea

La investigación sociojurídica tiene como objeto el estudio de la realidad social en la medida que advierte una incidencia en los comportamientos sociales que busca modificar. Así las cosas, el derecho busca transformar los acontecimientos sociales, de ahí la incorporación al método científico (Arango, 2013, p. 26)

OBJETIVOS

Objetivo general

Visibilizar las acciones adelantadas por la administración municipal de Manizales para la atención alimentaria de habitantes de calle que hacen uso de los programas de la Unidad de Protección de Vida – UPV durante el período 2020 – 2022

Objetivos específicos

Identificar los principales sustentos constitucionales, legales y jurisprudenciales que den cuenta de la protección de derechos de las personas categorizadas como habitantes de calle, especialmente en materia de seguridad alimentaria

Indagar sobre los programas de atención integral, especialmente en materia de alimentación y nutrición desarrollados por la administración municipal para la atención de habitantes de calle atendidos en la Unidad de Protección de Vida - UPV durante el periodo 2020 – 2022

Proponer una estrategia que permita el acceso a condiciones de seguridad alimentaria que beneficie principalmente a los habitantes de calle atendidos por la Unidad de Protección de Vida del municipio de Manizales

ASPECTOS METODOLÓGICOS

Método: cuantitativo – cualitativo – mixto

Enfoque: hermenéutico (entrevistas) percepción, lectura de imágenes, cartografía social

Tipo de investigación: análisis socio jurídico

La estrategia metodológica es de tipo mixta y se compone de una serie de etapas no consecutivas, pero si interdependientes, así:

- Revisión y análisis de información secundaria: consulta bibliográfica de fuentes especializadas, revistas indexadas, investigaciones y normatividad relacionada con la investigación y teniendo en cuenta lo identificado en el marco normativo
- Consulta a comunidades, instituciones y funcionarios públicos: entrevista a funcionarios públicos de la UPV y otras dependencias y entidades respecto de las actuaciones sobre la comunidad habitante de residencia no formal, instituciones y organizaciones no gubernamentales que trabajan sobre la materia además de personas en condiciones de habitación de calle
- Trabajo de campo: recorridos por las zonas céntricas del área urbana de Manizales para conocer las condiciones de habitación de personas con residencia no formal

Descripción metodológica

Para el desarrollo de este ejercicio de investigación se presenta un estudio de énfasis cualitativo que se centra en el conocimiento de una población de estudio (empleados públicos), encargados de la gestión y aplicación de las políticas de la administración pública para la atención de los habitantes de calle en la zona urbana del municipio de Manizales, y de manera particular los atendidos a través de la Unidad de Protección de Vida – UPV de la Secretaría de Gobierno. De igual manera, y como categorías de análisis se abordan de manera directa la concepción de habitante de calle, seguridad y soberanía alimentaria y la asistencia social con enfoque de derechos, a través de las cuales se pretende llegar al conocimiento de la problemática y la identificación de actores claves que intervienen directamente en la situación identificada.

En relación con el análisis jurídico se toma como punto de partida las determinaciones legales a partir de la Constitución de 1991, así como la interpretación de sentencias que dan

cuenta de los temas abordados en la monografía, sin desconocer las determinaciones de tratados internacionales adoptados por Colombia y que hacen parte del bloque de constitucionalidad, especialmente los relacionados con la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948.

Como parte de las técnicas enunciadas anteriormente, se abordan entrevistas semiestructuradas con personas encargadas de la operación de la Unidad de Protección de Vida – UPV y la atención de personas en condición de habitantes de calle, con esto se permite la identificación de las acciones adelantadas por la administración municipal, así como los avances en materia de política pública, y las inversiones realizadas durante el periodo de análisis, esto es, las vigencias 2020, 2021 y 2022. Sobre esta técnica, Bogdan y Taylor (1987) dirían que es la adecuada para llevar a las ciencias sociales el conocimiento sobre la vida social que en gran medida reposa en los relatos verbales.

Respecto de la composición del documento, se tendrán, además de los apartes comunes a un escrito de esta naturaleza, tres capítulos que permitan a los lectores conocer la perspectiva de intervención e inversión en beneficio de la comunidad habitante de calle. Inicialmente se abordará un capítulo con la revisión legal que permita conocer las herramientas jurídicas con las que se cuenta para la protección de esta población, posteriormente en un segundo capítulo se abordarán los contenidos relevantes que se encuentren como resultados de las indagaciones con la administración municipal y sus acciones respecto de los habitantes de calle durante el periodo de estudio, finalmente en un tercer capítulo se desarrolla la propuesta de intervención social y comunitaria como herramienta para lograr seguridad y soberanía alimentarias a través de la instalación de huertas urbanas y comedores comunitarios, que no solamente permita obtener condiciones de alimentación saludable sino también que permita integrar procesos de reintegración y reincorporación social.

Tabla 1. Operacionalización de variables

Objetivos específicos	Categorías	Métodos	Técnicas
Identificar los principales sustentos constitucionales, legales y jurisprudenciales que den cuenta de	Bloque de constitucionalidad Jurisprudencia Doctrina Ley Seguridad alimentaria	Cualitativo Socio jurídico	Fichas bibliográficas Ficha de análisis jurisprudencial

<p>la protección de derechos de las personas categorizadas como habitantes de calle, especialmente en materia de seguridad alimentaria</p>	<p>Soberanía alimentaria Habitante de calle</p>		
<p>Indagar sobre los programas de atención integral, especialmente en materia de alimentación y nutrición desarrollados por la administración municipal para la atención de habitantes de calle atendidos en la Unidad de Protección de Vida durante el periodo 2020 – 2022</p>	<p>Bloque de constitucionalidad Jurisprudencia Doctrina Ley Habitante de calle Derechos humanos Seguridad alimentaria Política pública Censo</p>	<p>Cualitativo Socio jurídico</p>	<p>Fichas bibliográficas Entrevistas Observación</p>
<p>Proponer una estrategia que permita el acceso a condiciones de seguridad alimentaria que</p>	<p>Seguridad alimentaria Producción de alimentos Huertas urbanas</p>	<p>Mixta</p>	<p>Fichas bibliográficas Entrevistas Encuesta</p>

beneficie principalmente a los habitantes de calle atendidos por la Unidad de Protección de Vida del municipio de Manizales			
--	--	--	--

Fuente. Construcción propia. 2023

1. CAPÍTULO 1: MARCO NORMATIVO DE PROTECCIÓN AL HABITANTE DE CALLE

En este primer capítulo se hará una introducción al conocimiento de los avances en materia legal de los dos temas que conforman la esencia de este trabajo académico, esto es, la seguridad alimentaria y la protección de derechos de los habitantes de calle como grupo poblacional vulnerable, para finalmente hacer una integración entre estos y poder generar una conclusiones iniciales respecto de la juridicidad de estos dos elementos y la forma como desde la administración pública se deben abordar.

Para comprender la naturaleza jurídica de las decisiones que se deben tomar desde la administración del Estado para garantizar el efectivo cumplimiento de sus fines esenciales, es también necesario avanzar en la conceptualización de las problemáticas, no solamente desde su reconocimiento sino también desde las concepciones mismas de sus definiciones. En este caso particular, el concepto de habitante de calle él es relativamente nuevo y se desarrolló jurídicamente a partir de la Ley 1641 de 2013 y de pronunciamientos de la Corte Constitucional. De igual manera se tratará de adentrarse en la comprensión normativa de la seguridad alimentaria.

Conceptualmente el término de habitante de calle se ha desarrollado desde la jurisprudencia y en estudios académicos y de investigación desde los cuales se han abordado, la Ley 1641 de 2013 definió al habitante de calle como aquella “Persona sin distinción de sexo, raza o edad, que hace de la calle su lugar de habitación, ya sea de forma permanente o transitoria” (Ley 1641 de 2013, Art. 2 Lit. b), definición que ha sido adoptada en torno a la definición de políticas públicas para la atención de este grupo poblacional. A su vez, en el documento técnico de la Política Pública Social para Habitantes de Calle 2021 – 2031, del Ministerio de Salud, y citando a Parsons, 1951, considera,

La habitanza en calle es un fenómeno social urbano multicausal, caracterizado por el desarrollo de hábitos de vida en calle por parte de personas que generan dinámicas de vida complejas y no lineales, que estructuran una forma para obrar, pensar y sentir asociada a una posición social, es decir, el lugar que ocupa el individuo en la estructura social (PPSHC – Ministerio de Salud, 2021 p. 6).

En materia de investigación también es posible encontrarse con términos adaptados que permiten avanzar en la conceptualización, según Batista, Espinosa y Zapata (2017), la habitabilidad de calle está relacionada con personas que permanecen de manera habitual en la

calle, especialmente durante el día, y que en las noches retornan a sus hogares o instituciones de paso y asistencia para descansar, haciendo de la calle su espacio vital para el desarrollo de actividades cotidianas.

1.1 La seguridad alimentaria en el ordenamiento jurídico

En materia de seguridad alimentaria y considerando a los habitantes de calle como población vulnerable, se encuentra que una de las estrategias multilaterales más importantes de la actualidad también se aplica a la formulación de políticas públicas para garantizar su adecuada atención, de esta manera, y como lo han establecido los Objetivos de Desarrollo Sostenible, adoptados desde el año 2015 por los países miembros de la Organización de las Naciones Unidas, de la que hace parte Colombia, se debe avanzar en lograr una de sus metas que propone “Para 2030, poner fin al hambre y asegurar el acceso de todas las personas, en particular los pobres y las personas en situaciones vulnerables, incluidos los lactantes, a una alimentación sana, nutritiva y suficiente durante todo el año”.

Si bien no se encontró de manera expresa norma alguna que determine la alimentación como un derecho universal, si se evidencian algunas puntuales, incluso de orden constitucional, que irradian a las personas en condición de habitantes de calle, así el artículo 44 constitucional determina como derechos de los niños, entre otros, la alimentación equilibrada, la cual se ha desarrollado de manera amplia en el ordenamiento jurídico colombiano, si bien es de importancia conocer las condiciones de niños en esta condición, no fue posible encontrar datos que dieran cuentas de población infantil como habitante de calle, quizás por las políticas de protección que obligan a su traslado a centros de protección del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar – ICBF de manera inmediata tras ser identificados en esta situación.

La población femenina en condición de habitación de calle requiere también de niveles especiales de protección, en este sentido el artículo 43 de la Constitución ordena, en relación con la protección de la mujer, que, “Durante el embarazo y después del parto gozará de especial asistencia y protección del Estado, y recibirá de este subsidio alimentario si entonces estuviere desempleada o desamparada.”, en relación con el censo de población de habitantes de calle aplicado en Manizales por el Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas (DANE), se reportó un número de 63 mujeres en esta situación para el año 2020, mientras que en la UPV se registró, para la vigencia 2021 la atención a 21 mujeres.

En relación con la población de adultos mayores que se encuentran en habitación de calle, la UPV reportó atención durante el año 2021 a 46 adultos mayores, personas que por su condición de edad y situación de vulnerabilidad son sujetos de especial protección legal y

constitucional, respecto de los cuales la norma superior, en su artículo 46 determinó “El Estado les garantizará los servicios de la seguridad social integral y el subsidio alimentario en caso de indigencia.”

De lo que si se ocupó la Constitución Política de 1991 fue de proteger la producción alimentaria, de esta manera el artículo 65, estableció la especial protección de la que goza la producción de alimentos, así mismo la promoción de la investigación y transferencia de tecnología para la producción de alimentos, renglón en el cual los habitantes de calle podrían beneficiarse de políticas encaminadas a fomentar la producción local de alimentos, que les permitan no sólo acceder a condición de producción alimentaria de subsistencia, sino también, como herramienta para su reincorporación social.

Soberanía y seguridad alimentaria son dos conceptos que se entrelazan y articulan con el propósito de generar espacios de producción y posibilidades de alimentación en mejores condiciones, si bien se ha avanzado en su conceptualización aún la normatividad no se ocupa de manera directa de esto, actualmente cursa en el Congreso de la República el estudio y debate del proyecto de acto legislativo 01 de 2022, el cual busca modificar el artículo 65 de la Constitución incluyendo el siguiente inciso, “El Estado garantizará el derecho a la alimentación adecuada y a estar protegido contra el hambre y la desnutrición. Así mismo, promoverá condiciones de seguridad alimentaria y soberanía alimentaria en el territorio nacional”, con lo cual Colombia empezaría a avanzar en el reconocimiento de estas. La siguiente tabla muestra la conceptualización respecto de estos dos temas y las problemáticas asociadas a cada uno de ellos, lo anterior, construido a partir de los fundamentos teóricos encontrados en las diferentes revisiones bibliográficas y científicas.

Tabla 2. Problematicación conceptual de los términos

	Concepto	Problemática
<i>Seguridad alimentaria</i>	En términos generales esta se encuentra relacionada con la posibilidad de acceder a alimentos de manera adecuada y en condiciones nutricionales óptimas para las condiciones de la persona	No se encuentran datos oficiales sobre acceso a la alimentación de habitantes de calle, en trabajo de campo es posible evidenciar condiciones insalubres en la búsqueda de alimentos, incluso en zonas de disposición de residuos. De igual manera, en los documentos de consulta para esta investigación se encontró información en la cual mediante narrativas habitantes de calle manifiestan la búsqueda de alimentos en la

		calle y entre la basura, aunque de manera “selectiva”
<i>Soberanía alimentaria</i>	En relación con la soberanía alimentaria esta destaca la capacidad de producción, los modos o sistemas productivos, así como sus orígenes	No se encontró ningún proyecto productivo dirigido a la población habitante de calle

Fuente: Construcción propia. 2023

En relación con la normatividad vigente, se trae a consideración las decisiones sobre el tema en cuestión adoptadas en la Ley 2294 de 2023 “Por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2022- 2026 “Colombia Potencia Mundial de la Vida”, el cual en su artículo 3 define como uno de sus ejes el derecho humano a la alimentación, para lograr esto el Gobierno Nacional definió tres pilares fundamentales a saber, disponibilidad, acceso y adecuación de alimentos, con miras a lograr comunidades soberanamente alimentadas, garantizando a los habitantes acceso a una alimentación saludable pero reconociendo las dietas y gastronomías locales.

Para el cumplimiento de lo establecido en asuntos de derecho humano a la alimentación, la propuesta del Gobierno Nacional para el periodo 2023 – 2026 es realizar inversiones por 46,1 billones de pesos, esto según lo que se encuentra estimado en el artículo 5 Plan Nacional de Inversiones Públicas 2023 – 2026, de la precitada norma. Además, en su artículo 67 determina la creación de la transferencia “Hambre Cero”, la cual, estando a cargo del Departamento Administrativo para la Prosperidad Social – DPS, realizará transferencias a los entes territoriales para el desarrollo de programas de alimentación a la población identificada en situación de pobreza, extrema pobreza y otras vulnerabilidades que requieran de adecuada atención para permitirles el acceso a mejores condiciones alimentarias y de salud.

Si bien en el artículo no se determina de manera precisa a los habitantes de calle como sujetos beneficiarios de esta transferencia, se espera que una vez se reglamente se determinen las condiciones de acceso a este, teniendo en cuenta además que permite la atención colectiva lo cual supondría la posibilidad de acceso a organizaciones de base comunitaria que trabajen con esta población.

En este sentido, la ley del plan de desarrollo establece el derecho humano a la alimentación, y en su consideración determina en el artículo 216 la creación del Sistema Nacional para la Garantía Progresiva del Derecho a la Alimentación y Programa Hambre Cero, el cual queda, para su operación, bajo la competencia del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República - DAPRE, quien liderará el sistema y deberá entonces garantizar la participación paritaria de los entes territoriales, así como de las asociaciones comunitarias.

Según el texto de la norma este sistema deberá trabajar en la articulación e integración de las acciones necesarias para que se cumpla con la garantía progresiva del derecho humano a la alimentación en todas sus escalas, además de coordinar el programa hambre cero.

1.2 Los habitantes de calle y su protección constitucional y jurídica

En relación con la protección jurídica respecto de los habitantes de calle, se listarán algunas normas relativas a su tratamiento y la forma como estas se han venido adaptando (desde lo conceptual) y desde las realidades de este grupo poblacional aunado a las decisiones de organismos multilaterales, especialmente en materia de protección de derechos humanos, entre estas se cuentan:

1. Decreto 1136 de 1970: Se dictan medidas sobre protección social, de la vagancia, de los enfermos mentales, toxicómanos y alcoholizados. Si bien esta norma se encuentra derogada, estuvo vigente hasta la sanción de la Ley 2085 de 2021 que adoptó la figura de la depuración normativa. Frente a esta norma llama la atención, no solamente términos como el de vagancia, sino también la forma como en su momento (1970), se combinaron diferentes tipos sociales, e incluso de condiciones patológicas, que hoy son tratadas de manera particular y bajo criterios más técnicos y científicos. Es de anotar que la derogatoria expresa se dio por obsolescencia e incompatibilidad con el régimen constitucional vigente
2. Constitución Política de 1991 – reconoce el Estado Social de Derecho, además de lo establecido en el artículo 366 que determina el bienestar general y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población como unas de las finalidades esenciales del Estado
3. Ley 1641 de 2013 “Por la cual se establecen los lineamientos para la formulación de la política pública social para habitantes de la calle y se dictan otras disposiciones”
4. Decreto 2083 de 2016 “Por el cual se modifica el artículo 2.1.5.1 del Decreto 780 de 2016, Único Reglamentario del Sector Salud y Protección Social”, que trata de la atención en salud y afiliación al régimen subsidiado de grupos poblacionales vulnerables, incluidos los habitantes de calle, numeral 15 “Población habitante de calle. El listado censal de esta población será elaborado por las alcaldías municipales o distritales”, dejando la responsabilidad censal en cabeza de las administraciones municipales para su correcta y adecuada identificación y oportunidad de acceso al sistema

5. Ley 1801 de 2016 “Por la cual se expide el Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana”

Si bien en materia normativa los hechos jurídicamente relevantes podrían pensarse limitados, lo jurisdiccional, especialmente en lo constitucional ha desarrollado pronunciamientos en busca de la protección de derechos de este grupo poblacional y su reivindicación como sujetos de derechos.

Una de las sentencias se conoció en el estudio de la Ley 1641 de 2013 y en especial en el desarrollo conceptual del término habitante de calle, el cual la citada norma en el literal b del artículo 2 definió como “Persona sin distinción de sexo, raza o edad, que hace de la calle su lugar de habitación, ya sea de forma permanente o transitoria y, que ha roto vínculos con su entorno familiar”, en sentencia C-385 de 2014 (M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo) la Corte Constitucional declaró inexecutable la expresión “y, que ha roto vínculos con su entorno familiar”, la posición del alto tribunal en este fallo determinó eliminar la condicionante de conexidad o dependencia con el grupo familiar argumentando que la simple condición de realizar sus cotidianas labores de sobrevivencia, como la alimentación, en la calle era suficiente razón para dar este tratamiento a quien, aún de manera voluntaria, optara por la calle como su núcleo de vida, así en la noche regresara a su hogar. Con esto la Corte Constitucional profundizó en la humanización del término de habitante de calle lo que permite, desde la administración del Estado, armonizar políticas públicas sin restricción alguna.

Con esto la jurisdicción constitucional protege el derecho de las personas en condición de habitación de calle sin ningún tipo de distingo más allá del hecho simple de haber tenido el infortunio de una situación que lo empujó al abandono de su hogar, sin que esto limite el reconocimiento de sus derechos y de la especial protección legal y constitucional de la que deben gozar.

Aunque lo citado anteriormente corresponde al momento de la realidad jurídica por la existencia de la Ley 1641 de 2013, previamente la Corte había realizado otros pronunciamientos, antes de 2014, ejemplo de ello es la Sentencia T – 384 de 1993 (M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz) en el estudio de caso de un miembro de la fuerza pública que, producto de un deterioro mental, terminó en situación de calle y abandono, pero consideró en ese momento el tribunal que esto no lo ponía en situación de debilidad manifiesta pues su entorno familiar contaba con los recursos necesarios para brindarle asistencia. Si bien esta decisión en su momento reafirmaba el papel de la familia en la vida de las personas en situación de calle, también dejaba vacíos respecto de la obligación del Estado en la atención primaria a esta población.

Para 2002, y por Sentencia T – 684 (M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra) la Corte se ocupó de la procedencia para garantizar tratamientos de rehabilitación, relacionando la situación de calle con un estado de vulnerabilidad en salud afectado principalmente por el uso y consumo de drogas, hecho particular que, si bien en ese momento era casi una generalidad asumida, hoy, dos décadas después es posible advertir que no corresponde a una generalidad.

Al año siguiente, en Sentencia T – 436 de 2003 (M.P. Rodrigo Escobar Gil) la misma Corte Constitucional reconoce la expresión ciudadanos de calle y los determina en estado de necesidad por su condición de vulnerabilidad, obligando al Estado a brindar herramientas de especial protección dado que este es el único en condiciones (y obligación) de su atención en reconocimiento de la ruptura de las relaciones familiares de esa persona, lo cual lo pone de manifiesto en un hecho de casi total abandono.

Retomando lo establecido por la Corte en Sentencia C – 385/14 (M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo) la evolución del concepto habitante de calle tiene en conjunto, e integración, elementos tales como lo social, económico, estético, de salud y de acceso a servicios sociales como la educación de manera adecuada, todo esto básicamente en virtud del rompimiento de las relaciones y lazos familiares por cuenta de su situación particular.

En este mismo sentido la Corte manifestó que la pobreza en sí misma no es una condición *per se* del habitante de calle, pues no todo aquel que tiene la calle como habitación es pobre, ni todos los que, según los estimados por las autoridades económicas del país se encuentran en situación de pobreza, habitan la calle. También considera el tribunal que aspectos relacionados con la apariencia, la salud física y mental y otros similares no son determinantes de esta situación, sino hechos meramente accidentales. En materia jurisprudencial, se cuentan entre las principales decisiones que están relacionados con la categoría habitantes de calle, las siguientes:

Tabla 3. Principales sentencias en protección de derechos para habitantes de calle

Providencia	Temas abordados
T – 376 – 1993 (M.P. Jose Gregorio Hernandez Galindo)	Establece la indignidad del término “desechable” y lo atribuye como un calificativo impropio que, habiendo tomado fuerza en la sociedad, ignora por completo las determinaciones por el respeto a la dignidad humana a que hace referencia el texto constitucional
T – 384 – 1993 (M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz)	En esta sentencia la Corte reconoció el derecho de asistencia por parte del Estado a las personas en condición de indigencia
T – 040 – 2006 (M.P. Jaime Araújo Rentería)	Determina que la mendicidad, cuando se hace de manera libre y autónoma no es un delito

T – 323 – 2011 (M.P. Jorge Iván Palacio Palacio)	Ordena la atención para habitantes de calle contagiados con VIH
T – 057 – 2011 (M.P. Jorge Iván Palacio Palacio)	Establece los primeros lineamientos para el tratamiento de habitantes de calle a través de acciones afirmativas, incluso en el uso del lenguaje
C – 385 – 2014 (M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo)	Evaluó la exequibilidad de la Ley 1641, declaró inexecutable la expresión “que haya roto vínculos familiares”, además de establecer la primacía de la igualdad en el tratamiento de los habitantes de calle
T – 095 – 2015 (M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub)	Reitera la obligación del Estado en la protección de los habitantes de calle
C – 281 – 2017 (M.P. Aquiles Arrieta Gómez)	En análisis de constitucionalidad de la Ley 1801 de 2016 “Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana”, declaró inexecutable la competencia dada a la Policía Nacional para trasladar a centros de atención a los habitantes de calle, a menos que esta sea su voluntad

Fuente. Construcción propia basada en PPSHC 2021 – 2031. Ministerio de Salud. p. 5

1.3 Política pública para habitantes de calle

El gobierno nacional, a través del Ministerio de Salud y en cumplimiento de las competencias que la ley le ha entregado formuló la Política Pública Social para Habitantes de Calle – PPSHC la cual acogió instrumentos internacionales adoptados por Colombia y que hacen parte del bloque de constitucionalidad establecido en el artículo 93 de la Constitución Política, además de lo ordenado por la Ley 1641 de 2013, así como las decisiones de los jueces y magistrados a través de sus pronunciamientos (sentencias) relacionados con la habitación en calle y la atención integral de estas personas. Según lo enunciado en el documento de formulación de la política, para la elaboración de esta se consideraron principalmente la Carta de las Naciones Unidas, la Convención Americana sobre Derechos Humanos, el Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, la Convención Interamericana Contra Toda Forma de Discriminación e Intolerancia y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

Las bases para la construcción de la política, y en relación con la población habitante de calle en diferentes ciudades, puntualizó,

el porcentaje de representatividad de la población habitante de la calle dentro de la población general es del 0.1 % en las ciudades en las que es menor y del 0,21%, en la ciudad con mayor

porcentaje que es Cali, municipio con mayor representatividad de habitantes de la calle con respecto a la población general. (PPSHC, 2021, p. 9)

Los análisis de los estudios realizados por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística – DANE permiten a los municipios tomar las decisiones necesarias para abordar la problemática de habitantes de calle de manera integral, sin embargo, y como se verá más adelante, por lo menos en el caso de Manizales, se encuentran diferencias en cuanto al número de personas en esta condición.

La PPSHC definió como objetivo general,

Garantizar la protección, restablecimiento de los derechos e inclusión social de las personas habitantes de la calle, mediante acciones intersectoriales que prevengan la vida en la calle, permitan su superación, y mitiguen y reduzcan el daño ocasionado por esta opción de vida (PPSHC, 2021, p. 28)

Bajo esta perspectiva la política busca dar cumplimiento a lo ordenado por el legislador en cuestión de no estigmatizar a la población habitante de calle y buscar las mejores alternativas, para que, quienes aún teniendo otras posibilidades decidan por esta opción de vida tengan las mejores condiciones que les permita seguir con su desarrollo bajo unas condiciones de dignidad propias a cualquier ser humano. Para el logro de este objetivo se propende porque las personas en esta condición potencien sus capacidades en busca de lograr un bienestar en su proyecto de vida, de esta manera se reconoce que a pesar de esta condición quienes optan por la calle como su lugar de habitación también deben ser apoyados por la fuerza del Estado para el logro de sus propósitos.

Adicionalmente la PPSHC pretende por el fortalecimiento del trabajo en equipo y la coordinación interinstitucional para lograr, como primera medida, la prevención de la condición de habitación de calle, pero además la generación y adopción de herramientas para una verdadera inclusión social a quienes decidan abandonar la situación de calle tratando de integrarlos al mercado laboral, servicios educativos, emprendimientos y cualquier otra estrategia que minimice las posibilidades de su reincidencia y retorno a esta condición de habitabilidad. También busca la PPSHC la prevención de la habitanza en calle de niños y adolescentes a través de acciones de protección y restablecimiento de sus derechos, todo esto con las responsabilidades que exige para los entes territoriales la aplicación de las determinaciones de la política y la apropiación de los recursos necesarios para su atención, además de las acciones de coordinación y subsidiariedad que deberían aplicarse.

1.4 Responsabilidad jurídica de la administración pública frente al habitante de calle y su seguridad alimentaria

Como queda de manifiesto en los apartes anteriores no hay duda de que los habitantes de calle son sujetos de especial protección legal que requieren de una atención por parte del Estado que garantice, no solamente a los servicios básicos esenciales, sino que les brinde las herramientas necesarias para superar la situación que los puso en esa situación. Antes de 2013 no existían elementos jurídicos relevantes que dieran las directrices para la formulación de las políticas que eran necesarias para la atención de este grupo poblacional, hasta la expedición de la Ley 1641 los avances giraban en torno a decisiones particulares de la Corte sobre temas en particular, pero no bajo esquemas generales que dieran los lineamientos para su atención.

El tratamiento jurídico en cuestión busca como fin último que los habitantes de calle, como población marginada de la sociedad, pueda ser incluida nuevamente al conglomerado social, para lo cual es necesario la rehabilitación, en ese sentido, siendo este medio y fin a la vez, y la atención integral solo es medio, el cual es responsable el Estado por su carácter social del derecho en que está fundado, y por ende a orientar su comportamiento en la garantía de las condiciones de una vida digna (Fuentes, M. Rodríguez, F, 2022, p. 12).

Bajo este precepto y como lo plantean los autores, la Ley 1461 de 2013 tiene un carácter rehabilitador con un propósito orientado a la reincorporación social de los habitantes de calle, ante esto, la respuesta de las administraciones ha estado orientada en la formulación de políticas y adopción de herramientas como hogares y casas de paso para la atención y protección de esta población, de igual manera se han adoptado programas como el de la Unidad de Protección de Vida en Manizales, que, sin estar aún elevado a la categoría de política pública municipal si se encuentra priorizada en la inversión social como se abordará más adelante.

La importancia de la Ley 1461 de 2013 radica no solamente en las determinaciones de protección, sino también en la asignación de responsabilidades que le entregó a otras entidades para que se ocupen de materias relacionadas con su fin legal, es así como el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar debe velar por la protección de niños y jóvenes en situación de calle y que por competencia son de su obligación atenderlos, o la caracterización demográfica que está en manos del Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas – DANE, el cual, a propósito de esta obligación determinó que para 2019 en Manizales se contaban 635 personas en condición de habitabilidad en calle con mayor concentración de ubicación en las comunas San José y Cumanday, zona céntrica de la cabecera urbana.

Fuentes, M. Rodríguez, F, dirían

Por otro lado, el tratamiento jurídico no solo debe limitarse a lo administrativo e institucional, sino que trasciende en cada acción y omisión de los miembros del conglomerado social, un ejemplo negativo y contrario al deber ser bajo esta expectativa es la mal llamada limpieza social, la Corte Constitucional en la Sentencia T-533, 1992 explica la gran deuda social como la obligación solidaria que tiene la sociedad con esta población en virtud de los años de abandono y marginación. (Fuentes, M. Rodríguez, F, 2022, p. 13).

Con esta afirmación es clara la responsabilidad que se tiene, no solo desde la administración pública sino la que como ciudadanos compete, se hace entonces prioritario la acción integral e integradora para la formulación de políticas públicas que efectivicen la atención de esta población, no solo en cumplimiento de lo ordenado por la ley sino también en concordancia con los avances en materia de atención que se han dado, principalmente como resultado de trabajos liderados desde las universidades y otros grupos de interesados.

Como se anotó anteriormente la normatividad en Colombia no ha determinado de manera clara y precisa la alimentación como un derecho de la persona, sin embargo, en materia jurisprudencial se han tomado decisiones en busca de proteger y garantizar la adecuada alimentación de la población vulnerable. En Sentencia T-043/15 (M.P. Jorge Iván Palacio Palacio), y en defensa de la libertad individual y como una acción afirmativa para la protección del ser, reconoce que, el habitante de calle quien de manera autónoma e independiente, ha tomado la decisión de hacer este su lugar de habitación, sin que exista presión alguna para esto, no puede ser señalado ni ser sujeto de ningún tipo de reproche, ni sometido a procesos en contra de su voluntad o ser privado del acceso a servicios sociales del Estado como la salud y la alimentación.

En la mencionada sentencia la Corte Constitucional se encargó de revisar fallo de tutela que ordenaba a un ente territorial la inclusión de una mujer, habitante de calle, a servicios de promoción y prevención, así como su inclusión en programas de subsidio de alimentación adelantados por la administración municipal. En la providencia la Corte reconoce, que si bien no existe en la normatividad elementos jurídicos claros que determinen este tipo de obligación, si corresponde a los municipios, en virtud de lo establecido en la Ley 1461 de 2013 adelantar la acciones necesarias y adoptar las herramientas suficientes para que se garantice la adecuada atención de los habitantes de calle y su inclusión en los programas que adelanten las administraciones locales, aún cuando no sea posible caracterizarlos o individualizarlos de manera concreta, es decir, sin ningún tipo de restricción. En materia de instrumentos jurídicos

para garantizar la adecuada alimentación y que, por conexidad con la situación de vulnerabilidad, podrían ser reclamados en beneficio de los habitantes de calle, se encuentran

Tabla 4. Instrumentos nacionales e internacionales relacionados con la seguridad alimentaria

Instrumentos jurídicos – Seguridad alimentaria	
Internacionales	Nacionales
Declaración Universal de los DD HH. En su artículo 25 determina que toda persona tiene derecho a un nivel adecuado de vida que incluya una adecuada alimentación	Constitución Política de 1991. Artículo 65
Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, retoma el anterior y determina que toda persona tiene derecho a un nivel adecuado de vida que incluya una adecuada alimentación, además de vestuario, vivienda, entre otros	Ley 74 de 1978, que adopta el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales
Relatoría Especial de las Naciones Unidas para el Derecho a la Alimentación	Ley 12 de 1991 por medio de la cual se adopta la Convención sobre los Derechos del Niño
Directrices voluntarias del derecho a la alimentación de la FAO	Ley 984 de 2005 que adopta la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer
Convención sobre los derechos del niño. Establece en el artículo 24 la obligación de eliminar la malnutrición en niños	Ley 2294 de 2023, que adopta el PND para el periodo 2022 – 2026, determina lineamientos para lograr una adecuada articulación entre seguridad y soberanía alimentaria bajo la protección de las tradiciones y las necesidades de la población vulnerable
Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, establece, entre otros, el derecho a la sana alimentación especialmente durante el embarazo y la atención integral del parto sin importar ninguna condición	

Fuente. Construcción propia. 2023

Para avanzar en el propósito de esta investigación es necesario entonces conocer las acciones adelantadas por el municipio de Manizales en la garantía de aplicación del derecho a la alimentación de habitantes de calle, de manera particular, en lo que respecta al periodo comprendido entre los años 2020 al 2022, para ello se revisaran, entre otros, el plan de desarrollo municipal, informes de gestión de la administración central de manera específica de la UPV, así como debates del Concejo de Manizales en relación con esta problemática.

2. CAPÍTULO 2: LA NUTRICIÓN EN HABITANTES DE CALLE DESDE LA SOBERANÍA Y SEGURIDAD ALIMENTARIA

Las condiciones de alimentación son esenciales para garantizar, en aspectos como el de la salud física y mental, condiciones de vida con dignidad. Estas necesidades han permitido el avance de la conceptualización respecto de la seguridad y la soberanía alimentaria que se han abordado incluso desde enfoques éticos, políticos, jurídicos y sociales que buscan principalmente la protección y aseguramiento de condiciones mínimas de supervivencia a millones de personas que en todo el mundo viven en condiciones de situación de pobreza y hambre.

2.1 Soberanía alimentaria

La Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) ha ubicado el origen del término soberanía alimentaria como un desarrollo de la sociedad civil y académica en respuesta a los desacuerdos políticos y económicos, principalmente por la evolución de los modelos capitalista y de los modelos neoliberales que se introducían para la época, el término fue presentado en el año de 1996 en la Cumbre Mundial de la Alimentación. La soberanía alimentaria es básicamente la capacidad (o posibilidad) que tiene la persona de tomar la decisión respecto de aquello que lleva a su mesa sin depender de la producción de alimentos extranjeros.

Como se dijo el concepto inicial de soberanía alimentaria se presentó en 1996 siendo la organización Vía Campesina quien lo sustentó como el

Derecho de los pueblos, de sus países o uniones de Estados a definir su alimentación y su agricultura, a proteger y regular la producción y el mercado nacional de los productos agrícolas con el objetivo de conseguir los objetivos de desarrollo sostenible, a determinar el grado de autosuficiencia y a limitar el “dumping” de productos alimenticios a sus mercados nacionales (Cumbre Mundial de la Alimentación, FAO, 1996)

La interrelación disciplinar cobra alta importancia en la definición del concepto presentado por Vía Campesina, toda vez que en este se están determinando no sólo las condiciones de acceso, sino también la garantía de la posibilidad de acceder a esos alimentos de manera permanente en el futuro (sostenibilidad), pero además con la protección de la producción local al establecer la necesidad de limitar la introducción de alimentos a menores precios que los de la producción propia (dumping), esto en una clara defensa de la oferta de productos alimentarios de origen local.

Algunos años más tarde, en el Foro Mundial sobre Soberanía Alimentaria realizado en La Habana en el año 2001, se precisó el término involucrando otros elementos como los del derechos para la definición de políticas de producción sustentable, (se pasa de la sostenibilidad de 1996 a la sustentabilidad), es decir, se proponen por un cambio profundo en las condiciones de producción basándose en la defensa y uso racional de los productos de los que se dispone, además de esto se plantea la producción de pequeña escala con respeto de las tradiciones culturales y la diversidad de vida de los pueblos campesinos del mundo, una producción localizada con el adecuado uso del espacio territorial.

Este concepto, como el de desarrollo sostenible, acuñado durante la Declaración de Estocolmo sobre el Medio Ambiente Humano, se han ido transformando en el seno de posteriores encuentros y conferencias en las que sus participantes han aportado a sus redefiniciones, para el año 2002, y en desarrollo de la Cumbre Mundial de la Alimentación se redefinió este concepto estableciéndolo como,

El derecho de los pueblos, las comunidades y los países a definir sus propias políticas agrícolas, de trabajo, pesca, alimentación y tierras, que sean adecuadas desde el punto de vista ecológico, social, económico y cultural a sus circunstancias únicas. Esta incluye el verdadero derecho a la alimentación y a producir el alimento, lo que significa que todo el mundo tiene el derecho a una alimentación inocua, nutritiva y culturalmente adecuada y a los recursos para producir estos alimentos, así como el derecho a poder alimentarse así mismo y a sus sociedades (Cumbre Mundial de la Alimentación, Roma, 2002)

Una coincidencia en los diferentes conceptos surgidos por cuenta de los encuentros y movimientos mundiales está referida con la posición que debe asumir la soberanía alimentaria respecto de la producción local y las condiciones de respeto hacia los pueblos y comunidades productoras.

Windfuhr, Jonsén (2005) lograron trabajar el concepto de soberanía alimentaria desde diferentes concepciones centrándose en la capacidad productora de las sociedades locales campesinas, así como el de las políticas de producción para que los países puedan determinar de manera autónoma sus condiciones para la producción. Adicional a esto los autores plantean el uso de los términos seguridad alimentaria y derecho a la alimentación adecuada en el entretanto de comprender la forma como cada uno de estos se usa, para el caso del presente trabajo, abordando la seguridad alimentaria como un término subsidiario para el entendimiento de las necesidades nutricionales de los habitantes de calle.

2.2 Seguridad alimentaria

Históricamente este concepto fue introducido por la FAO desde la visión ética de enfrentar las consecuencias del hambre con acciones en el tiempo que minimicen su impacto, ante todo, sobre las personas más vulnerables, el término tomó fuerza terminada la Segunda Guerra Mundial dadas las condiciones en que quedaron las comunidades de Europa más afectadas por esta. Asociado a esto, la Declaración Universal de los Derechos Humanos (1948), proclamó,

Toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar, y en especial la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios; tiene asimismo derecho a los seguros en caso de desempleo, enfermedad, invalidez, viudez, vejez u otros casos de pérdida de sus medios de subsistencia por circunstancias independientes de su voluntad (Declaración Universal de los Derechos Humanos, 1948, art. 25)

Para 1970, y como consecuencia de la crisis alimentaria ocasionada por la pérdida de cosechas de cereales, tubérculos y leguminosas, especialmente en África la FAO y otros organismos multilaterales no solamente dieron paso a la creación de instituciones altamente especializadas en materia de investigación de alimentos como el CGIAR (1971), que es un consorcio del cual hace parte el Centro Internacional de Agricultura Tropical (CIAT) en Colombia, sino que también sirvió de punto de inflexión para que se organizara la Primera Conferencia Mundial sobre la Alimentación (1974), que definió como uno de sus objetivos la erradicación del hambre infantil y la garantía para que ninguna familia tuviera que tener por el “*pan del día siguiente*”, en un desarrollo un poco más avanzando de la seguridad alimentaria que hasta ese momento se percibía sólo desde la producción agrícola.

El concepto de seguridad alimentaria se ha venido redefiniendo, al igual que el de soberanía alimentaria, a través de los encuentros multilaterales organizados en diferentes momentos, en 1996 en la Cumbre Mundial de la Alimentación, esta se definió desde la particularidad de la persona y determinó,

a nivel de individuo, hogar, nación y global, se consigue cuando todas las personas, en todo momento, tienen acceso físico y económico a suficiente alimento, seguro y nutritivo, para satisfacer sus necesidades alimenticias y sus preferencias, con el objeto de llevar una vida activa y sana (Seguridad alimentaria y nutricional. Conceptos básicos, 2011, PESA)

Avilleira, Casanovas, Suárez (2021), en estudio de las condiciones alimentarias de poblaciones cubanas, plantean la seguridad alimentaria como una de las necesidades más vitales para el desarrollo de las actividades humanas, pues no solamente provee la fuerza necesaria para el ejercicio de las actividades laborales, sino también porque con el trabajo se producen no solamente alimentos sino que se garantiza la provisión de otros bienes y servicios requeridos para que las sociedades tengan una vida en condiciones adecuadas.

Como se ha venido anotando el surgimiento de este y otros términos han tenido su origen en el desarrollo de cumbres y reuniones internacionales que se realizan para el tratamiento de temas de interés para momentos determinados, Mechlam (2004), citado por Mediana, Ortega, Martínez (2018), hace referencia a más de un centenar de definiciones y muy posiblemente el doble de indicadores para la medición de las condiciones de seguridad e inseguridad alimentaria, esto llama poderosamente la atención por la importancia que tiene esta para la comprensión de los fenómenos sociales de los territorios. Amartya Sen (2013), en conferencia ante la FAO planteó que para derrotar el hambre se deben atender sus diferentes causas sin concentrarse solamente en la producción de alimentos, además manifestaba que mientras persista la pobreza, en contraposición con la prosperidad mundial, garantizar seguridad alimentaria a la población con mayores necesidades será un objetivo cada vez más lejano de alcanzar.

La multiplicidad de términos obedece también a la variedad de factores que pueden dar, uno u otro sentido a la seguridad alimentaria, por ejemplo, puede considerarse desde lo territorial, de lo global a lo local, en la individualidad de la persona, en la conjunción de la familia y hasta la amalgama de la comunidad, esto impone los mayores retos para que, desde la administración pública, se propicien las estrategias y herramientas necesarias que de manera articulada puedan brindar alternativas de solución, por ello, la atención a los habitantes de calle desde la seguridad alimentaria debe ir más allá de la posibilidad de garantizar un plato de comida y debe entenderse desde la política pública de una forma integral, integradora y dinámica, que responda a las necesidades según sus contextos y los momentos en que se están viviendo.

2.3 Los habitantes de calle en Manizales: cifras y percepciones

Desde el punto de vista físico Manizales cuenta con una diversidad territorial que va desde los 800 hasta los 3.800 msnm, lo cual lo convierte en un territorio sumamente diverso, cultural y ecosistémicamente, su ubicación estratégica hace que se convierta en punto de tránsito de los más importantes circuitos viales del país pues a través suyo (o en sus cercanías) pasan las vías que conducen hacia el centro y occidente del país principalmente, es decir, a

ciudades y regiones como Bogotá, Medellín y Cali. Manizales, según la proyección del Censo Nacional de Población y Vivienda (2018), cuenta para 2023 con una población de 454.494 habitantes de los cuales el 52,9%, es decir, unos 240.653 corresponde a mujeres y el 47,1% restante, unos 213.841 a hombres con una concentración del 94% en la cabecera municipal lo que representa cerca de 427.224 habitantes. La cabecera se encuentra dividida en 12 comunas urbanas y unos 114 barrios según la información consultada en el geoportal de la administración municipal. De todos estos, por sus condiciones, características y tipos de actividad, el sector céntrico, que incluye barrios como Los Agustinos, San José y Hoyo Frio son en los que mayor cantidad de habitantes de calle se reporta y que corresponden a la Comuna San José sobre la cual se han venido llevando a cabo procesos de reorganización territorial ampliamente difundidos por las problemáticas sociales que de esto se han derivado.

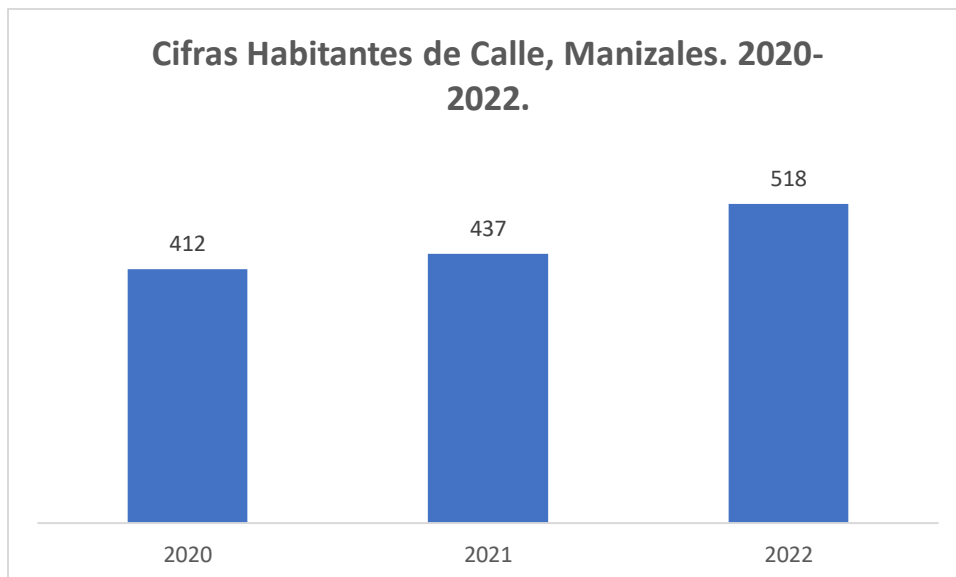
Según datos del Centro de Estudios Ambientales de la Universidad Autónoma de Manizales (2008), la Comuna San José cuenta con una extensión de 101 hectáreas en zonas construidas y otras 76 hectáreas que hacen parte de la denominada estructura ecológica principal municipal, en relación con la población, los datos del Laboratorio de Innovación Pública de la Alcaldía de Manizales dan cuenta de unos 8.921 habitantes. Según la información de los documentos técnicos de soporte del Plan de Ordenamiento Territorial – POT, para 2018 la comuna contaba con 4.710 predios, de estos 1.899 no residenciales y 2.811 residenciales con predominancia de estrato 2 con 891 predios, seguido del 1 con 560, 434 pertenecientes al estrato 3 y 14 en estrato 4.

Esta zona de la ciudad es caracterizada por grandes contrastes que le son propios, en ella no solamente es posible encontrar amplias zonas de terreno aptas para construcción, sino también gran parte de laderas que tienden a ser ocupadas por personas que buscan áreas para construir, de manera improvisada, lugares de habitación, además también se localizan en esta el Centro Galerías y otros espacios cuyas condiciones hacen que se convierta en un espacio de alta vulnerabilidad lo cual conlleva a la concentración de problemáticas sociales y de seguridad que requieren de atención permanente por parte de las autoridades, en este sector se concentra gran parte de la población habitante de calle.

Si bien se ha avanzado en la caracterización de habitantes de calle no es desconocido que esta población es bastante fluctuante lo que hace más complejo que se mantenga información actualizada respecto de sus condiciones. A través de la UPV se logran adelantar procesos de individualización, de manera particular en materia de aspectos relacionados con la salud física y mental para, de esta manera, brindar los acompañamientos necesarios que requieren las personas que se encuentran en esta condición, además que sirve para determinar el número de

personas contabilizadas y que reciben algún tipo de atención. Durante los años 2020 a 2022 la UPV identificó en promedio, cada año unos 455 habitantes de calle.

Gráfico 2. Habitantes de calle identificados por la UPV



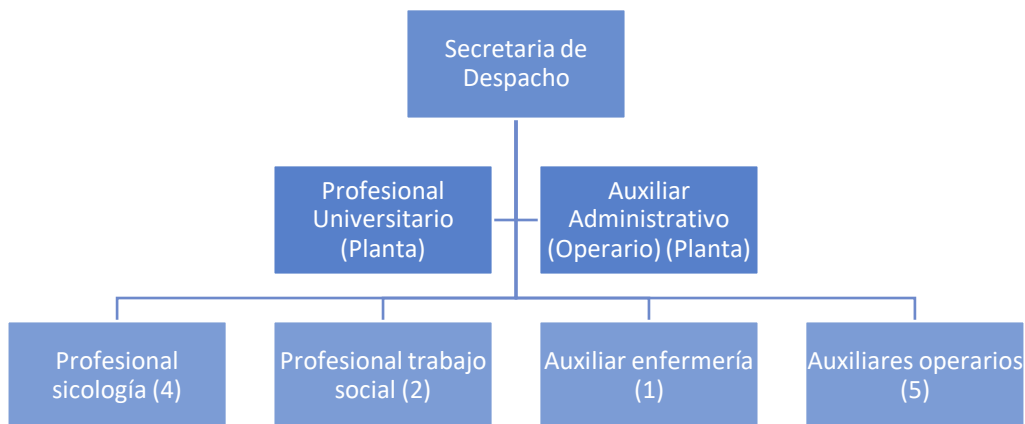
Fuente: Construcción propia con datos de la UPV. 2023

Si se tiene en cuenta la información presentada en el gráfico podría decirse que la tendencia en el número de habitantes de calle en Manizales es creciente, aunque también puede significar que las actuaciones de la UPV están mostrando mayor contundencia y ello se ve reflejado en la mejor individualización de personas en esta condición. Es importante anotar que esta información no corresponde a censos formales toda vez que los operativos censales son competencia exclusiva del DANE, entidad que, como se comentó anteriormente desarrolló uno en 2019 cuyo resultado mostró 635 habitantes de calle. A pesar de la diferencia entre las cifras de los años 2019 y 2020, que permite ver una aparente reducción del 35%, según la información obtenida en trabajo de campo, esto se puede deber a que el DANE tomó una muestra más amplia para la definición de su trabajo de censo y en este involucró otros actores habitantes de la calle, pero no de calle, como recuperadores ambientales (recicladores), que no necesariamente se encuentran en esa condición. Respecto de las cifras presentadas por la UPV estas obedecen a procesos de caracterización poblacional, pero no de censo.

Determinar con certeza las causas del incremento de población habitante de calle en un territorio determinado no es un hecho que se configure con uno o determinados factores asociados, en los últimos tres años una de las razones que se considera pudo favorecer el

incremento de población en calle fue la pandemia, por ejemplo, informaciones periodísticas recientemente publicadas consideran que ciudades como Medellín esta comunidad creció cerca de un 300%, entre los años 2020 y 2021. La Comisión Económica para América Latina – CEPAL en su informe anual 2020 estima que la población en pobreza y pobreza extrema en la región alcanzó límites que traspasaron los indicadores de los últimos 20 años, esto como consecuencia de los efectos del Covid – 19, según este organismo multilateral la tasa de pobreza extrema y pobreza se situó en 12,5 y 33,7% respectivamente, lo cual sin duda puede ser un detonante para el incremento de presencia de personas en habitación de calle. Para el caso concreto de Manizales, la UPV, en su proceso de caracterización trata de identificar la procedencia de los habitantes de calle lo cual puede permitir estimar, o por lo menos entrever, las razones que han conllevado a su incremento. En los últimos dos años, esta cifra representa una variación del 16,2% de personas en condición de calle, una de las razones, identificada por el equipo social de la unidad es la calidez de las personas, esto básicamente reflejado en la entrega de dinero y alimentos, razón de peso para adelantar campañas que eviten la entrega de ayudas directamente en la calle. En cuestión de atención a la población habitante de calle, la UPV adelanta acciones tendientes a mejorar las condiciones de habitabilidad de quienes optaron por esta forma de vida, es importante anotar que la UPV no es como tal una dependencia de la administración municipal, sino que debe entenderse como un programa de intervención que en este caso se encuentra funcionalmente a cargo de la Secretaría de Gobierno. A pesar de esto, y para comprender el funcionamiento del programa se presenta un organigrama que expone las condiciones de personal vinculadas y las necesidades que puedan tenerse para la adecuada atención de su población focalizada. Según la información recogida en entrevista de campo la UPV cuenta con un personal mínimo como se muestra a continuación,

Gráfico 3. Organigrama UPV (proyección propia según información recolectada)



Fuente: Construcción propia basado en información de la UPV (2023)

Uno de los elementos clave en la operación y funcionamiento de la UPV está en el personal de trabajo, la estructura de la administración central se encuentra fijada por el Acuerdo 625 de 2006 y sus modificatorios, además estar reglamentada, en lo que a funciones y competencias se refiere, por el Decreto 0396 de 2016. En relación con el cargo de profesional universitario de la unidad de protección de vida este tiene como propósito principal “Realizar actividades de acompañamiento como estrategia de reducción del daño a los habitantes de calle, vulnerables en su estado de indefensión, requiriéndose de la protección del Estado”, con este se busca tener una figura de coordinación, la cual carece de formalidad legal, pero si lo es operativa de tal suerte que se garantice la operatividad del equipo de trabajo asignado para cumplir con las metas y objetivos del programa. Según la información reportada durante las entrevistas de campo el personal labora en horarios diarios desde las 6:00 a.m. y que se extienden hasta las 10:00 p.m. a fin de adelantar operativos de calle para el traslado y protección siempre que sea necesario, lo anterior se hace de manera permanente y durante toda la semana (incluidos sábados y domingos) con la única diferencia que los trabajos se desarrollan hasta un poco más temprano.

Adicional al anterior, otro cargo (para dos en total de la planta de personal), que se encuentra en el nivel asistencial y que tiene entre sus funciones el traslado de habitantes de calle, así como recorridos para identificar personas que se encuentren en alto grado de excitación y puedan requerir traslado, son con los que la UPV cuenta de manera permanente, un número insuficiente si se tiene en cuenta las responsabilidades que conlleva la operación del programa y los riesgos que asumen quienes hacen parte de este.

El personal profesional y operativo se complementa con las contrataciones por prestación de servicios, a pesar de esto se requiere un mayor fortalecimiento de la planta permanente para la operación del programa, máxime cuando se acaba de fortalecer la infraestructura física con la puesta en funcionamiento del hogar de paso.

Con el acercamiento a las instalaciones donde funciona la UPV y la entrevista con los profesionales y demás personal de apoyo a la gestión fue posible identificar, no solamente el compromiso de este reducido número de personas, sino también los riesgos permanentes a los que se encuentran expuestos, tanto físicos como emocionales. Entre las situaciones descritas por quienes hicieron parte del diálogo sostenido se encuentran agresiones físicas que terminaron incluso con situaciones desde el desprendimiento de piezas dentales hasta heridas ocasionadas con objetos contundentes, además de cuadros de estrés y ansiedad derivados de las atenciones en las que se conocen las múltiples patologías y afecciones con las que llegan estas personas en busca de ayuda.

2.4 Atención y programas para la atención a los habitantes de calle desde la Administración Municipal



Foto 1. Afiche campaña UPV

Como es sabido la cultura manizaleña destaca por la calidez de sus habitantes, además por la gran cantidad de actividades sociales y culturales, entre las que destacan la Feria de Manizales, Feria Taurina, Festival Internacional de Teatro y Festival Grita, que atraen miles de turistas cada año y con estas personas con capacidades económicas y en condiciones de “ayudar” a los habitantes de calle, situación esta que la hace atractiva por las sumas de dinero que pueden recoger en un día la cual, según las caracterizaciones adelantadas por la UPV pueden llegar hasta a los trescientos mil pesos en un día, por lo cual es permanente la llegada de personas foráneas que terminan siendo habitantes de calle. A pesar de lo social que puede considerarse dar este tipo de ayudas desde la administración municipal se promueve

evitarla y de esta manera atacar la mendicidad, además de otros hechos que se esconden detrás de esto como la instrumentalización de niños y el consumo de estupefacientes.

Adicional a la llegada voluntaria de personas a Manizales que terminan en situación de calle, la unidad recibe denuncias de vehículos que transportan ciudadanos y terminan dejándolos abandonados en las zonas de ingreso a la ciudad, en ocasiones incluso, y según lo manifestado por funcionarios entrevistados, en camiones son traídos habitantes de calle de otros municipios cercanos para que finalmente sean atendidos por los programas desarrollados por la administración o por instituciones de amplio reconocimiento nacional que se encuentran asentadas en Manizales y que por su prestigio llaman poderosamente la atención para el tratamiento de esta población.

El origen de lo que hoy es la UPV se remonta hacia los años 2007 y 2008 cuando la administración municipal, en asocio con la Policía Nacional y entidades sin ánimo de lucro crearon la estrategia “Ángel de mi Guarda”, principalmente orientada a la atención de atención de habitantes de calle, sin embargo, y dados conflictos que se presentaban en la zona donde operaba la iniciativa esta tuvo que ser suspendida. Para el año 2009 se retoma la atención para esta población a través de la UPV como hasta hoy se conoce, creada desde entonces con el objetivo de adelantar estrategias de sensibilización y movilización social bajo un modelo de atención biopsicosocial, el cual es un modelo de intervención que integra acciones para la atención en salud y tratamiento de la enfermedad en factores físicos, biológicos, psicológicos, culturales y de conducta, lo cual permite hacer una atención integral y de esta manera avanzar en el fin último de este tipo de programas que es atender con dignidad a esta población, ofrecerles una vida con calidad y llevarlos a una reincorporación a la vida en sociedad.

La atención para los habitantes de calle que se adelanta desde la administración municipal aglutina los esfuerzos de varias dependencias como las secretarías de Salud y Desarrollo Social, además de la articulación con otras entidades que permite ampliar el espectro de atención. Actualmente, y según la información recolectada la UPV cuenta con un equipo base que cuenta con dos empleados (uno del nivel profesional y otro asistencial) que hace parte de la



Foto 2. Instalaciones hogar de paso. Archivo particular

estructura de la administración central, además de un equipo de trabajo que cuenta con un equipo sicosocial atendido por seis profesionales, 8 operarios y 2 auxiliares de enfermería, que atienden los operativos en calle y en la sede física, recientemente habilitada en el sector de la Estación de Policía de San José y que se conoce con el nombre de Villa Diana.

Según la información presentada en informes de gestión la UPV tiene como objetivo “Implementar gestiones integradas e integrales encaminadas al mejoramiento territorial de la seguridad y convivencia ciudadana, a partir de la dignificación humana de los ciudadanos y

ciudadanas (sic) habitantes de y en calle del Municipio de Manizales, en el marco de la promoción, protección, y restablecimiento de derechos favoreciendo su inclusión, socio-cultural, económico-política y geo-territorial”, para el logro de este objetivo la unidad adelanta acciones de acompañamiento, para la reducción del daño por su estado de vulnerabilidad, y que por ello requieren de la atención de la institucionalidad estatal.

En el marco de las actividades desarrolladas por la UPV, se inicia con los recorridos por la ciudad que busca, no solamente su ubicación e individualización, sino también aportar a la seguridad ciudadana con la reducción de los índices de problemáticas asociadas a los habitantes de calle como hurtos y otras que afecten el orden público y la tranquilidad de los diferentes sectores, para esto la unidad dispone de un equipo que realiza operativos durante toda la semana (incluidos domingos y festivos), de manera especial en puntos críticos ya identificados y en las áreas comerciales, a partir de estos recorridos se realizan las atenciones primarias que básicamente consisten en la verificación de los estados de vulnerabilidad, identificación y caracterización para posteriormente realizar el traslado a las instalaciones de la unidad para la atención brindada, durante los últimos años el comportamiento en la atención primaria es como se muestra en la siguiente gráfica:

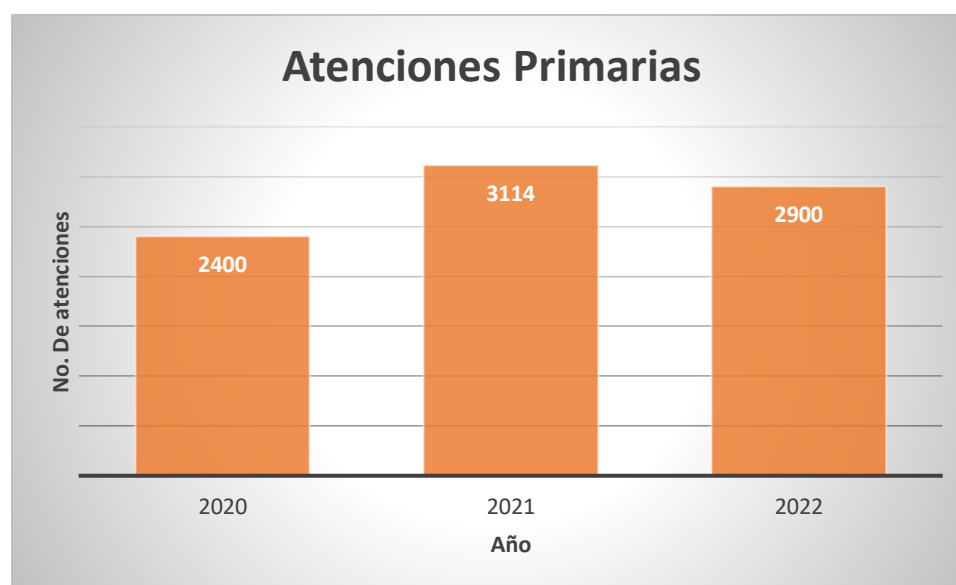


Gráfico 4. Atenciones primarias. Elaboración propia con información de la UPV

Si bien durante el año 2020 se realizaron atenciones focalizadas por efectos de la pandemia del Covid-19, es evidente que la vigencia con mayores atenciones primarias corresponde a la del periodo 2021, si bien la base fundamental de estas intervenciones están en

los recorridos adelantados por la UPV, aquí también se encuentran los traslados realizados por la Policía Nacional, e incluso los que de manera voluntaria se acercan por atención para atender cualquier situación que se esté presentando. Si bien la atención primaria podría calcularse en un promedio diario de 8 personas, bajo las cifras del año de mayor flujo, los datos de la unidad dan cuenta de una 70 visitas en promedio por día a las instalaciones del hogar de paso en busca de la atención ofrecida por el programa, lo cual significa una 25.000 atenciones durante un año, cifra bastante alta y que requiere ser tomada en cuenta, no solamente para la planeación de las intervenciones sino también para la asignación presupuestal suficiente que garantice la operatividad del programa.

Uno de los elementos claves en el proceso de recuperación y reinserción del habitante de calle a una vida en condiciones plenas está dada por la atención sicosocial, para estas intervenciones la UPV adelanta acompañamiento individual y familiar así como terapias a los ciudadanos habitantes de calle que así lo manifiesten, adicionalmente este componente también brinda atención y orientación en crisis y activa las rutas de intervención a través de las entidades como el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF) cuando se trata de menores de edad, el Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses en el caso de requerirse algún tipo de valoración, instituciones prestadoras de salud como la Clínica San Juan de Dios, ASSBASALUD, entre otras que según las necesidades identificadas puedan ser parte de la ruta de atención que, durante los años 2020, 2021 y 2022 brindaron acompañamiento, respectivamente, a 703, 698 y 883 personas, incremento que muestra el fortalecimiento de la estrategia y la necesidad de los habitantes de calle por este tipo de atenciones.

De igual manera se realiza el proceso de validaciones con los cuales se busca el restablecimiento de derechos para los ciudadanos habitantes de calle, para esto se hace el ingreso al listado censal a través de una caracterización que se encuentra determinada en la normatividad vigente para, posteriormente, tramitar la afiliación al régimen subsidiado para la atención integral en salud, y de esta manera permitir el acceso a las redes de atención, en esta materia, durante el año 2021 se realizaron 67 validaciones siendo el de mayor número en los periodos de este estudio, para 2020 se realizaron 25 y en 2022, 29.

Uno de los tipos poblacionales que más genera preocupación en la atención de la UPV corresponde a los adultos mayores, en diálogo sostenido con una de las profesionales de atención sicosocial manifiesta como, en algunas oportunidades, han debido acudir a llamados ciudadanos para atender adultos mayores que son abandonados por sus cuidadores en las calles de la ciudad, respecto de esto, relató como el último de ellos fue dejado a unas cuadras del hogar

de paso, en una silla de ruedas y con algunos medicamentos y vestuario empacados en bolsas, para lograr una mayor y mejor atención, la unidad adelanta procesos de institucionalización a través de los cuales las personas que así lo deseen pasan a hacer parte de alguna de las instituciones especializadas con las cuales tienen convenio la administración municipal o las entidades prestadoras de salud para adelantar trabajos de atención integral, incluida la desintoxicación para garantizar la oportuna restitución de derechos y disminuir la habitabilidad en calle.

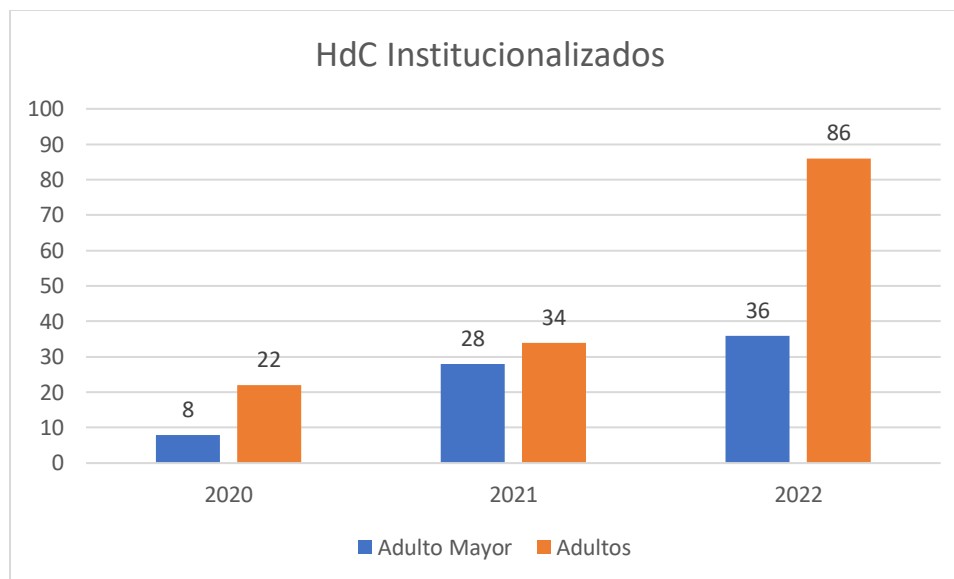


Gráfico 5. Habitantes de calle institucionalizados. Elaboración propia con datos UPV

Durante los años 2020 a 2022 fueron atendidos en hogares de bienestar un total de 72 adultos mayores a través de los convenios de la Secretaría de Desarrollo Social, con instituciones como los hogares de paso Mi Jesús, Santa Teresita, Guadalupe, Amigos Cóndor, y San Isidro. El proceso de institucionalización se considera exitoso solamente cuando el habitante de calle logra un proceso de recuperación integral y retorna a condiciones de habitación familiar y social, desde los trabajos académicos en administración pública sería importante a futuro considerar un análisis de los casos exitosos durante un periodo determinado de tiempo, con un enfoque desde la gestión gubernamental orientado a la obtención de resultados de inversión con enfoque social.

Son varios los casos de éxito que tiene la UPV respecto de procesos de institucionalización con personas habitantes de calle, entre estos se tiene el de un joven de 29 años de Manizales que, junto con su familia, tomaron la decisión de migrar y para ello vendieron sus pertenencias y posesiones, según los registros logrados por la unidad en la caracterización

del caso, a este joven es el único miembro de su familia que le niegan la autorización de ingreso a España por asuntos migratorios, ante esta situación él retorna a Manizales pero sin ningún tipo de arraigo pues su núcleo familiar logra ingresar al país extranjero, además sin contar ya con, por lo menos, un lugar de habitación. Ante esta situación esta persona toma un espacio en la conocida como Ladera de La Autónoma donde decide armar un “cambuche” y tomarlo como residencia. En uno de los operativos de laderas, que son intervenciones en puntos críticos y boscosos que adelanta la unidad, fue localizado en el año 2020, según sus declaraciones para la caracterización y las de quienes ocupaban este espacio con él, estuvo cerca de ocho meses sin salir a ninguna parte alimentándose con lo que los demás ocupantes de esta zona le brindaban. Una vez localizado, y contando con su voluntad, este joven inició un proceso de recuperación clínica física y psicológica que lo condujeron a una recuperación total permitiéndole retomar el proyecto de radicación fuera del país con su familia, hecho que logró con el acompañamiento de la unidad, sus seres queridos y otras instituciones llevándolo a encontrarse radicado en el país ibérico al frente de negocios de su propiedad, con esto se demuestra la pertinencia de programas como este, que de manera articulada y conjunta permiten la reintegración social de personas en condición y habitantes de calle, para lo cual es necesario fortalecer el programa, ante todo, presupuestalmente.

Para poder garantizar de manera efectiva la prestación de los servicios sociales es indispensable la plena identificación de las personas en condición de habitación de calle, sin embargo, resulta ser bastante común que no se logró conocer por parte de las personas su identidad legal plena, para esto se cuenta con la cooperación de la Fiscalía General de la Nación quien, a través de medios tecnológicos hace la búsqueda para lograr la identificación y con esto, a través de la Registraduría Nacional del Estado Civil lograr la entrega de documentos para avanzar en la regularización y poder ofrecer la atención que es requerida, durante el periodo 2020 al 2022 se logró la plena identidad de 66 habitantes de calle.

La UPV, en coordinación con la Policía Nacional y la Secretaría de Gobierno hace parte de la atención a las quejas e inconvenientes presentados por los ciudadanos y que involucra a los habitantes de calle, aunque se esperaba un gran número de reportes de este tipo de altercados las cifras indican que, durante los tres años del periodo de análisis de este estudio se presentaron 409 denuncias atendidas en las líneas y plataformas dispuestas para esto, lo cual representa una queja cada 2,5 días en promedio. Al analizar estas cifras puede entenderse que existe una relativa tranquilidad respecto de los habitantes de calle y que estos tienen comportamientos, por lo menos, socialmente aceptables. La permanencia de habitantes de calle

en determinados entornos, como la zona céntrica y su estancia, especialmente en las noches bajo la cubierta de fachadas, casi todas comerciales, es quizás uno de los problemas mayores, al que se suma el uso de espacios públicos para la realización de sus necesidades fisiológicas lo que incrementa las condiciones de insalubridad. Otra situación sobre la que se presentan quejas, y que se hace evidente en recorridos por las calles del centro, es por la búsqueda de material reciclable en los puntos para la disposición de residuos, más en aquellos sobre los que la empresa encargada de este servicio tiene demoras en su prestación.

Las campañas de prevención y el plan retorno a casa son otros de los procesos adelantados por la UPV para la atención habitantes de calle, en el primero se busca principalmente minimizar y prevenir respecto del abuso por uso de sustancias psicoactivas, además de mitigar el daño y prevenir la mendicidad, especialmente en puntos críticos identificados como los sectores comerciales y restaurantes. El comportamiento de estas campañas depende mucho de la disponibilidad de personal con el que se cuenta en la unidad, por esto durante los últimos tres años se han adelantado como se muestra en el gráfico, teniendo además que para lo corrido del año 2023 se han desarrollado 2.540 campañas con corte a septiembre 30, lo cual muestra una tendencia creciente en una actividad que es fundamental, no solamente para la prevención de la mendicidad, sino también para mejorar la percepción de seguridad en los entornos ocupados por los habitantes de calle.

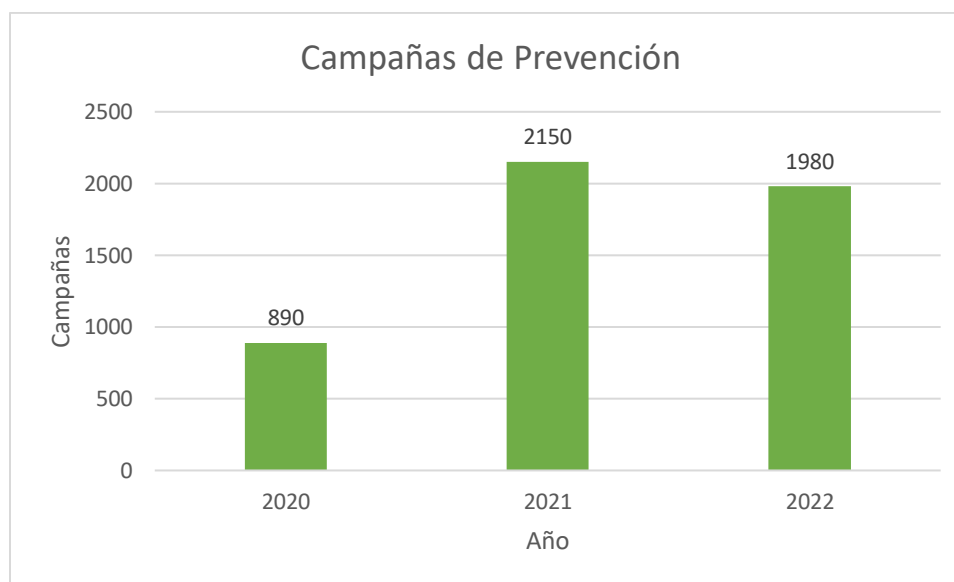


Gráfico 6. Campañas de prevención. Construcción propia con datos de la UPV

En relación de la estrategia plan retorno esta se centra en el fortalecimiento de las dinámicas familiares para favorecer la reagrupación familiar permitiendo a los habitantes de calle, procedentes de otros municipios del departamento de Caldas o fuera de este, regresar a sus territorios, para esto se cuenta con el apoyo de la Terminal de Transportes de Manizales y las empresas transportadoras que apoyan con el suministro de tiquetes para esto, el proceso de retorno se surte una vez los habitantes de calle se han sometido a los tratamientos disponibles por la unidad y se encuentran en las condiciones mínimas necesarias de recuperación para que el retorno se haga en los mejores términos y con la menor probabilidad de recaer en la situación que lo llevó a la condición de calle.

Recientemente la UPV inauguró una sede física para la atención de los habitantes de calle, esta se encuentra ubicada en el barrio San José justo al lado de la Estación de Policía. El albergue de paso transitorio Villa Diana se acondicionó como un espacio para la atención de habitantes de calle en el cual estos, de manera especial adultos mayores, mujeres embarazadas y quienes tienen alguna condición de discapacidad encuentran espacios cómodos para descansar protegidos de la lluvia y el frío, adicionalmente en este espacio se encuentran duchas de agua fría y caliente, atención sicosocial y de recuperación física (barbería, peluquería, vestido), de igual manera se desarrollan acciones para el cuidado y la dignificación de su condición como habitantes de calle, estas instalaciones que también cuentan con zona de lavado son totalmente nuevas y están fortaleciendo las actividades de la unidad en beneficio de esta población que es altamente vulnerable.



Foto 3. Ducha y almacén Hogar de paso Villa Diana. Archivo particular

Aunque la UPV cuenta con un nuevo espacio, este carece de zona para la preparación y almacenamiento de alimentos, razón por la cual no es posible suministrar alimentación a través del programa, como incentivo para la atracción de habitantes de calle, el personal a cargo del hogar de paso ofrece bebidas calientes y productos de panadería, de manera particular fundaciones, empresas y personas proveen de manera periódica alimentos a los habitantes de calle en jornadas de entrega en diferentes puntos de la ciudad, especialmente el sector de San José, la Plaza Alfonso López, Parque Caldas y otros puntos críticos donde se han ubicado. Esta situación plantea como resultado de este trabajo una situación de inseguridad alimentaria para los habitantes de calle lo cual pone de manifiesto la necesidad de adelantar con la administración municipal, en coordinación con otras entidades, proyectos para la entrega de raciones alimentarias.

2.4.1 Rutas para la atención en seguridad y soberanía alimentaria de los habitantes de calle

Es claro que para poder garantizar la continuidad y fortalecimiento de la UPV se hace necesario gestionar convenio y otras alianzas para permitir, no solamente una atención más adecuada, sino para promover mecanismos de atención con mayor especialidad y lograr la optimización de los recursos invertidos por diferentes organizaciones públicas y privadas. En una identificación preliminar para este estudio se determinó la posibilidad para que, desde la Secretaría de Gobierno, como depositaria del programa se adelanten asociaciones con entidades e instituciones como las que se mencionan a continuación

Tabla 5. Organizaciones que participan en temas de protección a los habitantes de calle

Organización del sector público	Organización del sector privado	Organización no gubernamental
Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses NIT 800.150.861-1 Dirección: calle 7 A No. 12 A – 51 (Bogotá D.C) Correo: contactenos@medicinalegal.gov.co Teléfono: 601 406 9944	Cámara de comercio de Manizales por Caldas NIT 890.801.042-6 Dirección: carrera 23 #26-60 (Manizales) Correo: contactenos@ccm.org.co Teléfono: 606 884 1840	Banco Arquidiocesano de Alimentos Dirección: carrera 23 N. 19-22
Instituto Colombiano de Bienestar Familiar – ICBF NIT: 899.999.239-2 Dirección: Av. Carrera 68 # 64C - 75 (Bogotá D.C)	Caja de compensación familiar de Caldas – Confa NIT 890.806.490-5 Dirección: carrera 25 – calle 50 esq. (Manizales)	

Organización del sector público	Organización del sector privado	Organización no gubernamental
Correo: atencionalciudadano@icbf.gov.co Teléfono: 601 437 76 30	Correo: servicio.cliente@confa.co Teléfono: 300 912 5080	
Concejo de Manizales NIT. 810.005.966-0 Dirección: carrera 21 No. 29 – 29 (Manizales) Correo: sac@concejodemanzales.gov.co Teléfono: 606 884 55 27	Comité de cafeteros de Caldas Dirección: Km 11 vía al Magdalena, (Manizales) Correo: Teléfono: 606 889 7070	

Fuente. Construcción propia (2023)

2.4.1.1 Integración para la atención en seguridad y soberanía alimentaria

Aunar esfuerzos técnicos, humanos y económicos es una de las principales tareas para lograr fortalecer la atención a los habitantes de calle, no solamente en la garantía de unas condiciones adecuadas de alimentación, sino también en los tratamientos integrales que estos requieran para su recuperación efectiva. Una de las estrategias que podría considerarse como válida y que se puede abordar desde el ejercicio legal de la integración subregional es adoptar un programa de atención a esta población a través de la figura del Área Metropolitana de la Región Centro Sur, proyecto del cual se ha venido hablando y consolidando en los últimos años y que permitiría un trabajo articulado pero autónomo desde cada uno de los municipios que la conforman (Manizales, Villamaría, Neira, Chinchiná y Palestina), con esto además también se favorecería limitar la migración de habitantes de calle pues se generarían canales de atención en cada municipio bajo unas condiciones similares lo cual terminaría beneficiando al ente territorial pero principalmente a un grupo de población vulnerable.

Una vez sea aprobada la iniciativa puesta en consideración de la ciudadanía, y en caso de que así suceda estos municipios, a través de sus dependencias encargadas puede adelantar gestiones encaminadas a presentar una propuesta regional para la atención integral del habitante de calle como un sujeto de derecho, de esta manera se generan las sinergias necesarias para la operativización y gestión de los recursos económicos necesarios que puedan incluso propender por el diseño y construcción de espacios físicos para la atención de esta población, si bien esto puede ser contraproducente en el entendido de que se termine por atraer personas de otras zonas del departamento y del país, el diseño de la propuesta debe estar orientado no como un mecanismo asistencialista sino como una herramienta de reincorporación para que quienes hagan parte de este tengan, una limitación temporal respecto de su permanencia en el recibimiento de determinados beneficios, es decir, la metodología de intervención debe

orientarse para que sus beneficiarios terminen también aportando de manera efectiva a la sostenibilidad de la iniciativa.

3. CAPÍTULO 3 PROPUESTA DE INTERVENCIÓN PARA LA SEGURIDAD ALIMENTARIA Y NUTRICIONAL EN HABITANTES DE CALLE

Colombia, y con esta Manizales, no son ajenas a las condiciones de inseguridad alimentaria que se registran cada año a nivel mundial. El Banco Mundial, en su Informe sobre la Crisis Alimentaria da cuenta que para 2022 en el mundo cerca de 193 millones de personas sufren de inseguridad alimentaria grave, por su parte, el Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas – DANE, en su publicación respecto de la Escala de Inseguridad Alimentaria (FIES), 2022 dio cuenta de cómo en el país durante la vigencia estudiada por lo menos 28 de cada 100 hogares se vieron en la obligación de disminuir, la cantidad y calidad de los alimentos al menos en una ocasión, situación esta que evidentemente es más gravosa si se considera en personas en situación de alta vulnerabilidad como los habitantes de calle.

Abordar la seguridad alimentaria y nutricional para los habitantes de calle requiere de una intervención integral que vaya más allá de las posibilidades que tienen las administraciones municipales de intervenir de manera periódica con el suministro de alimentación, pues es claro que por más recursos que se dispongan estos quizás no sean suficientes para atender las necesidades de una población que requiere de una atención integral. Como parte de este proceso de investigación se propone una alternativa de intervención para la atención de los habitantes de calle atendidos por la Unidad de Protección de Vida de la Alcaldía de Manizales y que eventualmente pueda ampliarse a una mayor población.

3.1 Plan de Seguridad Alimentaria y Nutricional de Medellín: Un referente posible

El Concejo de Medellín, mediante Acuerdo 038 de 2005 “Por el cual se establece la Política Pública de Seguridad y Soberanía Alimentaria y Nutricional en Medellín”, definió la institucionalización de este instrumento con el fin de garantizar, a la población, el acceso a una alimentación sana, equilibrada y suficiente, para lo cual se determina como indispensable generar equidad territorial entre sus áreas urbana y rural, así como fortalecer y potenciar las capacidades de la población para generar cadenas productivas de alimentos garantizando su disponibilidad, acceso, consumo, producción bajo condiciones de sostenibilidad, todo bajo las características culturales propias de cada comunidad.

La Política Pública de Seguridad y Soberanía Alimentaria y Nutricional también consideró como propia la necesidad de buscar los espacios necesarios para la coordinación interinstitucional e incluso la cooperación internacional para fortalecer la disponibilidad de

recursos necesarios que permitieran cumplir con los alcances previstos en estas. Aunque la política no se encontraba directamente dirigida a satisfacer las necesidades de los habitantes de calle, si determinó los lineamientos para permitir un adecuado acceso para la satisfacción nutricional de las comunidades vulnerables.

Medellín adoptó el Plan de Seguridad Alimentaria y Nutricional para los años 2016 – 2028, con el objetivo de “Garantizar la Seguridad Alimentaria y Nutricional de la población del Municipio de Medellín, en especial aquella que presenta mayores inequidades económicas y sociales” (Documento Técnico, PSAN, Medellín, 2016, p. 71), en este se busca, entre otros, permitir a las personas con mayores inequidades económicas y sociales el acceso físico y sostenible a una adecuada alimentación, a través de la coordinación y articulación interinstitucional y la interoperabilidad. El Plan de Seguridad Alimentaria, en adelante SAN, en su línea estratégica de acceso físico y económico a los alimentos es quizás la que más se acerca a la búsqueda de soluciones para la producción alimenticia y que podría aplicarse a los requerimientos nutricionales de los habitantes de calle. La estrategia plantea la identificación e incorporación de los elementos que terminan siendo base para que se incrementen las condiciones de inseguridad alimentaria.

Aunado a lo anterior, existen factores que agravan la condición de inseguridad alimentaria y nutricional como los de género, origen étnico, de migración, edad, discapacidad, situación de abandono, víctimas del conflicto armado, desplazamiento, enfermedades mentales, desarraigo familiar, entre otros, son situaciones de vulnerabilidad que desde la política deben ser atendidas de manera integral como parte de las causas estructurales que deben ser atendidas para minimizar las brechas sociales entre estos grupos poblacionales altamente afectados por la inequidad nutricional y otras tantas que les afectan de manera permanente. La Seguridad Alimentaria y Nutricional - SAN reconoce que para el acceso físico se requieren las gestiones necesarias, no solamente para mantener una canasta de precios adecuada para aquellos que están en capacidad de adquirir, sino también, todos los esfuerzos necesarios para apalancar medidas de emergencia como la asistencia alimentaria y las transferencias condicionadas (subsidios alimenticios). De igual manera, prevé la generación efectiva de oportunidades de acceso a educación, empleo y otros servicios sociales en busca de la sostenibilidad de condiciones de poder adquisitivo, es decir, se busca pasar del asistencialismo a generar espacios para la adecuada provisión de sus propias necesidades. La implementación de los programas de suplementación y complementación alimentaria están enfocados principalmente en minimizar la dependencia de la población, por más vulnerable que esta sea, a la posibilidad de la administración pública de suministrar, por cualquier vía, la alimentación, buscando entonces

entregar las herramientas suficientes y necesarias para desarrollar los mecanismos mínimos de producción que les garanticen las posibilidades de acceso a los factores nutricionales mínimos requeridos.

En su mayoría los entes territoriales acuden a estrategias como las de los bancos de alimentos para afianzar las herramientas de atención en nutrición alimentaria a los habitantes de calle, en información de prensa, publicada en abril de 2022, la alcaldía municipal de Santiago de Cali informó la entrega de cerca nueve mil raciones diarias de alimentos en zonas estratégicas de la ciudad en las cuales se ha identificado la mayor prevalencia de personas en esta condición, para esto, la administración municipal se vale de asocio con entidades como Samaritas de la Calle, Padre Huérfano, Jesús Pescador de Hombres y otras más que trabajan de manera articulada con la Arquidiócesis de Cali en la recolección y preparación de alimentos para su posterior distribución.

En curso de la revisión se encontró en la Secretaría Distrital de Integración Social de la Alcaldía Mayor de Bogotá proyecto de inversión para la implementación de estrategias y servicios para el abordaje, de manera integral, de la habitabilidad en calle en la ciudad, para esto se traza plan de acción en unas líneas estratégicas que incluyen la generación de oportunidades para minimizar los riesgos de habitación en calle de personas que se encuentren en alguno de los factores identificados, también el desarrollo de estrategias para mejorar la convivencia ciudadana y la atención con enfoque diferencial; todo esto, con inversiones por encima de los \$43.000 millones de pesos de los cuales, cerca de \$1.200 millones se encuentran dispuestos para alimentación, en una atención para una 10.000 personas en condición de habitación de calle y 17.000 atenciones de abordaje a través de estrategias móviles.

3.2 Soberanía alimentaria para habitantes de calle en Manizales: Una propuesta de intervención

Una política no es más que un conjunto coordinado, integrado y articulado de objetivos, principios y orientaciones que buscan solucionar o prevenir problemáticas asociadas a un tema particular. Las políticas incluyen además los mecanismos que le permiten ponerse en marcha, así como aquellos que serán utilizados en su seguimiento. Es importante y fundamental diferenciar los aspectos relevantes que tienen políticas, planes e instrumentos, pues son fácilmente confundibles y su diferenciación, aparte de no ser práctica, puede resultar en el empañamiento de una a otras, Lahera (2004), conceptúa

“El concepto de políticas públicas incluye tanto temas de gobierno como de Estado. Estas últimas son en realidad políticas de más de un gobierno, lo que

plantea una especificidad política. También es posible considerar como políticas de estado aquellas que involucran al conjunto de los poderes del estado en su diseño o ejecución" (Lahera; 2004).

Diseñar e implementar una política pública de soberanía y seguridad alimentaria nunca será suficiente si esta no tiene elementos de sostenibilidad que le garanticen permanencia en el tiempo y las condiciones mínimas necesarias para que, quienes son beneficiarios de ella, no generen una dependencia absoluta de los recursos que a través suya se les pueda proveer. Es necesario entonces propender por una propuesta de práctica aplicación en la que los habitantes de calle puedan tener no solamente acceso a una ración nutricional adecuada sino también que construyan herramientas que les permitan una reinserción a condiciones sociales adecuadas, o que, tomando la decisión de permanecer en habitación de calle lo hagan bajo unos estándares mínimos de vida con calidad.

Como se ha mencionado anteriormente, y ha sido ratificado por las altas cortes en sus pronunciamientos, la condición de habitante de calle no es en si mismo un hecho que derive en un acto ilegal o que deba tener ciertas condiciones para que logre materializarse o reconocerse como tal, ser habitante de calle es, siempre que sea una decisión libre de la persona, una postura tan respetable como cualquiera otra. Ante esto, que además es una problemática por las demás situaciones que pueden derivarse de la habitación en calle, las administraciones municipales deben ofrecer todo un abanico de alternativas que vayan más allá del asistencialismo y que ofrezcan otros caminos de vida para este grupo poblacional. Para lograr esto se debe iniciar por empoderar a los habitantes de calle, partiendo del empoderamiento como el proceso a través del cual las personas ganan control sobre sus vidas, fortaleciendo las capacidades individuales y promoviendo el trabajo en equipo en la búsqueda de un bien común.

Mechanic (1991), citado por Silva, Loreto (2004), en relación con el empoderamiento plantea que este es un "proceso en el que los individuos aprenden a ver una mayor correspondencia entre sus metas, un sentido de cómo lograrlas y una relación entre sus esfuerzos y resultados de vida" (p. 5), bajo esta premisa, una política pública que implique elementos de producción de alimentos implica el logro de un objetivo crucial para los habitantes de calle, garantizar una adecuada alimentación sin que esto signifique una dependencia directa de las posibilidades presupuestales de una administración municipal, además de facilitar sinergias que a la postre terminaran por favorecer su decisión de vida.

La ciudad es quizás uno de los mayores logros en el desarrollo social y humano, la concentración de la población en centros urbanos y la tendencia creciente a la urbanización en altura hace que cada vez los espacios libres personales sean cada vez más reducidos y se

privilegien las zonas y espacios verdes para el uso común, si bien esto podría considerarse un avance en lo que podría considerarse como una distribución equitativa del suelo, ha traído consigo la aplicación de nuevos modelos de interrelación social y comunitaria y la aparición paulatina de estrategias de aprovechamiento de los espacios como la agricultura urbana. Este tipo de “movimientos” han ido surgiendo con ese crecimiento poblacional, más cuando desde las zonas rurales se han dado migraciones que hacen que las personas lleven consigo sus costumbres y arraigos generando modelos de adaptación en un cambio socioambiental, que beneficia no solamente la producción limpia sino también favorece las condiciones ambientales pues muchas de estas iniciativas parten de la base del uso de elementos reciclados y la producción de sustratos a partir del compostaje.

Si bien la agricultura urbana no es reciente, como término la FAO lo propuso hacia 1999 como una práctica desarrollada dentro de los límites de la ciudad, o muy cerca de estos, (en lo periurbano), y que puede incluir la producción y hasta el procesamiento de productos agrícolas, pecuarios, pesqueros y forestales, lo cual, con el paso del tiempo se fue consolidando más como un tema de subsistencia que se desarrolla en pequeñas superficies domésticas como patios, antejardines, terrazas, balcones e incluso en recipientes reutilizados. Implementar huertas urbanas es también de alguna manera una de las tantas herramientas posibles para cumplir con los Objetivos de Desarrollo Sostenible, es decir, aporta desde la planificación a los compromisos internacionales de la Nación, en este caso y de manera particular con los objetivos 1) hambre cero, 3) salud y bienestar, 10) reducción de las desigualdades, 11) ciudades y comunidades sostenibles y 12) producción y consumo responsables. Manizales ha tenido iniciativas para la conformación de huertas urbanas desde hace varios años, especialmente a través de iniciativas lideradas por la academia, desde el Jardín Botánico de la Universidad de Caldas, el Instituto de Estudios Ambientales – IDEA de la Universidad Nacional de Colombia, y la propia administración municipal que ha apoyado estas y otras iniciativas, incluso propias, pero que no han trascendido más allá del tiempo de algunos interesados.

Las posibilidades para instaurar una huerta urbana son tantas como la imaginación lo permita, dadas las condiciones actuales, en las que los espacios internos son cada vez más



reducidos han surgido propuestas como los jardines horizontales que utilizan las paredes para adecuar la siembra, la quinta fachada, que da uso a las terrazas y azoteas y otras tantas que pueden utilizarse en espacios y zonas comunes.

Foto 4. Huerta urbana. Tomada de informe de Gestión Concejo de Manizales. 2021

Ejemplo de ello son las huertas urbanas instaladas en el parqueadero del Concejo de Manizales durante los años 2021 y 2022, las cuales contaron, según información reportada en los informes de gestión de la entidad con el apoyo de la Universidad de Caldas y cuya producción, en varios momentos de cosecha, se distribuyó no solamente entre empleados y colaboradores sino también con personas alrededor del edificio ubicado en el centro de Manizales, como vendedores informales.

Se propone entonces como alternativa para la vinculación de habitantes de calle atendidos por la Unidad de Protección de Vida a los programas sociales ofrecidos por la administración municipal la constitución de huertas urbanas en espacios definidos y acordados con las dependencias competentes para de esta manera integrar ejercicios de co-construcción de ciudadanía desde la generación de espacios productivos y de reincorporación social. Para esto se sugiere además establecer convenios con entidades e instituciones que puedan aportar para el fortalecimiento de la propuesta. Para llevarla a cabo se propone:

- Establecer un espacio adecuado, puede ser al interior o alrededores de las instalaciones de los hogares de paso dispuestos para la atención de habitantes de calle como el de Villa Diana
- Es necesario que el espacio seleccionado cuente con por lo menos posibilidades de iluminación natural de entre cinco y seis horas diarias como mínimo
- De igual manera se requiere disponer de conexiones permanentes a agua o lugares que permitan aprovechar las condiciones pluviométricas de Manizales y tomar agua lluvia para la labor de riego
- La siembra de hortalizas como lechuga, tomate, pimentón, zanahoria, cilantro, rábano, entre otras, además de especies aromáticas debe prevalecer, para esto se recomienda la articulación con otras dependencias como la Secretaría de Agricultura y entidades como la Universidad de Caldas, de manera particular la Facultad de Ciencias Agropecuarias
- Para el diseño del huerto se puede utilizar madera, materos, canecas partidas a la mitad, o cualquier otro instrumento que pueda utilizarse para tal fin

Otra alternativa para la producción de hortalizas y otro tipo de plantas en espacios urbanos abiertos como parques y, que además aporta al aprovechamiento de residuos orgánicos es la paca digestora Silva, una técnica para el manejo de residuos orgánicos de manera sencilla y económica creada por Guillermo Silva, antioqueño que desde hace más de cincuenta años trabaja de manera autodidacta en el manejo de residuos orgánicos y que encontró en esta

técnica una posibilidad para el aprovechamiento de estos que pueden ser utilizados como sustrato para la conformación de huertas urbanas en espacios públicos.

3.2.1 Alianzas para la investigación y la práctica aplicación de la propuesta

Para poder avanzar en la materialización de este tipo de propuestas se hace necesario garantizar alianzas que permitan, no solamente proveer de alimentos o materias primas a programas como el de la UPV, sino también que desde la academia puedan enfocarse esfuerzos para fortalecer lo existente y generar nuevos escenarios que conlleven a la práctica implementación de las propuestas.

Manizales es un territorio conocido por su fortaleza en temas de presencia de centros educativos y de investigación de alto renombre lo cual la ha llevado a tener reconocimientos como el entregado en el año 2019 por la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura – UNESCO como “Ciudad del Aprendizaje”, lo cual la ubica en una red de ciudades que tienen como característica la movilización de recursos para lo que este organismo multilateral denomina, conocimiento inclusivo, lo cual permite aunar esfuerzos entre las instituciones educativas y otras entidades para lograr concretar proyectos de interés para la comunidad. Pero esto es solo el resultado de un largo proceso de trabajo articulado e integrado que ha sabido permanecer en el tiempo generando espacios para el desarrollo comunitario.

Uno de los espacios construidos para la articulación de trabajo académico y social es la Fundación Universidad Empresa Estado Eje Cafetero - FUEEEC, constituida en el año de 1998 con el propósito de articular acciones entre tres sectores fundamentales para el progreso de la Nación, la academia, el sector productivo y la administración del Estado, desde donde se identifican necesidades comunitarias y proyectos de investigación que pueden estar dando respuesta a estas para articularlas y llevarla a cabo, de tal manera que la problemática encuentre una real solución en un ejercicio académico de práctica aplicación. Según la información de su página web la FUEEEC cuenta con proyectos de investigación e innovación que han contado con el apoyo y financiación de entidades e instituciones como Confecámaras, universidades como la Tecnológica de Pereira, Los Andes, Nacional de Colombia, de Manizales, además de gobiernos territoriales como los de Caldas y Manizales y entidades del orden nacional entre las que se encuentran Bancoldex y los ministerios de Ciencia y de Comercio, Industria y Turismo. Desde la FUEEEC pueden articularse los elementos necesarios para avanzar en un proyecto de investigación orientado a la producción de alimentos con características nutricionales que puedan ser finalmente aprovechados por los habitantes de calle, además generar procesos de innovación que permitan, por ejemplo, la adopción de herramientas para la conservación de

alimentos preparados que puedan ser consumidos en espacios amplios de tiempo y bajo las condiciones propias de la calle.

Otro importante escenario de cooperación existente, y a través del cual podrían abordarse estrategias en beneficio de la comunidad de habitantes de calle es la Alianza SUMA, Sistema Universitario de Manizales de la cual hace parte las más importantes universidades con presencia en este municipio. SUMA cuenta con equipos de trabajo articulados entre las universidades para desarrollar trabajos conjuntos que involucren sus comunidades académicas de pregrado y posgrado, para esto se ha organizado en espacios como SUMA Investigación y SUMA Proyección donde los centros educativos aportan recursos técnicos, financieros y humanos para trabajar de manera coordinada en temas de interés general, además con un fondo de becas de maestría que apoya iniciativas innovadoras presentadas por estudiantes de las maestrías de alguna de las universidades partes y que debe articularse con alguno de los ejes temáticos que se han definido como de interés, entre los que se encuentra el denominado “Capacidades para la vida” que busca proyectos académicos y de investigación que den respuesta a la reducción de la pobreza, además de otros enfocados en temas de salud mental y la adquisición de hábitos de vida saludables.

Estos son solo dos de las múltiples posibilidades con que cuenta Manizales para poder materializar propuestas de trabajo e intervención como las que se pueden poner en ejercicio para buscar alternativas reales de recuperación y reinserción social de las personas habitantes de calle, sin embargo, la ESAP no hace parte de ninguna de estas asociaciones académico – sociales por lo cual es innegable que se debe avanzar desde la institucionalidad en consolidar su presencia en estos espacios que le permita a los miembros de la comunidad académica contar con mayores escenarios para la materialización de sus propuestas académicas y de investigación.

3.2.2 Alianzas público-privadas y redes de apoyo comunitario

Desde hace varios años organizaciones de la sociedad civil han apoyado las actividades de otras instituciones que, en su mayoría de manera informal, y fuera de la institucionalidad de las entidades del Estado prestan apoyo a grupos vulnerables como los habitantes de calle, especialmente en temas como alimentación y vestido. Una de estas alianzas es la que realiza el Banco Arquidiocesano de Alimentos que opera en varias ciudades del país como un puente entre donantes (restaurantes, supermercados, industrias, entre otros) y organizaciones de servicios comunitarios que hace entrega de estos a personas y familias en lo que ellos denominan situaciones de inseguridad alimentaria. Esta triada (donantes – banco – beneficiarios) funciona hace más de veinte años y surgió como iniciativa de algunos sacerdotes y personas naturales que

vieron la necesidad de articular acciones para ofrecer, a personas con necesidades nutricionales, una opción alimentaria. Actualmente el Banco Arquidiocesano de Alimentos apoya a iniciativas como la Fundación Habitantes de la Calle en Barranquilla que busca brindar condiciones de vida con calidad a quienes recorren las calles de la ciudad en busca de alimentos y oportunidades. Manizales no es ajena a esta labor y también cuenta con instituciones de apoyo que reciben beneficios por parte del Banco de Alimentos que cuenta con el suministro de alimentos por parte de cadenas de supermercados, restaurantes, empresas de la zona industrial y ciudadanos que, a través de redes de apoyo comunitario brindan atención alimenticia, brigadas de salud, donación de ropa y otros a los habitantes de calle en jornadas de entrega en diferentes puntos de la ciudad, especialmente la Plaza Alfonso López, San José, Galería, entre otros.

En épocas de redes sociales los apoyos comunitarios usan estas herramientas para dinamizar la participación de la comunidad con el propósito de atender causas sociales, muchas veces individuales, o que se generan como resultado de un hecho puntual (generalmente una agresión) que termina por ser, como se denomina en el argot de las redes sociales, viralizada, sin embargo, este tipo de actuaciones termina por favorecer de manera particular a un sujeto determinado sin impactar a un colectivo que sería finalmente lo ideal. En este orden de ideas podría también considerarse la posibilidad de estructurar una propuesta integral en la cual las universidades, organizaciones de base comunitaria y la administración municipal se articulen para promover no solamente campañas de sensibilización y apoyo en favor de los habitantes de calle, sino en establecer redes de cooperación permanente a través de las cuales se puedan poner en práctica iniciativas que terminen beneficiando a este grupo poblacional pero de manera permanente, iniciativas que vayan desde su recuperación sicosocial hasta su adecuada reintegración a la vida en comunidad, pasando por el establecimiento de estrategias sostenibles para la generación de ingresos y la formalización laboral.

3.2.2.1 Fundación Parceros y las bicimeriendas

Esta iniciativa de investigación, que como se dijo anteriormente obedece entre otros, al interés social del autor por este tipo de iniciativas que involucra trabajo con los habitantes de calle, ha tenido como referente algunos ejercicios adelantados por organizaciones de base comunitaria como la Fundación Parceros. Esta organización es una entidad sin fines de lucro que trabaja para promover la inclusión social y la equidad



Foto 5. Logo fundación parceros

en Colombia. La fundación se fundó en 2015 por un grupo de amigos que fusionaron su amor por el deporte del ciclismo y la labor social en busca de ayudar a mejorar la situación de los habitantes de calle en el país. La fundación tiene sus esfuerzos dirigidos en dos frentes principales con lo habitantes de calle, educación y formación y apoyo social. En cuanto a la primera ofrece programas de educación y formación a los habitantes de calle para ayudarles a desarrollar las habilidades que necesitan para salir de la calle. Estos programas incluyen cursos



Foto 6. Actividad de entrega de alimentos y bebidas. Archivo particular

de alfabetización, educación básica, capacitación laboral y emprendimiento. Una de las actividades desarrolladas es la entrega de alimentos y bebidas en las calles de la ciudad para las personas que habitan o viven en estas, como se muestra en las imágenes de una de las últimas que se llevó a cabo en la ciudad de Manizales con un recorrido nocturno de biciusuarios.

En relación con el apoyo social la fundación ofrece apoyo social a los habitantes de calle para ayudarles a satisfacer sus necesidades básicas. Este apoyo incluye alimentos, ropa, vivienda y atención médica. Si bien la organización tiene presencia en todo el país su mayor parte del trabajo lo desarrolla en Manizales, ciudad en la que se fundó y desde la cual se coordinan las acciones para aportar en la recuperación de miles de habitantes de calle en Colombia a mejorar sus vidas y a alcanzar sus metas. La fundación es una organización innovadora que está haciendo una diferencia positiva en la vida de los habitantes de calle de diferentes ciudades del país, demostrando que es posible ayudar a los habitantes de calle a salir de la calle y a reconstruir sus vidas. Solo durante el año 2022 la fundación ayudó a alrededor de 1.500 habitantes de calle en todo el país, así como ha podido ayudar a otro tanto a obtener su diploma de educación básica y a encontrar un trabajo.

Con el apoyo de esta organización y la iniciativa de un grupo de ciclistas de Manizales se ha desarrollado una propuesta denominada “bicimerienda”, la cual es un voluntariado que tiene como fin llevar chocolate y pan no solo a los habitantes de calle si no si no a los que hacen de calle su lugar habitual de trabajo como cuidadores de carro, vendedores de dulces en las denominadas “chazas”, entre otros. Este ejercicio ciudadano, que cuenta con la



Foto 7. Jornada de bicimerienda. Sector Parque Caldas. Archivo particular

participación de unos 30 ciclistas ha brindado de manera abierta y voluntaria termos, panela, chocolate, panes e insumos tales como servilletas y vasos, incluso dinero en efectivo y también la mano de obra para elaborar los alimentos y realizar la distribución, todo esto, encima de una bicicleta. Para el autor, que ha participado de manera efectiva en la actividad que ha beneficiado a unos 200 habitantes de calle y personas que encuentran en esta su sustento, resulta una experiencia muy gratificante y enriquecedora, además de ser una oportunidad para poner en práctica valores y ayudar a quienes más lo necesitan, esta además ha permitido conocer a personas increíbles, que han superado situaciones muy difíciles y que siguen luchando por salir adelante. En general, la experiencia de participar en una actividad de voluntariado para ayudar a los habitantes de calle es una experiencia que cambia la vida, hace ver el mundo de una manera diferente y hace sentir una mayor conexión con tu comunidad.

3.2.2.2 Acciones políticas y administrativas

Para poder establecer mecanismos efectivos de intervención se hace necesario la toma de decisiones políticas y administrativas que garanticen la efectiva acción por parte de las entidades del Estado para la atención en seguridad alimentaria para los habitantes de calle. Si bien este tipo de iniciativas, en los términos que establecen la constitución y la ley pueden ser presentadas como propuestas de la ciudadanía o a través de los propios concejales, se considera que en este caso debe la administración municipal adelantar la estructuración de un proyecto de acuerdo a través del cual se establezca la Política de Seguridad y Soberanía Alimentaria y Nutricional para el municipio de Manizales, no solamente enfocada en resolver las necesidades puntuales de alimentación de algunas personas sino también que se integren otros elementos orientados en generar los mecanismos necesarios para que se garantice a la población el acceso a una

alimentación suficiente, equilibrada, sana y que contenga condiciones de respeto por la interculturalidad y las diferentes formas de producción. La propuesta de política, que debe construirse de manera colectiva puede considerar como base de sus principios los siguientes:

- El derecho humano a la alimentación
- La soberanía alimentaria
- La producción y protección de la identidad cultural en los sistemas productivos
- Formas justas y democráticas de la propiedad para un uso adecuado y eficiente de la tierra
- Conservación de la biodiversidad para su protección y uso y aprovechamiento sostenible
- Equidad y justicia ambiental
- El agua como elemento estructural para la seguridad y la soberanía alimentaria
- Equidad e integralidad
- Participación comunitaria y solidaria

Además de lo anterior el proyecto de acuerdo que adopte la política debe considerar además los recursos necesarios para que esta se pueda ejecutar de manera apropiada y se garantice su continuidad con la inversión necesaria para que desde la administración municipal se brinde la atención requerida según las necesidades identificadas.

El proyecto de acuerdo presentado deberá contener un título que se sugiere sea “Por medio del cual se adopta (o establece) la Política Pública de Seguridad Alimentaria y Nutricional para el municipio de Manizales”, además deberá llevar un preámbulo en el cual se citen las normas generales por las cuales la corporación es competente para dar trámite al estudio de este tipo de iniciativas. Posterior a ello, y si así se establece, una parte considerativa en la cual se enuncien los elementos de derecho, las fuentes de consulta y otros hechos de relevancia que puedan soportar la necesidad y pertinencia de la iniciativa, se recomienda que el encabezado de esta sea “Considerando Que”, a fin de evitar la repetición del pronombre que en estas motivaciones. Finalmente, la parte dispositiva que se sugiere contenga el siguiente articulado:

- Artículo 1. Establecimiento e institucionalización de la política pública para el municipio de Manizales
- Artículo 2: Definiciones
- Artículo 3: Determinaciones para la erradicación del hambre y la desnutrición
- Artículo 4: Principios de la política
- Artículo 5: Creación de las instancias para la operatividad de la política
- Artículo 6: Estrategias

- Artículo 7: Conformación del comité municipal para la Seguridad y Soberanía Alimentaria y Nutricional
- Artículo 8: Definición de la gerencia del Plan Municipal de Seguridad y Soberanía Alimentaria y Nutricional
- Artículo 9: Apropriaciones presupuestales
- Artículo 10: Facultades pro tempore al alcalde municipal para la reorganización de las oficinas necesarias para la operación del programa
- Artículo 11: Vigencias y derogatorias

En términos de lo establecido por el Acuerdo 0997 de agosto 17 de 2018 “Por el cual se adopta el reglamento interno del Concejo de Manizales”, el proyecto de acuerdo para su aprobación deberá surtir dos debates (en comisión y plenaria) en días distintos y con la previa presentación de las respectivas ponencias, en consideración a los temas de la propuesta está debería ser debatida en primera vuelta en comisión conjunta de las Comisiones Segunda (o del presupuesto) y Tercera (o de asuntos administrativos).

Conclusiones

Con uno de los primeros análisis a los documentos revisados respecto de la situación de habitantes de calle es posible concluir que en el ordenamiento jurídico colombiano se reconoce el derecho a la seguridad alimentaria de todos los ciudadanos, incluyendo los habitantes de calle. En particular la ley se extiende a los habitantes de calle que sean menores de edad y a las víctimas del conflicto armado donde se debe garantizar el acceso a la alimentación adecuada de estos.

De igual manera con la evaluación y revisión de las experiencias desarrolladas en diferentes partes del país fue posible encontrar e identificar que son múltiples las iniciativas para la protección del habitante de calle incluidas las que buscan garantizar su seguridad y soberanía alimentaria, la mayoría de estas provienen de la sociedad civil y los gobiernos territoriales, que enfocan sus esfuerzos en acciones, en su mayoría paliativas, para garantizar a esta población unos mínimos vitales que cubran y satisfagan sus necesidades básicas.

Otro de los elementos y aspectos de mayor relevancia que se encontró fueron las enfocadas en la alimentación de habitantes de calle compuestas básicamente por la entrega de raciones alimentarias en comedores comunitarios, albergues y espacios públicos, la mayoría de estas promovidas por agentes de la sociedad civil los cuales en su mayoría se asocian entre sí para sacar adelante estos propósitos de brindar, así sea por momentos esporádicos, felicidad a unas personas que no cuentan con mayores apoyos.

Aunque se pudo evidenciar que existen elementos jurídicos, sean estos leyes o pronunciamientos de las altas cortes para brindar protección en muchas materias a los habitantes de calle, es innegable que son muchos los obstáculos por superar para garantizar su seguridad alimentaria, entre estos se cuentan la disponibilidad recursos financieros, la poca articulación intersectorial y la estigmatización y discriminación hacia esta población. Para poder eliminar estas barreras se hace necesario que el Gobierno Nacional, las entidades territoriales y las organizaciones sociales trabajen de manera conjunta para garantizar el acceso a una alimentación adecuada para todos los habitantes de calle en Colombia.

Desde la conformación de lo que hoy es la UPV en Manizales desde el programa se han realizado una serie de acciones en materia de atención al habitante de calle, aunque estos no son suficientes y se quedan cortos en contribuir a mejorar sus condiciones de seguridad y soberanía alimentaria. Es entonces necesario que la UPV coordine, en colaboración con otras entidades del gobierno, las organizaciones sociales y la comunidad brindar una atención más efectiva a los habitantes de calle en materia de seguridad alimentaria.

Bibliografía

- Arango Pajón, G. L. (2013). La investigación sociojurídica: itinerario para que el derecho cruce el umbral de la esperanza. Tendencias de la enseñanza y de la investigación en derecho (pp. 217-223). Medellín: Ediciones Unaula.
- Barrantes, R. (2014). Investigación, Un camino al conocimiento, Un Enfoque Cualitativo, Cuantitativo y Mixto. San José, Costa Rica, Editorial EUNED.
- Congreso de la República. Proyecto de Acto Legislativo 001/22 Senado. Por el cual se modifica el artículo 65 de la Constitución Política de Colombia. Gaceta 877 de agosto 6 de 2022
- Constitución Política de Colombia de 1991. Gaceta Constitucional No. 116 de 20 de julio de 1991
- Corte Constitucional. Sentencia C – 385 de 2014. M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo; 25 de junio de 2014
- Corte Constitucional. Sentencia T – 384 de 1993. M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz; 15 de septiembre de 1993
- Corte Constitucional. Sentencia T – 436 de 2003. M.P. Rodrigo Escobar Gil; 28 de mayo de 2003
- Corte Constitucional. Sentencia T – 684 de 2002. M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra; 22 de agosto de 2002
- Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas – DANE. Censo Habitantes de la Calle. Resultados Manizales. 2021
- Flick, U. (2012). Introducción a la investigación cualitativa. Madrid. Ediciones Morata y Fundación Paideia Galiza.
- Fuentes, M. Rodríguez, F (2022). Obligaciones de los municipios frente a los habitantes de calle en Colombia. Universidad Libre – Seccional Cúcuta

Herrera, E. (2022). Habitantes de calle: vínculos, prácticas y recursos.

Facultad de sicología. Pontificia Universidad Javeriana

Lahera, E. (2004). Política y políticas públicas. División de desarrollo social. CEPAL

Ley 1641 de 2013. Por la cual se establecen los lineamientos para la formulación de la política pública social para habitantes de la calle y se dictan otras disposiciones. Diario oficial No. 48.849 de 12 de julio de 2013

Ley 2294 de 2023. Por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 “Colombia Potencia Mundial de la Vida”. Diario Oficial No. 52.400 de 19 de mayo de 2023

Silva, Carmen, & Martínez, María Loreto. (2004). Empoderamiento: Proceso, Nivel y Contexto. *Psyche* (Santiago), 13(2), 29-39.

<https://dx.doi.org/10.4067/S0718-22282004000200003>