

**DOCUMENTO DE LINEAMIENTOS TÉCNICOS QUE SERVIRÁN DE INSUMOS PARA LA POLÍTICA DE
DERECHO HUMANO A LA ALIMENTACIÓN**

Contenido

1. INTRODUCCIÓN	4
2. ANTECEDENTES Y JUSTIFICACIÓN	5
2.1. Antecedentes normativos y de política sobre la erradicación del hambre	8
2.2. Justificación	9
3. DIAGNÓSTICO	10
3.1. Gobernanza	11
3.1.1. Institucionalidad y normatividad entorno al DHA y la soberanía alimentaria	12
3.2. Disponibilidad.....	16
3.2.1. Producción de alimentos, factores productivos y planificación agropecuaria.....	16
3.2.2. Rendimientos agrícolas y disponibilidad de alimentos y efectos del cambio y variabilidad climáticos.....	19
3.3. Acceso	21
3.3.1. Infraestructura para la comercialización de alimentos	21
3.3.2. Acceso económico a los alimentos.....	23
3.4. Adecuación.....	25
3.4.1. Sanidad e inocuidad de alimentos	25
4. DEFINICIÓN DE LA POLÍTICA.....	26
4.1. Objetivo general	26
4.2. Objetivos específicos.....	26
4.2.1. Fortalecer la gobernanza en la definición, implementación y evaluación de las políticas relacionadas con la garantía progresiva del Derecho Humano a la Alimentación.....	26
4.2.2. Mejorar el acceso económico y físico a los alimentos que garanticen una alimentación adecuada de manera permanente y sostenible para todas las personas que habitan el territorio nacional. 26	
4.2.3. Contribuir en el mejoramiento de las condiciones de sanidad e inocuidad de los alimentos26	
4.3. Estrategias	26
4.3.1. Estrategia 1 – Implementar en el marco de la CISAN el marco normativo para mejorar la Gobernanza entorno al Derecho Humano a la Alimentación.....	27
4.3.2. Estrategia 2 – Disponibilidad	27
4.3.3. Línea de acción 1. Mejorar la competitividad y la sostenibilidad ambiental en la producción agrícola	27
4.3.4. Estrategia 3 – Acceso Fortalecimiento de la Gobernanza en Acceso Físico a Alimentos	29

4.3.5. Estrategia 4 – Adecuación	33
Bibliografía	34
Notas	35

1. INTRODUCCIÓN

El abordaje del Derecho Humano a la Alimentación se da en Colombia desde la suscripción de las diferentes declaraciones y pactos aprobados en la Asamblea General de las Naciones Unidas, la Declaración Universal de Derechos Humanos, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales – PIDESC, firmado por Colombia en 1966 y ratificado en 19681, y el Protocolo Adicional de la Convención Americana sobre Derechos Económicos, Sociales y Culturales “Protocolo de San Salvador” ratificado por el país en 1997, entre otras normas. Esto en el marco de las condiciones establecidas en la Constitución Política de 1991 y en el desarrollo de legislación específica para la adopción de estrategias que garanticen los Derechos Humanos.

Así mismo, esta formulación surge como respuesta a la evaluación de la Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional – PSAN, en la cual se evidenció que, a pesar de los avances en su implementación, existen retos en términos de la intervención integral de la malnutrición; el reconocimiento de la diversidad cultural alimentaria; la ampliación del enfoque diferencial; la participación social y comunitaria; la seguridad alimentaria y nutricional en emergencias; y que sus cinco ejes no promovían el cumplimiento de la totalidad de las metas establecidas en ésta.

Por otra parte, el Punto 1 del Acuerdo de Paz, establece la “Reforma Rural Integral” como un medio para contribuir a la transformación estructural del campo, cerrando las brechas entre el campo y la ciudad, creando condiciones de bienestar y buen vivir para la población rural; y dentro de sus principios contempla el Derecho humano a la alimentación, con lo cual orienta a la Política de Desarrollo Agrario Integral para asegurar progresivamente que todas las personas tengan acceso a una alimentación sana y adecuada y que los alimentos se produzcan bajo sistemas sostenibles.² A partir de esto, se genera el Conpes 39323 del 2018, que acogió el Plan Marco de Implementación -PMI- como el principal referente de política pública para la planeación, programación y seguimiento a la implementación del Acuerdo Final. Es así como, en el PMI se contempla la creación de un Sistema para la Garantía Progresiva del Derecho a la Alimentación, con el cual la política actual requiere transitar hacia su establecimiento, teniendo como fin garantizar de manera progresiva el derecho humano a la alimentación sana, nutritiva y culturalmente apropiada, con el propósito de erradicar el hambre y en esa medida fomentar la disponibilidad, el acceso permanente y el consumo de alimentos de calidad nutricional en cantidad suficiente. Este sistema también permite enfrentar los desafíos globales erradicar el hambre para el año 2030 en el marco de los Objetivos de Desarrollo Sostenible – ODS.

¹ Ley 74 de 1968. Por la cual se aprueban los "Pactos Internacionales de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, de Derechos Civiles y Políticos, así como el Protocolo Facultativo de este último, aprobados por la Asamblea General de las Naciones Unidas en votación unánime, en Nueva York, el 16 de diciembre de 1966".

² Acuerdo Final

³ Lineamientos para la articulación del plan marco de Implementación del acuerdo final con los instrumentos de Planeación, programación y seguimiento a políticas públicas Del orden nacional y territorial

El posicionamiento de esta Política Pública Nacional para la Garantía Progresiva del Derecho a la Alimentación en la agenda pública responde a la identificación de la malnutrición e inseguridad alimentaria como determinantes de la pobreza, la violencia y el subdesarrollo. El tratamiento de todas sus dimensiones asegura el desarrollo sostenible de los territorios; permite la disponibilidad estable y suficiente de alimentos; promueve la producción para el autoconsumo y abastecimiento local y nacional, desde las dinámicas territoriales propias; y asegura el acceso a alimentos suficientes y estables en cantidad y calidad para contribuir a un adecuado estado nutricional de la población colombiana presente y futura.

2. ANTECEDENTES Y JUSTIFICACIÓN

En los últimos años algunos países han migrado desde el concepto de seguridad alimentaria (SAN) al de garantía progresiva del derecho humano a la alimentación. Esto se debe a que el concepto de seguridad alimentaria alude a “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” (DNP, 2008)

De esta manera, se considera que el país debe migrar desde el concepto de SAN hacia el enfoque del Derecho Humano a la Alimentación Adecuada (DHAA)⁴, en particular debido a que, si bien la SAN contempla toda la población colombiana, las estrategias desarrolladas se enmarcan en el enfoque de riesgo y el componente de acceso, es decir, se dirigen de manera prioritaria a la población que padece inseguridad alimentaria.

El abordaje de política desde el DHAA requiere garantizar de manera progresiva que todas las personas del territorio nacional tengan una alimentación adecuada y aceptable según las necesidades de su curso de vida, que les permita vivir una vida activa, sana y que aporte a su bienestar y calidad de vida (Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos, Folleto No 34).. Al reconocer la alimentación como un derecho humano, también se debe reconocer que existen diferentes procesos alimentarios, por tanto, la política desarrollada debe hacer partícipe a la sociedad civil en su formulación e implementación, que establezca estrategias incluyentes en la disponibilidad, acceso de alimentos y alimentación adecuada a sus necesidades, sostenible para las generaciones presentes y futuras, estos últimos considerados componentes del DHAA. Es importante mencionar que el país ha avanzado en el abordaje de este concepto, un ejemplo de ellos es el Plan Nacional Rural del Sistema para la Garantía Progresiva del Derecho a la Alimentación.

⁴ El derecho a la alimentación fue reconocido oficialmente en 1948 por la Asamblea General de las Naciones Unidas como un derecho humano. Más aun, el derecho humano a la alimentación está firmemente establecido en el derecho internacional, incluido el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC) y la Convención sobre los Derechos del Niño (CRC).

Soberanía Alimentaria.

Autonomía de un país, y en particular de los actores que han sido históricamente excluidos de la toma de decisiones (campesinado, mujeres, organizaciones sociales y organizaciones de derechos humanos) relacionadas con la producción alimentos a definir sus propias políticas y estrategias sustentables de producción, distribución y consumo de alimentos, que garanticen el derecho humano a la alimentación adecuada (Resolución 464 de 2017). Esta autonomía debe considerar el aprovechamiento responsable de los recursos, basado en los conocimientos y saberes ancestrales, el apoyo a la agricultura campesina familiar y comunitaria, la consolidación de una balanza comercial alimentaria favorable, promoviendo la producción local de alimentos y las condiciones justas de comercialización local, nacional e internacional, así como la diversificación de la alimentación.

Esta concepción de la SoA retoma lo planteado en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales⁵, desde el enfoque de los derechos humanos, en el artículo 11, que reconoce el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí y su familia, y la alimentación y el derecho fundamental de toda persona a estar protegida contra el hambre. En ese sentido, se deben adoptar medidas para “mejorar los métodos de producción, conservación y distribución de alimentos mediante la plena utilización de los conocimientos técnicos y científicos”, reconocer y dar respuesta a las luchas étnicas y campesinas que buscan reivindicar desigualdades con respecto de la distribución de la tierra, el acceso a medios de producción, y la promoción y protección de las semillas nativas⁶ que contribuyan fortalecimiento de sistemas de abastecimiento local, que vinculen la agricultura campesina, familiar y comunitaria, con enfoque territorial y diferencial.

La SoA promueve avanzar en: i) la construcción de políticas públicas que promuevan sistemas alimentarios saludables, nutritivos, incluyentes, resilientes y sostenibles; ii) la consolidación de sistemas alimentarios equitativos y promover la economía social y solidaria y; iii) determinar estructuras de planificación urbana integrada e inclusiva donde se reconozca la existencia de múltiples territorios urbanos, periurbanos y rurales⁷. El desarrollo de estas estrategias debe garantizar de manera prioritaria la participación de las organizaciones sociales y comunitarias en la toma de decisiones que permitan construir colectivamente una alimentación adecuada; la inclusión en los procesos para la toma de decisión de las organizaciones de la sociedad civil tanto en la ciudad como en lo rural, de las organizaciones de consumidores, de las organizaciones de mujeres, de las comunidades étnicas, y en general de las organizaciones de los agricultores campesinos, familiares y comunitarios, que actualmente buscan espacios para intervenir a lo largo de la cadena.

⁵ Adoptado y abierto a la firma, ratificación y adhesión por la Asamblea General en su resolución 2200 A (XXI), de 16 de diciembre de 1966. Entrada en vigor 3 de enero de 1976, de conformidad con el artículo 27

⁶ Gobierno nacional y FARC-EP. Acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera. 2016.

⁷ Comisión Intersectorial de Seguridad Alimentaria y Nutricional (CISAN). Taller: Soberanía Alimentaria en el marco de las escalas de realización del Derecho Humano a la Alimentación. 10 de diciembre de 2019

Pilares SoA

Alimentos disponibles para todos: Se protege a los colombianos frente a situaciones de hambre y desnutrición, con mayor énfasis en los ciudadanos colombianos que viven en situaciones de pobreza extrema en lo urbano y principalmente en el área rural, víctimas de conflicto armado o quienes han sido marginados por su pertenencia étnica y cultural desde una perspectiva de resignificación de la agricultura, la ganadería, pesca y la agroindustria sostenible y sustentable, como las formas de asegurar alimentos suficientes, nutritivos y culturalmente apropiados para todos los individuos, en el contexto de la diversidad de pueblos y comunidades a lo largo de la nación, no basado en la asistencia alimentaria.

Sistemas alimentarios territoriales: Promover los procesos para acercar a productores de alimentos con los consumidores, reduciendo la intermediación, y protegiendo los mercados locales con enfoque sostenible, la protección de todos los colombianos frente a alimentos de mala calidad o considerados nocivos para la salud y la selección de ayuda alimentaria con enfoque diferencial y culturalmente adaptados y aceptados; los circuitos cortos de comercialización y las compras públicas locales cobran relevancia.

Diversificación alimentaria: Generar incentivos para el trabajo regional para diversificar la alimentación, garantizando la protección de los recursos naturales y su sostenibilidad mediante sistemas agroalimentarios con enfoque territorial local y regional; se promueven las economías locales y de distribuidores minoristas bajo esquemas sostenibles de producción con un enfoque territorial y participativo, priorizando las diferentes tipologías de la economía local campesina y familiar (cooperativa, asociatividad, microempresa, entre otras). Se impulsa la diversificación de cultivos, como una manera de reducir, en lo posible, el establecimiento de monocultivos; priorizando los cultivos agroalimentarios y procurando el control orientado exclusivamente a la producción de biocombustibles, como una forma de garantizar el desarrollo sustentable, y el fomento del uso de energías alternativas en el campo y la ciudad.

Sostenibilidad productiva y ambiental: Desarrollar e implementar habilidades, saberes, prácticas propias y ancestrales, así como conocimientos técnicos locales de los productores de alimentos, basándose y respetando los conocimientos tradicionales, principalmente de los proveedores de alimentos a pequeña escala, promoviendo la preservación de los recursos naturales de la nación y las prácticas culturales agroecológicas, reconociendo las contribuciones de la naturaleza en los diversos métodos de producción y de cosecha agroecológica con bajas repercusiones externas, que maximizan las contribuciones de los ecosistemas y mejoran la resistencia y la adaptación, especialmente de cara al cambio climático y control de plagas agrícolas y en la producción de alimentos. Bajo este pilar debe garantizarse el derecho humano al agua con acciones orientadas a garantizar que las poblaciones tengan acceso a agua apta para consumo humano, en condiciones de accesibilidad y asequibilidad, se incluye el acceso al saneamiento básico y manejo de desechos y aguas residuales, dada su conexidad con los derechos a la salud y la vida, para satisfacer las necesidades de consumo, preparación de alimentos e higiene adecuada.

2.1. Antecedentes normativos y de política sobre la erradicación del hambre

• Constitución política

La Constitución Política de Colombia protege en forma especial la producción de alimentos y otorga prioridad al desarrollo de las actividades productoras de alimentos al establecer en su artículo 65 que:

“Artículo 65. La producción de alimentos gozará de la especial protección del Estado. Para tal efecto, se otorgará prioridad al desarrollo integral de las actividades agrícolas, pecuarias, pesqueras, forestales y agroindustriales, así como también a la construcción de obras de infraestructura física y adecuación de tierras. De igual manera, el Estado promoverá la investigación y la transferencia de tecnología para la producción de alimentos y materias primas de origen agropecuario, con el propósito de incrementar la productividad”.

Así mismo en la Constitución el derecho a la alimentación está reconocido como un derecho fundamental de los niños y niñas (art.44), al igual que la protección alimentaria de la mujer embarazada y lactante (art.43)20 y de los adultos mayores (art.46). Al respecto también se ha pronunciado la Corte Constitucional, que en diversas sentencias ha hablado sobre el derecho a la alimentación de los niños y niñas, la garantía de este derecho para personas privadas de la libertad, su realización en entornos educativos, la importancia de la alimentación para comunidades rurales y víctimas de desplazamiento forzado, entre otros.

• Acuerdo Final de Paz

En el marco del Acuerdo Final de Paz para la terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera firmado entre el Gobierno Nacional y las FARC- EP, el derecho a la alimentación se estableció dentro de los ejes fundamentales del punto uno, “Hacia un Nuevo Campo Colombiano: Reforma Rural Integral” y que se materializa en el punto 1.3.4 sobre el “Sistema para la garantía progresiva del derecho a la alimentación” buscando garantizar el acceso, la disponibilidad y el consumo de una alimentación culturalmente apropiada, con el propósito de erradicar el hambre y garantizar de manera progresiva el derecho humano a la alimentación.

• Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026

De acuerdo con el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026, en su artículo No. 216 “SISTEMA NACIONAL PARA LA GARANTÍA PROGRESIVA DEL DERECHO A LA ALIMENTACIÓN Y PROGRAMA HAMBRE CERO”, se creará el Sistema Nacional para la Garantía Progresiva del Derecho a la Alimentación - SNGPDA- como instancia liderada y administrada por el Departamento Administrativo de la Presidencia de la República - DAPRE, en articulación con la Comisión Intersectorial de Seguridad Alimentaria y Nutricional -CISAN- o quien haga sus veces y las instancias territoriales, y garantizará la participación paritaria de las organizaciones de la sociedad civil y de titulares de derechos en las instancias de gobernanza alimentaria”

Retos en materia de gobernanza del Derecho Humano a la Alimentación

A pesar de la presencia de marcos normativos establecidos, se vislumbran una serie de problemáticas interrelacionadas con el ejercicio del derecho humano a la alimentación y la nutrición adecuadas. Estas problemáticas se extienden desde la carencia de políticas públicas idóneas para la realización efectiva de este derecho, hasta la inhabilidad de las ya existentes. Además, emerge el tema de la carencia de una perspectiva basada en derechos humanos en la legislación y en los documentos orientadores de la política pública.

Así mismo, el país enfrenta retos derivados de la ejecución de los procesos de reforma agraria. A estos retos se suma la falta de mecanismos de participación ciudadana y control sobre las políticas gubernamentales relacionadas con el derecho humano a la alimentación. Esta problemática demanda un abordaje mediante el reconocimiento de la necesidad de gestar políticas públicas cimentadas en un enfoque basado en derechos humanos y que catalicen la participación de la ciudadanía, posibilitando la colaboración entre el Estado y los diversos actores de la sociedad civil por medio de un proceso deliberativo.

La arquitectura institucional vigente que se encarga de los asuntos alimentarios está encabezada por la Comisión Intersectorial de Seguridad Alimentaria y Nutricional (CISAN), la cual fue instituida por el CONPES 113 de 2008, y posteriormente reglamentada por el Decreto 2055 de junio de 2009, asumiendo el rol preeminente en la dirección, coordinación y supervisión interinstitucional de la seguridad alimentaria y nutricional en Colombia. La existencia de esta comisión fue confirmada más adelante por el artículo 15 de la Ley 1355 de 2009, conocida también como la "Ley de obesidad". Dicho artículo especifica que la CISAN se erige como la instancia estatal suprema para la orientación, coordinación y supervisión interinstitucional, así como para la articulación de políticas y programas, y para la monitorización de los compromisos asumidos por los diferentes actores involucrados en la seguridad alimentaria y nutricional.

Sin embargo, revisando la conformación de esta comisión, se evidencia que la misma está conformada por funcionarios gubernamentales a nivel nacional, con ausencia de representación territorial y de sociedad civil lo que dificulta su mandato de democratización y participación, coherente con los objetivos y fundamentos del Estado.

2.2. Justificación

Pese a que la política SAN ha logrado avances sobre la arquitectura institucional y procesos de planeación a nivel nacional y territorial, la acción intersectorial, el seguimiento y monitoreo de indicadores asociados a SAN, la asistencia técnica nacional y territorial, la articulación de estrategias de alimentación y nutrición con la política de niñez, la incorporación del enfoque diferencial, la creación de herramientas de seguridad alimentaria tales como: la hoja de balance, las Encuestas Nacionales de Situación Nutricional 2010 y 2015, la tabla de composición de alimentos, entre otras; aún no se ha logrado que toda la población que vive en el territorio nacional cuente con seguridad alimentaria y nutricional.

Pese a que la política SAN ha logrado avances sobre la arquitectura institucional y procesos de planeación a nivel nacional y territorial, la acción intersectorial, el seguimiento

y monitoreo de indicadores asociados a SAN, la asistencia técnica nacional y territorial, la articulación de estrategias de alimentación y nutrición con la política de niñez, la incorporación del enfoque diferencial, la creación de herramientas de seguridad alimentaria tales como: la hoja de balance, las Encuestas Nacionales de Situación Nutricional 2010 y 2015, la tabla de composición de alimentos, entre otras; aún no se ha logrado que toda la población que vive en el territorio nacional cuente con seguridad alimentaria y nutricional.

3. DIAGNÓSTICO

Los datos de la Encuesta Nacional de Situación Nutricional (Ensin) (2015) muestran que 54,2 % de los hogares colombianos presentan inseguridad alimentaria⁸. Según la Ensin (referencia bibliográfica en formato Word) este porcentaje es superior en las regiones Atlántica (65 %), Orinoquía y Amazonía (64 %), Pacífica (57,4 %) ⁹. Así mismo, en los hogares con índice de riqueza más bajo (71,2 %) y bajo (62,7 %) en comparación con los hogares con índice de riqueza medio (49,3 %) y alto (33 %). Este porcentaje es mayor en hogares con pertenencia étnica (jefatura indígena=77 % y jefatura afrodescendiente= 68,9 %) comparado con hogares sin pertenencia étnica (52,3 %) (Ministerio de Salud y Protección Social, 2015). Por otro lado, se presentó un aumento de 2,3 puntos porcentuales en la prevalencia de subalimentación, al pasar de 6,5 % en el periodo 2014 – 2016 a 8,8 % en el periodo 2018 – 2020. La prevalencia de subalimentación en el país fue mayor comparada con el promedio de América Latina y el Caribe (7,7 %) y los países sudamericanos (6,3 %) (Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura; Organización Panamericana de la Salud; Programa Mundial de Alimentos; Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia, 2021). Además, es de anotar que la Encuesta de Calidad de Vida (2019) evidenció que 5,3 % de los hogares no consumieron una de las tres comidas en uno o más días de la semana debido a falta de dinero, de los cuales el 78,2 % se encontraba en el quintil 1, 2 y 3 de riqueza (quintil I= 36% - quintil II= 23,5 % y quintil III= 18,6 %).

Un análisis de la inseguridad alimentaria elaborado por el DNP en 2022 a escala municipal revela que los departamentos en donde se presentan mayores retos en los componentes del derecho humano la alimentación son la Guajira, Chocó, Cauca, Nariño, Putumayo, Guainía, Vichada y Bolívar. No obstante, en Colombia se evidencia que uno de los principales retos se encuentra en el acceso económico de los alimentos, debido a que la pobreza monetaria es superior al 80% en los municipios con mayor riesgo padecer situaciones de inseguridad alimentaria.

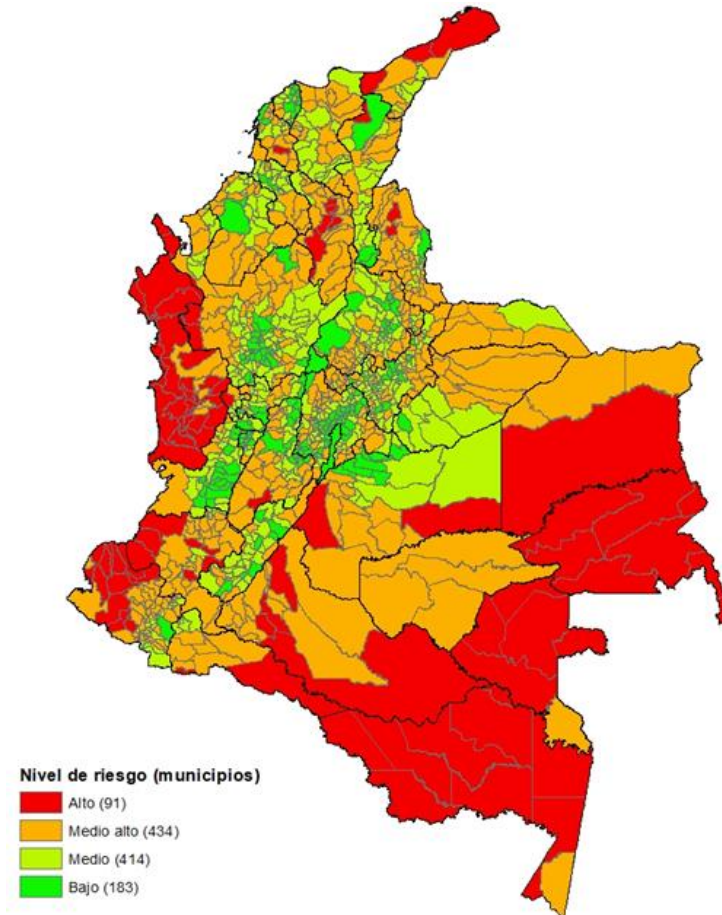
En lo referente a la disponibilidad de alimentos medida como la capacidad de los territorios para garantizar una producción suficiente de alimentos y la autosuficiencia de los

⁸ La medición se realizó con la Escala Latinoamérica y Caribeña de Seguridad Alimentaria (ELCSA) que cuenta con dos secciones. La primera de 8 preguntas que identifican situaciones que conllevan a la inseguridad alimentaria. La segunda de 7 preguntas indaga las condiciones que afectan a los menores de 18 años en el hogar.

⁹ Las otras regiones presentaron los siguientes porcentajes de inseguridad alimentaria: 52 % región Oriental, Bogotá con 50,2 % y Central con 49,3 %.

mismos, se encuentra que los mayores retos están en los municipios de la alta Guajira (Uribe, Maicao y Manaure), Guainía (San Felipe, Pana Pana, La guadalupe) y Norte de Santander (El tarra, Convención, Toledo y Santiago), debido principalmente a la baja producción agrícola por habitante y la baja diversificación de su producción.

Ilustración 1 Índice de priorización de municipios por seguridad alimentaria



Fuente: DNP (2022)

Por otro lado, en lo referente en lo referente a la disponibilidad física de los alimentos, medido como las facilidades para la comercialización de estos, los mayores problemas se asocian a la falta de conectividad vial, la incidencia del conflicto armado y la prevalencia de desastres naturales.

3.1. Gobernanza

En este apartado se desarrollará una revisión de la normatividad y la institucionalidad en torno al derecho humano a la alimentación y la soberanía alimentaria, destacando las instancias nacionales, así como la reglamentación nacional e internacional adoptada por el Gobierno Nacional para el goce efectivo de este derecho.

3.1.1. Institucionalidad y normatividad entorno al DHA y la soberanía alimentaria

A partir del CONPES 113 de 2008, la Ley 1355 de 2009, el Decreto 1115 de 2014 y el Decreto 2223 del 2022, el país ha avanzado en la consolidación de una infraestructura institucional para la garantía de la seguridad alimentaria y nutricional de toda la población. En el marco de la política y la ley se constituyó la CISAN como máxima instancia nacional de coordinación interinstitucional para la seguridad alimentaria y nutricional, se han conformado los comités departamentales y en algunos municipios se han creado instancias de coordinación de las políticas relacionadas con la seguridad alimentaria y nutricional. Estas instancias son espacios de coordinación y articulación entre las entidades gubernamentales cuyo propósito es el de orientar las acciones en el mejoramiento de las condiciones para garantizar a los hogares la seguridad alimentaria y nutricional.

De acuerdo con lo anterior, a continuación, se aborda la normatividad expedida en el país con el objetivo de desarrollar la gobernanza para la garantía de la seguridad alimentaria y nutricional de toda la población:

1. Decreto 2055 de 2019 “Por el cual se crea la Comisión Intersectorial de Seguridad Alimentaria y Nutricional, CISAN”

El Decreto 2055 de 2009, se creó la Comisión Intersectorial de Seguridad Alimentaria y Nutricional (CISAN), se definió su integración, funciones y operatividad y se determinó que tendría a su cargo, entre otras responsabilidades, la coordinación y seguimiento de la Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional -PNSAN-.

El Decreto, promueve la coordinación de esfuerzos para abordar la seguridad alimentaria y nutricional en Colombia, lo que tiene un impacto significativo en la salud, el desarrollo sostenible, la economía y la calidad de vida de la población.

En ese sentido este sentido se resalta su importancia en diferentes aspectos:

- a. Seguridad Alimentaria y Nutricional: La CISAN se encarga de coordinar políticas y acciones que tienen como objetivo garantizar el acceso a una alimentación adecuada para toda la población. Esto es fundamental para combatir la desnutrición, mejorar la salud de la población y promover una nutrición equilibrada.
- b. Salud Pública: Promover la seguridad alimentaria y nutricional tiene un impacto directo en la salud pública. Reducir la malnutrición y la inseguridad alimentaria contribuye a prevenir enfermedades relacionadas con la nutrición, lo que puede disminuir los costos de atención médica y mejorar la calidad de vida de la población.
- c. Desarrollo Sostenible: Fomentar prácticas agrícolas y alimentarias sostenibles es esencial para el desarrollo a largo plazo. La seguridad alimentaria no solo implica tener suficientes alimentos, sino también asegurar que sean producidos de manera sostenible y respetando el medio ambiente.
- d. Reducción de la Pobreza: Al mejorar el acceso a alimentos nutritivos, se puede contribuir a reducir la pobreza y la desigualdad, ya que se brinda a la población la oportunidad de tener una dieta adecuada y, en consecuencia, una mejor calidad de vida.
- e. Productividad y Competitividad: Las políticas de seguridad alimentaria pueden influir en la producción agrícola y la industria alimentaria. Al impulsar prácticas más

eficientes y competitivas, se puede fomentar el crecimiento económico y la generación de empleo en el sector.

- f. Cumplimiento de Compromisos Internacionales: Colombia, al establecer la CISAN, demuestra su compromiso con los acuerdos internacionales relacionados con la seguridad alimentaria y nutricional, como los Objetivos de Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas.

2. Ley 1355 de 2009 “Por medio de la cual se define la obesidad y las enfermedades crónicas no transmisibles asociadas a esta como una prioridad de salud pública y se adoptan medidas para su control, atención y prevención”.

La Ley 1355 de 2009 establece las bases legales y operativas para abordar la obesidad y las enfermedades crónicas en Colombia, lo que es fundamental para la promoción de la salud, la prevención y el tratamiento de estas condiciones de salud.

En lo referente a la institucionalidad, la Comisión Intersectorial de Seguridad Alimentaria y Nutricional (CISAN) es la instancia encargada del desarrollo, implementación y evaluación de la Política de Seguridad Alimentaria y Nutricional, sin embargo, su institucionalidad es insuficiente para garantizar progresivamente el DHAA. La actual arquitectura institucional de la CISAN no está diseñada para la formulación, adopción e implementación de las políticas públicas orientadas a garantizar el goce efectivo del derecho a la alimentación debido a que en dicha instancia no hay una entidad con el liderazgo y jerarquía sobre las entidades que integran la CISAN. Actualmente existe rotación de la presidencia de la CISAN cada 2 años, entre los Ministerios de Salud y Protección Social y de Agricultura y Desarrollo Rural, que afecta los procesos de planificación e implementación de las acciones que se concretan, afectándose la continuidad de estos pese a la labor de la Secretaría Técnica que está al frente de los temas de la Comisión (Departamento Nacional de Planeación, 2015). Aunado a lo anterior, se carece de un marco legal que defina el derecho a la alimentación, y la creación de un sistema en torno a este derecho que determine su estructura, marco normativo, modelo de gobierno multinivel con participación de la sociedad civil, funciones, responsabilidades, mecanismos de articulación nación y entidades territoriales, financiamiento, instancias e instrumentos de monitoreo y seguimiento, y vías administrativas y judiciales para la reivindicación de este.

En su artículo 15 “La comisión intersectorial de seguridad alimentaria y nutricional (CISAN)” de la Ley 1355 de 2009, que se refiere a la CISAN, se busca garantizar la coordinación de esfuerzos y políticas relacionadas con la seguridad alimentaria y nutricional en Colombia, lo que tiene un impacto significativo en la salud, la equidad y el bienestar de la población.

En ese sentido se resalta de este articulado:

- a. Coordinación de Políticas: Establece un marco legal para la coordinación de políticas relacionadas con la seguridad alimentaria y nutricional en Colombia. Esto es esencial para garantizar que diversas entidades trabajen juntas para abordar este tema.

- b. Garantía de Derechos: La CISAN tiene como objetivo principal garantizar el derecho a una alimentación adecuada para la población. Esto es fundamental en términos de derechos humanos y bienestar de la sociedad.
- c. Prevención de la Desnutrición: Contribuye a la prevención de la desnutrición y otras condiciones relacionadas con la alimentación, mejorando la salud y calidad de vida de la población.
- d. Enfoque Intersectorial: Promueve un enfoque intersectorial, que involucra a diferentes áreas gubernamentales y actores relevantes, como el sector de la salud, agricultura, educación, y más, para abordar de manera integral la seguridad alimentaria y nutricional.
- e. Cumplimiento de Compromisos Internacionales: Colombia se compromete a través de la CISAN a cumplir con acuerdos internacionales relacionados con la seguridad alimentaria y nutricional.

3. Decreto 1115 de 2014 “Por el cual se integran disposiciones en cuanto a la Comisión Intersectorial de Seguridad Alimentaria y Nutricional (CISAN)”.

El Decreto 1115 de 2014, consolida y regula de manera más efectiva las disposiciones relacionadas con la CISAN, lo que contribuye a una mejor coordinación, eficiencia y enfoque integral en la promoción de la seguridad alimentaria y nutricional en Colombia:

- a. Claridad y Coherencia: Al integrar disposiciones relacionadas con la CISAN en un solo decreto, se busca brindar mayor claridad y coherencia en la regulación de la seguridad alimentaria y nutricional. Esto facilita la implementación de políticas y la comprensión de las normativas para todas las partes interesadas.
- b. Eficiencia Administrativa: La integración de disposiciones puede ayudar a simplificar y hacer más eficiente la administración de las políticas relacionadas con la seguridad alimentaria y nutricional. Esto puede reducir la burocracia y agilizar la toma de decisiones.
- c. Coordinación Intersectorial: Dado que la seguridad alimentaria y nutricional involucra a diversas entidades gubernamentales y sectores, la integración de disposiciones puede mejorar la coordinación entre estos actores, lo que es esencial para abordar de manera efectiva este desafío.
- d. Cumplimiento de Compromisos Internacionales: La integración de disposiciones puede ayudar a garantizar que Colombia cumpla con los compromisos internacionales relacionados con la seguridad alimentaria y nutricional, lo que es fundamental para la reputación del país y su responsabilidad en materia de derechos humanos.
- e. Enfoque Integral: Al reunir todas las disposiciones en un solo decreto, se puede promover un enfoque más integral de la seguridad alimentaria y nutricional, considerando aspectos como la producción de alimentos, la promoción de dietas saludables y la prevención de la malnutrición.

4. Decreto 2223 del 2022 “Por el cual se modifica la integración y presidencia de la Comisión Intersectorial de Seguridad Alimentaria y Nutricional (CISAN)”

Finalmente el Decreto 2223 del 2022 modificó la integración y presidencia de la Comisión Intersectorial de Seguridad Alimentaria y Nutricional (CISAN), con el fin de fortalecer el diseño de políticas de acceso a alimentos, la lucha contra la desnutrición, las

mejoras en las condiciones del campesinado, la seguridad y sostenibilidad alimentaria, la vida digna, y adaptación al cambio climático, modificando la integración y la presidencia de la Comisión intersectorial de Seguridad Alimentaria y Nutricional (CISAN):

"ARTÍCULO 2. Integración. La Comisión intersectorial de Seguridad Alimentaria y Nutricional (CISAN) estará conformada por los siguientes funcionarios:

El Presidente de la República o su delegado, quien la presidirá.

Ministro de Agricultura y Desarrollo Rural o su delegado.

Ministro de Salud y Protección Social o su delegado.

Ministro de Comercio, Industria y Turismo o su delegado.

Ministro de Educación Nacional o su delegado.

Ministro de Ambiente y Desarrollo Sostenible o su delegado.

Ministro de Vivienda, Ciudad y Territorio o su delegado.

Director del Departamento Nacional de Planeación o su delegado.

Director del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República o su delegado.

Director del Departamento Administrativo para la Prosperidad Social (DPS) o su delegado.

Director del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF) o su delegado.

Un miembro de la Asociación Colombiana de Facultades de Nutrición, designado por su junta directiva.

PARÁGRAFO. A las sesiones convocadas podrán ser invitadas con voz, pero sin voto, entidades públicas del orden nacional o territorial, entidades privadas, expertos académicos, así como particulares, cuyo aporte se estime de utilidad para los fines encomendados a la Comisión intersectorial. Se entenderá como invitado especial con voz, pero sin voto al jefe de Gabinete del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República.

Sin perjuicio de lo anterior, se ha evidenciado, que estos espacios están conformados por entidades de Gobierno y en los marcos normativos para su conformación no se contempla la participación directa de la sociedad civil.

Esto es problemático en la medida en que la complejidad de los sistemas alimentarios involucra no solo a actores gubernamentales, sino también comunidades, organizaciones sociales, campesinos, grupos étnicos, mujeres, familias y a las empresas como titulares de responsabilidad. Además, debido a que estos espacios solo están conformados por

instituciones de gobierno, el funcionamiento y la agenda de trabajo en estas instancias está determinada por la voluntad de los gobernantes territoriales.

En ese sentido, una de las problemáticas identificadas frente al marco institucional es la baja participación de actores de la sociedad civil en las instancias de coordinación interinstitucional de seguridad alimentaria en todos los niveles

Así mismo, otro de los cuellos de botella identificados frente al marco institucional relacionado con la seguridad alimentaria y nutricional son los problemas de articulación entre los ámbitos de gobierno y entre los instrumentos de planificación territorial. Estas dos problemáticas afectan el marco institucional en la medida en que no permiten una adecuada articulación de las políticas públicas, lo que redundará en una menor efectividad de las intervenciones gubernamentales orientadas a garantizar la seguridad alimentaria y nutricional.

En términos de articulación entre niveles, la problemática proviene de las diferentes relaciones misionales que tienen las entidades nacionales con las entidades territoriales. Por tal motivo, en el marco de este documento se presentará una propuesta de diferentes mecanismos de articulación, coordinación y gestión entre los actores que intervienen en la formulación, implementación y seguimiento de las políticas públicas, para garantizar de manera progresiva el derecho a la alimentación adecuada, sostenible y culturalmente apropiada.

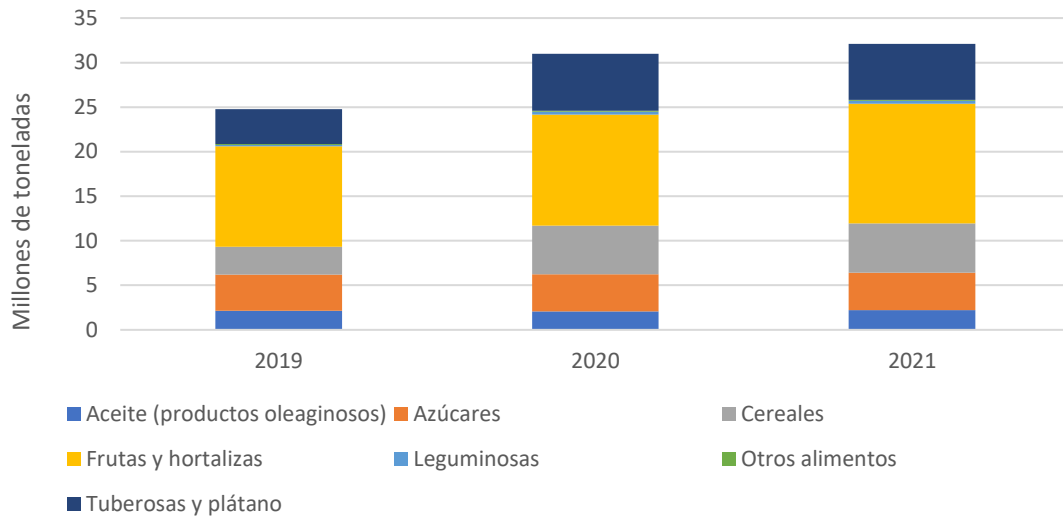
3.2. Disponibilidad

La disponibilidad de los alimentos se refiere a estos puedan ser obtenidos de los recursos naturales ya sea a través de su producción agrícola y pecuaria, pesca, caza o recolección, entre otros. Estos alimentos deben estar disponibles para la venta en plazas de mercado, mercados o centros de comercio. Las acciones desarrolladas en la producción deben procurar ser sostenibles para que no afecten la disponibilidad de alimentos en generaciones futuras, que puede ser mediada por el crecimiento de la población, efectos del cambio climático y la disponibilidad de recursos naturales (Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos, Folleto No 34). Para el caso de este documento de política, el alcance de la disponibilidad va desde la producción agrícola de alimentos sostenible hasta la logística para el transporte de alimentos desde las zonas de producción a los centros de comercio.

3.2.1. Producción de alimentos, factores productivos y planificación agropecuaria

Si bien la producción de alimentos ha registrado un incremento importante en Colombia en los últimos años, esta realidad no se ha evidenciado en los precios de los alimentos por factores exógenos. Según la Sociedad de Agricultores de Colombia, el incremento de los precios de los alimentos se explica por el aumento en el costo de los insumos para la producción agropecuaria que es resultado de las condiciones actuales del comercio internacional (Tasa de cambio, mayores costos logísticos asociado a la crisis de los contenedores, entre otros).

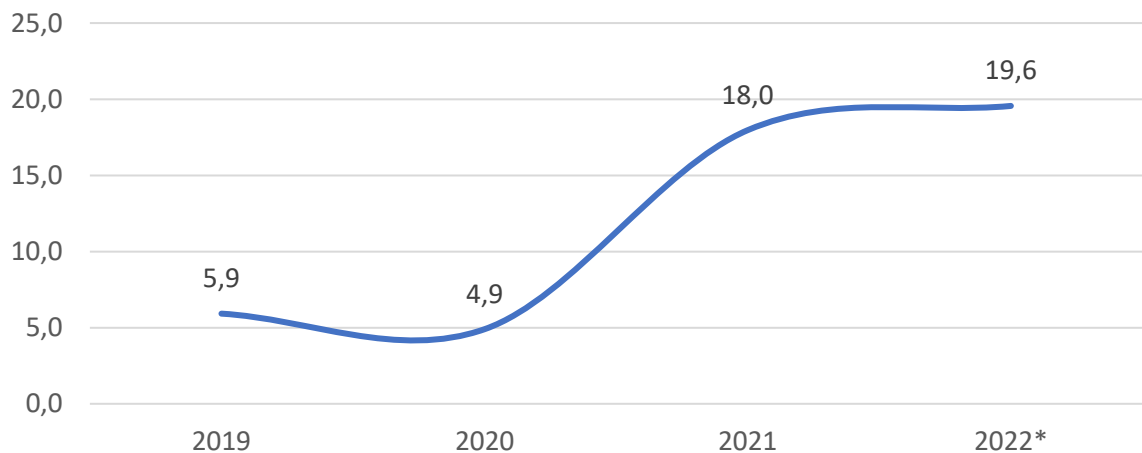
Gráfica 1 Evolución de la producción de alimentos en Colombia, 2019-2021



Fuente: Evaluaciones agropecuarias municipales, UPRA (2023)

Otra de las razones que explican el incremento de los precios de los alimentos en Colombia se asocia a la prevalencia de fenómenos climáticos que afectan la producción agropecuaria, así como el incremento de los precios de los combustibles y el aumento de los costos laborales como resultado del incremento de la inflación en 2022. De esta manera, es clave avanzar en el diseño e implementación de políticas que mitiguen la fluctuación de los precios de los alimentos, particularmente en las regiones del país con mayor incidencia de pobreza monetaria.

Gráfica 2 Evolución del IPC de alimentos 2019-2022



Fuente: DANE (2022)

En el país persiste la falta de planificación del desarrollo rural y dificultades en la continuidad de los instrumentos de planificación territorial (UPRA, 2015 y DNP, 2015). El país carece de continuidad en los planes de ordenamiento y a ello se suma que surgen

nuevos instrumentos de planeación lo cual dificulta el diálogo entre los diferentes planes, su secuencialidad y coherencia con la multiplicidad de instrumentos (DNP, 2015).

Adicional a lo anterior, Colombia tiene presenta un bajo acceso a la tierra y una alta informalidad en la tenencia de la tierra. Solo el 37,4% de los hogares rurales tiene acceso a la tierra (DANE, 2011). En 2012 la proporción de propiedades rurales con informalidad en la tenencia se estimó entre 40 y 50 %, y para 2019 alcanzó el 52,7 % (UPRA, 2020). Para atender esta problemática se construyó el Plan Nacional formalización de la Propiedad Rural. Sin embargo, el sistema de seguimiento de este plan no cuenta con elementos que recojan la dinámica y complejidad del mercado de tierras.

El sector agropecuario continúa presentando problemas para ofrecer bienes y servicios en materia de formación de capital humano y conectividad e infraestructura. A pesar de que la Política de Desarrollo Productivo estableció la provisión de bienes públicos sectoriales y las intervenciones de mercado transversal, para incentivar la inversión de las unidades productivas en la mejora de su productividad y así como en diversificar y sofisticar sus canastas de bienes y servicios (DNP, 2016a), el sector aún presenta deficiencias.

A pesar del cambio de enfoque introducido con la creación del Servicio Público de Extensión Agropecuaria (SPEA), su cobertura sigue siendo baja. Para el año 2021, solo se ha alcanzado el 41,82 % de la meta de atención de usuarios con SPEA del Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022. Esta baja cobertura se explica por la implementación parcial de la Ley 1876 del 2017, lo que no ha permitido poner en plena marcha el Fondo de Extensión Agropecuaria.

En un ejercicio desarrollado por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural en el año 2020, se identificó una línea base de 4.658 bienes públicos sectoriales¹⁰ de los cuales el 54 % está relacionados con la producción, 20 % con transformación, 12,6 % con acopio, 10,2 % con comercialización, 1,6 % con almacenamiento y el resto en otro tipo de infraestructura no especificada (Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, 2020a).

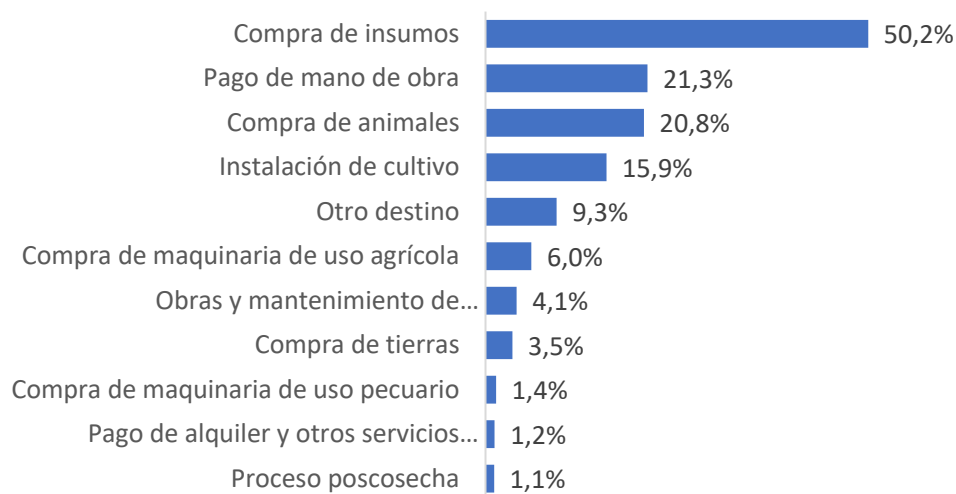
Históricamente Colombia ha tenido problemas para ofrecer asistencia técnica a los productores agropecuarios. Al respecto, Fedesarrollo encontró que, como proporción de la inversión del gobierno central, la inversión en I+D+i pasó de 36 % a 12 % entre 2000 y 2018, mientras que como porcentaje del PIB esta inversión pasó de 0,025 % a 0,018 % (Parra-Peña, Puyana, & Yepes, 2021).

Dentro de los factores productivos, el acceso al crédito es una de las limitantes con mayor importancia para el desarrollo de las actividades asociadas a la producción de productos agropecuarios, debido a que este factor es determinante para la compra de tierras y animales, la instalación de cultivos, el pago de mano de obra, el acceso a insumos y el financiamiento de maquinaria. Así, para 2014, sólo 10,7 % de las Unidades de Producción Agropecuarias (UPAS) solicitaron créditos agropecuarios, los cuales fueron aprobados a tan solo el 9,5 %. De los créditos aprobados, 50,2 % fue utilizado en compra de insumos (*Gráfica 3*). Además, se identificó que 83,6 % de las UPAS no tiene maquinaria

¹⁰ Infraestructura productiva, infraestructura de transformación, infraestructura de almacenamiento y pos-cosecha e infraestructura de comercialización.

agrícola, y que tan solo 16 % de las UPAS tienen acceso a asistencia técnica, maquinaria y construcciones (DANE, 2014).

Gráfica 3 Destino de los créditos (Porcentaje de UPAs que accedieron a crédito)



Fuente: CNA (2014)

Sumado a lo anterior, la asistencia técnica a los productores agropecuarios es un servicio público fundamental para incentivar la producción sostenible. Para 2014, 83,5 % de las UPAS no tuvo acceso a asistencia técnica. Además, del 16,5 % que recibieron asistencia técnica o asesoría, las recibieron principalmente en buenas prácticas agropecuarias, comercialización y crédito, y financiamiento. Esto da cuenta de la necesidad de profundizar en temas que tengan mayor incidencia en la productividad y sostenibilidad ambiental como manejo de suelos, prácticas de manejo ambiental y manejo poscosecha.

3.2.2. Rendimientos agrícolas y disponibilidad de alimentos y efectos del cambio y variabilidad climáticos.

Entre los efectos más relevantes de la reducción en los rendimientos agropecuarios y cambio de las condiciones de sanidad e inocuidad de los alimentos, debido a eventos relacionados con el cambio y variabilidad climática, se encuentra una menor disponibilidad de alimentos. De esta manera, la población podría enfrentar escasez relativa de productos básicos de la canasta familiar como el maíz o el arroz, o podría haber un aumento de precios que afecte las posibilidades de que la población de menores ingresos adquiera los alimentos requeridos. Estos efectos se transmiten indirectamente a través de la producción agroindustrial, llevando a una pérdida amplia de la capacidad de la población para comprar la cantidad de alimentos requerida para una nutrición adecuada. Adicionalmente, la disminución en productividad puede llevar a una afectación en los ingresos de los agricultores en virtud de las menores ventas, lo cual puede contribuir a que sus propias posibilidades de hacer efectivo su derecho a la alimentación se vean afectadas (Melo L, Riveros, Romero, Farfán, & Álvarez-Espinosa, 2019). Es de considerar que las anteriores situaciones afectan de manera directa el cumplimiento del ODS 2: Poner fin al hambre.

Gracias al cambio climático, los cultivos agrícolas y ganaderos se ven expuestos a condiciones hidrometeorológicas y biológicas^[1] diferentes a las usuales^[2], lo que implica cambio en rendimientos y pérdida de productividad. En el contexto meramente hidrometeorológico^[3], se encuentra un efecto negativo en los cultivos estratégicos para la seguridad alimentaria del país (Comisión Económica para América Latina y el Caribe, 2013). Adicionalmente, expertos prevén impactos relacionados con cambios en la fenología de los cultivos^[4], el aumento y desplazamiento de plagas y enfermedades hacia nuevas regiones del país, la intensificación de los procesos de degradación del suelo, y desertificación y el riesgo de pérdida de recursos genéticos no conservados *ex situ*^[5], entre otros (Ramírez-Villegas, Salazar, Jarvis, & Navarro-Racines, 2012). Es de anotar que en Colombia, los cultivos con mayor participación en la producción alimentaria (maíz, arroz, papa) sufren impactos negativos en sus rendimientos (Gómez, Gaviria, Cajamarca, & Mendoza Sabogal, 2017).

Sumado a lo anterior, el bienestar económico^[6] se verá impactado de forma negativa por escenarios de no cumplimiento en la reducción de emisiones y de acciones de adaptación nacional en agricultura y seguridad alimentaria^[7], con pérdidas en la utilidad de los compradores de los productos hasta en 10 veces del valor sin choque climático (Departamento Nacional de Planeación, 2019). De esta manera, el choque climático puede afectar la producción de alimentos sin procesar generando pérdidas en el ingreso de los hogares hasta del 20 %. Además, puede afectar la producción de alimentos procesados por la industria generando una reducción entre 2,4 % y 5 % en el consumo de calorías de los hogares (Departamento Nacional de Planeación, 2019).

La inadecuada planificación agropecuaria para enfrentar los eventos climáticos adversos^[8] genera pérdidas en la producción agropecuaria. Según un estudio del DNP, la reducción de producción agropecuaria como resultado del cambio climático puede ser de 1,9 % a 2,8 % entre 2010 y 2100 (Departamento Nacional de Planeación, 2014), lo cual se evidenciaría en una caída alrededor del 7,4 % en la productividad por hectárea a nivel nacional. De la misma manera, el Fenómeno del Niño de los años 2014-2016 implicó una reducción de 5,5% de los rendimientos de cultivos permanentes y de 4,4 % en los transitorios, además de la muerte de 44.099 bovinos (UNGRD, 2016).

Otra causa de los bajos rendimientos agrícolas corresponde a la baja consolidación en el sistema de apoyo técnico a los productores agropecuarios. Como se refirió en la problemática 4.2.1. Baja competitividad que limita la sostenibilidad de la producción agrícola, 83,5 % (1.978.097) de las UPAS aseguró no recibir asistencia técnica, y de quienes las reciben, tan solo 12,6 % reporta que esta se orienta hacia prácticas de manejo ambiental y manejo de suelos. Así, se puede inferir que son limitadas las posibilidades de implementar nuevas tecnologías que adapten el sector al cambio y la variabilidad climáticos ya que se requiere capacitación del personal en las mismas. Adicional a lo anterior, la variabilidad climática impacta en la epidemiología de plagas que pueden afectar la productividad y rendimientos de la producción agropecuaria, y cambiar las condiciones de sanidad e inocuidad de los alimentos^[9]

3.3. Acceso

El acceso a los alimentos hace referencia a dos conceptos, por un lado, uno asociado a la accesibilidad física y el otro al acceso económico de los alimentos. El acceso físico comprende todo el proceso de transporte y de logística necesaria para llevar los alimentos de sus sitios de producción a los centros de consumo, mientras que el acceso económico se refiere a la capacidad de pago que tienen las personas para adquirir alimentos.

Tanto en términos físicos como económicos, en Colombia se presentan una serie de problemáticas, los cuales dificultan que las personas puedan acceder a los alimentos, especialmente para las personas vulnerables o ubicadas en zonas dispersas del territorio nacional, como se podrá evidenciar a continuación.

3.3.1. Infraestructura para la comercialización de alimentos

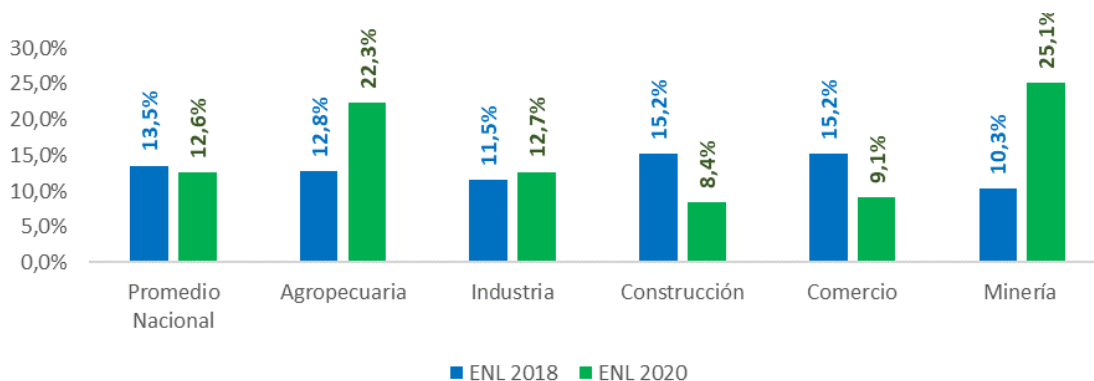
De acuerdo con la Transformación de Derecho Humano a la Alimentación del Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 y con base en información de la UPRA *“el 41% del área del país se encuentra a más de 10 horas de desplazamiento de un centro de comercialización, lo cual implica que la población asentada en las zonas más remotas tiene menores oportunidades de acceder al portafolio de alimentos ofrecidos en estos centros”* (DNP, 2023).

Dentro de los principales problemas que se encuentran en materia de acceso físico de alimentos, el Grupo de Alto Nivel de Expertos en Seguridad Alimentaria y Nutrición (HLPE) identificó que en los países en desarrollo existe deficiencias en la infraestructura de manipulación pos-cosecha y almacenamiento, afectando principalmente las hortalizas y las frutas¹¹.

Estas dificultades han sido evidenciadas en Colombia en la Encuesta Nacional Logística del año 2020, toda vez que sector agropecuario tiene unos costos logísticos (22,3%) significativamente por encima del promedio nacional (12,6%).

¹¹ HLPE. 2020. Seguridad alimentaria y nutrición: elaborar una descripción global de cara a 2030. Un informe del Grupo de alto nivel de expertos en seguridad alimentaria y nutrición del Comité de Seguridad Alimentaria Mundial, Roma.

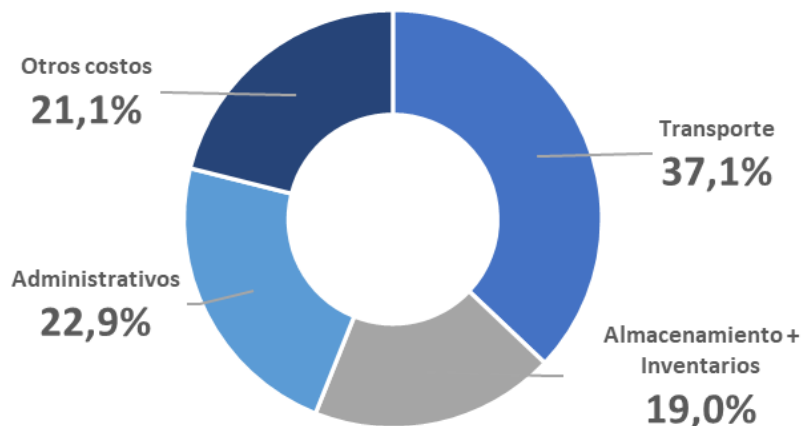
Gráfica 4 Costo logístico por actividades económicas (2018-2020)



Fuente: Encuesta Nacional Logística (Mintransporte, 2020)

Particularmente, el transporte representa el mayor costo logístico dentro del sector agropecuario, el cual según las encuestas logísticas nacionales fueron del 33,3% en 2018 y de 37,1% en 2020, seguido de los costos administrativos, almacenamiento e inventarios y finalmente los otros costos.

Gráfica 5 Componentes del costo logístico del sector agropecuario



Fuente: Encuesta Nacional Logística (Mintransporte, 2020)

El elevado costo logístico del transporte del sector agropecuario puede ser explicado por la deficiente infraestructura vial que tiene el territorio nacional especialmente de la red terciaria. De acuerdo con el Plan Nacional de Vías para la Integración Regional del Ministerio de Transporte, alrededor del 68,9% de la malla vial nacional es terciaria y de ella “el 24% estaba en tierra, el 70% en afirmado y el 6% pavimentado” (Mintransporte, 2018).

De acuerdo con el Índice de Conectividad de las carreteras del Índice Global de Competitividad (IGC)¹², Colombia tiene un puntaje de 65, el cual está por debajo del promedio latinoamericano que es de 73 y de la OCDE que es de 84. En ese sentido, resulta indispensable aumentar la inversión en infraestructura vial toda vez que la red actual impacta de manera negativa la competitividad del transporte de alimentos perecederos.

Aunado a las dificultades en materia vial, es importante mencionar que también existen retos en infraestructura y logística para la comercialización en zonas rurales, que generan aumento de tiempos y costos para el transporte alimentos. De acuerdo con un informe global de HLPE, uno de los principales cuellos de botella en las etapas de distribución y transporte de alimentos tienen que ver con la deficiente manipulación de la producción durante su embalaje, carga, descarga y transporte, la utilización de contenedores o paquetes inapropiados y la ventilación insuficiente durante el transporte (HLPE, 2017).

Cuando los alimentos son distribuidos a los sitios de comercialización en los que la infraestructura de centros de acopio y plazas de mercado es deficiente, se presentan mayores dificultades para garantizar la inocuidad en los alimentos y, por ende, se promueven actividades informales en la comercialización y venta de alimentos.

Adicionalmente, existe inexperiencia para manipular y manejar alimentos en los procesos de empaque, descargue y comercialización de alimentos. Particularmente a través del Plan de Abastecimiento Alimentario de la Región Central, se pudo evidenciar la necesidad de capacitación en temas logísticos relacionados con empaques, embalajes, planificación de producción, optimización de rutas, incremento de uso de capacidades de vehículos, entre otros, en productores, transportadores y comercializadores de alimentos (RAP-E, 2020).

Por otra parte, es importante mencionar que los problemas logísticos en la cadena de suministro y transporte junto con los bajos niveles tecnológicos, y falta de conocimiento y capacidades técnicas tienen efectos significativos en las pérdidas y desperdicios de alimentos.

De acuerdo con un estudio hecho por el DNP se pudo evidenciar que el 20,6% del desperdicio de alimentos se da en la etapa de distribución y el 19,8% en la de postcosecha. (DNP, 2016), los cuales en conjunto representan alrededor de 3,94 millones, causado probablemente por problemas logísticos de la cadena de suministro, transporte no especializado, empaques inadecuados, etc. (DNP, 2016)

3.3.2. Acceso económico a los alimentos

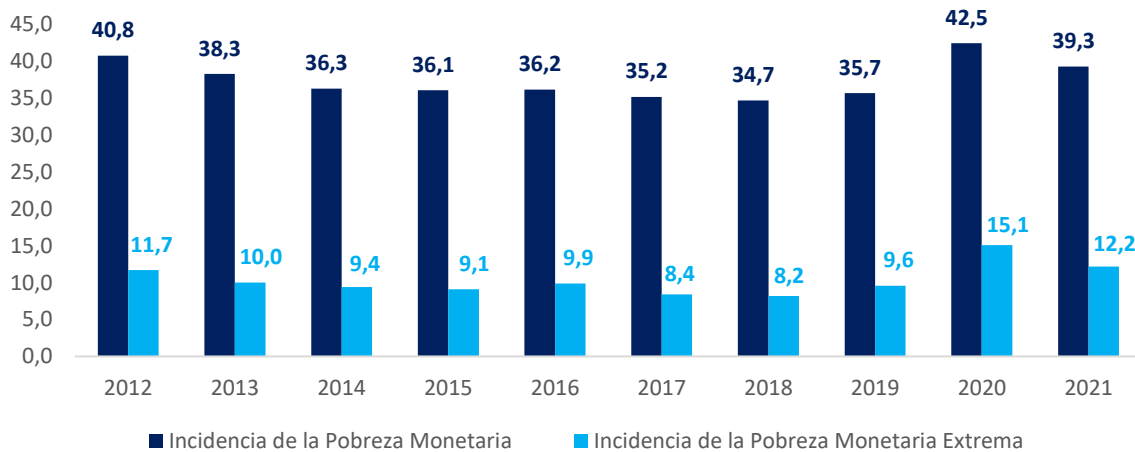
Colombia es un país de ingresos medios, que aún presenta fuertes restricciones presupuestales de algunos hogares para poder acceder a la canasta básica de alimentos. Durante el periodo 2012-2021 la pobreza monetaria ha estado en el rango de 35,2% a 42,5% cuyo punto máximo fue alcanzado derivado de los efectos de la Pandemia Covid-19 en

¹² Este índice es calculado por el Foro Económico Mundial (WEF por sus siglas en inglés), el índice se calcula por un puntaje de 0 a 100 con base en la velocidad promedio y rectitud en un itinerario de conducción vial que conecta a las 10 principales ciudades.

el año 2020. Si bien se ha logrado una reducción significativa en 2021, los niveles de pobreza monetaria aún siguen siendo altos con un valor del 39.3%.

El efecto ha sido similar en la pobreza monetaria extrema el cual se agudizó en el año 2020 en el cual alcanzó el 15,1%, se redujo al 12,2% en 2021, pero que igual siguen siendo más altos que en el año 2012.

Gráfica 6 Incidencia de la Pobreza Monetaria



Fuente: DANE (2022)

Los insuficientes niveles de ingreso suponen restricciones para el bienestar de los hogares, entre otras, en el acceso a la canasta básica de alimentos, que garanticen las necesidades calóricas mínimas y una alimentación adecuada.

En esta línea, entre 2020 y 2021 se encontró que a nivel nacional 1.725.681 hogares dejaron de consumir en promedio 3 comidas diarias (2020: 7.008.785 hogares – 2021: 5.283.104 hogares), en especial en ciudades como Santa Marta, Barranquilla, Sincelejo, Cartagena y Riohacha y se aumentó en 36.060 los hogares que consumían menos de 1 comida diaria (2020: 6.277 - 2021: 42.337).

Por otro lado, el IPM refleja la insuficiencia de acceso a fuentes de agua mejorada, la cual incide de manera directa en la calidad e inocuidad de alimentos y por tanto en la prevención de enfermedades transmitidas por alimentos. A 2018 la cobertura del agua en Colombia alcanzó el 86,4% a nivel nacional. Considerada la cobertura según ámbito geográfico, las zonas urbanas presentaron un 98,1 % de cobertura mientras que las zonas rurales evidenciaron el 62,8 % (Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas (DANE), 2018).

Este fenómeno fue identificado por FAO en 2023 mediante su análisis del Estado de la Seguridad Alimentaria y la Nutrición en el Mundo. Allí se pudo evidenciar que en el mundo el costo de una dieta saludable en promedio es de 3,66 dólares PPA por persona y por ende el 42,2% de las personas no pueden permitirse adquirir dicha dieta saludable.

El panorama es más retador en África en donde el 77,5% de la población no puede acceder a una dieta saludable, o en Asia en el que el porcentaje es de 44,% en contraste

con América Septentrional y Europa en el que el % de personas que no pueden permitirse una dieta saludable se reduce a 1,4% o de Oceanía que es de tan sólo 2,9%.

Particularmente en América Latina y el Caribe el 22,7% no pueden acceder a dietas saludables. No obstante, dentro de la región también se encuentran significativas diferencias toda vez que el Caribe llega a tasas del 57% con graves problemas en países como Haití o Jamaica.

Ahora bien, en lo concerniente a América del Sur que tiene 20,6% de personas sin acceso a alimentos saludables, se resalta que Colombia es el segundo país con la tasa más alta de la región (31,3%) sólo superado por Surinam, lo cual denota los problemas de acceso económico a los alimentos en el país como se puede evidenciar a continuación:

Tabla 1 Costo y acceso a dietas saludables

Regiones/ subregiones/ países/territorios	Costo de una dieta saludable					Personas que no pueden permitirse una dieta saludable									
	2017	2018	2019	2020	2021	2017	2018	2019	2020	2021	2017	2018	2019	2020	2021
	(dólares PPA por persona y día)					(%)					(millones)				
América del Sur**	3,417	3,439	3,504	3,589	3,818	18,6	17,4	17,7	17,0	20,6	72,5	68,8	70,6	68,4	83,8
Argentina	3,341	n.n.	n.n.	n.n.	n.n.	6,8	n.n.	n.n.	n.n.	n.n.	3,0	n.n.	n.n.	n.n.	n.n.
Bolivia (Estado Plurinacional de)	3,551	3,648	3,769	3,755	3,927	20,9	19,1	16,0	17,2	15,1	2,4	2,2	1,9	2,1	1,8
Brasil	2,809	2,800	2,882	3,084	3,350	19,6	18,5	18,8	12,7	22,4	41,0	38,9	39,9	27,1	48,1
Chile	3,053	3,180	3,276	3,349	3,387	4,6	4,5	4,7	5,9	3,5	0,8	0,8	0,9	1,1	0,7
Colombia	2,863	2,893	2,932	3,080	3,301	24,8	24,3	25,4	33,7	31,3	12,0	12,0	12,7	17,2	16,1
Ecuador	2,788	2,816	2,861	2,928	3,035	17,6	18,3	19,8	25,1	19,7	2,9	3,1	3,4	4,4	3,5
Guyana	4,629	4,742	4,828	4,887	5,117	45,0	44,5	42,0	24,9	18,5	0,3	0,3	0,3	0,2	0,1
Paraguay	3,430	3,511	3,519	3,543	3,867	19,9	18,3	17,7	20,3	20,4	1,3	1,2	1,2	1,3	1,4
Perú	3,084	3,062	3,098	3,133	3,334	26,6	23,5	21,4	34,2	25,7	8,4	7,6	7,0	11,4	8,6
Suriname	4,969	5,311*	5,337	5,739	6,090	44,5	45,0	43,9	54,3	58,6	0,3	0,3	0,3	0,3	0,4
Uruguay	3,073	3,170	3,254	3,414	3,543	2,8	3,0	3,3	5,3	5,2	0,1	0,1	0,1	0,2	0,2

Fuente: (FAO, 2023)

Estos resultados reflejan la importancia de disminuir los niveles de desigualdad económica en el país, fortalecer el empleo y la generación de ingresos por parte de las diversas familias, con el fin de que puedan acceder a la canasta básica de alimentos que garantice su adecuado desarrollo.

3.4. Adecuación

La adecuación implica que los alimentos cumplan con la calidad y cantidad suficiente para satisfacer las necesidades y requerimientos de las personas en todos los cursos de su vida, que contengan los nutrientes necesarios para permitir el desarrollo físico y mental, que sean seguros para el consumo humano, y se adapten a nivel cultural y territorial.

3.4.1. Sanidad e inocuidad de alimentos

Los alimentos insalubres plantean amenazas para la salud a escala mundial y ponen en peligro la vida de las personas, se relacionan con la incidencia de Enfermedades Transmitidas por Alimentos (ETAs) y causan enfermedades que van desde la diarrea hasta

el cáncer. En el país a pesar del subregistro en la notificación, se ha identificado una tendencia al aumento de ETAs, por ejemplo, en 2018 se reportó un mayor número de casos comparado con el año 2019 (2018: 13.769 casos – 2019: 11.222 casos) (DNP, 2016; INS, 2019). En el 2019, los alimentos implicados en la presentación de ETAs son: Queso (19,60 %), Alimentos mixtos (15,4 %), carnes y productos cárnicos (12,8 %); mezclas de arroz (12,8 %), comidas rápidas (8,1 %), alimentos compuestos (7,3 %), pescados y productos de la pesca (7,2 %), pan y productos de panadería (3,6 %), leche y productos lácteos (3,3 %), y sal, hierbas aromáticas, especias, condimentos, vinagre, sopas, salsas, ensaladas (3,0 %). Por otro lado, la Enfermedad Diarreica Aguda (EDA) es la segunda causa de morbimortalidad en niños menores de 5 años. Para el año 2020 se presentaron 884.545 casos de EDA con mayor incidencia en menores de 1 año (41,4 por 1000 habitantes) y en el grupo de 80 años con una incidencia de 24,6 casos por 1000 habitantes (INS, 2020).

Una vez el consumidor final accede a los alimentos, se identifican limitaciones en su manipulación, en especial en el entorno hogar. La notificación realizada al Sistema de Vigilancia Epidemiológica Nacional (SIVIGILA) muestra que en 2018 y 2019, los principales agentes patógenos encontrados en las ETAs fueron la E. Coli, los coliformes fecales, los coliformes totales, el Staphylococcus aureus y la Salmonella sp, lo que deja en evidencia prácticas inadecuadas en la manipulación de alimentos. La obligatoriedad de curso de manejo higiénico de los alimentos para el personal manipulador de alimentos ha reducido la incidencia de ETAs. Así, 49,4 % de las ETAs se presentan en los hogares, seguido de restaurantes (16,1 %) e instituciones educativas (9,3 %) (INS, 2019)

4. DEFINICIÓN DE LA POLÍTICA

4.1. Objetivo general

Proporcionar lineamientos de política pública para promover de manera progresiva la garantía del derecho humano a la alimentación adecuada de manera regular, permanente, sustentable y libre, con calidad, cantidad suficiente y culturalmente aceptable, principalmente en lo referente a disponibilidad y acceso físico y económico de los alimentos.

4.2. Objetivos específicos

- 4.2.1. Fortalecer la gobernanza en la definición, implementación y evaluación de las políticas relacionadas con la garantía progresiva del Derecho Humano a la Alimentación.
- 4.2.2. Mejorar el acceso económico y físico a los alimentos que garanticen una alimentación adecuada de manera permanente y sostenible para todas las personas que habitan el territorio nacional.
- 4.2.3. Contribuir en el mejoramiento de las condiciones de sanidad e inocuidad de los alimentos

4.3. Estrategias

4.3.1. Estrategia 1 – Implementar en el marco de la CISAN el marco normativo para mejorar la Gobernanza entorno al Derecho Humano a la Alimentación

Con el fin de definir el marco normativo del Derecho Humano a la Alimentación Adecuada, así como, definir el alcance y responsabilidad de las entidades para la garantía de este derecho, se requiere que el Gobierno Nacional, en coordinación con las entidades que integran la CISAN, avancen en la reglamentación del Sistema para la Garantía Progresiva del Derecho a la Alimentación que fue creado por medio del artículo 216 de la Ley 2294 de 2023. Se espera que este acto administrativo defina los roles de las entidades y la movilización de los recursos e implicaciones fiscales de la implementación del programa hambre cero, así como la puesta en marcha de un mecanismo de toma de decisiones al interior de la CISAN que sea más eficiente y oportuno para la decisión sobre los asuntos de sus competencias.

Por otro lado, es necesario implementar una estrategia para la articulación de las políticas y planes nacionales relacionados con la garantía progresiva del derecho a la alimentación adecuada en el marco de la Comisión Intersectorial de Seguridad Alimentaria y Nutricional, con los planes departamentales, distritales y municipales sobre la garantía progresiva del derecho a la alimentación adecuada.

Adicionalmente, se requiere implementar una estrategia para la creación del Observatorio para la Garantía Progresiva del Derecho a la Alimentación y para la producción, recopilación y análisis de la información relacionada con la Garantía Progresiva del Derecho a la Alimentación Adecuada.

4.3.2. Estrategia 2 – Disponibilidad

4.3.3. Línea de acción 1. Mejorar la competitividad y la sostenibilidad ambiental en la producción agrícola

La garantía progresiva del DHAA requiere contar con procesos de producción de alimentos eficientes y sostenibles, así como procesos logísticos para el abastecimiento, almacenamiento, transporte y distribución de alimentos desde los sitios de producción hasta su comercialización, sin embargo, se presentan limitaciones asociadas a la producción agrícola, eventos relacionados con el cambio y variabilidad climática que afectan la producción e inocuidad de los alimentos, y limitaciones logísticas y de infraestructura para el transporte de alimentos.

Desde esta perspectiva, dentro de las causas asociadas a estas problemáticas se identifican las siguientes: (i) debilidades en cuanto a factores productivos, asociatividad agropecuaria y formación del capital humano; (ii) limitaciones en el desarrollo y la posterior generación de rendimientos por parte de los cultivos agrícolas, ya que dependen de una diversidad de condiciones ambientales, entre las que se destacan las hidrometeorológicas, biológicas y de suelo y; (iii) deficiencias de infraestructura y logística para la comercialización en zonas rurales y centros de acopio y baja conectividad vial. Todo lo anterior puede generar limitaciones en la producción de alimentos de la canasta básica, que, a su vez, puede afectar el componente de acceso, dada la ausencia de alimentos en

zonas del país (acceso físico) o aumento de precios de los alimentos (económico), así como, el componente de adecuación debido a problemas de inocuidad de los alimentos.

Desde esta perspectiva, dado que gran parte de los productores de la agricultura campesina familiar y comunitaria destina su producción al autoconsumo, se requiere fortalecer técnicamente los proyectos y programas que implementan unidades productivas para autoconsumo, de tal forma que generen excedentes en los hogares, como una estrategia para el acceso físico y económico a los alimentos.

Adicionalmente, para mejorar la competitividad y sostenibilidad de la producción agrícola se debe generar acciones que incentiven el acceso al crédito y microcrédito, articular la producción con los planes de seguridad alimentaria locales, mejorar la formación para el trabajo en población rural y fomentar la asistencia técnica para la producción sostenible y la diversificación productiva agropecuaria.

Frente a la gestión y adaptación del cambio climático en la producción de alimentos, se considera prioritario incentivar iniciativas Climáticamente inteligentes, realizar una gestión sectorial adecuada que aporte a la planificación agropecuaria para enfrentar los eventos climáticos

Con el fin de mejorar la competitividad de la producción de alimentos, se requiere avanzar en la implementación del servicio público de extensión agropecuaria, incorporando elementos relacionados con la capacitación de los productores agropecuarios en la implementación de actividades de sostenibilidad ambiental y gestión del cambio climático. Adicionalmente, se propone coordinar esta priorización con los Consejos Departamentales de Alimentación y Nutrición (CODEDAN), en coordinación con los planes de seguridad alimentaria locales, de tal forma que este servicio atienda fundamentalmente los pequeños productores de alimentos de la canasta de alimentos priorizados a partir de la actualización de la canasta de alimentos priorizados en el CONPES 113 de 2008.

De la misma manera, es importante fortalecer las Mesas Técnicas Agroclimáticas con el fin de satisfacer las necesidades de información, capacitación y toma de decisiones de sus participantes (usuarios y proveedores de servicios climáticos) además de implementar el Plan Integral de Gestión del Cambio Climático del sector agropecuario, con el fin de asegurar la gestión del riesgo de la variabilidad climática y del cambio climático, priorizando los cultivos esenciales para asegurar la garantía progresiva del Derecho a la Alimentación adecuada, con enfoque hacia productores de la Agricultura Campesina Familiar y Comunitaria.

Otra estrategia para impulsar la disponibilidad de alimentos es la promoción de sistemas de producción sostenibles y adaptados, incluyendo diversificación de cultivos y mejoramiento genético para promover su resiliencia, con énfasis en pequeños y medianos productores incorporando estrategias de fortalecimiento a la capacidad emprendedora, dirigido principalmente a jóvenes rurales, en la producción de alimentos clave para la garantía del Derecho Humano a la Alimentación. Esta estrategia se puede complementar con la elaboración de un análisis con las necesidades de activos logísticos estratégicos para la producción, distribución y comercialización de alimentos en los territorios en donde haya mayor riesgo para garantía progresiva del derecho humano a la alimentación, con el

fin de determinar las acciones necesarias para cerrar dichas brechas en los productores de la agricultura campesina familiar y comunitaria.

Finalmente, se considera oportuno diseñar un plan para que los productores agropecuarios adopten tecnologías de la 4RI dirigido a pequeños y medianos productores de alimentos clave para la garantía progresiva del derecho a la alimentación. Este plan deberá incorporar un componente para la gestión de recursos que permitan el uso y apropiación de dichas tecnologías.

4.3.4. Estrategia 3 – Acceso Fortalecimiento de la Gobernanza en Acceso Físico a Alimentos

Plan Nacional de Agrologística

Se sugiere el establecimiento de una hoja de ruta para la logística agropecuaria. En ese sentido, se debe formular, adoptar e implementar un Plan de Agrologística a nivel nacional con enfoque territorial, tal como lo estableció el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 “Colombia Potencia Mundial de la Vida” en la Transformación 3 de Derecho Humano a la Alimentación.

Este Plan debería orientar la priorización de inversiones en materia de infraestructura logística tales como: centros de acopio, puntos de consolidación, centros de servicios logísticos, redes de frío, terminales, puertos, zonas francas, centrales de abastos, plazas de mercado, plantas de proceso, plataformas logísticas, entre otros.

Estas inversiones deben estar interconectadas con la infraestructura vial existente o la que se vaya a priorizar en el corto o mediano plazo, de manera tal que se pueda garantizar el acceso a mercados locales o internacionales y así mismo se faciliten las cadenas de suministro para la comercialización de alimentos.

Considerando que las intervenciones necesarias en materia de agrologística son intersectoriales, se requiere del trabajo articulado de los sectores de: i) Agricultura y Desarrollo Rural, (ii) Comercio, Industria y Turismo, (iii) Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (iv) Transporte, (v) inclusión social (plazas de mercado y centros de acopio) y vi) trabajo, entre otros. De manera complementaria se debe trabajar junto como las agremiaciones, las entidades territoriales, actores privados y recomendaciones de la academia.

Particularmente la articulación con las entidades territoriales podría desarrollarse a través de las instancias de participación territorial existentes tales como Consejos Municipales de Desarrollo Rural (CMDR), Consejos Seccionales de Desarrollo Agropecuario (CONSEA), con privados tales como gremios, fondos, grandes superficies, y demás interesados en la producción, distribución y comercialización de alimentos.

Articulación Interinstitucional

Si bien el Plan Nacional de Agrologística debe establecer la hoja de ruta de la política, es importante que los diversos actores dispongan de un espacio de articulación

interinstitucional permanente y constante, en el cual se puedan priorizar y coordinar las inversiones nacionales de manera tal que generen mayor impacto territorial. La visión de la Agencia de Renovación del Territorio, las Entidades Territoriales y la participación de las organizaciones sociales es indispensable para garantizar que la infraestructura y servicios logísticos atiendan a las necesidades regionales.

En atención a esta necesidad de articulación y con el fin de optimizar los mecanismos con los cuales ya cuenta el Gobierno, es importante indicar que ya se reglamentó el Sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo rural (SNDRADR) como instancia de planeación, coordinación, ejecución, evaluación y seguimiento de las actividades dirigidas a la materialización de la Reforma Agraria y la Reforma Rural Integral, el cual ya cuenta con un subsistema que podría operar como espacio articulador de política en materia de logística agropecuaria

El subsistema 4 del SNRADR tiene por objeto proveer acceso a derechos y servicios sociales básicos, infraestructura física, y adecuación de tierras, coordinado por Presidencia de la República e integrado por: Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, Ministerio de Salud y Protección Social, Ministerio de Trabajo, Ministerio de Minas y Energía, Ministerio de Educación Nacional, Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, Ministerio de Transporte, Ministerio de Igualdad y Equidad, Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, Agencia de Desarrollo Rural -ADR, Agencia Presidencial de Cooperación internacional de Colombia y la Agencia de Renovación del Territorio -ART y demás entidades o empresas del estado cuyas competencias sean afines a este Subsistema.

Inversión en Infraestructura Física y Servicios Logísticos

El Plan de Agro logística junto con el espacio de articulación intersectorial establecido en el Subsistema 4 del Sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural deben lograr la materialización de inversiones coordinadas de infraestructura y servicios logísticos por parte de las diversas entidades del Gobierno Nacional en los siguientes frentes:

- Infraestructura para la Recolección y Acopio de Productos
- Infraestructura para el Alistamiento y Almacenamiento de Productos
- Infraestructura Vial Rural
- Infraestructura para Transporte fluvial, férrea, portuaria y aeroportuaria
- Centrales de Abastos y Plazas de Mercado
- Circuitos cortos de comercialización: mercados campesinos, agro-ferias y ruedas de negocios

Es importante que la inversión en este tipo de intervenciones sea simultánea, atendiendo a las necesidades y oportunidades de mercado a nivel nacional e internacional y respondan a lo establecido a los lineamientos de política del Plan y articulada y coordinada según lo concertado en el Subsistema 4 del SNRADR.

Comercio Electrónico Rural

Dentro del acceso físico a alimentos es indispensable desarrollar mecanismos modernos y alternativos de comercialización, que eliminen o reduzcan la intermediación y faciliten el encuentro entre la oferta y demanda de productos de origen agropecuario.

La necesidad del uso de Tecnologías de la Información y la Comunicación (TIC) para la comercialización de productos agropecuarios ya ha sido señalada previamente en el CONPES 4012 “Política de Comercio Electrónico”, en el que se estableció una acción para formular un Plan de Comercio Electrónico Rural.

Si bien a la fecha no se evidencian avances significativos al respecto, es indispensable que dentro del Plan de Comercio Electrónico Rural que debe realizar el sector agropecuario, se contemple un componente específico para comercialización de alimentos, el cual facilite plataformas digitales ya sea de gobierno nacional, territorial o de privados que conecten directamente a los productores agropecuarios con los compradores.

Esto implica el establecimiento de una hoja de ruta que aumente los incentivos de los productores agropecuarios para que puedan complementar la venta física de sus alimentos con las virtuales. Para ello es necesario fortalecer la conectividad digital rural y prestar la asistencia técnica suficiente para que la población rural tenga los medios y las capacidades para hacer uso de este tipo de tecnologías.

Compras Públicas Locales de Alimentos

El Gobierno Nacional debe impulsar las compras públicas de alimentos de pequeños productores agropecuarios o pertenecientes a la Agricultura, Campesina, Familiar y Comunitaria (ACFC) y lo establecido en la Ley 2046 del 2020.

Si bien el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural ha realizado avances en la instalación de la Mesa Técnica Nacional de Compras Públicas Locales de Alimentos aún se deben promover nuevas acciones para facilitar el acceso de pequeños productores a las compras públicas.

Para ello se debe promover, entre otros, el acceso a los diversos factores productivos tales como: riego, maquinaria, financiamiento, aseguramiento, extensión agropecuaria, como se mencionó en el eje de Disponibilidad de Alimentos.

Ahora bien, en lo que respecta al acceso físico es importante garantizar mecanismos que faciliten las compras Estatales a estos pequeños productores. Para ello se debe posicionar la oferta de los pequeños productores, conocer y ampliar la demanda de las entidades y eliminar las barreras que limitan la compra de alimentos a los campesinos.

En este contexto, se recomienda el establecimiento de un sistema de información que pueda identificar claramente los productores pertenecientes a la Agricultura, Campesina, Familiar y Comunitaria, por ejemplo, a través del desarrollo tecnológico que está adelantando el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural denominado “Mi Registro Rural”

De manera complementaria, es importante que el sistema de información cuente con las demandas de alimentos por parte de los diversos niveles de gobierno, y de esta manera se pueda facilitar el encuentro entre oferta y demanda.

Fortalecimiento de la Capacidad Económica para la Compra de Alimentos

Transferencias Monetarias

El gobierno nacional debe trabajar en un programa de hambre cero, en el cual se establezcan transferencias monetarias de uso exclusivo para la compra de alimentos para la población más vulnerable y en condiciones de pobreza extrema y con alto riesgo de desnutrición en todo el territorio nacional.

Esto debe desarrollarse en el marco de lo establecido en la Ley 2294 del 19 de mayo de 2023 “Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 Colombia Potencia de la Vida” en cuyo artículo 67 se crea la Transferencia Hambre Cero, la cual estará a cargo del Departamento Administrativo para la Prosperidad Social.

Esta transferencia debe garantizar el Derecho Humano a la Alimentación y a su vez debe estar condicionada para que los proveedores de alimentos sean principalmente de la Agricultura, Campesina, Familiar y Comunitaria y/o de pequeños productores.

Inclusión Productiva y Generación de Ingresos

Se sugiere el fortalecimiento de programas de inclusión productiva tal como ya fue reseñado en el CONPES 4098 “Política para Impulsar la Competitividad Agropecuaria” en el que se estableció la necesidad de diseñar una Ruta Integral de Atención para fortalecer la Inclusión Productiva Rural, articulando los instrumentos del sector agropecuario, orientados a robustecer las capacidades, competencias e iniciativas productivas rurales.

Esto implica que los diversos programas de inclusión productiva del sector rural deberían operar de manera progresiva, de manera tal que los beneficiarios puedan fortalecer sus capacidades acordes a la maduración de su modelo de negocio.

Esto quiere decir que beneficiarios de programas como Campo Emprende, en los que se ofrecen servicios iniciales de fortalecimiento en (a) Formación de Capital Social Asociativo y Desarrollo Empresarial, (b) Desarrollo y Fortalecimiento de los Activos Financieros Rurales, (c) Gestión del Conocimiento, Capacidades y Comunicaciones, sean complementadas posteriormente mediante otro tipo de proyectos tales como Alianzas Productivas o los Proyectos Integrales de Desarrollo Agropecuario y Rural (PIDAR), en los que se facilitan los canales para lograr acuerdos con aliados comerciales formales.

Sistema de Información de Precios de Productos de Alimentos.

Considerando que los precios elevados de alimentos pueden dificultar el acceso de poblaciones vulnerables y/o en pobreza extrema, es importante que el Gobierno Nacional establezca un sistema de información de alimentos más robusto y con mayor despliegue territorial que el Sistema de Información de Precios y Abastecimiento del Sector Agropecuario (SIPSA) especialmente para los alimentos principales de la canasta básica.

Es importante realizar este tipo de mediciones de manera continua, con el fin de identificar posibles distorsiones de precios o incrementos injustificados de precios en algunas regiones del país.

4.3.5. Estrategia 4 – Adecuación

Para contribuir en la sanidad e inocuidad en los diferentes procesos de producción de alimentos se requiere la formulación incorporar en la política del derecho humano a la alimentación para Colombia, la creación y funcionamiento de un sistema integral de inocuidad a la luz del enfoque de la granja a la mesa requiere superar obstáculos tales como:

- Zonas grises en la normatividad sanitaria vigente que conlleva a vacíos jurídicos en las competencias de las autoridades sanitarias tales como: centros de acopio de leche, centros de acopio y manipulación de frutas y otras vegetales, implementación de planes de residuos cuyo enfoque es exportación exclusiva y no consumo nacional, entre otros.
- Limitaciones presupuestales, considerando que el sistema de inocuidad de los alimentos es de carácter intersectorial, y que tanto el sector agricultura como salud manejan presupuestos independientes, así como sus entidades adscritas ICA, INVIMA, INS, ETS, el manejo de los recursos, la disponibilidad vía inversión y funcionamiento y el desarrollo de proyectos conjuntos se convierte en un reto que superar a través de quizás un Fondo al que confluyan diferentes fuentes de financiación

A la luz de un derecho humano a la alimentación que garantice la seguridad alimentaria es necesario un sistema que responda los mecanismos y herramientas que den esa articulación, efectividad e impactos en la inocuidad sanitaria.

Así las cosas, se requiere atender los puntos críticos relacionados con la distribución y comercialización de alimentos, con un enfoque de prevención y de análisis de riesgo (evaluación, gestión y comunicación) en los diferentes eslabones de las cadenas de producción, definiendo y fortaleciendo las funciones y los mecanismos de coordinación con la comunidad y los gobiernos locales.

Por otra parte, se requiere contar con herramientas de comunicación de riesgos que fortalezcan los procesos de participación, notificación de la comunidad sobre alimentos y bebidas.

Bibliografía

- DANE. (2014). *Censo Nacional Agropecuario*. Bogotá: DANE. Obtenido de <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/agropecuario/censo-nacional-agropecuario-2014>
- Departamento Nacional de Planeación. (2015). *Evaluación Institucional y de resultados de la Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional*. Bogotá. Obtenido de https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Sinergia/Documentos/138_InformeFinal.pdf
- DNP. (2008). *POLÍTICA NACIONAL DE SEGURIDAD ALIMENTARIA Y NUTRICIONAL*. Obtenido de Conpes 113 de 2008: <https://www.minagricultura.gov.co/Normatividad/Conpes/Conpes%20113%20de%202008.pdf>
- DNP. (2016). *La Seguridad Alimentaria y Nutricional en las Familias Colombianas*. Bogotá: Departamento Nacional de Planeación.
- DNP. (2016). *Pérdidas y desperdicios de alimentos en Colombia*. Bogotá: DNP. Obtenido de https://sinergia.dnp.gov.co/Documentos%20de%20Interes/Perdida_y_Desperdicio_de_Alimentos_en_colombia.pdf
- DNP. (2023). *Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2023-2026 "Colombia Potencia Mundial de la Vida"*. Obtenido de <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/portalDNP/PND-2023/2023-05-04-bases-plan-nacional-de-inversiones-2022-2026.pdf>
- Estadísticas, D. A. (2019). *Encuesta de Calidad de Vida*. Bogotá. Obtenido de <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/salud/calidad-de-vida-ecv/encuesta-nacional-de-calidad-de-vida-ecv-2019>
- FAO. (2023). *El Estado de la Seguridad Alimentaria y la Nutrición en el Mundo*. Obtenido de <https://www.fao.org/3/cc3017es/cc3017es.pdf>
- FINAGRO. (2021). *Informe de Gestión Sostenible 2019*. Bogotá: FINAGRO.
- HLPE. (2017). *La nutrición y los sistemas alimentarios. Un informe del Grupo de alto nivel de expertos en seguridad alimentaria y nutrición del Comité de Seguridad Alimentaria Mundial*. Obtenido de <http://www.fao.org/3/i7846ES/i7846es.pdf>.
- INS. (2019). *periodo epidemiológico XIII. Colombia, 2019*. Bogotá.
- INS. (2020). *Boletín epidemiológico semanal: semana epidemiológica 20*. Bogotá: INS.
- Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. (2020a). *Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural*. Recuperado el mayo de 2021, de <https://www.minagricultura.gov.co/ministerio/direcciones/Paginas/Informacion-de-bienes-publicos.aspx>
- Ministerio de Salud y Protección Social. (2015). *Encuesta Nacional de Situación Nutricional*. Bogotá.

Mintransporte. (2018). *Plan Nacional de Vías para la Integración Regional*. Obtenido de https://www.mintransporte.gov.co/loader.php?IServicio=Tools2&ITipo=descargas&IFuncion=descargar&idFile=23353&id_comunidad=portal

Mintransporte. (2020). *Encuesta Nacional Logística*. Obtenido de <https://plc.mintransporte.gov.co/Portals/0/News/Encuesta%20Nacional%20Logística%2020.pdf?ver=2021-09-24-211753-007>

Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos. (Folleto No 34). *El derecho a la alimentación adecuada*. Suiza: Naciones Unidas. Obtenido de <https://www.ohchr.org/Documents/Publications/FactSheet34sp.pdf>

Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura; Organización Panamericana de la Salud; Programa Mundial de Alimentos; Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia. (2021). *Panorama de la seguridad alimentaria y nutricional en América Latina y el Caribe: estadísticas y tendencias*. Santiago. Obtenido de https://iris.paho.org/bitstream/handle/10665.2/55239/foodsecurityreport2021_spa.pdf?sequence=5&isAllowed=y

RAP-E. (2020). *Plan de Abastecimiento Alimentario*. Obtenido de <https://regioncentralrape.gov.co/wp-content/uploads/2021/05/PLAN-DE-ABASTECIMIENTO-12022021.pdf>

Notas

^[1] Plagas y polinizadores, entre otros.

^[2] Esto es a causa del cambio y la variabilidad climáticos, ya que las temperaturas y los patrones climáticos a diferentes escalas tanto temporales como geográficas cambian.

^[3] Este cambio se estima a través de técnicas propias de la agrometeorología.

^[4] La fenología se refiere a los cambios externos visibles en los cultivos en el proceso de crecimiento que se explican por las condiciones ambientales, y frente a los cuales se debe realizar una gestión adecuada de riegos, así como control de plagas y enfermedades.

^[5] La conservación exsitu se asocia al mantenimiento de especies fuera de sus hábitats naturales por medio del almacenamiento de los recursos genéticos en bancos de germoplasma con el objetivo de garantizar su conservación

^[6] El bienestar económico corresponde a la cantidad de dinero que necesita el consumidor para alcanzar el nivel de utilidad inicial. Por tanto, el bienestar corresponde a la mayor cantidad que está dispuesto a pagar un consumidor por un producto ante un cambio de precios.

^[7] El acuerdo de París realiza el análisis de los impactos debidos al cambio climático dependiendo del cumplimiento de los compromisos en reducción emisiones (mitigación) y den las acciones de adaptación nacional en agricultura y seguridad alimentaria en el marco del Acuerdo de París. A partir de las funciones de daño a los rendimientos de ocho cultivos en escenarios de mitigación y adaptación y vistos bajo tres perspectivas (toda la economía, industria y hogares).

^[8] Alteraciones en las épocas de lluvia o sequía durante el año, desplazamiento de zonas climáticas, cambios en los patrones de precipitación, la aparición e incremento de plagas y enfermedades, y acontecimientos meteorológicos extremos, entre otros.

[\[9\]](#) Propiedad de los alimentos de no causar daño al ser ingeridos