

Documento Conpes Social

113

**Consejo Nacional de Política Económica Social
República de Colombia
Departamento Nacional de Planeación**

POLÍTICA NACIONAL DE SEGURIDAD ALIMENTARIA Y NUTRICIONAL (PSAN)

**MINISTERIO DE LA PROTECCIÓN SOCIAL
MINISTERIO DE AGRICULTURA Y DESARROLLO RURAL
MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL
INSTITUTO COLOMBIANO DE BIENESTAR FAMILIAR
INSTITUTO COLOMBIANO DE DESARROLLO RURAL
DNP: DDS - DDRS**

Versión Aprobada

Bogotá DC., 31 de marzo de 2008

INTRODUCCION

Este documento somete a consideración del Conpes Social la Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional. La política es el resultado de un proceso de participación y concertación entre entidades del nivel nacional, departamental y municipal, con organizaciones de la sociedad civil, organismos internacionales, universidades y gremios, entre otros, y por lo tanto se constituye en una política de Estado. La Política se enmarca en el Plan Nacional de Desarrollo y se refuerza por los compromisos adquiridos en la “Cumbre Mundial sobre la Alimentación: cinco años después (Junio de 2002)”, la cual ratifica los compromisos de la Cumbre Mundial de Alimentación de 1996, para el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM).

I. ANTECEDENTES

En el ámbito internacional la seguridad alimentaria y nutricional ha sido una preocupación constante por ser un componente constitutivo del desarrollo humano y de la seguridad nacional. La Constitución Política de Colombia establece el derecho a la alimentación equilibrada como un derecho fundamental de los niños (artículo 44) y, en cuanto a la oferta y la producción agrícola, la Constitución establece en los artículos 64, 65 y 66, los deberes del Estado en esta materia.

Las acciones concretas del Estado incluyen principalmente la formulación del Plan Nacional de Alimentación y Nutrición (PNAN) 1996-2005, aprobado mediante el documento Conpes 2847 de 1996¹. El objetivo del plan fue contribuir al mejoramiento de la situación alimentaria y nutricional de la población colombiana². Para su seguimiento se creó el Comité Nacional de Nutrición y Seguridad Alimentaria -CONSA-. Igualmente, se conformó el Comité Nacional de Prevención y Control de las Deficiencias de Micronutrientes -CODEMI- para trabajar interinstitucionalmente en las metas definidas para esta línea de acción. En 1998, se

¹ Inicialmente la coordinación del PNAN la asumió el DNP y a partir de 1998 se delegó esta función al Instituto Colombiano de Bienestar Familiar -ICBF-.

²El plan se operacionalizó a través de 8 líneas de acción: seguridad alimentaria, protección al consumidor mediante la calidad y la inocuidad de los alimentos; prevención y control de las deficiencias de micronutrientes; prevención y tratamiento de enfermedades infecciosas y parasitarias; promoción, protección y apoyo a la lactancia materna; promoción de la salud, alimentación y estilos de vida saludable; investigación y evaluación en aspectos nutricionales y alimentarios; y formación del recurso humano en políticas de nutrición y alimentación.

formuló el Plan Decenal para la Promoción, Protección y Apoyo a la Lactancia Materna 1998 – 2008, buscando contribuir a mejorar el bienestar de la niñez y de las familias colombianas en el marco del Sistema General de Seguridad Social en Salud (SGSSS).

La evaluación del PNAN mostró que el principal logro, después de 6 años de ejecución, fue haberse mantenido durante tres periodos de gobierno, permitiendo su consolidación en el país, el compromiso permanente de las entidades del orden nacional y posibilitando el cumplimiento de las metas planteadas desde su inicio. En el periodo 1996-2002 el país consiguió mejorar la situación de desnutrición infantil global aguda y crónica, mediante el fortalecimiento de programas dirigidos al fomento agroindustrial, así como programas de complementación alimentaria orientados a la atención de grupos vulnerables. También se consideran logros importantes los avances en normatividad sobre control y vigilancia de los alimentos para consumo humano, la actualización de la tabla de composición de los alimentos colombianos y la expedición de las Normas Técnicas y Guías de Atención para el desarrollo de las acciones de protección específica, detección temprana y la atención de enfermedades de interés en salud pública³.

Por su parte, el Plan Nacional de Desarrollo 2002 - 2006 incluyó programas y proyectos a realizarse desde los distintos sectores, tendientes a mejorar la seguridad alimentaria y nutricional de la población colombiana. Por ejemplo, a pesar de muchas dificultades, la Red de Seguridad Alimentaria (Resa) registró un avance de 35% frente a la meta del año 2006 y al final del cuatrienio se contaba con 1.925.763⁴ campesinos vinculados a proyectos de seguridad alimentaria (Balance de resultados PND, 2006).

De la misma manera, mediante documento Conpes Social 91 de 2005 “Metas y estrategias de Colombia para el logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio – 2015” el país se compromete, en el objetivo 1 (erradicar la pobreza extrema y el hambre) a: i) reducir la desnutrición global en los niños menores de cinco años, el indicador pasará de 7% en 2005 a 3%

³ Esta evaluación también evidenció algunas falencias en la ejecución del PNAN, entre ellas, la débil institucionalidad. Ante ésta dificultad, una de las recomendaciones fue definir una Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional -PSAN-, como política de Estado sin limitarla a un período de gobierno, mediante un proceso de construcción colectiva que involucrara a los diferentes actores relacionados con la SAN en los distintos niveles y que fuera compatible con otras políticas en los diferentes campos de acción del Estado.

⁴ Resultado cuatrienio agosto de 2002 – agosto de 2006.

en 2015 y ii) mejorar el indicador de consumo de energía mínima; en el año 2000, el porcentaje de personas subnutridas era del orden del 13%, se espera que en el año 2015 este porcentaje se encuentre alrededor del 7,5%.

Finalmente, en el Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010 se reconoce la importancia de formular una política de seguridad alimentaria y nutricional como una de las estrategias para lograr la garantía de los derechos fundamentales, económicos y sociales; el fortalecimiento del capital humano, de las condiciones regionales de desarrollo y paz, de la institucionalidad del Estado y la reducción de la pobreza. Así, prevé acciones estratégicas enmarcadas en la promoción social y el manejo social del riesgo (MSR).

II. MARCO CONCEPTUAL

El concepto sobre seguridad alimentaria y nutricional que este documento propone, parte del reconocimiento del derecho de toda persona a no padecer hambre⁵, tiene en cuenta los diferentes tratados internacionales que el país ha adoptado⁶, la evolución histórica conceptual de la temática, y se basa fundamentalmente en la construcción conjunta que se realizó con los diferentes agentes y actores del orden nacional y territorial, con una visión multidimensional, quedando definida así:

Seguridad alimentaria y nutricional es la disponibilidad suficiente y estable de alimentos, el acceso y el consumo oportuno y permanente de los mismos en cantidad, calidad e inocuidad por parte de todas las personas, bajo condiciones que permitan su adecuada utilización biológica, para llevar una vida saludable y activa.

La definición pone de manifiesto que si el fin último de la seguridad alimentaria y nutricional es que **todas** las personas **tengan una alimentación suficiente, oportuna y adecuada**, una persona está en privación si: 1) Carece de la posibilidad de alcanzar una canasta

⁵ La Declaración Universal de los Derechos Humanos, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, reconocen el derecho fundamental de toda persona a no padecer hambre. Derecho que también está ratificado en las Cumbres Mundiales sobre Alimentación, en la Declaración del Milenio y en la Constitución Política de Colombia.

que incluya los niveles mínimos de alimentos necesarios para una alimentación suficiente (dimensión de los medios económicos) y 2) Si no tiene la posibilidad o la facultad de transformar los medios e instrumentos disponibles (y a los cuáles tiene acceso) que les permita alimentarse de manera adecuada y (dimensión de calidad de vida y fines del bien-estar). En el caso particular de seguridad alimentaria y nutricional, el estado o acción constitutiva de la vida es *tener una alimentación suficiente y adecuada y en consecuencia una vida saludable y activa*.

La dimensión de los medios económicos para la seguridad alimentaria y nutricional se refiere a la posibilidad potencial de las personas de adquirir una canasta suficiente de alimentos inocuos y de calidad para el consumo, mediante el uso de diferentes canales legales de acceso como el mercado y el autoconsumo, entre otros. Desde esta perspectiva, una persona está en una situación potencial de hambre o malnutrición cuando: (i) Existe escasez de oferta de alimentos de la canasta básica (volatilidad en el suministro interno o externo); (ii) se genera algún cambio en sus dotaciones iniciales de ingresos y/o de activos físicos y humanos, por ejemplo, pérdida de la tierra (o de las capacidades productivas de ésta), discapacidad del jefe del hogar, etc. y (iii) ocurre un cambio en su poder adquisitivo (alza en los precios de los alimentos, caída en los salarios, caída en el precio de los bienes que produce el individuo para la venta). Teniendo en cuenta los puntos anteriores, una situación de inseguridad alimentaria y nutricional puede originarse potencialmente por elementos de oferta o por causas de demanda.

Se puede decir también que una persona es susceptible de padecer hambre y/o malnutrición no sólo por un problema de disponibilidad o acceso a los alimentos, sino también por los factores de riesgo asociados a sus dotaciones, que impiden que pueda obtener una canasta de bienes que le garantice una alimentación suficiente y adecuada. **Para esto el Estado, la sociedad y la familia deben adoptar mecanismos para manejar socialmente los riesgos que puedan afectar la seguridad alimentaria y nutricional.**

⁶ En la Cumbre Mundial sobre la Alimentación, convocada por la FAO en 1996 se estableció que “Existe seguridad alimentaria cuando todas las personas en todo momento tienen acceso económico y físico a suficientes alimentos inocuos y nutritivos para satisfacer sus necesidades alimentarias y preferencias en cuanto alimentos a fin de llevar una vida sana y activa”.

La dimensión de calidad de vida (bien – estar) o de los fines de la seguridad alimentaria y nutricional (SAN) se refiere a aquellos factores que inciden en la calidad de vida y tienen relación directa con la SAN. Los elementos fundamentales (no los únicos) en este punto son la conducta de las personas, las familias o las comunidades y los servicios públicos como la educación, la salud y el saneamiento básico.

La conducta de las personas y la familia se ve reflejada en los hábitos de consumo y en los estilos de vida⁷ que, de alguna forma, determinan la posibilidad de convertir los alimentos de la canasta básica en alimentación adecuada. Este punto es de importancia porque aún si el problema económico se soluciona, la conducta y los hábitos de las personas pueden generar riesgos de inseguridad alimentaria y nutricional.

Elementos como la educación, la salud, el acueducto y el alcantarillado, son determinantes en la dimensión de calidad de vida o de los fines de la SAN. Estos se constituyen en un puente fundamental para la promoción de estilos de vida saludable, de hábitos de consumo y de aprovechamiento biológico. En últimas, en esta dimensión interviene, de un lado el capital humano, asociado a la educación formal y no formal, y a la salud de la población, y el capital social, asociado a las relaciones al interior de la comunidad y la familia. Por lo anterior, se trata de una dimensión en la que **es pieza fundamental la corresponsabilidad** de la sociedad civil, las comunidades y las familias.

Ejes y determinantes de la política de seguridad alimentaria y nutricional

La definición adoptada en este documento Conpes Social va más allá del hecho de que **toda la población** tenga una alimentación adecuada, ésta realza **el derecho** de la misma a no padecer hambre y a tener una alimentación adecuada, **el deber** que tiene la persona y la familia de procurarse una alimentación apropiada y la necesidad de contar con **estrategias sociales para afrontar los riesgos** (incluyendo el desarrollo de competencias).

⁷ El término estilo de vida, en un sentido integral, se deriva de los conceptos de calidad de vida, promoción de la salud y desarrollo humano, y está relacionado con las estrategias individuales y colectivas dirigidas a la expansión de las capacidades humanas y, por supuesto, a la superación de las situaciones de privación.

El concepto de seguridad alimentaria y nutricional pone de manifiesto los ejes que la definen: a) Disponibilidad de alimentos; b) Acceso físico y económico a los alimentos; c) Consumo de alimentos; d) Aprovechamiento o utilización biológica y e) Calidad e inocuidad⁸.

- a. Disponibilidad de alimentos:** es la cantidad de alimentos con que se cuenta a nivel nacional, regional y local. Está relacionada con el suministro suficiente de estos frente a los requerimientos de la población y depende fundamentalmente de la producción y la importación. Está determinada por: la estructura productiva (agropecuaria, agroindustrial), los sistemas de comercialización internos y externos, los factores productivos (tierra, crédito, agua, tecnología, recurso humano), las condiciones ecosistémicas (clima, recursos genéticos y biodiversidad), las políticas de producción y comercio, y las tensiones sociopolíticas (relaciones económicas, sociales y políticas entre actores).
- b. Acceso:** es la posibilidad de todas las personas de alcanzar una alimentación adecuada y sostenible. Se refiere a los alimentos que puede obtener o comprar una familia, una comunidad o un país. Sus determinantes básicos son el nivel de ingresos, la condición de vulnerabilidad, las condiciones socio-geográficas, la distribución de ingresos y activos (monetarios y no monetarios) y los precios de los alimentos.
- c. Consumo:** se refiere a los alimentos que comen las personas y está relacionado con la selección de los mismos, las creencias, las actitudes y las prácticas. Sus determinantes son: la cultura, los patrones y los hábitos alimentarios, la educación alimentaria y nutricional, la información comercial y nutricional, el nivel educativo, la publicidad, el tamaño y la composición de la familia.
- d. Aprovechamiento o utilización biológica de los alimentos:** se refiere a cómo y cuánto aprovecha el cuerpo humano los alimentos que consume y cómo los convierte en

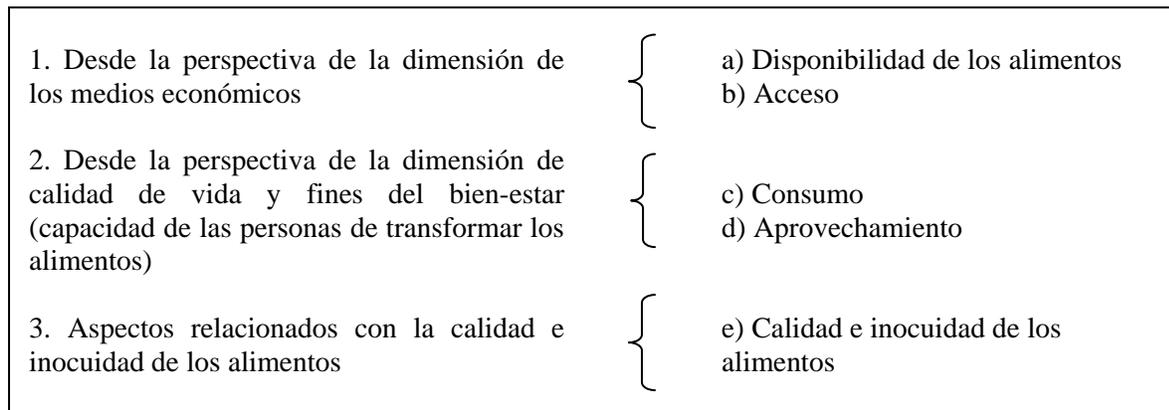
⁸ Los dos primeros ejes (a y b) son la base material y económica de la seguridad alimentaria y nutricional, los ejes c y d (consumo y aprovechamiento o utilización) se refieren a la capacidad de las personas de convertir los alimentos en alimentación adecuada, incluye los hábitos del individuo, y el punto e (calidad e inocuidad de los alimentos) se relaciona con las características intrínsecas del bien en cuestión, es decir, con el alimento.

nutrientes para ser asimilados por el organismo. Sus principales determinantes son: el medio ambiente, el estado de salud de las personas, los entornos y estilos de vida, la situación nutricional de la población, la disponibilidad, la calidad y el acceso a los servicios de salud, agua potable, saneamiento básico y fuentes de energía.

- e. Calidad e inocuidad de los alimentos:** se refiere al conjunto de características de los alimentos que garantizan que sean aptos para el consumo humano, que exigen el cumplimiento de una serie de condiciones y medidas necesarias durante la cadena agroalimentaria hasta el consumo y el aprovechamiento de los mismos, asegurando que una vez ingeridos no representen un riesgo (biológico, físico o químico) que menoscabe la salud. No se puede prescindir de la inocuidad de un alimento al examinar la calidad, dado que la inocuidad es un atributo de la calidad. Sus determinantes básicos son: la normatividad (elaboración, promoción, aplicación, seguimiento); la inspección, vigilancia y control; los riesgos biológicos, físicos y químicos, y la manipulación, conservación y preparación de los alimentos.

El conjunto de los ejes garantiza el ejercicio de los derechos y deberes, precisa la acción del Estado, la sociedad civil y la familia y define las condiciones necesarias y suficientes para lograr la seguridad alimentaria y nutricional (Ver Ilustración 1).

Ilustración 1. Clasificación de los ejes de la política de seguridad alimentaria y nutricional



Los ejes de la política no se materializan de forma separada, interactúan en forma de estrategias que involucran a la familia, a la sociedad civil y al Estado. La estrategia con la cual el Estado, las familias y la sociedad civil en general responden y se anticipan a las situaciones de riesgo se denomina *manejo social del riesgo (MSR)*, que no es otra cosa que el arreglo institucional y el conjunto de acciones mediante las cuales la sociedad se pone de acuerdo para protegerse frente a las contingencias que menoscaban su calidad de vida. En Colombia este arreglo institucional se enmarca en el *Sistema de Protección Social (SPS)*.

La definición de seguridad alimentaria y nutricional, tal y como queda expuesto en este documento, se enmarca en el manejo social del riesgo. Así, el evento indeseable sobre el cual la población busca asegurarse es el de *padecer hambre, malnutrición o enfermedades asociadas con la alimentación e inocuidad de los mismos*.

El abordaje de la seguridad alimentaria y nutricional mediante el manejo social del riesgo implica que si bien todas las personas, los hogares y las comunidades están expuestos al riesgo de padecer hambre o malnutrición, las acciones del Estado y la Sociedad deben estar dirigidas principalmente a la población que mayor grado de vulnerabilidad y exposición a amenazas concretas tenga. Las familias, en un contexto de corresponsabilidad, deben adoptar acciones, actitudes y mecanismos de protección, mitigación y superación que disminuyan la vulnerabilidad y la exposición a amenazas. Las estrategias que se enmarcan en el manejo social del riesgo son: prevención y promoción, mitigación y superación (Ver anexo 1).

III. SITUACIÓN ACTUAL DE LA SEGURIDAD ALIMENTARIA Y NUTRICIONAL

Este capítulo presenta en forma resumida la situación actual de la seguridad alimentaria y nutricional en Colombia. En coherencia con el marco conceptual, **se organiza el diagnóstico por ejes de política**, desde la perspectiva de: los medios económicos, que hace referencia a los ejes de la disponibilidad permanente de alimentos y acceso; la calidad de vida y el bien-estar, que se relaciona con consumo y aprovechamiento; y el eje transversal que se refiere a la calidad e inocuidad de los alimentos. Se muestra igualmente el impacto sobre la población, los problemas de institucionalidad y los problemas en la información.

1. Perspectiva o dimensión de los medios económicos

a. Disponibilidad de alimentos

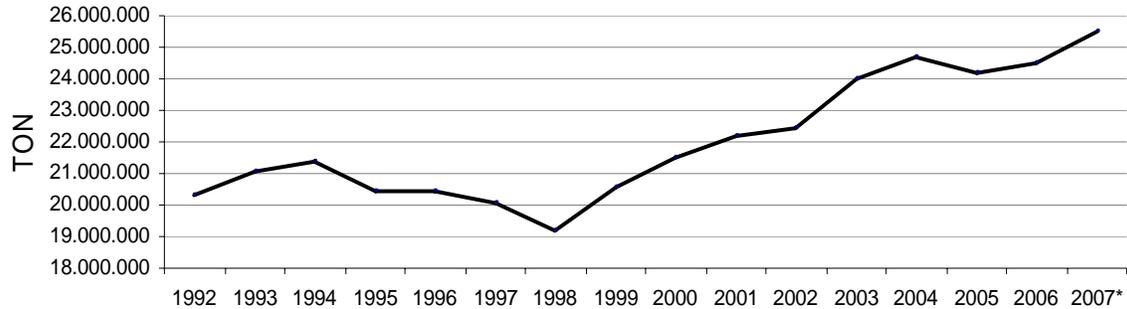
La disponibilidad permanente de alimentos es una condición necesaria para la seguridad alimentaria y nutricional. La disponibilidad hace referencia directa a la oferta o suministro de alimentos de la canasta básica⁹. Las dos principales características que debe tener la oferta de alimentos de la canasta básica son la *suficiencia* y la *estabilidad de al menos todos los grupos* de alimentos definidos en ésta.

De acuerdo con lo anterior, la inestabilidad de la oferta de alimentos de la canasta básica es una causa de inseguridad alimentaria, no sólo por el efecto coyuntural que tiene sobre la suficiencia, sino por el efecto que tiene sobre el precio de los alimentos (una escasez coyuntural de alimentos puede elevar su precio). Así, la disponibilidad de alimentos puede verse afectada por el comportamiento de la producción de los mismos y por los factores que determinan que esa producción sea estable y permanente.

En términos generales, el país tiene una oferta estable y suficiente de alimentos. Este hecho se evidencia en el comportamiento de la producción agropecuaria, la cual ha presentado una tendencia creciente, después de la fuerte caída que se presentó a finales de los años noventa (ver gráfico 1). Sin embargo, la balanza comercial del país en términos de producto ha presentado, para este mismo período, una tendencia negativa, lo que nos indica que cada vez el país importa más alimentos.

⁹ La canasta básica alimentaria de Colombia según la FAO es: cereales (arroz, trigo, cebada y avena); leguminosas (frijol, arveja, lenteja y otras); hortalizas y frutas; aceites vegetales (palma y soya); carbohidratos (plátano, yuca y papa); estimulantes (cacao); carnes (res, pollo, pescado y cerdo); leche y huevos; y edulcorantes (azúcar y panela).

Gráfico 1. Comportamiento de la Producción Agrícola Nacional



Fuente: Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural

* Preliminar

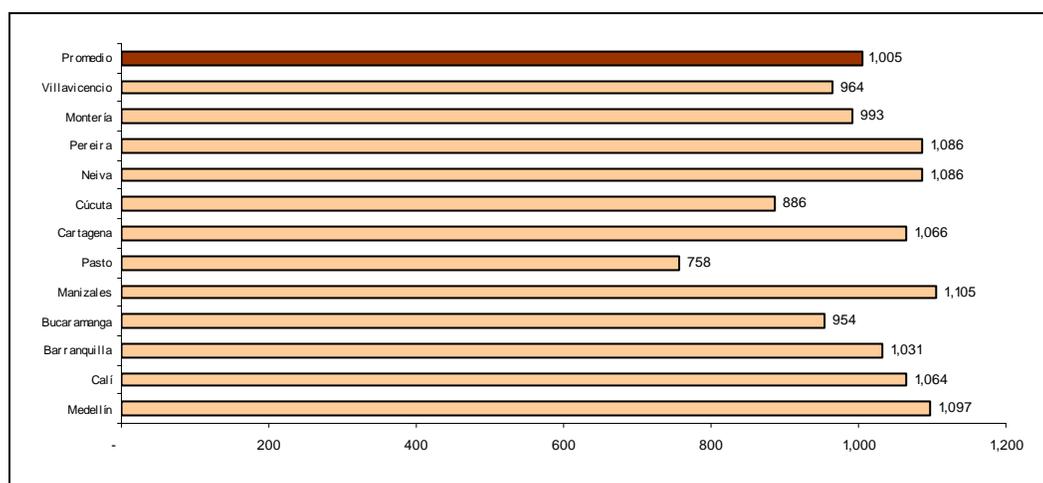
El principal problema en cuanto a la suficiencia y estabilidad de la oferta de alimentos está relacionado, por un lado, con la distribución interna de los alimentos y, por otro, con el comportamiento de la producción de alimentos.

En cuanto a la distribución interna, los principales problemas se relacionan con las dificultades en el acceso, especialmente en las regiones geográficas apartadas que, por sus condiciones agroclimáticas, no son aptas para generar una producción diversificada. Una aproximación a esta situación, es la amplia variación de precios de la canasta básica en las principales ciudades del país (ver gráfico 2)¹⁰⁻¹¹.

¹⁰ El diferencial de valores de la canasta básica entre ciudades está determinado por la diferencia de precios entre ciudades y por la composición de la canasta de acuerdo con los hábitos de consumo de la población de referencia respetando los requerimientos de calorías, proteínas y micronutrientes. El cálculo de la canasta se realizó con el 25% de la población de referencia y de acuerdo con la encuesta de ingresos y gastos 1994-1995.

¹¹ Los niveles de precios y sus variaciones también afectan el acceso económico a los alimentos, y por tanto, también se consideran como una causa de inseguridad alimentaria de los hogares de Colombia.

Gráfico 2: Valor per capita diario de la canasta básica de alimentos en las principales ciudades del país en el 2005. Precios implícitos promedio Encuesta de Ingresos y Gastos de 1994.



Fuente: DNP. Cálculos Misión de Pobreza.

En cuanto al comportamiento de la producción agropecuaria, esta puede verse afectada a nivel regional y local por: a) la eficiencia en el uso de factores productivos, tales como suelo, recurso hídrico, recursos genéticos (semilla y material reproductivo) y financiamiento; b) la eficiencia en la innovación tecnológica en los sistemas productivos; y c) la capacidad que tenga el país de enfrentar riesgos de tipo climático. Cabe resaltar que el uso eficiente de factores productivos guarda también una estrecha relación con el eje de acceso, por cuanto también son determinantes en la capacidad que tienen los productores agropecuarios en la generación de ingresos.

Eficiencia en el uso de factores productivos

En relación con el **uso del suelo**, en general el país presenta una situación de ineficiencia reflejada principalmente en dos aspectos: el conflicto entre vocación del suelo y el uso actual, y la elevada concentración de la propiedad de la tierra. Según un estudio realizado por el Instituto Geográfico Agustín Codazzi -IGAC- y Corpoica¹², se encuentran ineficiencias en dicho sentido, tanto por la subutilización, en el caso de suelos agrícolas (sólo se cultiva cerca del 40% del área disponible) o pecuarios empleados en forma extensiva, como por sobre-explotación, en suelos

forestales o de conservación usados en cultivo. Asimismo, cerca de la mitad de los terrenos utilizados para ganadería no tienen vocación pecuaria y corresponden a tierras con aptitud agrícola, forestal¹³ o de conservación. Lo anterior se traduce en un impacto negativo para la productividad¹⁴ y en un riesgo para la seguridad alimentaria y nutricional, en la medida que puede afectar la estabilidad de la oferta de alimentos¹⁵.

Complementariamente, el país presenta un limitado cubrimiento del **recurso hídrico** y se encuentran ineficiencias en la administración y operación de los distritos de riego. Estos dos aspectos afectan significativamente la capacidad de mejorar rendimientos e incrementar de manera sostenida la producción de alimentos. Este hecho se evidencia en que Colombia cuenta con 6,6 millones de hectáreas de tierra regable, de las cuales 842.000, equivalentes al 13%, cuentan con mejoras en riego y drenaje¹⁶. Adicionalmente, en el año 2000 existían en Colombia 26 distritos grandes y medianos, que cubrían 246.962 hectáreas y 568 distritos de pequeña irrigación en una superficie de 39.472 hectáreas; sin embargo, sólo 353 (66%) estaban operando y abasteciendo 24.500 hectáreas y 17.000 familias¹⁷.

En cuanto a los **recursos genéticos**, el uso de semilla certificada ha disminuido dramáticamente en los últimos años. En el 2005, tan solo el 22% del área sembrada correspondía a semilla certificada, mientras que en 1990 esta participación llegaba a 50%. Esto ha afectado sustancialmente los rendimientos de las pequeñas unidades productivas.

De otro lado, el nivel de **financiamiento** del campo colombiano sigue siendo bajo si se compara con el tamaño de la producción, a pesar de los esfuerzos del Gobierno para expandir la oferta de crédito agropecuario¹⁸.

¹² Zonificación de los Conflictos de Uso de las Tierras en Colombia, Bogotá, 2002.

¹³ La vocación y el uso forestal incluye las categorías forestal – bosque natural fragmentado, forestal – productor y forestal protector –productor.

¹⁴ Tomado de la Visión 2019 “Aprovechar las Potencialidades del Campo”.

¹⁵ El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, Grupo de sistemas de información, julio de 2006, señala que en la actualidad se cultivan cerca de 3.8 millones de hectáreas.

¹⁶ Banco Mundial, “Colombia: Competitividad Agrícola y Rural”, diciembre de 2003.

¹⁷ Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial. Programa para la implementación del plan Estratégico para la restauración y el establecimiento de bosques en Colombia: Plan Verde-Bosques para la paz. 1999.

¹⁸ La flexibilización de garantías y el fortalecimiento del Fondo Agropecuario de Garantías (FAG), le han permitido a FINAGRO un aumento en las colocaciones para el sector, pasando de 1,05 billones de pesos a 3,07 billones en 2007 de pesos en 2002, según reportes de FINAGRO al MADR.

A pesar de que en los últimos años el número de crédito otorgados a pequeños productores se ha incrementado un 506%, pasando de 27.371 en 2002 a 138.597 en 2007, el acceso al financiamiento para los pequeños productores sigue siendo restringido por la poca disponibilidad de garantías bancarias, el alto grado de dispersión y el tamaño reducido de los predios rurales, además del limitado manejo del riesgo que presentan las actividades agropecuarias derivadas del comportamiento del clima, de problemas sanitarios y de las fluctuaciones de los precios en los mercados de insumos y productos finales.

Eficiencia en la innovación tecnológica de los sistemas productivos

El país en general tiene un rezago importante en el nivel de rendimientos de la producción de alimentos de la canasta básica, como es el caso del maíz, cuyos rendimientos llegaron en el 2006 a 4,6 ton/ha en promedio, mientras que países como Estados Unidos alcanzaron rendimientos de 9,6 ton/ha en promedio. En el caso de la producción de leche, países como Estados Unidos y Nueva Zelanda, los cuales han ajustado sus sistemas productivos, han alcanzado niveles de producción de lactancia por animal de 8.887 y 3.684 litros respectivamente, mientras Colombia, que no ha ajustado aún su sistema de producción, alcanza niveles para lechería especializada de 2.500 litros por animal y para el sistema doble propósito de 800 litros por animal (FEDEGAN, 2006). Esta situación también se presenta para el caso de la producción de papa. Para el 2005, Colombia alcanzó en este cultivo un rendimiento promedio de 17 ton/ha, mientras que países como Nueva Zelanda y Estados Unidos, para el mismo año, alcanzaron rendimientos de 43 ton/ha (FAOSTAT, 2007).

Vulnerabilidad por riesgos de tipo climático

La vulnerabilidad en la oferta del sector agropecuario frente a eventos de variabilidad climática tiene una incidencia directa sobre las condiciones de seguridad alimentaria del país¹⁹. La baja tecnificación en los cultivos, los procesos de degradación ambiental, la expansión incontrolada de la frontera agrícola, y la carencia de una política nacional de aprovechamiento de tierras acorde

¹⁹ La variabilidad climática origina las mayores pérdidas en el sector agropecuario en Colombia. Este fenómeno se manifiesta en la ocurrencia de sequías e inundaciones, y la recurrencia de eventos, tales como heladas y granizadas.

con su vocación y uso, incrementan la posibilidad de ocurrencia de desastres y ponen en peligro la oferta alimentaria para la población, así como su capacidad de recuperación económica y social.

Con respecto al impacto económico de la variabilidad climática, la Corporación Andina de Fomento – CAF (2002)²⁰ estimó que, entre 1997 y 1998, la ocurrencia del fenómeno de El Niño ocasionó pérdidas en el sector agropecuario superiores a los USD 100 millones (1% del PIB del sector para 1998). Como consecuencia de la caída del producto sectorial, se reportó un deterioro en la balanza comercial cercano a los USD 125 millones.

De otro lado, de acuerdo con pronósticos del IDEAM (2001) los principales riesgos del sector agropecuario asociados al cambio climático en los próximos 50 años son la posibilidad de afectación de por lo menos una tercera parte de las zonas que actualmente son agroecosistemas, especialmente en la zona andina. De manera similar, el IDEAM estima que bajo un escenario adverso, caracterizado por una duplicación en los niveles de dióxido de carbono en la atmósfera, el área de 23 distritos de riego de gran irrigación sujeta a procesos de degradación por desertificación pasaría del 32,2% actual, al 91,3% (IDEAM, 2001)²¹.

b. Acceso

La pobreza extrema o indigencia es un indicador del porcentaje de personas que no pueden acceder a una canasta mínima de alimentos que cumpla con los requerimientos calóricos de la población. Según los datos de la Misión de la Pobreza (MERPD), la pobreza extrema para el total nacional ha disminuido paulatinamente en los últimos años (de 21,6% en 2002 pasó a 12% en 2006). Por su parte, la pobreza extrema en el sector rural se incrementó para 2004 y 2005, pero el balance acumulado es que desde 2002 disminuyó 13 puntos porcentuales, al pasar de 34,7% a 21,5% en 2006. De la misma manera, la brecha entre la pobreza extrema rural y la urbana se ha reducido desde 2002, puesto que en ese año la diferencia entre población pobre extrema rural y urbana era de 18 puntos porcentuales, mientras que para 2006 la diferencia es de

²⁰ “Las Lecciones de El Niño. Colombia 2002”. Corporación Andina de Fomento – CAF.

²¹ Ministerio del Medio Ambiente, IDEAM, PNUD. Colombia, Primera Comunicación Nacional ante la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático. Santa Fe de Bogotá, Diciembre de 2001.

12,8 puntos. En el último año, la pobreza extrema urbana se ubicó en 8,7% y en el sector rural en 21,5%.

Tanto la pobreza como la indigencia, por ser medidas del número de personas que no tuvieron los suficientes ingresos para consumir lo necesario, se asocian con la imposibilidad de acceder a los alimentos, y por tanto, se consideran causas de la inseguridad alimentaria de los hogares. Cuando hay variaciones en los precios de los alimentos, el problema se acentúa debido a que es menor la posibilidad de que los individuos pobres alcancen una canasta mínima con su ingreso disponible; así, la carencia de ingresos afecta la posibilidad de acceder a un nivel mínimo de alimentación.

Sin embargo, además de los factores asociados a la falta de ingresos, existen otros factores que inciden en el acceso a los alimentos y que se describen a continuación. Incluso las decisiones que toman los hogares respecto a los grupos de alimentos que consumen, pueden afectar la situación nutricional de las familias.

La ENSIN 2005, utilizó la escala de seguridad alimentaria²², la cual evalúa la seguridad alimentaria de los hogares de Colombia, a partir de 12 ítems relacionados con el reporte que ellos hacen de la falta de dinero para la compra de alimentos, para adultos, jóvenes y niños²³. Los resultados muestran que el 59,2% de los hogares colombianos se encontraron con seguridad alimentaria y el 40,8% con inseguridad alimentaria. Del 40% en inseguridad alimentaria, el 26,1% presentó inseguridad leve, el 11,2% moderada y el 3,6% inseguridad severa. También se encontró que la proporción de hogares en inseguridad alimentaria es más alta en el área rural 58,2% que en el área urbana 36,5%.²⁴ Se observó igualmente, que a medida que los hogares tienen un nivel Sisbén más alto, es menor la prevalencia de inseguridad alimentaria²⁵. El 59,4%

²² Se utilizó una adaptación de la propuesta hecha por Wehler, Scott y Anderson en 1992.

²³ Las primeras 7 preguntas se relacionan con la falta de dinero que tuvo el hogar para comprar alimentos durante los últimos 30 días anteriores a la encuesta y por consiguiente el hambre percibida. Las siguientes 5 preguntas son similares, pero se indaga sobre los menores de 18 años.

²⁴ La prevalencia de inseguridad alimentaria en Colombia (40,8%) es inferior a la reportada en hogares de Caracas (64,0%), Sao Paulo en 2004 (61,2%), Bolivia (70,4%) y Burkina Faso (73,0%); similar a la hallada en hogares de Campinas (Brasil) (40,5%) y Ghana (43,8%)

Para Venezuela: Mercado C., Lorenzana P. 2000. *Acceso y disponibilidad alimentaria familiar. Validación de instrumentos para su medición.* Caracas. **Para Sao Paulo y campinas:** Pérez-Escamilla, R, Segall-Correa A M., Kurdian Maranhã L., Sampaio, M. de F., Marín-León, L., Panigassi, G. 2004. "An adapted version of the U.S. Department of Agriculture Food Insecurity module is a valid tool for assessing household food insecurity in Campinas, Brazil". *J Nutr* 134 (8): 1923-8. **Para Bolivia, Burkina y Ghana:** Fanta. 2004. *Measuring Household food insecurity workshop Report.* Fanta. Washington. 15 y 16 de abril.

²⁵ El DNP aplicó una metodología que permitió simular el SISBEN en la ENSIN.

de los hogares categorizados en el nivel 1, el 42,3% en el nivel 2 y el 27,3% en los niveles 3 a 6 presentaron inseguridad alimentaria (ENSIN, 2005).

Otro factor a tener en cuenta, dado que el suministro externo de productos de la canasta básica cada vez tiene una importancia mayor, es el comportamiento del tipo de cambio de la moneda y su efecto sobre la seguridad alimentaria. Si la moneda se devalúa, esto se ve reflejado en un incremento del precio de los bienes importados, que pueden ser alimentos para el consumo humano directamente o insumos para la producción del sector agrícola. Con una alta dependencia del suministro externo, este efecto se traduce en un menor poder adquisitivo, afectando el componente de acceso²⁶.

Por otro lado, los precios principalmente a nivel mayorista (y la distribución detallista de pequeña escala en fresco) no guardan necesariamente relación con los niveles de calidad e inocuidad deseables, ni algún valor agregado como el empaque y la presentación de los alimentos. Respecto a los niveles de calidad, se afirma que aproximadamente el 61% de todos los productos perecederos que llegan a una ciudad como Bogotá van directamente al mercado mayorista sin un control de calidad específico; el 27% va para la industria y el restante 13% a otros mayoristas que surten, de manera propia o mediante *outsourcing*, a las cadenas de supermercados (Luque, Carulla y Asociados S.A. 2002).

En términos de control para la eficiencia y la transparencia en los procesos de comercialización de alimentos, ejercicios recientes para Bogotá revelan, por ejemplo, que a nivel mayorista, diariamente 4.800 agentes distribuyen lo que producen 26.000 agentes rurales a nivel regional (Cundinamarca, Boyacá, Meta y Tolima principalmente). De estos 4.800 agentes, en promedio 3.000 son clandestinos y aquellos inscritos legalmente como arrendatarios o propietarios no son sujetos de ningún control en términos de tarifas, contratos y tiempos (Consorcio CPT-CIPEC: 2004).

²⁶ Según Thomson y Metz (1999), para un análisis completo sobre el efecto del tipo de cambio en la seguridad alimentaria hay que tener en cuenta las siguientes repercusiones, 1) Por el lado de los precios de la canasta alimentaria: a) Cambios en los precios relativos de los alimentos; b) Cambios en los precios de los insumos agrícolas; c) Elasticidad precio de la producción y el suministro alimentario, y 2) Por el lado de la producción y las ventas de productos agrícolas: a) Repercusiones en las ganancias de la producción y la venta de productos en el mercado; b)

Otro aspecto que incide negativamente en los precios de los productos es el alto costo de transporte. En el país, el costo por tonelada/kilómetro se estima en seis centavos de dólar, cuando el estándar internacional es cercano a un centavo²⁷. Esta situación está relacionada con los atrasos en materia vial que tiene el país. Sólo el 14,9% de la red vial está pavimentada y en cobertura de carreteras, Colombia ocupa el penúltimo lugar, con 100 metros por kilómetro cuadrado de superficie, frente al promedio de América Latina, de 118 metros por kilómetro cuadrado²⁸.

Un aspecto que favorece un mayor acceso a los alimentos, son las prácticas de autoconsumo especialmente en las áreas rurales. Al respecto, es importante destacar que el nivel de hambre es levemente más alto en las zonas rurales que en el sector urbano (9% vs 8%, MERPD). De acuerdo con la información por quintiles analizada por la MERPD, en el primer quintil, el 20% de los hogares urbanos sufrió hambre, mientras que sólo el 12% de los hogares rurales enfrentó esta situación. Lo anterior, muestra que en el sector rural, el consumo de alimentos está menos fuertemente ligado al nivel de ingresos, debido a un mayor autoconsumo (MERPD, 2006).

El autoconsumo en las zonas rurales de influencia de las grandes ciudades como Bogotá y departamentos como Antioquia, viene siendo incorporado en las políticas económicas y sociales locales. A nivel central se encuentra el programa Red de Seguridad Alimentaria- RESA, en cabeza de Acción Social, el cual impulsa la siembra de productos alimenticios para su posterior autoconsumo. Mediante este programa se brinda ayuda a la población beneficiada suministrando semillas, plántulas, pie de cría, acompañamiento técnico y cambio de actitud para incentivar el autoconsumo.

Repercusiones en el empleo de los factores y los niveles de salarios (por el efecto sustitución entre bienes comercializables y no comercializables) y c) Repercusiones en el ingreso real.

²⁷ Estévez, M. Mucho más que transporte. Poder 44: 66-67. 2004.

²⁸ CEPAL, Comisión Económica para América Latina. 2004. Análisis e investigaciones. Transporte y comunicaciones. www.eclac.org.

2. Perspectiva de calidad de vida y del bien-estar

c. Consumo

Según los resultados de la ENSIN 2005, se tiene que:

- *La ingesta promedio de energía es más baja en la zona rural, en los niveles 1 y 2 del Sisbén y en las zonas atlánticas, amazonía, orinoquía y pacífica.* La ingesta usual promedio de energía para la población colombiana entre los 2 y los 64 años es de 1.750 Kcal. Es mayor en los hombres (2.019 Kcal.) que en las mujeres (1.511 Kcal.).
- *Más de la tercera parte de la población del país (36%) tiene deficiencia en la ingesta de proteínas.* Esta deficiencia es preocupante en los grupos de 9 a 13 y 14 a 18 años, teniendo en cuenta los picos de crecimiento en hombres y mujeres de estas edades. Las prevalencias de deficiencia más altas se encontraron en las regiones atlántica y pacífica²⁹.
- *La cuarta parte del país ingiere más grasa saturada que la recomendada.* Los departamentos con mayores prevalencias de exceso en el consumo de grasa saturada fueron Guainía, San Andrés y Antioquia. Este problema constituye un factor de riesgo para enfermedades cardiovasculares.
- *La dieta de los colombianos es desbalanceada, en especial en los niveles 1 y 2 del Sisbén y en el área rural.* El 40,5% de las personas consumieron más del 65% de las calorías provenientes de carbohidratos, lo cual es considerado excesivo.
- *La cantidad de verduras y frutas que ingieren los colombianos es muy baja.* La prevalencia de deficiencia de vitaminas A y C es importante en Colombia.
- *Es preocupante la prevalencia de la deficiencia en la ingesta usual de calcio y de zinc en la población colombiana.* Afecta a todas las edades, especialmente a partir de los 9 años, edad en la que se inicia la última etapa del crecimiento y es necesario consumir estos nutrientes para cumplir con los requerimientos fisiológicos.

En Colombia, la práctica de la lactancia materna es considerada tradicional, esto porque el 97% de los niños han sido amamantados alguna vez; sin embargo, no está generalizada de

²⁹ El 56,2% de las personas en Colombia no consume huevos diariamente y el 26,6% no consume ningún producto lácteo.

manera exclusiva hasta los 6 meses de edad. El suministro de agua, jugos y otros alimentos diferentes a la leche humana se hace precozmente, lo cual pone en riesgo la salud y estado nutricional de la infancia.

En Colombia, el promedio nacional de la duración de la lactancia exclusiva mostró cambios significativos para el país al pasar de 0,7 meses a 2,2 meses entre el año 2000 y 2005; de igual forma la duración total pasó de 13,1 a 14,9 meses en este mismo periodo. Sin embargo, estos datos aún distan de las recomendaciones nacionales e internacionales que promueven la lactancia durante los primeros seis meses y continuarla con alimentación complementaria saludable, hasta los dos años o más.

d. Aprovechamiento o utilización Biológica

Dentro de los factores que influyen en el aprovechamiento y utilización biológica se encuentra la actividad física, cuyo mínimo recomendado en jóvenes es de al menos 60 minutos diarios por 5 días a la semana y en adultos al menos 30 minutos diarios por 5 días a la semana. La ENSIN 2005, mostró que a nivel nacional el porcentaje de jóvenes entre 13 y 17 años que cumplen con el mínimo de actividad física recomendado es del 26% y en los adultos de 18 a 64 años del 42,6%. Este porcentaje es mayor en el género masculino entre los adolescentes (27,6% hombres vs 24,2% mujeres), pero en los adultos es más alto en el género femenino (46,4% mujeres vs 38,1% hombres).

La anemia es un problema de salud pública que afecta no solo a la población de estratos socioeconómicos bajos sino en general a los niños, mujeres en edad fértil y gestantes. En Colombia, los resultados de la ENSIN 2005, muestran que la anemia nutricional se presentó en el 33,2% de niñas y niños de 1 a 4 años, frente al 23,1% que se presentó en 1995 (INS-1995). Dentro de este grupo los niños más pequeños son los más afectados (53,2% en niños de 12 a 23 meses). De igual forma, el 37,6% de los niños de 5 a 12 años padece esta enfermedad, así como el 32,8% de las mujeres entre 13 y 49 años y en el 44,7% de las gestantes³⁰. La Región Atlántica es la que presenta mayor prevalencia de anemia en todos los grupos poblacionales.

³⁰ ICBF, Encuesta Nacional de Situación Nutricional - ENSIN- 2005.

La deficiencia de vitamina A ha disminuido durante los últimos años en niños menores de cinco años. Según el estudio nacional de salud de 1995 (Castro, 1998), la prevalencia de deficiencia de vitamina A, en la población de 12 a 59 meses, fue de 14,2%. Según los datos de la ENSIN 2005, esta prevalencia se redujo a 5,9% para el mismo grupo poblacional. Este hecho constituye un problema de salud pública leve, según los parámetros de la OMS (1995).

En el país no se contaba con información sobre los niveles de zinc en niños menores de cinco años a nivel poblacional. La ENSIN 2005 lo incluyó como una de sus variables y los resultados muestran que la prevalencia de deficiencia de zinc en los niños entre 1 y 4 años es de 26,9%³¹. Esta cifra es preocupante considerando las implicaciones de no consumir este mineral en el crecimiento y desarrollo de los niños. El comportamiento de la prevalencia de deficiencia es similar por sexo, estrato socioeconómico y área. La región con la prevalencia de deficiencia más alta es la Pacífica (40,5%).

Frente a las condiciones de saneamiento básico, el Censo de 2005 muestra que a nivel nacional el 83,4% de la población cuenta con servicio de acueducto ya sea público, comunal o veredal, sin soluciones alternativas. Se observa una diferencia marcada entre la zona urbana y rural, 94,3% y 47,1% respectivamente. La cobertura de alcantarillado a nivel nacional es de 73,1%, con 89,7% en la zona urbana y 17,8% en la zona rural (Censo 2005 DANE). En las poblaciones pequeñas y en las zonas rurales aún se presentan problemas de cobertura, de calidad del agua y de continuidad en la prestación del servicio.

3. Eje transversal de calidad e inocuidad

La calidad e inocuidad de los alimentos está afectada en algunos casos por la deficiente calidad de las materias primas, la presencia de microorganismos patógenos y sustancias contaminantes de riesgo para la salud humana, el cumplimiento parcial de las Buenas Prácticas Agrícolas (BPA) y de Manufactura (BPM) en los diferentes eslabones de la cadena agroalimentaria, el deterioro del medio ambiente o por inadecuadas técnicas de manipulación,

³¹ El valor medio de zinc sérico para los niños de 1 a 4 años según la ENSIN fue de 113,4 µg/dL. Se considera deficiencia cuando se encuentra por debajo de 65 µg/dL.

conservación y preparación. Los problemas en la inocuidad de los alimentos son los que ocasionan en la población las Enfermedades Transmitidas por Alimentos (ETA).

Según el Sistema de Vigilancia en Salud Pública -SIVIGILA-, en el año 2005, se notificaron en el país 8.000 casos de Enfermedades Transmitidas por Alimentos (ETA), 6.090 en 2004 y 6.588, en 2003, cifras que van en aumento, probablemente debido a una mejora en el reporte de los casos que se presentan.

A pesar de que las entidades de salud municipales, distritales y departamentales tienen como competencia vigilar y controlar en su jurisdicción la calidad, producción, distribución y comercialización de los alimentos para el consumo humano, son pocos los recursos que se han destinado para este fin. Contribuyen a esta situación los marcos regulatorios inapropiados, la escasez de personal para inspeccionar, equipamientos inadecuados, una frágil capacidad institucional de la mayoría de los municipios y los departamentos, la desvinculación entre los sectores de alimentación y salud, y una débil coordinación entre el nivel central y las entidades de salud de los entes territoriales³².

Para el Ministerio de la Protección Social “otro hecho importante que afecta la gestión en materia de inocuidad es que no se ha logrado una adecuada integración de los actores de las cadenas productivas, en especial de los pequeños productores tanto del sector primario como el de transformación, impidiendo el desarrollo equitativo de cada eslabón y con ello la aplicación del enfoque integral y preventivo relativo a la inocuidad de alimentos que hoy es reconocido en el mundo”³³.

Un aspecto importante de evaluar, que influye en la inocuidad, es el estatus sanitario agroalimentario. En el diagnóstico del Conpes 3375 de *Política nacional de sanidad agropecuaria e inocuidad de alimentos para el sistema de medidas sanitarias y fitosanitarias*, se estableció que Colombia presenta serias dificultades para asegurar el estatus sanitario de su producción e industria agroalimentaria, tanto en fresco como procesada.

³² Ministerio de la Protección Social y otros. Lineamientos para una Política de Inocuidad Agroalimentaria. Versión preliminar. 2004.

³³ Ibid

4. El impacto de la situación de seguridad alimentaria y nutricional sobre la población y el problema institucional

Problemas de malnutrición. El origen de la malnutrición es multifactorial, intervienen factores genéticos, ambientales, culturales, sociales, económicos, psicológicos, entre otros. Por esta razón, aunque los datos de malnutrición se pueden ubicar en el componente de uso y aprovechamiento, se debe tener en cuenta que es un dato “resultado” y que guarda alguna relación con la situación actual en los componentes arriba explicados.

La desnutrición es una condición patológica inespecífica que puede ser reversible o no, ocasionada por la carencia de múltiples nutrientes, derivada de un desequilibrio provocado por un insuficiente aporte de energía, un gasto excesivo, o la combinación de ambos, que afecta en cualquier etapa del ciclo vital, en especial a lactantes y niños.

La evolución de los niveles de desnutrición en niños menores de cinco años muestra que la desnutrición crónica (baja talla para la edad) ha disminuido paulatinamente con los años, hasta alcanzar 12% en 2005. Por su parte, la desnutrición global, determinada por bajo peso para la edad, también ha venido en descenso en los últimos años, aunque entre 2000 y 2005 tuvo un incremento leve pero no significativo. Finalmente, la desnutrición aguda, o sea poco peso para la estatura, ha mostrado un comportamiento irregular a través del tiempo, pues en el año 2005 subió a los niveles que se tenían en 1995, posiblemente, por incremento en la desnutrición leve (ENDS, 2005). Dentro del grupo de niños de 5 a 9 años, el 12,6% presenta desnutrición crónica, el 5,4% desnutrición global y el 1,1% desnutrición aguda (ENDS, 2005).

Tabla 1. Evolución de la desnutrición en menores de cinco años

Niveles de desnutrición	Zona	1986	1995	2000	2005
Crónica (Talla para la edad)	Total	16.6	15.0	13.5	12.0
	Urbana		12.5	10.8	9.5
	Rural		19.1	19.4	17.1
Global (Peso para la edad)	Total	10.1	8.4	6.7	7.0
	Urbana		6.6	5.7	5.6
	Rural		11.4	8.9	9.7
Aguda (Peso para la talla)	Total	2.9	1.4	0.8	1.3
	Urbana		1.0	0.7	1.2
	Rural		2.1	1.0	1.3

Fuente: Profamilia. Encuesta Nacional de Demografía y Salud 2005.

En relación con otros países de América Latina, Colombia se encuentra en una posición intermedia en desnutrición crónica para menores de 5 años, con niveles muy similares a Argentina (12,9%), Uruguay y Venezuela (12,7%); por encima de países como Chile (1,6%), Brasil (10,5%), Costa Rica (6,1%), Jamaica (5,9%); y por debajo de países como México (17,8%), Ecuador (26%), Perú (25,2%) y Bolivia (25,6%) (UNICEF, 2003).

A nivel departamental según la ENDS 2005, el que presenta un mayor porcentaje de desnutrición crónica total es La Guajira con 24,7%, seguido de Boyacá con 23,3% y Nariño con 20%. En lo relacionado a desnutrición aguda total, el mayor porcentaje lo tiene Vaupés con 4,1% y le siguen Guainía y Putumayo con 4%. Finalmente, en desnutrición global total, nuevamente La Guajira detenta el mayor porcentaje con 15,5%, le sigue Boyacá con 12,2% y Córdoba con 12%.

En Colombia, para el año 2004 la proporción de niños con bajo peso al nacer (menos de 2500 gr.) era de 7,9%. (MPS, Situación de salud en Colombia, 2006).

e. Problemas de institucionalidad e información

La evaluación del PNAN en el año 2003 evidenció algunas falencias en la ejecución del mismo, entre ellos la débil institucionalidad.

La problemática descrita muestra que en la seguridad alimentaria y nutricional intervienen múltiples instituciones³⁴, agentes y actores, con intereses y perspectivas diferentes. Por ello las exigencias institucionales (marco organizacional, de gestión y reglas de juego) se convierten en sustantivas para el logro de los objetivos y metas de política. En el tema de SAN intervienen los Ministerios de la Protección Social, Agricultura y Desarrollo Rural, Educación Nacional, Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, Transporte, el ICBF, el DNP, el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural (INCODER), el Instituto Nacional de Vigilancia de Medicamentos y Alimentos (Invima), el Instituto Nacional de Salud (INS), el Instituto Colombiano Agropecuario (ICA), las Entidades Territoriales y sus secretarías, las agremiaciones y las agencias internacionales.

Una de las principales restricciones para el logro de la SAN ha sido la inexistencia de una instancia de alto nivel que logre vincular a todos los sectores y niveles que intervienen en su planeación, desarrollo, seguimiento y evaluación, cada uno desde sus competencias, y que lidere y coordine las acciones derivadas en el tema, establezca lineamientos de política y normativos y articule la seguridad alimentaria y nutricional con otras políticas públicas, tales como la de pobreza.

Desde la perspectiva de las reglas formales de mercado, el diseño institucional tiene las competencias definidas. El Estado regula, inspecciona, vigila y controla. Sin embargo la gestión y la intervención del Estado es deficiente, dado que por ejemplo: 1) no existe información que permita determinar distorsión de los precios añadidos en la cadena alimentaria; 2) los mercados que se configuran en la comercialización e intermediación de los mismos no se encuentran monitoreados; y 3) la debilidad del orden nacional y territorial en los aspectos sanitarios y la distribución inadecuada de algunas competencias, dificulta la vigencia del necesario estatus único nacional y genera la aplicación desigual de las políticas, directrices y medidas sanitarias. Estos aspectos inciden y potencian las fallas de mercado, el control de precios y la calidad de los alimentos.

³⁴ Entendida como las reglas formales e informales normalmente aceptadas que condicionan el uso y comportamiento (mercado, normas, colectivos, Estado, entre otros)

Otro factor que interviene es el deficiente seguimiento y evaluación de los planes y programas de SAN, porque no existe unificación de criterios de medición ni estandarización de metas e indicadores. La información es dispersa y desactualizada, y los sistemas de información no aportan insumos relevantes para la toma de decisiones y para la elaboración de líneas de base.

Respecto al problema de información, el análisis de los datos disponibles en SAN, permiten evidenciar algunas deficiencias, tanto en la cobertura como en la calidad³⁵. Se identifica una limitada capacidad de seguimiento estadístico periódico nacional y territorial, falta de integración en una visión completa de la problemática, y multitud de fuentes de información³⁶. En cuanto a la cobertura de la información, se puede decir que a nivel nacional se presentan vacíos importantes en los siguientes temas: calidad e inocuidad, convenios o contratos de comercialización, formas asociativas para la producción y la comercialización, ejecución de prácticas de agricultura limpia, infraestructura productiva, comercial y de servicios de apoyo, existencia de planes de contingencia, entre otros.

IV. IV. POLÍTICA NACIONAL DE SEGURIDAD ALIMENTARIA Y NUTRICIONAL

La seguridad alimentaria y nutricional (SAN) determina en gran medida la calidad de vida de la población de un país, e involucra aspectos fundamentales de la macroeconomía, la política, la salud, la educación, la cultura, el medio ambiente, la alimentación, la nutrición, entre otros. Estos aspectos deben ser intervenidos desde perspectivas intersectoriales e interdisciplinarias en distintos ámbitos: individual, familiar, local, nacional e internacional. Es por ello que su abordaje requiere de la participación de varios sectores mediante un trabajo articulado. En este contexto, el país debe considerar la SAN como un asunto de Estado y de seguridad nacional.

³⁵ Esta información se obtuvo del análisis elaborado en el documento “El Sistema de seguimiento y evaluación”, Rivero María del Pilar. Unidad de Gestión de los Proyectos TCP/COL/3003/ COL y UTF/COL/028/COL. FAO, Bogotá 2006.

³⁶ Sistema de Información de Precios del Sector Agropecuario –SIPSA; Sistema de Inteligencia de Mercados -SIM-; Sistema de Información del Sector Agropecuario y Pesquero Colombiano -SISAC-; Estadísticas de comercio exterior; Encuesta de calidad de vida 2003. DANE; Encuesta Continua de Hogares; Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos; Encuesta Nacional de Demografía y Salud – Profamilia.; Encuesta Nacional de la Situación Nutricional (Ensin) – 2005; Sistema de Estadísticas Vitales; Sistema de Seguimiento Nutricional ICBF; El Sistema de Vigilancia Alimentaria y Nutricional – SISVAN; y el SIVIGILA.

La Política está dirigida a toda la población colombiana, y requiere de la realización de acciones que permitan contribuir a la disminución de las desigualdades sociales y económicas, asociadas a la inseguridad alimentaria y nutricional, en los grupos de población en condiciones de vulnerabilidad.

Por este motivo, se priorizarán acciones hacia los grupos de población más vulnerables, como son los desplazados por la violencia, los afectados por los desastres naturales, los grupos étnicos (indígenas, afrocolombianos, raizales, gitanos); los niños, las mujeres gestantes y las madres en lactancia, y los grupos de personas y campesino de más bajos recursos.

1. Principios orientadores

Se enmarcan en los derechos fundamentales establecidos en la Declaración Universal de los Derechos Humanos, en los principios establecidos en la Constitución Política de 1991, en los pactos y convenios internacionales que ha aprobado el Estado colombiano y bajo la perspectiva que la prescripción por parte del Estado y sus ejecutorias buscan, en un contexto de sostenibilidad, garantizar los derechos fundamentales, económicos y sociales y promover los deberes. Los principios están dirigidos a la estructuración de acuerdos sociales entre el Estado, la sociedad y la familia, que motivan a la acción de los diferentes actores públicos y privados, para garantizar la seguridad alimentaria y nutricional de la población. La política, los programas y las acciones deben contemplar de forma integral el ciclo vital y productivo de las familias y personas.

- a. Derecho a la alimentación.** La Política promueve la garantía del derecho a la alimentación para la población en general y en especial para sujetos de especial protección. Estar bien alimentado es decisivo para la libertad y el ejercicio de otros derechos. El hambre es un atentado a la libertad, de tal magnitud, que justifica una política activa orientada a garantizar el derecho a los alimentos.
- b. Equidad Social.** La Política propende por la justicia social y la inclusión de grupos poblacionales con mayores niveles de vulnerabilidad, por condiciones de edad, género,

ingresos, etnias, desplazamiento y discapacidad, así como la equiparación de oportunidades entre los territorios del país.

- c. Perspectiva de Género.** La Política promueve la igualdad entre hombres y mujeres brindando las mismas posibilidades de acceso a recursos productivos, servicios y oportunidades frente a las responsabilidades y roles en la seguridad alimentaria y nutricional³⁷.
- d. Sostenibilidad.** La Política requiere que se garantice su permanencia y proyección en el tiempo, para ello es necesario asegurar los recursos técnicos, financieros, administrativos, institucionales y humanos. En su aplicación no se comprometerá la supervivencia y calidad de vida de las futuras generaciones. Además, se respaldarán los esfuerzos para superar los problemas ambientales críticos que afectan la seguridad alimentaria y nutricional, tales como el cambio climático del planeta, la pérdida de la biodiversidad, la deforestación, la degradación y desertificación de tierras, la utilización inadecuada de agroquímicos y el crecimiento demográfico.
- e. Corresponsabilidad.** Para lograr la seguridad alimentaria y nutricional de la población colombiana, se requiere el compromiso y la concurrencia de la familia, la sociedad y el Estado. Los organismos internacionales, la industria, los gremios, la academia, entre otros, juegan un papel fundamental en la ejecución de la política. Es indispensable que el acuerdo social que se propone involucre a todos los colombianos, de manera que en el país, existan compromisos locales y regionales alrededor de la SAN en forma permanente, y que todos los actores sociales asuman con confianza, optimismo y certeza, su responsabilidad, con la seguridad de que no sólo participan en la solución conjunta de un gran problema social, sino que se garantiza la seguridad alimentaria y nutricional en su entorno y se hace un formidable aporte al desarrollo del país.
- f. Respeto a la identidad y diversidad cultural.** Definida como el derecho de los pueblos a producir sus alimentos respetando la identidad cultural y la diversidad de los modos de

³⁷ A nivel de la familia, la condición de la mujer ha demostrado ser la variable más importante en lo que respecta a reducir la malnutrición.

producción, de consumo y la comercialización agropecuaria, fortaleciendo los mercados locales. No significa autosuficiencia plena o la desaparición del comercio agroalimentario internacional, sino que defiende la opción de formular aquellas políticas y prácticas comerciales que mejor sirvan a los derechos de la población a disponer de una producción agropecuaria nutritiva, sana y ecológicamente sustentable.

2. Objetivos

Objetivo general

Garantizar que toda la población colombiana disponga, acceda y consuma alimentos de manera permanente y oportuna, en suficiente cantidad, variedad, calidad e inocuidad.

Objetivos específicos

- Articular los diferentes programas, proyectos y acciones inter e intra sectoriales, en el marco del Sistema de Protección Social y de la promoción social, para lograr un mayor impacto de la política en la población, en especial sobre la más vulnerable y en mayor riesgo.
- Promover e incentivar la producción nacional de alimentos de la canasta básica de manera sostenible y competitiva, que permita garantizar el suministro permanente y estable de los alimentos a la población colombiana y participar en el comercio exterior.
- Crear las condiciones para que la población colombiana, en particular los grupos de población en condiciones de vulnerabilidad, tenga acceso como mínimo a los alimentos de la canasta básica, que le permita satisfacer las necesidades alimentarias y nutricionales. De la misma manera, desarrollar competencias para impulsar la producción para autoconsumo y para generación de ingresos.

- Garantizar a la población colombiana, en situación de inseguridad alimentaria y nutricional, el acceso físico a los alimentos, o los medios para acceder a ellos, especialmente a la población afectada por desastres naturales y antrópicos.³⁸
- Crear condiciones para un mejor desarrollo educativo contribuyendo al rendimiento escolar de los estudiantes, a su asistencia regular a la escuela y permanencia en el sistema educativo.
- Promover hábitos y estilos de vida saludables que permitan mejorar el estado de salud y nutrición de la población, y prevenir la aparición de enfermedades asociadas con la dieta.
- Mejorar el acceso y la calidad de los servicios en salud, saneamiento básico, agua potable y energía, que permitan una mejor utilización y aprovechamiento biológico de los alimentos.
- Asegurar la calidad y la inocuidad de los alimentos.
- Desarrollar y fortalecer la institucionalidad para la seguridad alimentaria y nutricional en los diferentes niveles de gobierno.

3. Estrategias

Para el abordaje de la problemática en torno a la seguridad alimentaria y nutricional esta Política plantea algunas estrategias encaminadas a su intervención desde la producción hasta el aprovechamiento biológico de los alimentos:

- **Desarrollo institucional.** La seguridad alimentaria y nutricional requiere de una estructura institucional moderna, multisectorial y dinámica que garantice eficiencia y eficacia en la orientación, la coordinación, la planeación, el seguimiento y la evaluación de las políticas y programas.

³⁸ Los desastres antrópicos están dados por desplazamiento forzoso, violencia social, etc.

La estrategia consiste en fortalecer, sensibilizar y desarrollar una estructura institucional local, regional y nacional, de tal manera que constituya un sistema institucional articulado para la SAN, que facilite la elaboración y ejecución de planes y programas quinquenales de seguridad alimentaria y nutricional, en armonía con esta Política. Esta estructura deberá crear las condiciones para que las comunidades participen en el diseño de los programas y proyectos y se apropien de ellos, y asimismo, para que se genere una conciencia nacional, y una visión sobre la necesidad de contar de manera permanente con programas de seguridad alimentaria y nutricional y de lucha contra la pobreza en todos los niveles territoriales.

La estrategia contempla el diseño y aplicación de normas, de reglas de juego, la generación de incentivos, el fortalecimiento y desarrollo de las organizaciones públicas y privadas pertinentes a la seguridad alimentaria y nutricional, entre ellas la organización de los consumidores en los ámbitos locales y regionales, y la creación de condiciones de confianza para la implementación de las políticas, los acuerdos y alianzas.

- **Planes territoriales de seguridad alimentaria y nutricional.** La implementación de la Política se realizará mediante el Plan Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (PNSAN), planes y programas departamentales, municipales, distritales o regionales de seguridad alimentaria y nutricional, que garanticen su continuidad en armonía con esta Política, y se expresen en los planes de desarrollo, planes de inversión y los planes de acción de cada entidad. Tanto el PNSAN como los territoriales se deben ajustar y actualizar para que estén acordes con los planes de desarrollo y las políticas de cada gobierno. Igualmente, los planes y programas de seguridad alimentaria y nutricional deben estar en armonía con los Planes de Ordenamiento Territorial -POT-³⁹.

- **Focalización.** Los diseñadores y ejecutores de los planes y programas del orden nacional y territorial deberán contemplar en el diseño y puesta en marcha de los planes y

³⁹ Los Planes de Ordenamiento Territorial son el instrumento básico del planeamiento físico, jurídico y económico del territorio. Por esta razón, es necesario que cualquier acción o plan territorial relacionado con seguridad alimentaria se rija por los mismos principios y disposiciones del POT municipal, para no ir en vías distintas.

programas, la aplicación de criterios de entrada, permanencia y egreso de las familias, conforme al Conpes Social 100 de 2006.

- **Alianzas estratégicas.** El abordaje de la seguridad alimentaria y nutricional requiere la articulación de los distintos sectores involucrados, mediante la conformación de alianzas, resultado de un proceso de concertación pública y privada en los niveles local, regional, nacional e internacional. Estas alianzas contemplan la planeación y ejecución de programas o proyectos para promover el desarrollo rural y urbano, generar condiciones para el acceso de los pobladores a los bienes y servicios básicos, a los factores productivos y a la canasta básica de alimentos.

Las alianzas contribuirán a fortalecer los programas o proyectos en educación, salud y fortalecimiento de la asistencia alimentaria para grupos vulnerables utilizando diversos mecanismos como los bancos de alimentos, bonos alimentarios, comedores populares y similares.

- **Participación comunitaria y ciudadana.** La participación comunitaria es indispensable para el logro de los objetivos de la Política; se requiere la apropiación de la misma por parte de los ciudadanos y los sectores sociales y su empoderamiento en los diferentes ámbitos con el fin de hacer realidad el derecho a la alimentación.

Esta estrategia promueve la sensibilización entorno a la inseguridad alimentaria y nutricional, la conformación de redes comunitarias y el ejercicio del control social. Se fomentará la participación ciudadana para la ejecución de la política mediante su vinculación desde la planeación hasta el desarrollo, seguimiento y evaluación de planes y acciones, acorde a lo establecido en el artículo 103 de la Constitución Política de Colombia.

- **Información, educación y comunicación.** Promoción de la seguridad alimentaria y nutricional en el sistema educativo formal e informal para mejorar las prácticas de producción, alimentación, nutrición, salud, higiene, manipulación y preparación de

alimentos. Se estructurará una red de comunicaciones para la divulgación masiva de información sobre alimentación y nutrición a la población, que permita orientar la decisión de compra y consumo de productos alimenticios.

Actualización y difusión permanente de instrumentos de programación y orientaciones alimentarias y nutricionales, como la tabla de composición de alimentos colombianos, las recomendaciones de energía y nutrientes, y las guías alimentarias para la población colombiana.

- **Seguimiento y Evaluación.** El seguimiento y evaluación se consideran fundamentales para el logro de los objetivos propuestos en la Política de SAN a fin de que aporte elementos para el análisis de la situación a nivel nacional y territorial.

Parte del proceso de apropiación social de la SAN implican el establecimiento y desarrollo de la cultura en favor de la disponibilidad permanente de información acerca del avance de los compromisos sociales, planes, programas y proyectos, de manera que los ciudadanos, los medios de comunicación, la academia, las organizaciones sociales, los tomadores de decisiones etc., puedan participar, analizar y expresarse para que se ajusten a los objetivos acordados. Para tal efecto, es necesario el establecimiento y desarrollo de un sistema de seguimiento, evaluación y control. Es indispensable el fortalecimiento, ampliación, y articulación de los sistemas, estructuras y de las fuentes de información oportunas y veraces, a nivel nacional y territorial, a fin de que orienten los procesos de evaluación y la toma de decisiones de todos los actores relacionados con la SAN.

Es necesario apoyar el proceso de evaluación con un Observatorio Nacional de SAN independiente de las entidades ejecutoras, que tenga incidencia en la reformulación de la política y en el seguimiento de sus resultados sociales.

Adicionalmente se establecerán mecanismos de control social, para lo cual se debe contar con un sistema de difusión de sus resultados que permita al Gobierno y a los ciudadanos evaluar el avance en los diferentes ejes de la Política así como los recursos asignados.

Para esto se debe vincular organizaciones de la sociedad civil en el nivel territorial, medios de comunicación, iglesia, academia, veedurías, grupos o mesas de seguridad alimentaria y nutricional que existen actualmente en algunos departamentos.

4. Líneas de política

Con el propósito de estructurar las acciones tendientes al logro de la seguridad alimentaria y nutricional, se establecieron 9 líneas de política, que se interrelacionan y complementan entre sí.

4.1 Estabilidad en el suministro y desarrollo del mercado agroalimentario

Se orienta a tomar las medidas adecuadas para garantizar la estabilidad en el suministro de alimentos, así como la disponibilidad suficiente y oportuna de los mismos, de forma tal que se contribuya al desempeño eficiente de los mercados agroalimentarios y a la protección de los ingresos de los productores que se vean afectados por la fluctuaciones de los mercados. Para esto, el sector agropecuario contará con instrumentos especiales de apoyo para impulsar la producción competitiva, compensar la pérdida de ingresos de los agroproductores cuando así lo requieran, e incentivar el almacenamiento en periodos de excedentes de producción nacional. Así mismo, para garantizar el abastecimiento nacional se establecerá el mecanismo de contingentes de importación con arancel preferencial, que conduzca a estabilizar el suministro agroalimentario. En lo concerniente a la política comercial internacional del país, en el marco de las negociaciones, se deberán adoptar medidas específicas tendientes, por un lado, a evitar las exportaciones de alimentos que pongan en riesgo la seguridad alimentaria y nutricional del país, y por otro, a garantizar un volumen mínimo de producción nacional destinado a mantener el abastecimiento interno de alimentos, teniendo en cuenta los compromisos previamente adquiridos por Colombia en el ámbito internacional.

Para lo anterior, El MADR y el Departamento Nacional de Planeación (DNP) definirán una serie de criterios técnicos para la selección de un grupo de alimentos de la canasta básica de alimentos, y los procedimientos y condiciones mediante los cuales se aplicarán los instrumentos mencionados. El grupo de alimentos definido deberá otorgar especial atención a los insumos que

garanticen la producción y suministro de proteína animal (como embriones, entre otros) para consumo nacional.

En relación con la estabilidad en la oferta de alimentos y el desarrollo del mercado agroalimentario, el MADR continuará apoyando a las Superintendencia de Industria y Comercio (SIC) para que lleve a cabo los procesos de investigación y tome las medidas correspondientes, cuando se determine que existen fallas en el funcionamiento de los mercados agroalimentarios, especialmente si se está lesionando al consumidor final. De igual manera, el MADR apoyará a la SIC en estos mismo procesos para el mercado de insumos agropecuarios, buscando así regular los costos de producción, de forma tal que se favorezca la producción eficiente y la reducción de los precios de los alimentos, especialmente los de la canasta básica.

Por su parte, las entidades territoriales contribuirán al mejoramiento de los sistemas de comercialización de los pequeños y medianos productores. Para esto, con el apoyo del Gobierno Nacional, se implementarán instrumentos que faciliten el acceso a sistemas de información veraz y oportuna, y a tecnologías que les permitan mejorar su eficiencia productiva y una mejor integración entre los diferentes agentes de la cadenas, de forma tal que se promueva la comercialización de alimentos en condiciones favorables y la reducción los márgenes de intermediación entre los pequeños y los comercializadores.

Así mismo, las entidades territoriales fomentarán la creación de redes de seguridad alimentaria y nutricional, con el fin de incidir en el acceso y en los precios de los alimentos. Para esto, es preciso crear sistemas de abastecimiento que encadenen la producción con la demanda. De igual manera, las redes deberán tener en cuenta los programas de alimentación y nutrición que ofrezca el Estado.

4.2. Impulso a las formas asociativas y empresariales para la generación de empleo e ingresos que contribuyan a la disponibilidad y acceso a los alimentos

Se orienta a impulsar la asociación de pequeños y medianos productores con una visión productiva y social, facilitando su integración vertical y fomentando la especialización de la

producción competitiva que genere empleo e ingresos estables y de calidad, en consideración a las características socio-culturales de los productores.

Esto se dará mediante la articulación de políticas y acciones institucionales, y la integración de los diferentes instrumentos de las políticas de fomento de la producción agroalimentaria, y la promoción y fortalecimiento de las acciones de las entidades territoriales y sus comunidades.

4.3. Mejoramiento de la capacidad para acceder a los factores productivos a la población vulnerable.

Busca facilitar a la población con mayor vulnerabilidad el acceso a los factores productivos requeridos para vincularlos a actividades económicas locales. Para esto es indispensable la articulación de las acciones institucionales y la integración de los diferentes instrumentos de la política nacional de fomento de la producción agropecuaria y no agropecuaria, de forma tal que promueva y fortalezca las acciones de las entidades territoriales y sus comunidades.

Se definen como factores productivos: capital (recursos naturales -tierra, agua- y recursos financieros), trabajo (mano de obra) y conocimiento (capacitación y asistencia técnica).

4.4. Garantía de Acceso a los Alimentos

Se encamina a la protección de la canasta básica, mediante la creación de las condiciones para que exista una libre competencia (sana y justa), la adopción de medidas que disminuyan el efecto de los impuestos indirectos y otras contribuciones sobre los precios de los alimentos, y la implementación de sistemas de información y orientación al consumidor sobre composición óptima de la dieta al menor costo.

De otra parte promueve el fortalecimiento y adecuación de los programas de asistencia alimentaria mediante la vinculación de estos a minicadenas de abastecimiento de alimentos, mayor articulación de las ofertas nacionales con las iniciativas de los entes territoriales, del

sector privado y de las comunidades, conformación de bancos territoriales de alimentos, producción para el autoconsumo y acciones de responsabilidad social. Se diseñarán alternativas que involucren a las comunidades a partir de sus capacidades, potencialidades y necesidades, para dejar capacidad instalada en las entidades territoriales y dar sostenibilidad a las acciones adelantadas.

Será prioritario que el Gobierno Nacional diseñe mecanismos de orden económico y social que funcionen como apoyos o ayudas, permitiendo mitigar y superar los efectos negativos que generen las distorsiones graves de los mercados sobre los precios de los alimentos. Particularmente, estos mecanismos deben operar cuando existan restricciones graves al acceso de los alimentos de la canasta básica, como consecuencia de eventos como los desastres naturales o antrópicos, el impacto de las condiciones climáticas u otros relacionados con altas volatilidades en los mercados de los alimentos.

4.5. Promoción y protección de la salud y la nutrición, y fomento de estilos de vida saludable

Se articulará la seguridad alimentaria y nutricional como componente del Sistema de Protección Social, y con las acciones prioritarias en salud pública que buscan mejorar la situación nutricional de la población, especialmente de los grupos más vulnerables, como los niños y niñas (primera infancia, infancia y adolescencia), mujeres gestantes, madres en lactancia, adultos mayores, desplazados y grupos étnicos.

Se gestionará la ampliación de cobertura y calidad de los servicios de promoción, prevención y atención en salud, con el fin de contribuir a la seguridad alimentaria y nutricional de la población, especialmente en lo que respecta al mejor aprovechamiento de los alimentos.

Se articularán los programas de seguridad alimentaria y nutricional con otras acciones prioritarias en salud pública, como salud sexual y reproductiva, promoción de estilos de vida saludables, prevención y control de enfermedades crónicas no transmisibles, reducción de enfermedades infecciosas inmunoprevenibles prevalentes de la infancia. Se promoverá la

articulación de la Política de Seguridad Alimentaria y Nutricional con las políticas de primera infancia, salud mental, en plan de infancia y adolescencia, entre otros.

Se realizará seguimiento y evaluación de las estrategias para prevenir y controlar las deficiencias de micronutrientes (suplementación, fortificación, educación para diversificación de la dieta); teniendo en cuenta los resultados de estudios e investigaciones, se revisará la necesidad, la posibilidad y la pertinencia de ampliar o modificar las estrategias de los programas existentes. Así mismo, se fortalecerá el sistema de garantía de la calidad de los alimentos fortificados con micronutrientes.

Se fortalecerán y crearán nuevos Centros de Recuperación Nutricional, como una estrategia de choque y de impacto en los departamentos que por su situación lo ameriten. El Ministerio de la Protección Social y el ICBF expedirán los lineamientos para el funcionamiento de los mismos.

Se adelantarán acciones de promoción, protección y apoyo a la práctica de la lactancia materna exclusiva durante los 6 primeros meses de vida y con alimentación complementaria adecuada hasta los 2 años de edad, así como la protección y fomento de estilos de vida saludables, mediante acciones de educación alimentaria y nutricional para motivar a las personas a elegir los alimentos más apropiados de su dieta a fin de que reduzcan las enfermedades relacionadas con la alimentación y potencien factores protectores que inciden en su estado nutricional.

Se fomentará la práctica de actividad física en los distintos ámbitos (educativo, laboral, familiar, comunitario), como una forma de mantener la salud y de mejorar la calidad de vida.

Finalmente se continuará promoviendo el programa de “Lavado de Manos” del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, el cual tiene como objetivo implementar una campaña para la promoción del hábito de lavado de manos.

4.6. Mejoramiento de los servicios públicos, saneamiento ambiental y entornos saludables.

Esta Política se desarrollará en armonía y coordinación con los programas del Viceministerio de Agua y Saneamiento: (i) Planes Departamentales de Agua y Saneamiento y (ii) Saneamiento para Asentamientos en el marco del programa de Mejoramiento Integral de Barrios, con el fin de contribuir a mejorar las condiciones de salud y saneamiento básico, que permitan el aprovechamiento biológico de los alimentos y un adecuado estado nutricional de las personas, en especial de la primera infancia.

Igualmente, buscará el mejoramiento de los entornos o ambientes físicos y sociales con el fin de hacerlos más sanos y amigables al ser humano para que propicien y protejan la seguridad alimentaria y nutricional, con la implementación y fortalecimiento de estrategias como escuelas, viviendas y municipios saludables, saneamiento básico de viviendas, espacios libres de humo, entre otras.

4.7. Aseguramiento de la calidad e inocuidad de los Alimentos

Se continuará con la implementación de la Política Nacional de Sanidad Agropecuaria e Inocuidad de Alimentos, la cual tiene un carácter integral y cubre todos los alimentos, tanto en fresco como procesados, definida mediante los Conpes 3375 y 3376 de 2005, y 3458 y 3468 de 2007, y las demás determinaciones que establezcan las autoridades nacionales y territoriales competentes.

Se fortalecerán los sistemas de vigilancia y control sanitario y de vigilancia epidemiológica, en coordinación con todos los entes responsables. Se fomentará el control social, fortaleciendo las ligas de consumidores y las veedurías ciudadanas.

Se crearán las condiciones para una adecuada información y orientación a los consumidores, que les permita tomar las mejores decisiones de compra y consumo de productos alimentarios. Exigencia de etiquetado y publicidad que proporcione a los consumidores información esencial y precisa para elegir con conocimiento de causa.

4.8. Desarrollo científico y tecnológico de los 5 ejes de la seguridad alimentaria y nutricional

Se definirán las prioridades de investigación en los 5 ejes de la seguridad alimentaria y nutricional, que permitan conocer la situación de la misma en aspectos generales y/o específicos, orienten su abordaje, permitan el seguimiento y la evaluación y la implementación de nuevas tecnologías. Las prioridades en investigación serán definidas por las entidades competentes en cada uno de los ejes de la política conjuntamente con la Comisión Intersectorial de Seguridad Alimentaria y Nutricional, y se contará para tal fin con el apoyo de Colciencias.

4.9. Desarrollo de las capacidades, potencialidades y competencias humanas

Dirigida a la promoción y desarrollo de las capacidades y potencialidades de la población, bien como agentes externos, integrantes de las cadenas agroalimentarias o como integrantes de grupos sociales que apoyan o se benefician de la política.

Busca el fomento de programas de formación en diferentes áreas de la seguridad alimentaria y nutricional que incrementen y/o cualifiquen el nivel de conocimiento de los profesionales y de la comunidad en general en distintas áreas y favorezcan el desarrollo de propuestas acordes con los avances y la problemática del país, involucrando a las entidades competentes. Incorpora componentes de educación nutricional y formación de capital social y humano en los programas de dotación de activos para la población en condición de vulnerabilidad, intercambio de experiencias, fomento de la seguridad alimentaria y nutricional en la educación formal e informal, entre otras.

5. Estructura Institucional

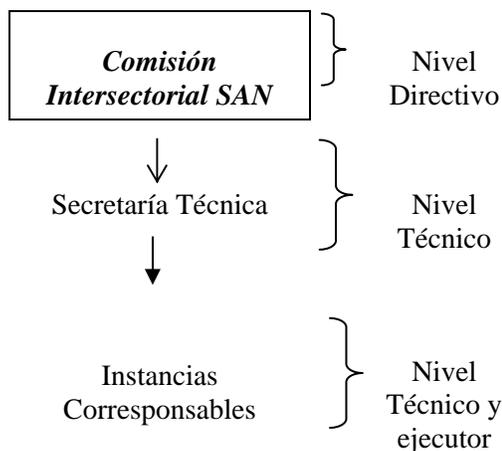
Dada la magnitud y el alcance de esta Política, se contará con una Comisión Intersectorial de Seguridad Alimentaria y Nutricional (CISAN), en la que será necesaria la participación y el compromiso de todas las entidades que de una u otra manera están involucradas en el logro de la seguridad alimentaria y nutricional. El objeto de esta Comisión es dirigir y coordinar la Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional, y servir como instancia de concertación entre

los diferentes agentes de la misma, de armonización de políticas entre los diferentes sectores involucrados y de seguimiento a las decisiones tomadas en el marco de la Política de SAN.

La CISAN estará conformada por los Ministerios de la Protección Social, Agricultura y Desarrollo Rural, Comercio, Industria y Turismo, Educación Nacional, Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, el Departamento Nacional de Planeación, la Agencia Presidencial para la Acción Social y el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar. Los Ministros y Directores solo podrán delegar su participación en los Viceministros o Subdirectores según corresponda.

La Comisión contará con el apoyo de una Secretaría Técnica, la cual será definida anualmente. Esta secretaría será la encargada de articular las iniciativas y acciones técnicas y políticas que surjan en la Comisión, las que surjan entre este y las entidades corresponsables y asesoras (en doble vía), y de brindar apoyo a las entidades territoriales.

La Comisión estará presidida de manera rotativa por el Ministerio de la Protección Social y el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. La Comisión deberá reunirse dentro de los dos meses siguientes a la expedición de este documento Conpes Social para definir su propio reglamento interno, en el que como mínimo se deberá determinar la presidencia, la secretaría técnica y los equipos técnicos funcionales intersectoriales. La Comisión podrá invitar a otros Ministerios o actores para que hagan parte de ella, si así lo considera pertinente. Su estructura funcional será:



La Comisión establecerá los mecanismos e instrumentos de seguimiento, evaluación e intercambio de experiencias sobre SAN, la cual contará con un Observatorio de Seguridad Alimentaria y Nutricional que propiciará la unificación de criterios de medición y la estandarización de indicadores en los ámbitos local, regional y nacional.

6. Metas de política en el PNSAN

El PNSAN deberá establecer, como mínimo las siguientes metas concretas:

- a. Aumentar la cobertura de los niños y niñas de 6 meses a 5 años de edad beneficiados con el programa de desayunos infantiles a 1.306.074 (acum.) en 2010. Línea de base: 1.006.640 en 2006 (acum.)
- b. Lograr que en los establecimientos educativos oficiales que atiendan mayoritariamente a la población pobre y vulnerable, según lo defina el Sisben, se alcance la cobertura universal con programas de alimentación escolar en 2015.⁴⁰
- c. Mantener la cobertura de Adultos mayores beneficiados con complemento alimentario. Línea de base 2006: 395.925 Meta 2010: 400.000
- d. Reducir la desnutrición global de niños y niñas menores de 5 años a 4.9% en 2010 y a 2.1% en 2015, a nivel nacional. Línea de base 7% en 2005.
- e. Reducir la desnutrición crónica de niños y niñas menores de 5 años a 9.6% en 2010 y a 6% en 2015, a nivel nacional. Línea de base 12% en 2005.
- f. Disminuir la prevalencia de la desnutrición aguda en niños y niñas menores de 5 años a 1% en 2010 y a 0.7% en 2015. Línea de base 1.3% en 2005.
- g. Reducir el número de muertes por desnutrición de niños y niñas menores de 5 años. Línea de base 1998- 2002: 251 niños y niñas por 100.000 nacidos vivos (DANE). (Es necesario monitorear este indicador con el fin de establecer una meta concreta en el PNSAN.)
- h. Reducir a 20% en 2015 la anemia en niños y niñas menores de cinco años y en mujeres de 13 a 49 años, en las áreas urbanas y rurales. Línea de base 33% en 2005.

⁴⁰ Con base en el número de días y la composición de costos que se tienen actualmente.

- i. Incrementar en 2 meses la duración media de la lactancia materna exclusiva en menores de 6 meses y con alimentación complementaria adecuada a 2015. Línea de base 2.2 meses en 2005.
- j. Reducir el promedio de escolares entre 5 y 12 años con anemia nutricional a 32% en 2010 y a 23.9% en 2015. Línea de base 37.6% en 2005.
- k. Reducir a 19.2% el promedio de gestantes con bajo peso en el 2010 y a 16.5% al 2015 a nivel nacional. Línea de base gestantes con bajo peso 20.7% en 2005.
- l. Reducir la proporción de gestantes con obesidad en el 2010 a 6% y 4% al 2015. Línea de base gestantes con obesidad 7% en 2005.
- m. Incrementar la superficie agrícola cosechada en 6,6 % al 2010 y en 13% al 2015. Línea de base 3,9 millones de hectáreas en 2006.
- n. Consolidar como mínimo una red territorial de seguridad alimentaria y nutricional en cada departamento a 2015.
- o. Disminuir la prevalencia de sobrepeso y obesidad en hombres de 18 a 64 años a 35.9%, en mujeres de 18 a 64 años a 44.6% y en mujeres de 13 a 49 años a 30.2% en 2015. Línea de base: hombres de 18 a 64 años 39.9%, para mujeres de 18 a 64 años 49.6% y 33.65% para mujeres de 13 a 49 años en 2005.
- p. Atender a 12.523.304 nuevas personas en alcantarillado y 11.328.737 personas en acueducto, a 2015 (ODM)⁴¹. Línea base 2002-2006: Alcantarillado 3.296.696 y Acueducto: 3.015.484.

7. Financiación

En la financiación de la Política y el Plan Nacional de seguridad alimentaria y nutricional concurrirán los diferentes sectores, las entidades territoriales, la empresa privada, las organizaciones no gubernamentales, las agencias internacionales, las familias y la sociedad. El gobierno Nacional deberá identificar y determinar los recursos sectoriales que a través del Presupuesto General de la Nación se destinan tal fin.

⁴¹ Cálculos con base en el CENSO 2005

V. RECOMENDACIONES

El Ministerio de la Protección Social, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, el Ministerio de Educación Nacional, el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural y el Departamento Nacional de Planeación recomiendan al Conpes Social:

1. Aprobar la Política de Seguridad Alimentaria y Nutricional presentada en este documento.
2. Solicitar a los Ministerios de la Protección Social, de Agricultura y Desarrollo Rural conjuntamente con el Departamento Nacional de Planeación presentar dentro de los tres primeros meses de aprobado este documento Conpes, una iniciativa normativa que cree la Comisión Intersectorial de Seguridad Alimentaria y Nutricional. La Comisión deberá tener en cuenta las líneas de política establecidas en este documento Conpes Social, y la importancia de articular su trabajo, entre otras, con las Comisiones Intersectoriales de la Calidad y de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias.
3. Se solicita al secretario técnico convocar a la Comisión Intersectorial de Seguridad Alimentaria y Nutricional, dentro de los dos meses siguientes a la creación de la misma. En la primera sesión se deberá definir la presidencia y su temporalidad, precisar sus funciones y conformar los equipos técnicos para desarrollar el PNSAN. Se deberá definir la entidad que coordine la elaboración del Plan, e igualmente las metas e indicadores que deberán ser incluidos en el SIGOB.
4. Solicitar a la Comisión Intersectorial de Seguridad Alimentaria y Nutricional:
 - La concertación del PNSAN 2008-2017, dentro de los seis meses siguientes, después de conformada la Comisión y establecidos los grupos de trabajo. Dicho Plan debe desarrollar las líneas de política de este CONPES y las definidas en los Planes Nacionales

de Desarrollo. El plan debe ser formulado por las entidades que conforman la Comisión. Este Plan como mínimo deberá considerar lo siguiente:

i) La definición del ámbito y el alcance de las estrategias y acciones relacionadas con la producción y suministro de alimentos de la canasta básica, los cuales son considerados la base de la seguridad alimentaria y nutricional; ii) el diseño de políticas específicas para favorecer la producción, el suministro y el acceso a los alimentos de la canasta básica, teniendo en cuenta criterios de competitividad, productividad, oportunidad y estabilidad; particularmente deberá considerar el diseño y el ajuste de los instrumentos mencionados en la línea de política 4.1 de este documento; iii) la coordinación y armonización con los programas de gestión del riesgo tendientes a disminuir la vulnerabilidad en la producción agroalimentaria ante eventos climáticos adversos; iv) el apoyo a los entes territoriales para el mejoramiento de las comercialización en condiciones favorables; v) el desarrollo de redes regionales de seguridad alimentaria y nutricional; v) la articulación de los diferentes programas de seguridad alimentaria y nutricional, y la implementación de mecanismos de focalización, en concordancia con el Conpes Social 100; vi) la armonización y la coordinación con la Política Nacional de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias; vii) los apoyos sus características y formas de implementación para los consumidores, el acceso a los alimentos de la canasta básica se vean afectados negativamente por distorsiones graves de los mercados; viii) la unificación de los sistemas y parámetros de evaluación del estado nutricional de niñas, niños, y adolescentes; ix) La implementación de estrategias que apunten a garantizar la seguridad alimentaria y nutricional de los grupos étnicos teniendo en cuenta un enfoque diferencial que fortalezca la organización social y cultural de estos grupos y que sea coherente con los riesgos asociados a la inseguridad alimentaria y nutricional identificados en estas comunidades. También se deben generar estrategias dirigidas a la población mas vulnerable (población en situación de desplazamiento, mujer cabeza de hogar, población en situación de miseria), que garanticen la seguridad alimentaria y nutricional, a través de apoyo logístico y técnico que permitan la instauración de programas de recuperación nutricional para esta población; x) el mejoramiento del acceso a los alimentos y el fomento de estilos de vida saludable.

- Adicionalmente el Plan deberá contener la definición de las acciones, metas, indicadores, responsables y fuentes de financiación, acordes con los recursos disponibles de cada entidad, buscando coherencia e integralidad interinstitucional y sectorial, con el propósito de lograr una óptima gestión del plan e impacto de las estrategias, conforme al marco de gasto de mediano plazo.
- Apoyar a las entidades territoriales, en la creación o fortalecimiento de los Consejos departamentales, distritales y municipales de Política Social, para que actúen como espacios de concertación y articulación del PNSAN.
- Promover y apoyar la elaboración o reformulación de planes departamentales, distritales y municipales de seguridad alimentaria y nutricional, mediante los cuales se implementará la Política de SAN. Para ello se propiciará el fortalecimiento de la capacidad técnica y de gestión de las entidades territoriales, impulsando una visión integral y multisectorial.
- Las instituciones ejecutoras de la Política de SAN aportarán anualmente la información que permita realizar un informe de seguimiento anual. En todo caso la consolidación de los informes de seguimiento la realizará la Secretaría Técnica de la Comisión.

La comisión deberá presentar al Departamento Nacional de Planeación el PNSAN 2008-2017 para que este lo presente al Conpes Social.

5. Solicitar al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y al Departamento Nacional de Planeación definir los procesos y condiciones para la aplicación de los instrumentos mencionados en la línea de política 4.1, y criterios técnicos de selección del grupo de alimentos prioritarios
6. Solicitar al Departamento Nacional de Planeación:
 - Coordinar la evaluación quinquenal de la política.

- Presentar al Conpes Social el Plan Nacional de Alimentación y Nutrición 2008-2017 dentro de los dos meses siguientes a la entrega del mismo por parte de la Comisión del PNSAN.

7. Solicitar a las entidades territoriales:

- Implementar la Política, en el marco del PNSAN 2008-2017, mediante la formulación de planes departamentales, distritales y municipales de seguridad alimentaria y nutricional, acorde con los diagnósticos locales disponibles y las líneas de política definidas en el presente documento Conpes Social.

Anexo 1. Estrategias del manejo social del riesgo

Estrategia	Definición
Prevención y promoción	Es la reducción del riesgo que consiste en evitar una situación de hambre, malnutrición o enfermedades asociadas a la alimentación e inocuidad de los mismos, es llevada a cabo por la vía de la reducción de las amenazas. Las acciones de promoción , por su parte, están relacionadas con la disminución de la vulnerabilidad, es decir van dirigidas a los individuos, familias y/o comunidades. Las acciones de prevención pueden ser universales o focalizadas, igualmente las de promoción. Es decir, pueden ir dirigidas al 100% de la población o a los grupos expuestos a amenazas específicas .
Mitigación	Se refiere a cuando la amenaza es inminente o inevitable, y se interviene disminuyendo la vulnerabilidad a ese evento previamente identificado con el objeto de disminuir su impacto. Las acciones de mitigación en general son focalizadas , se requiere de la identificación de grupos vulnerables a determinados riesgos. Las estrategias de mitigación se establecen antes de que ocurra el evento.
Superación	Están dirigidas a los individuos, familias o comunidades en los que ya se ha materializado el riesgo (en este caso a grupos que padecen hambre y malnutrición). La estrategia consiste en evitar que permanezca en esta situación mediante el fortalecimiento de sus medios económicos. Son acciones que se aplican después de la perturbación, para ocuparse de los impactos no cubiertos por la mitigación. Estas acciones, en general son focalizadas, van dirigidas a grupos identificados con una privación .