

# ESTUDIO FINAL DEL SECTOR AGROPECUARIO Y DESARROLLO RURAL INSUMO PARA PND

Para convertir a Colombia en potencia mundial de la vida es importante garantizar el derecho humano a la alimentación de toda su población. El derecho humano a la alimentación implica que todas las personas tengan una alimentación adecuada, que les permita tener una vida activa y sana, que contribuya a la ampliación de sus capacidades.

Esta transformación comienza por un mejoramiento de la productividad y la competitividad del sector agropecuario. Es necesario transitar hacia una transformación de los sistemas agroalimentarios mediante el desarrollo de cadenas de valor agregado intensivas en innovación y conocimiento, que además de aumentar la disponibilidad de alimentos, permitan la diversificación productiva, y la inclusión de las poblaciones en la ruralidad. Se busca desarrollar procesos agroindustriales, y consolidar una oferta agropecuaria exportable competitiva, que cumpla con los atributos y estándares de calidad, sanidad e inocuidad, que demandan los mercados. El país tiene que reducir de manera significativa la importación de alimentos básicos. Pero esta sustitución únicamente es posible si la actividad agropecuaria nacional es productiva y altamente competitiva. Las líneas de política trazadas en esta transformación se enmarcarán en la reforma rural integral y sus respectivos planes nacionales sectoriales.

El Derecho Humano a la Alimentación (DHA) tiene tres pilares soportados en una gobernanza interinstitucional: *disponibilidad* y *acceso* a alimentos, así como su *adecuación* a las necesidades nutricionales de la población según su curso de vida y las prácticas alimentarias territoriales. La disponibilidad se refiere a una oferta suficiente y sostenible de alimentos. El acceso se refiere a capacidad de pago (aspecto que se profundiza en la Transformación de Seguridad Humana y los temas relacionados con ingresos) y a la disponibilidad física de los alimentos. La adecuación implica que los alimentos cumplan con la calidad y cantidad suficientes, así como los nutrientes necesarios para el desarrollo físico, mental, social y cultural.

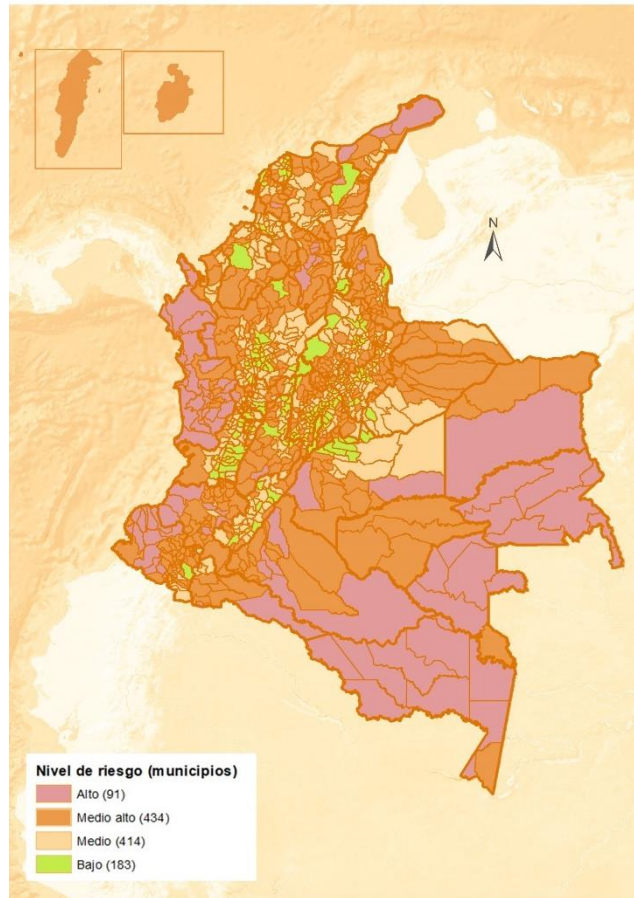
Varias razones explican la desconexión entre el potencial del país para ser despensa mundial de alimentos y su coexistencia con altos niveles de inseguridad alimentaria y nutricional.

- 1. En cuanto a la disponibilidad de alimentos**, los factores que la afectan se resumen en que la planificación para la producción agropecuaria es deficiente, afectando su sostenibilidad y competitividad y persiste una baja cobertura en riego, Servicios Públicos de Extensión Agropecuaria (SPEA), logística, crédito y otros instrumentos financieros, además de un limitado acceso, uso y aplicación de insumos agropecuarios. La productividad del sector agropecuario colombiano es baja; se encuentra 15 % por debajo del promedio de América Latina. Entre los factores explicativos se observa la poca articulación entre el Sistema Nacional de Innovación Agropecuaria (SNIA) y el Sistema Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación (SCTI), lo que limita el desarrollo y transferencia de tecnología a los productores agropecuarios.
- 2. Existen regiones del país que no cuentan con una adecuada accesibilidad** y conectividad vial, aérea y/o fluvial, que facilite el acceso físico a los alimentos.
- 3. En materia de adecuación de los alimentos**, el país tiene una baja capacidad en la gestión de riesgos sanitarios y fitosanitarios, a lo cual se suma que carece de una política integral de inocuidad y trazabilidad agrícola y pecuaria bajo el enfoque de la granja a la mesa. Además, coexisten la desnutrición, la deficiencia de micronutrientes y sobrepeso, lo que se conoce como *triple carga nutricional* que afecta en mayor medida a la niñez y a la adolescencia. Estos problemas se relacionan con prácticas inadecuadas de consumo de alimentos que no cubren las necesidades de energía y nutrientes.
- 4. En materia de gobernanza** hay una limitada dinámica entre la nación y el territorio que afectan la implementación de políticas para avanzar en la garantía progresiva del DHA.
- 5. La distribución de la propiedad** de la tierra es muy desigual, y ello tiene implicaciones negativas en la armonía social y en la productividad. Es por ello que el cumplimiento del primer punto del Acuerdo de la Habana tiene por objeto promover una mejor distribución de la tierra, con el diseño de mecanismos que mejoren la productividad y la competitividad agropecuaria.

Todas estas dificultades generan disparidades territoriales en los aspectos relacionados con la disponibilidad, acceso físico, económico y adecuación de los alimentos como se detalla en el mapa 2.1.

### Mapa 0.1

Índice de inseguridad alimentaria, a partir de disponibilidad, acceso físico, acceso económico y adecuación de alimentos



Fuente: DNP, 2022.

Bajo este contexto, los pueblos y las comunidades de las diferentes subregiones han identificado en los Diálogos Regionales Vinculantes la necesidad de contar con suelos para la vida, un uso adecuado con vocación productiva, la democratización del recurso de tierras, vías terciarias como soporte del sistema agroalimentario, el desarrollo de proyectos productivos con asistencia técnica de la nación y la garantía del derecho a la alimentación. Una sistematización de estas necesidades de cambio identificadas se muestra en la figura 2.1



sostenibilidad agropecuaria, es necesario conjugar la rentabilidad de las unidades productivas con la capacidad de pago de los consumidores. El proceso de transformación debe llevar a que los excedentes generados puedan ser comercializados en mercados externos. Se habilitará al país para participar y escalar en las cadenas globales de alimentos, en las cuales se crea mayor valor, tanto de los productos primarios, como de quienes participan en las diferentes etapas de la transformación. Se buscará, entonces, una producción agropecuaria competitiva, sostenible y amigable con el medio ambiente. Estas líneas de política contribuirán a la reducción de la pobreza.

En cuanto a la *adecuación*, es importante fomentar que en la producción, distribución, comercialización, y preparación se cuente con alimentos sanos y de calidad. Es importante que se adopten las buenas prácticas de producción agropecuaria (BPA), la manipulación adecuada de alimentos y la creación de un sistema de trazabilidad de alimentos de la granja a la mesa.

Además de garantizar alimentos, es indispensable que se suplan las necesidades nutricionales de la población de acuerdo con el curso de vida, para esto se implementarán en los diferentes entornos de desarrollo el Plan de Lactancia Materna y Alimentación Complementaria, las Guías Alimentarias Basadas en Alimentos, entre otras políticas, se trabajará en el cambio de los comportamientos hacia unos hábitos de alimentación saludable reconociendo las prácticas alimentarias tradicionales, y se realizarán intervenciones en salud y recuperación nutricional a las poblaciones que así lo requieran. Lo anterior, buscando evitar y atender la presencia de malnutrición y sobrepeso, precursores de mortalidades por desnutrición y las enfermedades no transmisibles.

Toas estas estrategias en disponibilidad, acceso y consumo se soportarán en diferentes instancias de gobernanza en el marco de Sistema para la Garantía Progresiva del Derecho Humano a la Alimentación. Para que el Sistema funcione de manera adecuada, es necesario que haya consolidación de la información.

## Catalizadores

### **1. Generar una transformación del sector agropecuario para producir más y mejores alimentos en línea con la Reforma Rural Integral, pactada en el Acuerdo Final de Paz.**

Colombia debe producir más alimentos de manera eficiente e incluyente con los pequeños productores y utilizando ciencia, tecnología e innovación.

**a. Ordenar la producción agropecuaria**

Para avanzar hacia Sistemas Agroalimentarios Territoriales es necesario formular, implementar, hacer seguimiento y evaluar los instrumentos de ordenamiento productivo para la planificación de la producción agropecuaria, identificar los mejores clúster productivos y las alternativas de producción que permitan un desarrollo territorial sostenible e incluyente.

**b. Proveer acceso a factores productivos en forma oportuna y simultánea.**

Debe garantizarse el acceso oportuno y simultáneo a factores productivos como tierra formal (en línea con los aportes de la Transformación de *Ordenamiento Territorial*), riego, capital para financiamiento, tecnología, extensión agropecuaria, conectividad y servicios complementarios a la producción (asociatividad, comercialización, logística) para impulsar la productividad agropecuaria. La guía son los planes que permitan consolidar la reforma rural integral, teniendo en cuenta las vocaciones territoriales. En la modificación de las relaciones factoriales es importante el papel que cumple la política tributaria. No se trata solamente de mejorar el recaudo, sino de incidir en la relación tecnológica.

**c. Sistemas Territoriales de Innovación sustentados en masificación de la CTel para el agro y fortalecimiento del Sistema Nacional de Innovación Agropecuaria (SNIA).**

Se desarrollarán cadenas productivas agropecuarias y agroindustriales con base en la adaptación y/o adopción de tecnologías para el desarrollo sostenible, que cuente con la participación de las comunidades, enfatizando en la transferencia de conocimiento. Se impulsará de forma integral el SNIA, teniendo en cuenta el diálogo intercultural entre los saberes ancestrales y el conocimiento científico en materia de agroecología, y especialmente del manejo del agua. Así mismo, se impulsará la generación de paquetes tecnológicos agropecuarios a partir de procesos de investigación y desarrollo, que tengan en cuenta las necesidades de los territorios, sus poblaciones y sus cadenas productivas priorizadas.

**d. Extensión tecnológica a pequeños productores.**

Se fortalecerán los programas y actividades de transferencia tecnológica agroindustrial. Se debe incentivar el uso intensivo de datos y la adopción de tecnologías digitales para transitar hacia una economía agraria e industrial intensiva en conocimiento, que facilite procesos de reconversión productiva local y de trazabilidad del desempeño de las pequeñas unidades productivas.

**e. Producción nacional de insumos y transición de insumos de origen químico al biológico.**

Una industria nacional de bioinsumos y de bioproductos es de vital importancia para lograr una mayor y mejor producción agropecuaria. La demanda de insumos de base

biológica es una oportunidad económica de mercado. Con el fin de reducir la dependencia a mercados internacionales de insumos agropecuarios, se fortalecerá la estrategia de producción nacional de fertilizantes como las sales potásicas, sales de fosfato de amonio, amoniaco verde y la urea.

## **2. Cadenas de suministro eficientes, digitales y tecnificadas para potenciar el campo colombiano.**

Se implementará una estrategia para que los pequeños productores incrementen su acceso a servicios logísticos eficientes y mejoren su conexión directa con los consumidores finales a través de las tecnologías y la digitalización (Transformación de Seguridad Humana y Justicia Social).

### **a. Desarrollo de redes agrologísticas**

Se adoptará un plan nacional de agrologística que sirva como hoja de ruta integral para facilitar el acceso físico a los alimentos a través de la priorización de proyectos, inventario y provisión de Infraestructura logística agropecuaria y de digitalización.

### **b. Uso de tecnologías emergentes en comercialización y cadenas logísticas.**

El país implementará un plan de adopción de tecnologías digitales emergentes, que impulsen el comercio electrónico y permitan generar eficiencias y seguridad en las cadenas de suministro del campo, especialmente de pequeños productores. Se buscará que haya flujos efectivos de datos y el intercambio de información, potenciando una comunicación más eficaz entre proveedores, compañías y consumidores, y garantizando la trazabilidad de los productos.

## **3. Red de infraestructura para garantizar el transporte eficiente de alimentos, así como los insumos, maquinaria y equipo de la cadena logística agropecuaria.**

Se requiere una red de infraestructura regional y social, basada en corredores carreteros y fluviales, así como servicios aéreos y nodos logísticos que garantice la accesibilidad física, tanto a alimentos como a los insumos y equipos utilizados en la cadena logística y de producción.

### **a. Intervenir la infraestructura de transporte para atender los requerimientos logísticos que generen disponibilidad de alimentos, insumos, maquinaria y equipo de la cadena agropecuaria**

Se atenderán las necesidades de infraestructura para asegurar que las zonas de producción agropecuaria puedan acceder a insumos y distribuir productos en óptimas condiciones. Para ello, se desarrollarán los instrumentos de priorización, estructuración, intervención y gestión de la infraestructura regional (red terciaria, fluvial y transporte aéreo), de tal forma que se conecten con la red principal de transporte y entre los nodos de producción.

**b. Protocolo de atención prioritaria**

Con el fin de garantizar el derecho humano a la alimentación se implementará un sistema de transporte y gestión que (a) atienda las regiones del país con deficiente conectividad , y (b) tque permita responder en situaciones coyunturales difíciles (desastres naturales, bloqueos de vía, entre otros). Se establecerá un protocolo de contingencia para la continuidad de la operación de la red logística.

**c. Menores pérdidas de la producción agropecuaria y, en particular, de alimentos y de sus desperdicios**

Para garantizar la disponibilidad suficiente y adecuada de alimentos, el país requiere avanzar en la reducción de pérdidas en la producción primaria, postcosecha y almacenamiento. En este sentido, las estrategias transversales que fortalezcan el crédito, la multiactividad, el fortalecimiento de la capacidad emprendedora de los productores agropecuarios, la implementación de tecnologías de la cuarta revolución industrial, y el mejoramiento de servicios de logística e infraestructura.

**4. Reducir la intermediación y aumentar la rentabilidad en la comercialización de la producción agropecuaria. Se retomarán los elementos consignados en el Plan Nacional de Comercialización Rural de la Reforma Rural Integral, pactada en el Acuerdo Final de Paz.**

Se fortalecerán los circuitos cortos de comercialización. Uno de los instrumentos es la promoción de la participación de pequeños productores de las compras públicas.

**a. Reducir la intermediación en los vínculos comerciales del sector.**

Se requiere reducir la intermediación en la comercialización agropecuaria. En este sentido, se promoverán acuerdos estandarizados para los principales productos agropecuarios, de tal manera que se avance en el acompañamiento y la asistencia técnica por parte de los aliados comerciales hacia los pequeños productores.

**b. Promoción de productos con denominaciones de origen y otros instrumentos de propiedad intelectual.**

Se aumentará la capacidad de generación y mercadeo de productos alimentarios y agropecuarios con denominaciones de origen, marcas colectivas y otros signos distintivos. Este propósito exige que se asesore a los pequeños productores y se les acompañe en sus procesos de asociatividad agroempresarial. Adicionalmente, se establecerán estrategias de orientación y promoción de estos productos protegidos, con campañas activas para consumidores y comercializadores, y con el establecimiento de rutas de turismo respetuosas de las características de cada territorio.



c. **Fortalecer la política de comercio exterior del sector agropecuario integrando las regiones.**

Promover la planificación y organización de la producción de los cultivos, unidades de producción pecuaria y acuícolas, que conforman la oferta agroexportadora del país a partir de los excedentes de producción, en las zonas de mayor aptitud y desempeño productivo. La internacionalización de la producción agropecuaria es indispensable para que haya crecimiento, y se pueda modificar la estructura de las exportaciones.

**5. Alimentos sanos y seguros que cumplan estándares en materia de sanidad e inocuidad en la cadena alimentaria.**

Se priorizará la salud pública y la sanidad animal y vegetal favoreciendo el comercio local e internacional. Se realizará capacitación continua en la manipulación adecuada de alimentos en la cadena de producción, distribución, comercialización y preparación. Se creará el sistema de trazabilidad de alimentos de la granja a la mesa, el cual optimizará el sistema de seguimiento e intervención efectiva en los eventos asociados a Enfermedades Transmitidas por Alimentos (ETA)

a. **Política de inocuidad de los alimentos para el país. Se formulará e implementará la política de inocuidad de alimentos en la cual se identificarán y atenderán los puntos críticos relacionados con la distribución y comercialización de alimentos.**

La política tendrá un enfoque de prevención y de análisis de riesgo (evaluación, gestión y comunicación) de la granja a la mesa en los diferentes eslabones de las cadenas de producción, definiendo y fortaleciendo las funciones y los mecanismos de coordinación entre los actores del sistema. Esta política se alinearán con la de comercio internacional. Se fortalecerán los procesos de notificación de la comunidad sobre alimentos y bebidas, y se reorganizarán los procesos de inspección, vigilancia y control de los productos de consumo humano .

b. **Asistencia técnica continua para la manipulación de alimentos.**

Se desarrollará una estrategia de educación, comunicación e información dirigida a los diferentes actores de los sistemas agroalimentarios que mejore los conocimientos en manipulación adecuada de alimentos, que contemplará la utilización de plataformas **digitales**, de radio y televisión. Así mismo, se crearán y socializarán lineamientos para la higiene y el manejo de la cocina tradicional y artesanal bajo los estándares sanitarios vigentes.

**c. Sistema de vigilancia en salud pública que responda de manera efectiva en el seguimiento e intervención de brotes de ETA, con un enfoque intersectorial y colaborativo.**

Se fortalecerá el sistema de vigilancia en salud pública por medio de: (a) Generación de capacidades para la identificación oportuna del evento de ETA por parte de la comunidad y del sistema de salud. (b) Capacitación continua de equipos territoriales para realizar el rastreo y trazabilidad de los alimentos consumidos, en tiempo, lugar y población afectada. (c) Potencialización de las herramientas y lineamientos de política que permitan definir e intervenir de manera intersectorial los factores generadores de las ETA para prevenir futuros eventos. (d) Fortalecimiento de las capacidades de los equipos territoriales y laboratorios de salud pública para la recolección, transporte y análisis de las muestras que permitan la identificación de los agentes patógenos.

**6. Consumo de alimentos adecuados y adaptados a las necesidades del curso de vida, las prácticas alimentarias territoriales y poblacionales en línea con el Plan Nacional Sectorial de Alimentación derivado del acuerdo de paz.**

Se implementará el plan decenal de lactancia materna y alimentación complementaria y las Guías Alimentarias Basadas en Alimentos (GABAS). Se generarán incentivos políticos y poblacionales para estimular comportamientos alimentarios saludables. Se llegará progresivamente a una cobertura universal del Programa de Alimentación Escolar y se actualizarán las guías, herramientas y lineamientos que permita planificar estrategias relacionadas con el derecho a la alimentación adecuada y, en caso de presencia de triple carga nutricional, se realizarán intervenciones intersectoriales focalizadas.

**a. Promoción de la lactancia materna exclusiva y complementaria.**

Se implementará el Plan Decenal de Lactancia Materna y Alimentación Complementaria y las Guías Alimentarias Basadas en Alimentos. Se diseñará una estrategia que oriente y genere incentivos de teletrabajo o modalidades de trabajo para las mujeres en periodo de lactancia (el trabajo en casa, flexibilidad de horarios o trabajo parcial) del sector formal posterior al vencimiento de la licencia de maternidad. Se crearán incentivos para la lactancia materna en las mujeres en trabajo informal. Se aumentarán las Salas Amigas de la Familia Lactante en el entorno laboral y educativo.

**b. Entornos de desarrollo que incentiven la alimentación saludable y adecuada**

Se fortalecerá la formación del talento humano en salud asociada a prácticas alimentarias adecuadas (lactancia materna y utilización de las GABAS, entre otros). Se reglamentará la publicidad de alimentos y bebidas para niños, niñas y

adolescentes menores de 18 años en el marco de la promoción de entornos saludables. Se implementarán las GABAS a nivel territorial y poblacional. Se creará e implementará una estrategia para fortalecer las acciones de Educación Alimentaria y Nutricional en la oferta social. Desde el entorno educativo se llegará progresivamente a una cobertura universal del Programa de Alimentación Escolar (PAE), con modelos de operación diferencial, pertinencia territorial y enfoque étnico, con el fin de contribuir al derecho humano a la alimentación de las niñas, niños y jóvenes del sistema educativo más allá del calendario escolar. Se fortalecerá el territorio, privilegiando la participación de las comunidades en la operación y el control social con transparencia del PAE y se brindará asistencia técnica a las secretarías de educación para el fortalecimiento de entornos escolares saludables y el desarrollo socioemocional orientado a la alimentación saludable, la práctica de actividad física y prácticas de higiene en el consumo de alimentos.

**c. Incentivar la modificación de comportamientos hacia la alimentación saludable y la actividad física.**

Para lograr este propósito se requiere la generación de herramientas y estrategias costo-efectivas (economía del comportamiento) que incidan en el cambio de patrones de alimentación en las familias y comunidades.

**d. Salvaguardia y fomento de la alimentación y las cocinas tradicionales de Colombia.**

Se implementarán el programa cocinas para la paz a partir de la cual se visibilizarán y fortalecerán las prácticas y saberes asociados a la alimentación. Además, se adaptarán las Guías Alimentarias Basadas en Alimentos - GABAS y minutas a las prácticas de los territorios y poblaciones. Se potencializará la implementación de la política para el conocimiento, salvaguardia y fomento de la alimentación y cocinas tradicionales de Colombia.

**e. Intervención de la población con triple carga nutricional.**

Se requiere generar modelos predictivos de anticipación de riesgos que identifiquen de manera oportuna la presencia de triple carga nutricional en los diferentes entornos de desarrollo.

**f. Suministro de agua apta para el consumo humano en todo el territorio nacional.**

El suministro de agua en la cantidad suficiente y calidad es fundamental para la salud, la vida y la alimentación. Se actualizará el marco normativo del Sistema para la Protección y el Control de la Calidad del Agua para Consumo Humano, con el fin de que se armonice con los desarrollos normativos, incluyendo el enfoque diferencial para zonas rurales y se aporten herramientas para el fortalecimiento de la red nacional de laboratorios, la gestión del riesgo y la atención de emergencias.

## **7. Gobernanza multinivel políticas públicas asociadas al Derecho Humano a la Alimentación Adecuada (DHAA).**

Se requiere definir el alcance y responsabilidad de las instituciones públicas para la garantía progresiva de este derecho.

### **a. Sistema para la Garantía Progresiva del Derecho a la Alimentación Adecuada que fortalezca la gobernanza en el diseño e implementación de políticas públicas.**

Se diseñarán mecanismos que fortalezcan la exigibilidad y justiciabilidad del derecho y la participación de las entidades territoriales y las organizaciones de la sociedad civil, grupos de interés y ciudadanía en los temas concernientes a la garantía progresiva del Derecho Humano a la Alimentación Adecuada. Se elaborará y ejecutará un plan de acción para la definición de líneas estratégicas que permita la adopción de instrumentos de política, la búsqueda de recursos técnicos y financieros para la ejecución de programas y la generación de mecanismos de articulación interinstitucional. Se dará asistencia técnica continuada establecida en el marco del Plan Nacional Rural del Sistema del Garantía Progresiva del DHAA. Participarán los comités departamentales de seguridad alimentaria y nutricional, en coordinación con los miembros de la Comisión Intersectorial de Seguridad Alimentaria y Nutricional (CISAN).

### **b. Instituciones modernas que den respuesta a las necesidades de la población, y creación de un gabinete rural que contribuya a un gasto público más eficiente.**

Se requiere impulsar el análisis territorial que articule los procesos sectoriales gracias a las sinergias que resultan de los vínculos urbano-rurales. Así mismo, se requiere crear el Gabinete Rural con el fin de coordinar las políticas intersectoriales en los territorios y que incluya trazadores presupuestales en el diseño y ejecución de programas en las zonas rurales. El desarrollo rural trasciende al sector agricultura e implica el compromiso decidido de varios sectores de gobierno en forma coordinada.

### **c. Generación de información para la toma de decisiones de política pública.**

Se implementará el Plan Estratégico y Estadístico Sectorial, como principal instrumento de planeación estadística, que contiene las estrategias que permitirán fortalecer la producción de información estadística del sector agropecuario y de desarrollo rural en el país. También es clave avanzar en el seguimiento del sector con instrumentos modernos, actualizados y confiables, a través del observatorio de la ruralidad y del desarrollo de una nueva métrica, en la que la evaluación se enfoque en la medición de la gestión, los resultados e impactos. Adicionalmente, se creará el Observatorio del Derecho a la Alimentación Adecuada, que permita hacer

seguimiento a los planes y programas desarrollados por la CISAN o quien haga sus veces. El observatorio permitirá identificar territorios con hogares en inseguridad alimentaria y nutricional, así poblaciones con triple carga nutricional y articulará con el observatorio de la ruralidad.

- d. **Se recuperará el rol del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural como rector del diseño de política.**

El Ministerio deberá ejercer su función de coordinación y liderazgo.

