



Artista invitada

Valentina González Henao

Sin título

Fotoaguita

2017



Estado y privados en la política pública contra el hambre de los indígenas wayuu en La Guajira colombiana*

Adrián Raúl Restrepo Parra (Colombia)**

Claudia Puerta Silva (Colombia)***

Esteban Torres Muriel (Colombia)****

Ilia Gómez Archbold (Colombia)*****

María José Rubiano (Colombia)*****

Resumen

En este artículo se aborda el problema del hambre de los indígenas wayuu en La Guajira colombiana. Los resultados del estudio controvierten la percepción según la cual el problema del hambre persiste por la ausencia del Estado, por la preeminencia de los actores privados o por la incapacidad estatal para coordinar la acción interinstitucional en la implementación de una política pública orientada a solucionar el hambre. Para dar cuenta de estos aspectos la investigación utilizó la teoría del Estado en acción, la metodología del análisis de la política pública

[188]

* Artículo derivado del proyecto de investigación *Diseño de un sistema de información para el monitoreo integral de los determinantes del hambre (SINHambre): caso piloto La Guajira indigena*, desarrollado por la Universidad de Antioquia en asocio con la Universidad de La Guajira y la Pastoral Social Riohacha, con cofinanciación del Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación (Minciencias) mediante el convenio 655-2008.

** Trabajador Social. Magíster en Ciencia Política. Doctor en Ciencias Sociales. Grupo Hegemonía, guerras y conflictos, Instituto de Estudios Políticos, Universidad de Antioquia UdeA. Calle 70 No. 52-21, Medellín, Colombia. Correo electrónico: adrian.restrepo@udea.edu.co - Orcid: 0000-0002-0970-1028 - Google Scholar: <https://scholar.google.es/citations?hl=es&user=Uo-A9qkAAAAJ>

*** Antropóloga. Doctora en Antropología Social y Etnología. Profesora titular de la Facultad de Ciencias Sociales y Humanas. Grupo Recursos estratégicos, región y dinámicas socioambientales (RERDSA), Instituto de Estudios Regionales, Universidad de Antioquia UdeA. Calle 70 No. 52-21, Medellín, Colombia. Correo electrónico: claudia.puerta@udea.edu.co - Orcid: 0000-0002-5105-1073

**** Google Scholar: <https://scholar.google.es/citations?hl=es&user=M2qyKsAAAAJ>

***** Antropólogo. Grupo Recursos estratégicos, región y dinámicas socioambientales (RERDSA), Instituto de Estudios Regionales, Universidad de Antioquia UdeA. Calle 70 No. 52-21, Medellín, Colombia. Correo electrónico: juan.torres9@udea.edu.co - Orcid: 0000-0001-9094-4555

***** Socióloga. Grupo INNOVAR, Universidad de La Guajira, La Guajira, Colombia. Correo electrónico: igomez@uniguajira.edu.co - Orcid: 0000-0002-9831-4790 Socióloga. Grupo INNOVAR, Universidad de La Guajira, La Guajira, Colombia. Correo electrónico: igomez@uniguajira.edu.co - Orcid: 0000-0002-9831-4790

***** Antropóloga. Grupo Recursos estratégicos, región y dinámicas socioambientales (RERDSA), Instituto de Estudios Regionales, Universidad de Antioquia UdeA. Calle 70 No. 52-21, Medellín, Colombia. Correo electrónico: mjose.rubiano@udea.edu.co - Orcid: 0009-0000-7112-6661

como ciclo y privilegio, entre otras técnicas de generación de datos, el mapa de actores claves (MAC), con insumos etnográficos y documentales. El análisis permitió establecer la presencia estatal directa —burocracia— en la política pública, la descarga del Estado en privados para operar la implementación de la política y las tramas de las relaciones de poder que conducen a la pervivencia del problema del hambre indígena en el territorio peninsular.

Palabras clave

Instituciones Políticas; Burocracia; Privados; Política Pública; Hambre; La Guajira, Colombia.

Fecha de recepción: junio de 2023 • **Fecha de aprobación:** octubre de 2023

Cómo citar este artículo

Restrepo Parra, Adrián Raúl; Puerta Silva, Claudia; Torres Muriel, Esteban; Gómez Archbold, Iliá y Rubiano, María José. (2024). Estado y privados en la política pública contra el hambre de los indígenas wayuu en La Guajira colombiana. *Estudios Políticos* (Universidad de Antioquia), 69, pp. 188-213. <https://doi.org/10.17533/udea.espo.n69a08>

[189]

State and Private in Public Politic against Hunger of the Wayuu Indigenous People in La Guajira, Colombia

Abstract

The article addresses the problem of hunger of the Wayuu indigenous people in the Colombian Guajira. The results of the study controvert the perception according to which the problem of hunger persists due to the absence of the State, the preeminence of private actors or the State's inability to coordinate inter-institutional action in the implementation of a public policy aimed at solving hunger. To account for these aspects, the research used the theory of the State in action, the methodology of public policy analysis as a cycle and privileged, among other data generation techniques, the Map of Key Actors (MAC), with ethnographic and documentary inputs. The analysis made it possible to establish the direct State presence (bureaucracy) in public policy, the State's reliance on private individuals to implement the policy and the power relations that lead to the persistence of the problem of indigenous hunger in the peninsular territory.

Keywords

Political Institutions; Bureaucracy; Private; Public Politics; Hunger; La Guajira, Colombia.

Introducción

Entre 2017 y 2020 el Instituto Nacional de Salud (INS) registró 54 693 niñas y niños menores de cinco años con desnutrición aguda en Colombia.¹ Sólo en 2016 esta misma entidad reportó que 20% de las muertes por desnutrición infantil en Colombia había sucedido en La Guajira. Particularmente, 54,6% de las muertes por causas de desnutrición en menores de cinco años correspondió a niños y niñas indígenas (Defensoría del Pueblo, 2021). En el Comunicado 392 la Defensoría del Pueblo reitera sus llamados a la acción del Estado con respecto a la inseguridad alimentaria. Según las cifras oficiales, 93% de las 55 niñas y niños menores de 5 años que murieron por desnutrición o causas asociadas a esta en los primeros 9 meses del año era indígena. 46 de esas muertes se dieron en el pueblo wayuu² (Defensoría del Pueblo, 2023, octubre 19).

Este flagelo sigue, casi diez años después de las primeras alertas en 2014 acerca de las numerosas muertes asociadas con la desnutrición infantil y las varias sentencias y condenas que señalan al Estado como uno de los principales responsables de esta problemática (CIDH, Resolución 60 del 11 de diciembre de 2015; Resolución 51 del 1.º de diciembre de 2017; Corte Constitucional, Sentencia T-302 del 8 de mayo de 2017). En términos de la política pública de atención al hambre de los indígenas wayuu, el protagonismo del Estado aparece cuestionado de distintas maneras. Para este artículo, se destacan tres dimensiones de discusión sobre el Estado y su responsabilidad, tanto en el problema como en la solución del hambre wayuu. La primera dimensión radica en la discusión sobre la existencia o no del Estado en el territorio, esto es: ¿desarrolla el Estado una política pública contra el hambre wayuu?, ¿hace presencia en el territorio para resolver el problema?, ¿cuáles organizaciones estatales hacen presencia en el territorio o inciden en él para atender el problema del hambre?

La pervivencia del hambre y de la desnutrición en La Guajira también conduce a una segunda dimensión, la que reconoce la existencia

¹ El informe de la Defensoría del Pueblo (2021) se centra en desnutrición aguda —que implica el riesgo de muerte— y la desnutrición crónica —que afecta el nivel de desarrollo—.

² Se utiliza en este texto la ortografía recomendada por el sistema ortográfico del Alfabeto para las Lenguas Indígenas de Venezuela (ALIV), en el que, a diferencia de la ortografía creada por el maestro Miguel Ángel Jusayú, no se acentúan las palabras, ya que la sílaba tónica es predecible mediante unas reglas lingüísticas. No se utiliza la mayúscula inicial porque en español no se recomiendan para gentilicios, orígenes geográficos o étnicos.

del Estado, pero cuestiona la forma que ella toma. Esta presencia estatal es cuestionada porque, si bien en la política pública participan distintos actores, los privados tienen en ella un papel destacado. Para algunas personas entrevistadas, esa participación de privados equivale a la privatización del Estado —neoliberalismo— y, por lo mismo, a una desmejora en la atención del servicio estatal. Por ello, si bien hay presencia del Estado en el territorio, no se reporta una disminución en las prevalencias por desnutrición. ¿Cuáles son los actores privados que participan de la política pública contra el hambre wayuu?, ¿cuáles son sus intereses y responsabilidades en la política pública?, ¿son los actores privados los responsables de la pervivencia del hambre wayuu?

Finalmente, la pervivencia del hambre a pesar de la presencia estatal conduce a una tercera cuestión de indagación. Un supuesto para el éxito de la implementación de una política pública es lograr la cooperación y coordinación interinstitucional entre los distintos actores —públicos y privados— involucrados en la situación objeto de intervención estatal. La situación de análisis conduce a estos interrogantes: ¿logra el Estado hacer cooperar y coordinar las acciones interinstitucionales de los actores involucrados en atender óptimamente el problema del hambre wayuu?, ¿cuáles son las características de las relaciones de poder que contribuyen u obstaculizan la cooperación entre los actores partícipes de la política contra el hambre wayuu?

[191]

1. Privatización del Estado, política pública y mapa de actores claves

La actividad del Estado, en tiempos de globalización y democracia, está conectada con una diversidad de actores tanto transnacionales como locales, entre los cuales los privados adquieren un significativo y poderoso papel. El rol de los privados en el desempeño estatal ha conllevado a teorías aprehensivas de esta situación. Así, para Beatrice Hibou (2013) las características del orden actual no son meras «distorsiones que vayan a remediarse con el tiempo, sino indicios del surgimiento de una nueva configuración política» (p. 9). Para entender las principales características de esa nueva configuración política es menester hacer una ruptura epistemológica con la forma habitual de considerar el Estado.

Como aparece en la introducción a la obra de Hibou (2013): «ella no piensa que las características del sistema de dominación puedan

darse por supuestas de antemano —y es lo que hemos venido haciendo, los últimos veinte años: hemos dado por supuesto al Estado, y una larga serie de atributos del Estado, empezando por el carácter público del poder soberano—» (p. 9). Esta anotación es un llamado para tomar precaución con las versiones normativas del Estado —el deber ser— y prestar atención a la formación continua del poder estatal y sus múltiples recursos, no todos ellos públicos, pero sí efectivos para preservar un determinado orden de poder. Al seguir esta perspectiva, debe considerarse que la privatización no es una renuncia al papel del Estado y con él al ejercicio de poder que representa. Por el contrario, conviene considerar que el Estado asume así una forma de gobernar, porque el poder político no desaparece, sino que es desplegado de otra manera. De acuerdo con Hibou (2013), «la privatización concierne antes que nada a la administración» (p. 9), es decir, a reducir los gastos de una burocracia ligada directamente al poder y al erario público como trabajadores estatales. Pero la privatización de la burocracia, justificada por las deficiencias atribuidas al aparato administrativo público, fue extendida también a las operaciones y funciones desarrolladas por el Estado.

[192] Estas transformaciones de la privatización estatal llevaron a que la mayoría de los recursos económicos quedaran en manos de actores privados, los cuales, como anota Hibou (2013), estaban vinculados con militares y facciones o personajes políticos importantes. Los beneficios obtenidos por los privados de los «antiguos monopolios públicos» no son sinónimo de pérdida de capacidad del Estado para desplegar el poder. Esta situación es entendible al considerar la diferencia entre los atributos y las funciones del Estado, es decir, entre el atributo del poder estatal y la función de la soberanía. Tal diferencia facilita comprender que el Estado puede entregar a privados algunas de sus funciones reguladoras —presencia indirecta— sin renunciar a la titularidad del poder —intervenir directamente—. El Estado, al delegar en un privado la capacidad de ejecutar una función —actuar como una autoridad reguladora—, no está renunciando a su capacidad de dominarlo y controlarlo. Mantener la distinción entre atributos y funciones posibilita entender que en la privatización del Estado ocurre «una multiplicación de los puntos de ejercicio del poder estatal» (p. 50).

Hibou (2013) afirma que, por tanto, la privatización del Estado no equivale a la disolución de lo político en lo económico. Para sustentar esta afirmación hace un análisis histórico de las formas de ejercicio del poder político, dándole especial atención a las formulaciones hechas por Max

Weber, al que distintos teóricos atribuyen la autoría contemporánea del Estado legal-racional, burocrático y monopolizador (Buchely, 2014). Hibou (2013) indica que Weber analizó otras formas de Estado no burocratizadas ni de intervenciones permanentes, para lo cual utilizó el concepto de *descarga*, el cual hace alusión a la delegación que realiza el Estado mediante contrato tácito o explícito a privados, lo cual «crea una dependencia mutua entre instancia pública e intermediario privado. El Estado necesita estos intermediarios para percibir ingresos o para mantener el orden económico y político, pero estos intermediarios dependen directamente del poder político para el ejercicio de sus funciones» (p. 40).

De acuerdo con Achille Mbembe (2011), la delegación de funciones en privados no es nueva en la historia de la conformación de los Estados, ha sido usada porque contribuye a la gobernabilidad. Este tipo de gobierno tiene también entre sus rasgos las negociaciones, el papel de los intermediarios y la inestabilidad. Hibou (2013) advierte que «hoy en día la privatización parece una de las formas, si no es que la forma dominante, de negociación y formalización de las relaciones de poder» (p. 37). Las negociaciones desatadas implican el papel de la intermediación privada porque el intermediario privado busca lograr los beneficios derivados con la privatización. Los intermediarios privados alcanzan sus propósitos porque «rara vez están desprovistos de todo vínculo político» (p. 39). Los intermediarios privados mantienen su rol porque los contratos y acuerdos no son permanentes, pero, ante todo, porque «esta inestabilidad forma parte del núcleo de lo político, crear y mantener las condiciones de un ejercicio del poder» (p. 38).

Hibou (2013) considera que «la privatización puede ser considerada como un nuevo intervencionismo del Estado» (p. 40). El gobierno indirecto privado generado por la descarga estatal estaría así distante de la idea liberal de un Estado mínimo. Por ello, «el Estado neoliberal, con su relanzamiento por medio de políticas público-privadas, no está capitulando ni entregando su poder, sino que se está reformulando por medio de la definición de nuevos campos y sobre todo de nuevas modalidades de intervención» (Hibou, 2015, pp. 182-183).

La descarga de funciones reguladoras del Estado en privados, en el contexto de la democracia y la globalización, conduce a la participación de estos en el ciclo de la política pública: problema, diseño, implementación

[193]

y evaluación. De acuerdo con André-Noël Roth (2004), en el campo de las políticas públicas puede identificarse una postura contemporánea denominada análisis de las políticas públicas que centra su interés en la identificación tanto de los actores que hacen parte del ciclo de la política como en la caracterización de las posiciones, los intereses y los objetivos que motivan a dichos actores. Ello demanda considerar los desafíos que los contextos imponen y las diferentes acciones que el Estado ejecuta para afrontarlos, así separa el estudio del Estado de las grandes teorías normativas que determinan su funcionamiento ideal y, por el contrario, pone atención en su expresión real, en su funcionamiento, en su producción y sus formas de producir órdenes.

La política pública es considerada como el medio por el cual se escenifica el accionar del Estado y, por lo tanto, su relación con las sociedades que gobierna (Roth, 2004). Esta concepción exige considerar las interrelaciones entre la sociedad civil, la administración pública y el sistema político. Por ello, reconoce a la política pública como el resultado de las relaciones, negociaciones, acuerdos y presiones al interior de organizaciones sociales complejas con diversos actores sociales y políticos (Parra, 2003). Desde este enfoque, las estrategias para el estudio de las políticas públicas no se limitan a verificar el cumplimiento o no de las metas y objetivos, sino que busca indagar sobre las causas desde la propia formulación, con miras a destacar los factores que propiciaron o modificaron las metas iniciales. En este proceso se supera la simple racionalidad técnica, ya que en la realidad las políticas estatales están fuertemente influenciadas por actores políticos, económicos y sociales particulares, como por la burocracia estatal (Parra, 2003).

[194]

Para abordar los aspectos inmiscuidos en una política pública, en los términos anteriormente expuestos, existe la técnica del mapa de actores claves (MAC). De acuerdo con Esteban Tapella (2007), «con el mapeo de actores se busca no solo tener un listado de los diferentes actores que participan en una iniciativa, sino conocer sus acciones y los objetivos de su participación. En tal sentido, es importante destacar que en el mapeo de actores hay que identificar roles y poderes de los actores sociales más relevantes» (p. 2). El análisis no debe perder de vista que «en estos mapeos no se analizan individuos ni organizaciones en sí mismos, sino las relaciones y las redes de relaciones que se construyen» (Algranati, Bruno y Lotti, 2012, p. 6). Igualmente, esta concibe a la política pública como una red de relaciones

de poder en la cual, según la posición que ocupen los distintos actores, definirán sus valores, creencias, intereses y comportamientos. En esa red de relaciones los actores considerados claves son «aquellas personas, grupos o instituciones cuya participación es indispensable y obligada para el logro del propósito, objetivos y metas de la iniciativa a desarrollar» (Ortiz, Matamoro, y Psathakis, 2016, p. 3).

Esto quiere decir que el mapa de actores permite caracterizar las relaciones de poder en el ciclo de la política pública. El mapeo del poder se realiza a través de un conjunto de herramientas y procesos que permiten analizar las relaciones de poder. Estos mapas son representaciones visuales de la esfera de influencia de una persona o un grupo sobre el sistema (FSG Reimagining Social Change, s. f.). El análisis de las relaciones conduce, según Tapella (2007), a caracterizar las cualidades de tales relaciones, es decir, la intensidad, fortaleza, los conflictos y qué tipo de relaciones se mantienen.

Acorde con el MAC, para construir el mapa de actores de la política pública contra el hambre wayuu en La Guajira se acudió a la literatura sobre La Guajira, la información etnográfica y a la consulta de expertos. Con esta información se siguieron los pasos establecidos por Tapella (2007): i) clasificación de actores, para este caso se identificaron siete categorías: Estado, sector privado, actores mixtos, pueblo wayuu, actores ilegales, sociedad civil y organizaciones internacionales. Así, se procedió a realizar un análisis por cada tipo de actor que participa tanto de forma directa como indirecta en las políticas públicas relacionadas con la seguridad alimentaria. El primer listado arrojó un total de 200, los cuales se redujeron a 46. ii) Identificación de funciones y roles de cada actor. iii) Análisis de los actores en términos de relaciones predominantes: a) a favor —predominan relaciones de confianza y colaboración—, b) indeciso/indiferente, c) en contra —predominan relaciones de conflicto—; y niveles de poder: a) alto —alta influencia sobre los demás—, b) medio —mediana influencia sobre los demás— y c) bajo —no hay influencia sobre los demás—. iv) Elaboración de la Matriz del MAC. Para ello se hicieron distintas figuras, entre ellas un cuadro de doble entrada donde se clasificaron a los actores según su grado de poder —alto, medio, bajo— y su posición respecto a la propuesta de intervención —a favor, indiferentes y opuestos—. v) Reconocimiento de las relaciones sociales, la cual busca identificar y analizar el tipo de relaciones que puede existir entre diferentes actores. vi) Reconocimiento de las redes

[195]

sociales existentes, identificar las redes existentes y el conjunto de acciones que toman.

Una vez realizados estos pasos, los resultados fueron graficados con la técnica de los sociogramas, la representación gráfica de las relaciones entre los actores. Las primeras versiones fueron socializadas y retroalimentadas con personas wayuu y otros actores *alijunas*³ con conocimiento y experiencia en la política pública. Hacer los sociogramas exige tener presente que el MAC «es una herramienta más y debe ser complementada con otros análisis cualitativos y cuantitativos» (Tapella, 2007, p. 13). Por ello, la investigación que condujo a este artículo también combinó distintas estrategias de generación de conocimiento como la etnografía, la revisión documental, entrevistas, talleres con población wayuu y el diálogo con expertos.

2. Presencia estatal: burocracia en la política pública de La Guajira

Los resultados de esta investigación conducen a poner en cuestión la noción según la cual el hambre en La Guajira es el resultado directo de la ausencia estatal. La instalación de megaproyectos de carácter privado en el territorio guajiro representa para parte de la población wayuu la consolidación del abandono del Estado porque «los privados hacen lo que quieren» (comunicación personal, lideresa wayuu, abril 21, 2021). Los proyectos minero-energéticos y de desarrollo han supuesto despojos territoriales, culturales y económicos, y el refuerzo en el imaginario de un Estado ausente o distante de su población; además, las empresas, los gobiernos municipales, departamental y nacional anunciaron un mejoramiento en la calidad de vida indígena; sin embargo, la situación en la segunda década del siglo XXI no ha cambiado mucho, como lo manifiesta la crisis alimentaria, la pobreza y el débil acceso a servicios públicos de la población del departamento y especialmente los indígenas.

Según el censo realizado en 2018, en la clasificación de departamentos según pobreza monetaria, el departamento de La Guajira se encuentra en segundo lugar en el país con 53,7%. Asimismo, 90,3% de su población se encuentra en condición de trabajo informal. En un comparativo de evolución de la cobertura en servicios públicos básicos en el departamento

³ Este término es usado por los integrantes del pueblo wayuu para denominar a toda persona que no hace parte del pueblo indígena.

con referencia a datos del censo de 2005 y al realizado en 2018 se observa que en energía eléctrica pasó de 62% a 60,7% de cobertura y en acueducto fue de 51,2% a 47% de cobertura. 39,5% de su población se encuentra sin acceso a fuentes de agua mejorada. En cuanto al servicio de alcantarillado, aumentó de 38% a 42%, y de gas natural se movió de 36% a 40%. Con relación al analfabetismo, 28,6% se encuentra en esta condición. Con relación a la salud, hay 26,1% de población sin aseguramiento. En condiciones de vivienda, el departamento de La Guajira posee 28,1% de su población en hacinamiento crítico (DANE, 2020).

En la historia de relacionamiento entre la burocracia estatal y el pueblo indígena, la literatura describe relaciones administrativas desde el siglo xvi, inicialmente españolas y posteriormente republicanas hasta el siglo xix (Barrera, 1990; Guerra, 2021). En las décadas de 1980 y 1990 se consolida dicho vínculo con la Constitución Política de 1991 y el inicio de políticas catalogadas como multiculturales y neoliberales (Hale, 2005). En el siglo xxi el Estado hace presencia particularmente en ese territorio por medio de una política pública orientada a la transición energética, la promoción de alternativas económicas como el turismo, la provisión de agua y la atención de la alimentación de la población wayuu. Esa política es dirigida —pero no solo conformada— por la burocracia estatal del orden nacional e involucran en su diseño e implementación burocracia local y regional.⁴ La burocracia estatal es predominante en el mapa de actores, conformado por alrededor de doscientas organizaciones e instituciones, las cuales fueron clasificadas en siete tipos (véase gráfica 1).

[197]

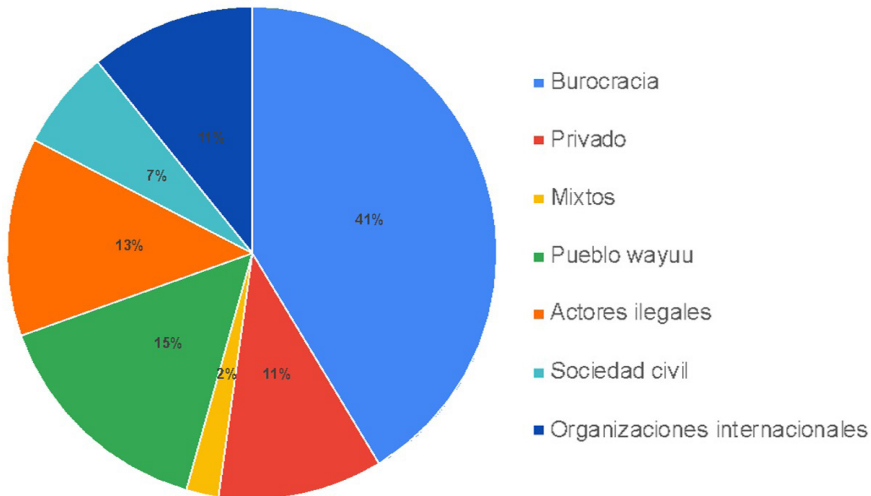
Los actores pertenecientes al tipo burocracia (41%) fueron mayoritarios en el MAC, seguidos por los actores del pueblo wayuu⁵ (15%).

⁴ El Estado como burocracia fue el actor de mayor desagregación: nación en sus diferentes Ministerios, la gobernación y los quince municipios en sus Secretarías, además los entes de control —Defensoría, Contraloría, Procuraduría, Altas Cortes—.

⁵ El pueblo wayuu como actor desempeña dos roles: para la política pública que busca mitigar o acabar con el hambre en La Guajira, los wayuu son la población objeto de intervención de la institucionalidad porque mayoritariamente esta es la población que padece el hambre. Por otra parte, los wayuu también asumen un rol activo al crear sus propias formas organizativas para atender tanto el problema del hambre como para incidir en la política pública mediante la descarga en ellos de la operación de la política pública. Desde esta perspectiva, buscan posicionar sus propios intereses en la agenda pública, para ello entran en el campo de relaciones interinstitucionales que tejen la red de actores partícipes del ciclo de la política pública. Debe considerarse que, si bien el contexto muestra la participación de los wayuu en distintas instancias y organizaciones, en esta clasificación se consideran organizaciones wayuu solo aquellas creadas por ellos mismos y que les otorga total autonomía en su dirección.

La preponderancia de la burocracia estatal es notoriamente mayoritaria respecto a los actores privados (11%). En términos numéricos, los privados no son ni la mitad de las instancias burocráticas en sus distintos niveles. Visto así, el sector estatal burocrático rige la política pública, está presente directamente en el territorio. La burocracia también resulta con mayor porcentaje respecto al tercer actor destacado por los participantes de la investigación: actores ilegales (13%). Este actor aparece como un factor real de poder que incide en la implementación de la política pública, en unos casos porque puede obstruir el acceso al territorio de quienes a nombre de instituciones y organizaciones pretenden atender el problema del hambre, y en otros casos porque para poder desarrollar las actividades de la política pública estos actores extorsionan y corrompen a los funcionarios públicos y a los trabajadores privados encargados de operar los recursos de los programas y proyectos encaminados a la atención de la población afectada, todo ello influye en el resultado del servicio público.

Gráfica 1. Participación de los actores en la política pública del hambre en La Guajira.



Fuente: elaboración propia.

Ante este resultado de la investigación, actores locales wayuu y *alijunas* replantearon su percepción sobre la presencia estatal, pasaron de discutir la presencia o no del Estado al tipo o forma como opera, por ello señalaron asuntos como estos: la carente comunicación y articulación de los diferentes subactores que conforman el Estado y sus instancias,

una política pública que no responde a las necesidades particulares de los wayuu, la percepción de una relación predominante entre el Estado —burocracia— y los actores privados presentes en el territorio, tanto por intereses extractivistas como por el funcionamiento de la política pública en el territorio guajiro, y el carácter asistencialista de la política. Para una parte de los entrevistados los privados son los principales responsables del problema del hambre wayuu.

3. La participación de actores privados en la política contra el hambre

En esta investigación se identificaron cinco actores privados⁶ relevantes en la comprensión del hambre wayuu: i) operadores foráneos y wayuu, ii) compañías multinacionales, iii) fundaciones empresariales, iv) almacenes de cadena, mercados y tiendas, y v) empresas de turismo. Los operadores de los programas y proyectos adquieren relevancia para la implementación de la política. En La Guajira la política pública contra la desnutrición se materializa, principalmente, en el Programa de Alimentación Escolar (PAE) a cargo del Ministerio de Educación, el cual ofrece asistencia alimentaria en grados de educación básica y a los Hogares Comunitarios Integrales (HCI), junto con las Unidades Comunitarias de Atención (UCA) a cargo del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF), dirigidos a la atención de la primera infancia, según las leyes correspondientes y el conjunto de sentencias de la Corte Constitucional que se han expedido con relación a la situación crítica humanitaria de La Guajira.

[199]

En el marco de estos programas, mientras las entidades burocráticas deben proveer los bienes indispensables para la prestación total o parcial del servicio, los operadores deben asumir la responsabilidad exclusiva de prestar dicho servicio, de acuerdo con los lineamientos establecidos por las burocracias (Corte Constitucional, Sentencia T-302 del 8 de mayo de

⁶ Estos actores, en el marco de la política pública, tienen por naturaleza prestar una labor que se relaciona o compensa la presencia del Estado en la prestación de servicios y bienes públicos. Buscan ser los depositarios de la descarga estatal, con lo cual, como se indicó en el apartado 1 sobre la privatización del Estado, obtienen poder y, ante todo, recursos económicos. En el medio son conocidos como los contratistas y operadores. Además, debe tenerse presente que algunos privados, actores económicos, pueden eventualmente participar de una política pública no solo por filantropía, sino porque encuentran en su participación en ella una manera de proteger y potenciar sus intereses económicos.

2017; Ministerio de Educación, Decreto 1852 del 16 de septiembre de 2015). El incumplimiento de sus funciones los responsabiliza como uno de los causantes del hambre que afecta a algunos wayuu. La contratación es un factor determinante en la ejecución de los programas. Esta resulta afectada por prácticas de corrupción y por la falta de claridad de los criterios de selección de los operadores y los tipos de contratos a implementar (Corte Constitucional, Sentencia T-302 del 8 de mayo de 2017).

Igualmente, órganos de control como la Contraloría consideran que existen operadores incapaces de llevar a cabo sus labores porque desconocen los contextos de los municipios donde prestan los servicios: presentan deficiencias relacionadas con materiales, equipos de transporte de los alimentos y dotación para la cocina; no consumen productos de la región; entregan los alimentos en mal estado o vencidos; no proveen los insumos necesarios para el aseo y manipulación de alimentos; o no garantizan el acceso a servicios básicos como el gas (Contraloría, 2019).

[200] El desconocimiento del contexto es una característica atribuida particularmente a los operadores *alijunas*, personas no pertenecientes a la población wayuu, sin embargo, no debe pasarse por alto que los operadores también han sido y son wayuu, en cuyo caso el problema ha consistido en prácticas de corrupción que finalmente han terminado también por afectar la prestación del servicio e incidir así en la permanencia del hambre. Las compañías multinacionales, vinculadas principalmente con la explotación de recursos minero-energéticos, son percibidas en dos sentidos en la política pública contra el hambre: como la posibilidad de ampliar y acceder a la compra de alimentos porque estas empresas son una fuente sustancial de trabajo asalariado en la región.⁷ Y a la vez son percibidas como las que limitan otras formas de acceso al alimento, porque mediante sus operaciones extractivistas despojan el territorio y contaminan recursos como el agua y, con ello, sus formas de producción propia (Corte Constitucional, Sentencia T-704 del 13 de diciembre de 2016; Sentencia T-302 del 8 de mayo de 2017; Defensoría del Pueblo, 2014).

Las fundaciones empresariales en La Guajira pueden clasificarse en dos tipos: las fundaciones que buscan compensar los impactos ocasionados por la actividad extractiva de sus empresas y las que llegan como agentes

⁷ En 2015 la minería representó 12% del PIB departamental (INS y ONS, 2016).

externos a implementar programas sociales en nombre de sus empresas. Mientras unas establecen una negociación directa con las comunidades para pactar programas, proyectos o inversión como parte de su responsabilidad social empresarial, otras ingresan en alianzas con la burocracia estatal, bien sea aplicando a sus concursos o llevando a cabo proyectos con contrapartidas. Estos programas y proyectos hacen parte de la provisión de bienes y servicios que complementan las otras acciones que conforman el espectro de la acción estatal en una democracia que da cabida a la relación burocracia y privados como actores del campo público.

Los almacenes de cadena, mercados y tiendas participan del sistema alimentario, son actores fundamentales para garantizar la distribución y el acceso a los alimentos. Actúan como mediadores de los diferentes programas de alimentación, por ejemplo, mediante los bonos entregados a la población para ser redimidos en dichos establecimientos. Los mercados y tiendas habilitan una estrategia de afrontamiento significativo en tiempos de escasez: fiar los alimentos. El aislamiento geográfico y la falta de infraestructura de transporte limitan la presencia de almacenes de cadena, mercados y tiendas en muchos lugares de la península, esto ocasiona que las personas ubicadas en rancherías de difícil acceso tengan que pagar elevados costos de transporte e invertir varias horas de viaje para poder acceder a la disponibilidad adecuada de alimentos. Cuando la compra puede realizarse en la tienda de la ranchería o de rancherías cercanas, esto implica enfrentarse a precios elevados y a un pequeño inventario de productos que no cumplen con las condiciones de calidad (Corte Constitucional, Sentencia T-302 del 8 de mayo de 2017; Raffalli y Padrilla, 2014). La oferta de alimentos ofrecidos por estos establecimientos se relaciona con la transición nutricional que atraviesa la población indígena. La venta cada vez mayor de productos provenientes de industrias —procesados y ultraprocesados— son factores determinantes en las nuevas prácticas de consumo de los wayuu (Guarnizo, Narvárez, Gutiérrez y García, 2021).

[201]

En este estudio, las empresas de turismo fueron identificadas como un actor emergente que, ante la proliferación del turismo en la península, empieza a adquirir relevancia. Las investigaciones disponibles sobre seguridad alimentaria y turismo identifican como un factor determinante la integración de esta actividad económica en los modos de vida y producción

de las poblaciones locales (Degarege y Lovelock, 2021; Degarege, Lovelock y Tucker, 2018). En este sentido, entender cómo las empresas de turismo participan en la configuración del sistema alimentario wayuu es fundamental para establecer sus responsabilidades en el marco de la política pública; sin embargo, todavía no hay estudios relativos a este fenómeno.

4. Relaciones de poder entre los actores involucrados en la política pública

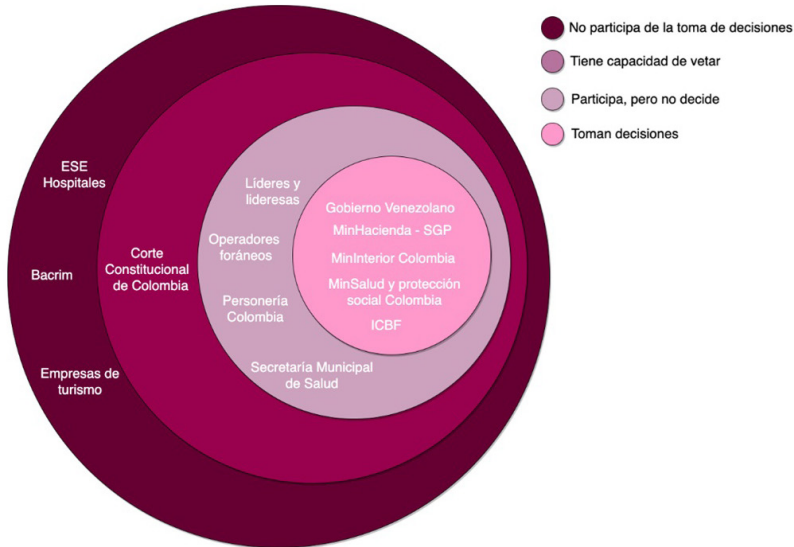
En el análisis se profundiza en las características de la burocracia y los privados por ser estos dos los actores recurrentes y más cuestionados al momento de valorar el papel del Estado en la solución de un problema público como el hambre. Estos dos actores tejen las relaciones del Estado neoliberal. Sin embargo, no son los únicos, como mostró el MAC, los actores son variados, así como sus intereses. Unos son percibidos como responsables del problema y otros como los responsables de la solución. El Estado cobra mayor responsabilidad al ser el único juzgado por acción y omisión, pues es el garante de los derechos. El hambre de los ciudadanos wayuu manifiesta la «incapacidad» del Estado para garantizar el derecho a la alimentación, esto considerado desde el deber ser característico de los derechos humanos.

[202]

Pero lo que se denomina «incapacidad» también podría comprenderse como el Estado de facto, el real, el poder en acción, siguiendo a Hibou (2013). Una realidad en la cual, más que incapacidad, lo que existe es una trama compuesta por distintos intereses y transacciones que comprometen a los siete actores priorizados con el MAC. Relacionamiento que puede representarse en la participación en la toma de decisiones:

Como puede inferirse de la gráfica 2, los actores tomadores de decisiones *formales* están inmersos en un espectro de poder que con mayor o menor grado terminan por influir o incluso cuestionar a la autoridad tomadora de las decisiones, como puede pensarse por la presencia en la gráfica de las bacrim, un grupo ilegal. El Gobierno venezolano aparece en esta figura por dos motivos principales: primero, porque el pueblo wayuu goza de un reconocimiento binacional de su ciudadanía e interactúan constantemente de la política pública del país vecino; segundo, porque las decisiones que se toman al otro lado de la frontera tienen un impacto directo en la eficiencia de la política pública colombiana (Puerta, 2020).

Gráfica 2. Toma de decisiones en la política pública del hambre en La Guajira.



Fuente: elaboración propia.

Es diciente que sea la burocracia colombiana la concentradora de la capacidad de tomar decisiones en la política pública, esto reafirma la capacidad soberana para orientar la política pública sin desmedro en ceder participación a los privados en el suministro de servicios para suplir bienes demandados para atender el hambre indígena. La participación de los privados y su accionar no es entonces resultado de ausencia estatal, ni mucho menos renuncia del Estado al monopolio del poder.

[203]

En la toma de decisiones para la política pública contra el hambre en el pueblo wayuu, quienes tienen el poder de decisión son las entidades del ámbito nacional y, en cambio, las del orden departamental y municipal participan, pero no deciden formalmente. Situación que difiere con la ejecución de la política pública, porque allí son los entes territoriales quienes generalmente la implementan y a la vez poseen una relación permanente con el contexto local, lo cual les otorga el poder concreto de la descarga de la ejecución de la política, esto es, tomar la «cara» del Estado haciendo o no determinadas acciones. De allí, por ejemplo, el rol de los operadores de los programas, tanto *alijunas* como indígenas, y de ciertos líderes sociales wayuu en sus funciones de intermediarios y negociadores entre privados, burocracia y políticos adscritos a partidos u organizaciones partidistas.

La participación del pueblo wayuu en la formulación de las políticas públicas contiene en la toma de decisiones el traslapamiento del interés de las clases dirigentes y sus relaciones particulares con el territorio (Tilly, 2000). Con el tiempo se ha consolidado una burocracia indígena, formada a partir de la organización social del parentesco y de las relaciones de poder político. Con frecuencia, integrantes del pueblo wayuu expresan la prevalencia del beneficio individual de esta burocracia indígena y de sus redes clientelares y parentales. La participación del pueblo indígena en este mapa de actores es multifacética: como parte de la burocracia estatal, como una burocracia relativamente autónoma en la jurisdicción especial indígena, como actores privados cuando se posicionan como operadores de la política pública y, finalmente, como receptores de la política. El carácter multifacético de la participación del pueblo wayuu implica múltiples tensiones. En los tres primeros roles, la política pública es una posibilidad de empleo y fuente de recursos económicos, lo cual la convierte en un campo de disputa entre los wayuu.

[204] Algunos de los actores que están directamente vinculados con la operación de la política pública de salud y nutrición, como los hospitales o las empresas sociales del estado, aparecen en la gráfica 2 relegados al último ámbito de las relaciones de poder: no participan de la toma de decisiones. En el caso de las Altas Cortes y los entes de control, de la información disponible puede inferirse la capacidad de veto y denuncia, pero parece ser débil su poder de incidencia en el funcionamiento de la política pública. No hay evidencia de mecanismos que logren que dicho veto se traduzca en el mejoramiento y corrección de la implementación de la política por parte de los actores responsables. O sea, funge como un veto simbólico, como lo demuestra la serie de medidas cautelares —tres sentencias—, sin ningún efecto contundente en la solución del hambre.

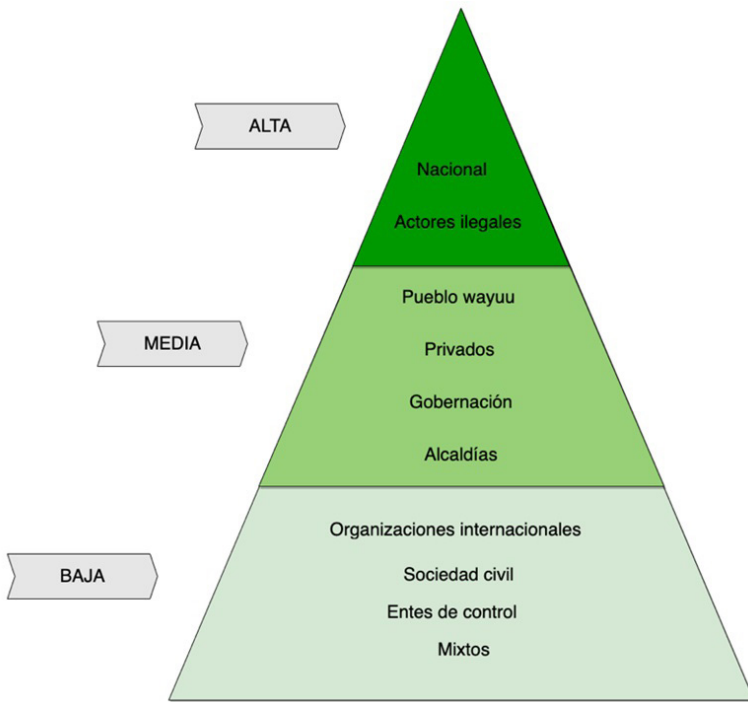
Las características de las relaciones de poder entre los actores anteriormente señalados pueden analizarse considerando la influencia que unos actores tienen sobre otros. Según la gráfica 3, la burocracia del Estado en el ámbito nacional es el actor con mayor influencia en relación con la política pública del hambre en el territorio wayuu, teniendo un fuerte vínculo con las relaciones de poder y la capacidad de transformación en el territorio (Saavedra, Sanabria y Smida, 2013).

Es de anotar la presencia de los actores ilegales en la influencia alta. Estos actores de poder son aquellos que actúan en contra o por fuera de las leyes. Controvierten el orden establecido apelando a la violencia y, por esta vía, formulando desafíos al Estado. Estos actores son relevantes para el análisis porque son actores con presencia territorial que han incidido en el problema del hambre y en la solución. Los actores armados ilegales influyen al resto de actores por sus acciones violentas en los territorios: desde la ocupación y control de corredores y lugares, de ciertos flujos de circulación de gasolina y otros bienes relacionados con la alimentación, la captura de instituciones del Estado, las extorsiones sobre comerciantes y otros actores civiles. Están situados espacialmente en el territorio y con relación directa con la población tienen una influencia media. Respecto a la cooperación internacional, estos actores se distinguen por su naturaleza extranjera, provienen de un país distinto a Colombia. Por lo general, para tener presencia en el país requieren el visado estatal y articulan su participación con instancias públicas. En lo que concierne a la sociedad civil, por su naturaleza este actor es la contracara del Estado, a partir del reconocimiento de la legalidad y legitimidad del Estado, la sociedad civil no ejerce labores burocráticas, incluida las fuerzas armadas. Al ser civiles, ejercen su papel como ciudadanía y para demandar derechos crean organizaciones con poder de incidencia en el Estado. Por último, los actores mixtos tienen baja influencia. Estos son resultado de una creación de los actores de naturaleza pública y privada. Este tipo de actor compromete recursos de ambas partes y recibe, por lo mismo, la descarga del Estado para prestar servicios o bienes públicos.

[205]

El MAC mostró los aspectos asociados con las relaciones de poder entre los diferentes actores que inciden en la política pública alimentaria en el pueblo wayuu, permitiendo entender la dinámica entre actores y el tipo de relacionamiento. En el cuadro 1 puede observarse la relevancia de las relaciones de intermitencia entre todos los actores, seguida de las relaciones de cooperación, indiferencia y, por último, oposición. Las relaciones de intermitencia predominan en el análisis del actor Estado burocrático, tanto en relación con los otros actores como en la relación entre sus distintos ámbitos, excepto en la relación con el pueblo wayuu, cuya relación predominante es la de oposición, lo cual coincide con la tensión que la etnografía empleada en esta investigación permitió caracterizar entre los actores gubernamentales y los actores del pueblo wayuu.

Gráfica 3. Influencia entre actores en la política pública del hambre en La Guajira.



[206]

Fuente: elaboración propia.

Después de la intermitencia, el relacionamiento de tipo cooperativo surge como el de segunda recurrencia entre los actores, esto puede entenderse como un valor en la operación de actividades puntuales de la política pública que permite maximizar el uso de recursos y, por lo mismo, esperar resultados óptimos en las intervenciones de corto plazo. La indiferencia y la oposición aparecen como el tipo de relacionamiento menos protagónico entre los actores; sin embargo, habría que establecer si la intermitencia no es un «signo» del deterioro de las relaciones entre los distintos actores. La intermitencia, entendida como cooperar en acciones puntuales o como un relacionamiento activado por emergencias sin una línea de continuidad, también puede expresar un deterioro de las relaciones entre los actores, la dificultad para mantener una línea de acción constante de tipo interinstitucional para atender eficazmente el problema del hambre.

Cuadro 1. Caracterización del tipo de relacionamiento.

Actores ilegales	Sociedad civil	Pueblo wayuu	Privado	Organizaciones internacionales	Mixtos	Entes de control	Alcaldía	Gobernación	Nacional	Actor social
Actores ilegales	Oposición	Oposición (intermitencia)	Intermitencia	Intermitencia	Intermitencia	Intermitencia	Intermitencia Cooperación	Intermitencia Cooperación	Intermitencia	Nacional
Sociedad civil	Intermitencia	Oposición (intermitencia)	Intermitencia	Intermitencia	Intermitencia	Intermitencia	Intermitencia Cooperación	Intermitencia	Intermitencia Cooperación	Gobernación
Pueblo wayuu	Oposición	Oposición (intermitencia)	Intermitencia	Intermitencia	Intermitencia	Intermitencia	Intermitencia	Intermitencia Cooperación	Intermitencia Cooperación	Alcaldía
Privado	Cooperación (intermitencia)	Cooperación (intermitencia)	Intermitencia	Indiferencia	Intermitencia	Intermitencia	Intermitencia	Intermitencia	Intermitencia	Entes de control
Organizaciones internacionales	Intermitencia	Oposición (intermitencia)	Intermitente	Indiferencia	Indiferencia	Cooperación	Cooperación	Cooperación	Cooperación	Mixtos
Mixtos	Cooperación	Cooperación	Cooperación	Intermitencia	Indiferencia	Cooperación	Cooperación	Cooperación	Cooperación	Organizaciones internacionales
Organizaciones internacionales	Intermitencia	Cooperación	Cooperación	Cooperación	Intermitencia	Intermitencia	Cooperación	Cooperación	Cooperación	Privado
Privado	Intermitencia	Indiferencia Oposición Cooperación	Intermitencia	Cooperación	Intermitencia	Intermitencia	Cooperación	Cooperación	Cooperación	Pueblo wayuu
Pueblo wayuu	Cooperación	Cooperación Oposición Indiferencia Intermitencia	Intermitencia	Cooperación	Intermitencia	Intermitencia	Intermitencia	Intermitencia	Intermitencia	Sociedad civil
Sociedad civil	Intermitencia (oposición)	Cooperación (intermitencia)	Cooperación	Cooperación	Intermitencia	Indiferencia	Cooperación (intermitencia)	Cooperación (intermitencia)	Cooperación (intermitencia)	Actores ilegales
Actores ilegales	Oposición	Oposición	Oposición	Oposición	Oposición	Oposición	Oposición	Oposición	Oposición	

Fuente: elaboración propia.

Resulta llamativo que al realizar una lectura horizontal del cuadro 1 para apreciar la relación de cada actor con los diferentes grupos o instituciones que lo conforman las relaciones de indiferencia emergen sólo en el análisis interno de la categoría de actores del pueblo wayuu, es decir, miembros wayuu han optado por la indiferencia en el relacionamiento, en otros casos, por la oposición como respuesta a los conflictos entre familias, parentelas y líderes y lideresas. Respecto a los actores denominados mixtos, se encontró una configuración de la relación de estos con los demás que oscila entre positiva o negativa de acuerdo con el funcionamiento y cumplimiento a cabalidad de los servicios públicos domiciliarios ofrecidos. En concordancia con las obligaciones que adquieren los actores mixtos con respecto a lo estipulado en la Ley 142 del 11 de julio de 1994 de servicios públicos, la relación recae en la veeduría y garantía del servicio que hacen los usuarios y las instituciones destinadas para el control. La condición de cada empresa difiere en gran medida por los recursos que cada actor mixto posee en el territorio donde hace presencia. Asimismo, se reconoce la naturaleza público-privada de estos actores y la precaria relación de estos en la formulación de estrategias para el mejoramiento de las condiciones alimentarias del pueblo wayuu.

[208]

El actor con más relaciones de cooperación con los diferentes actores son las organizaciones internacionales; sin embargo, se identificó una discordancia entre las necesidades wayuu, la articulación entre estos actores y los mecanismos de atención a través de los cuales hacen presencia. Su presencia en el territorio la describen algunos indígenas como «el desfile de los chalecos», por la visita secuencial de diferentes organizaciones a las comunidades wayuu, sin comunicación previa entre ellas y sin coordinación entre sus líneas de atención. Las políticas de atención alimentaria contribuyen a la transición nutricional, la pérdida de autonomía y el debilitamiento en la soberanía alimentaria de los wayuu porque no responden a un enfoque diferencial, al contrario, replican modelos de atención estandarizados y no sostenibles.

Las relaciones intermitentes y de cooperación predominan al interior de los actores del Estado y entre los actores privados con el resto de los actores. La relación de los actores privados con otros actores se focaliza en los diferentes intereses que poseen este tipo de organizaciones que componen el grupo de actores privados en el territorio. Este tipo de intereses están orientados a dinámicas de consumo y de acumulación de capital, predominando el interés por la explotación de minerales e hidrocarburos a

través del extractivismo y seguido por la producción de servicios a través de los diferentes operadores turísticos. Si bien algunas compañías y fundaciones empresariales han realizado programas de atención de la crisis del pueblo wayuu, para algunos indígenas las actividades de algunos de estos actores privados han sido la principal causa del debilitamiento de la seguridad alimentaria. Para los actores de la categoría de la sociedad civil predomina una relación de intermitencia o indiferencia con otros actores, mientras que los actores ilegales son catalogados de oposición y se les endilga parte de las condiciones de sostenimiento de la crisis. Formalmente aparecen como la principal barrera para implementar exitosamente la política pública de atención al problema del hambre en La Guajira.

Conclusiones

En este artículo se propuso analizar tres dimensiones que comprometen el papel del Estado en la atención del problema público del hambre de los indígenas wayuu en La Guajira. Para hacerlo, se optó por la teoría de Hibou (2013; 2015) como referente de la comprensión de la relación entre Estado y privados. El abordaje metodológico fue orientado por la concepción del ciclo de análisis de la política pública (Roth, 2004) y por la aplicación de varias técnicas para la generación de información, destacando entre ellas el mapa de actores claves (MAC) (Tapella, 2007) y la etnografía.

[209]

Respecto a la dimensión de la existencia o no del Estado en el territorio, «ausencia del Estado», los datos generados permiten controvertir tal concepción. El hambre no es el resultado de la ausencia del Estado, hay presencia estatal de carácter público-privada, con participación de la sociedad civil y la población wayuu, entre otros actores. La red de relaciones de poder que conforman la política pública del Estado está nutrida por alrededor de doscientos actores, los cuales fueron clasificados en siete tipos, siendo la burocracia estatal la de mayor representación. En la política prevalece la burocracia estatal central o nacional, y la burocracia local estatal-indígena con los actores privados.

Constatar esta clase de presencia estatal condujo a la segunda dimensión sobre el papel del Estado: la forma o la manera de actuación del Estado en el territorio, especialmente, porque la acción estatal presta mayor protagonismo a los privados. Los datos mostraron que la política pública contra el hambre de los indígenas está conformada por una red de siete actores, los tres principales en su orden son: los burócratas, los wayuu y los

privados. La existencia de dicha red permite discutir la noción según la cual «los privados hacen lo que quieren». La red de actores y el protagonismo de la burocracia estatal valida el planteamiento de Hibou (2013), según el cual delegar no supone renunciar al ejercicio del poder. Sin desmedro de la responsabilidad de los privados en el problema, los datos disponibles controvierten su centralidad o causalidad única del hambre.

Y la tercera dimensión, referida a la capacidad estatal para coordinar y hacer cooperar a los actores involucrados en atender óptimamente el problema del hambre wayuu, condujo al análisis de relaciones de poder entre los actores. Los resultados señalan que la burocracia estatal es reconocida como la instancia formal de toma de decisiones. La intermitencia de las relaciones entre actores sugiere un relacionamiento marcado por acciones puntuales más que por una línea continua de colaboración. Redes clientelares, corrupción⁸ y, en general, relaciones conflictivas entre actores, o por lo menos no de cooperación constante, exponen la configuración de las relaciones que dinamizan el mapa de actores presentado en este artículo. Particularmente, a la burocracia indígena le son inherentes varias cualidades que complejizan su participación en este mapa de actores: responde a las estructuras de la organización social política y de parentesco, al mismo tiempo que reflejan dinámicas clientelares reflejo de las estatales. Así, el pueblo wayuu participa en la pervivencia del hambre por ser parte del entramado de la descarga del Estado, al mismo tiempo que para sus sectores más vulnerables se profundizan las desigualdades, sufren el flagelo del hambre y mueren.

Los diferentes tipos de relacionamiento entre los actores inmiscuidos en la política contra el hambre en La Guajira permiten sustentar la idea de la construcción del Estado como un campo conflictivo de relacionamiento. De acuerdo con Hibou (2013), la formación continua del Estado es una relación conflictiva en la cual diversos actores compiten entre sí para obtener beneficios. La política pública es un campo de disputa tanto para la burocracia estatal local e indígena como para los actores privados, sean estos operadores foráneos o indígenas, o actores mixtos y empresas. De modo que los intereses de cada uno de estos actores están en juego en la formulación e implementación de la política pública. De esta manera,

⁸ Desde las elecciones de 2011 hasta febrero de 2023 habían sido nombradas más de quince personas para el cargo de gobernador en el departamento de La Guajira, en su mayoría destituidas por corrupción, narcotráfico y detrimento al patrimonio público (Pulzo, 2023, febrero 25; Duarte, 2022, julio 22).

el problema del hambre es persistente porque para algunos de los actores es una mampara detrás de la cual los intereses de ellos están en juego al punto de ganar, soterradamente, tal centralidad que desplaza en los hechos el problema público del hambre. La necesidad de los unos es convertida en oportunidad de renta económica, política y social de los otros, los intermediarios y demás agentes involucrados. Los indígenas que padecen el hambre son los perdedores de estas dinámicas de poder.

Referencias bibliográficas

1. Algranati, Santiago; Bruno, Daniela y Lotti, Andrea. (2012). Mapear actores, relaciones y territorios. Una herramienta para el análisis del escenario social. *Cuadernos de Cátedra*, 3. <https://animacionsocioculturalunlz.files.wordpress.com/2014/09/algranati-santiago-mapear-actores-territorios-y-relaciones-mod.pdf>

2. Barrera Monroy, Eduardo. (1990). *La rebelión Guajira de 1769: algunas constantes de la Cultura Wayuu y razones de su pervivencia*. *Credencial Historia*, 6. <http://www.banrepcultural.org/biblioteca-virtual/credencial-historia/numero-6/la-rebelion-guajira-de-1769>

3. Buchely, Lina Fernanda. (2014). Más allá del modelo weberiano: el debate sobre las burocracias y el Estado. En: Gupta, Akhil; Sharma, Aradhana; Lipsky, Michael y Wright Mills, Charles. *Las burocracias. Una aproximación distinta a la manera en la que pensamos el Estado* (pp. 11-95). Siglo del Hombre, Universidad de los Andes, Pontificia Universidad Javeriana.

4. Colombia. Congreso de la República de Colombia. Ley 142. (11 de julio de 1994). Por la cual se establece el régimen de los servicios públicos domiciliarios y se dictan otras disposiciones. http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0142_1994.html

5. Colombia. Corte Constitucional. Sentencia T-704. (13 de diciembre de 2016). Acción de tutela instaurada por la Comunidad Indígena Media Luna Dos en contra de la Nación, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales (ANLA), el Ministerio del Interior y la empresa Cerrejón. <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2016/t-704-16.htm>

6. Colombia. Corte Constitucional. Sentencia T-302. (8 de mayo de 2017). Acción de tutela para proteger los derechos fundamentales a la salud, al agua y a la alimentación de los niños y niñas del pueblo wayuu del departamento de La Guajira. <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2017/t-302-17.htm>

7. Colombia. Ministerio de Educación. Decreto 1852. (16 de septiembre de 2015). por el cual se adiciona el Decreto número 1075 de 2015 Único Reglamentario del Sector Educación, para reglamentar el parágrafo 4° del artículo 136 de la Ley 1450 de 2011, el numeral 20 del artículo 6° de la Ley 1551 de 2012, el parágrafo 2° del artículo 2° de la Ley 715 de 2001 y los artículos 16, 17, 18 y 19 de la Ley 1176

[211]

de 2007, en lo referente al Programa de Alimentación Escolar (PAE). <https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Decretos/30020010>

8. Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH). Resolución 60. (11 de diciembre de 2015). Medidas Cautelares 51/15. <https://www.oas.org/es/cidh/decisiones/pdf/2015/mc51-15-es.pdf>

9. Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH). Resolución 51. (1.º de diciembre de 2017). Personas mayores pertenecientes a la Asociación Shipia Wayúu de la Comunidad indígena Wayúu en los municipios de Manaure, Riohacha y Uribíá respecto de Colombia (Ampliación). <https://www.oas.org/es/cidh/decisiones/pdf/2017/51-17MC51-15-CO.doc>

10. Contraloría General de la República. (2019). *Diagnóstico perceptivo sobre el Programa de Alimentación Escolar «PAE»*. Contraloría.

11. Defensoría del Pueblo. (2014). *Crisis humanitaria en La Guajira 2014. Acción integral de la Defensoría del Pueblo en el departamento*. Defensoría del Pueblo.

12. Defensoría del Pueblo. (2021). *Desnutrición en la primera infancia. Causas estructurales y vulneraciones prevenibles y evitables*. Defensoría del Pueblo.

13. Defensoría del Pueblo. (2023, octubre 19). Defensoría solicita la implementación de acciones integrales debido a muertes de niñas y niños por desnutrición en La Guajira. <https://defensoria.gov.co/web/guest/-/defensoría-solicita-la-implementación-de-acciones-integrales-debido-a-muertes-de-niñas-y-niños-por-desnutrición-en-la-guajira?redirect=%2F>

[212]

14. Degarege, Gebeyaw Ambelu & Lovelock, Brent. (2021). Addressing Zero-Hunger through Tourism? Food Security Outcomes from Two Tourism Destinations in Rural Ethiopia. *Tourism Management Perspectives*, 39. <https://doi.org/10.1016/j.tmp.2021.100842>

15. Degarege, Gebeyaw Ambelu, Lovelock, Brent & Tucker, Hazel. (2018). Empty Bowls: Conceptualising the Role of Tourism in Contributing to Sustainable Rural Food Security. *Journal of Sustainable Tourism*, 26 (10), pp. 1749-1765. <https://doi.org/10.1080/09669582.2018.1511719>

16. Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE). (2020). La información del DANE en la toma de decisiones de los departamentos. La Guajira. <https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/planes-desarrollo-territorial/050220-Info-Gobernacion-La-Guajira.pdf>

17. Duarte Sandoval, Laura. (2022, julio 22). Debilidad institucional en La Guajira: 15 gobernadores distintos en tres periodos. *El Espectador*. <https://www.elespectador.com/colombia/la-guajira-y-su-debilidad-institucional/>

18. FSG Reimagining Social Change. (s. f.). *Guide to Actor Mapping*. <https://www.fsg.org/wp-content/uploads/2021/08/Guide-to-Actor-Mapping.pdf>

19. Guerra Curvelo, Weildler. (2021). Naciones, utopías, aventuras, proyectos y heterotopías en La Guajira, 1750-1830. *Boletín Cultural y Bibliográfico*, LV (100), pp. 87-99. https://publicaciones.banrepcultural.org/index.php/boletin_cultural/article/view/21644/21773

20. Gutiérrez, Julián; Narváez, Ana María; García Ruiz, Johnattan y Guarnizo, Diana. (2021). *Territorio Wayúu: entre distancias y ausencias. Pobreza alimentaria, malnutrición y acceso a agua potable en los entornos escolares de Uribia*. DeJusticia.

21. Hale, Charles R. (2005). Neoliberal Multiculturalism: The Remaking of Cultural Rights and Racial Dominance in Central America. *PoLAR*, 28 (1), pp. 10-28. <https://www.jstor.org/stable/24497680>

22. Hibou, Beatrice. (2013). *De la privatización de las economías a la privatización de los Estados: análisis de la forma continua del Estado*. Fondo de Cultura Económica.

23. Hibou, Beatrice. (2015). El delito económico y los modos neoliberales de gobierno: el ejemplo de la región Mediterránea. *Revista Colombiana de Antropología*, 51 (1), pp. 161-189. <https://doi.org/10.22380/2539472X31>

24. Instituto Nacional de Salud (INS) y Observatorio Nacional de Salud (ONS). (2016). *Una mirada al ASIS y análisis en profundidad: informe técnico ONS / 2016-I / Séptima edición*. Minsalud.

25. Mbembe, Achille. (2011). *Necropolítica*. Melusina.

26. Ortiz, María de los Ángeles; Matamoro, Victoria y Psathakis, Jimena. (2016). *Guía para confeccionar un mapeo de actores. Bases conceptuales y metodológicas*. Fundación Cambio Democrático.

27. Parra, Esther. (2003). El Estado en acción: la aplicación del modelo de análisis de políticas públicas. *Reflexión Política*, 5 (9), pp. 102-112. <https://revistas.unab.edu.co/index.php/reflexion/article/view/752>

28. Puerta Silva, Claudia. (2020). La crisis venezolana y la crisis alimentaria wayuu en Colombia. *Estudios Políticos*, 57, pp. 92-114. <https://doi.org/10.17533/udea.espo.n57a05>

29. Pulzo. (2023, febrero 25). Inestabilidad y corrupción: La Guajira completa 16 gobernadores en 12 años. <https://www.pulzo.com/nacion/la-guajira-completo-16-gobernadores-12-anos-todos-salen-corrupcion-PP2661343A>

30. Raffalli A., Susana y Padrilla, Gonzalo. (2014). *Mapeo de la situación de los medios de vida y la seguridad alimentaria de familias vulnerables en la Alta Guajira*. OXFAM. https://www.humanitarianresponse.info/sites/www.humanitarianresponse.info/files/documents/files/diagnostico_seguridad_alimentaria_alta_guajira_2015_oxfam2.pdf

31. Roth, André-Noël. (2004). *Políticas públicas. Formulación, implementación y evaluación*. Aurora.

32. Saavedra Mayorga, Juan Javier; Sanabria, Mauricio y Smida, Ali. (2013). De la influencia al poder: elementos para una mirada foucaultiana al liderazgo. *Innovar*, 23 (50), pp. 17-33.

33. Tapella, Esteban. (2007). El mapeo de actores claves. Documento de trabajo. Universidad Nacional de Córdoba. http://www.buyteknet.info/fileshare/data/ana_pla_sis_amb/EstebanTapella.pdf

34. Tilly, Charles. (2000). *La desigualdad persistente*. Manantial SRL.