

SUPERAR EL HAMBRE DESDE LOS TERRITORIOS: Insumo para nuevos gobiernos y planes de desarrollo en Colombia

Rimisp – Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural, junto con el apoyo del Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo (IDRC), implementó un ejercicio de investigación aplicada en el que se indagó por las consecuencias que tuvo la pandemia por COVID-19, y los posteriores choques alimentarios, sobre la inseguridad alimentaria y la agricultura familiar. Esta investigación se desarrolló en 10 territorios de 5 países de la región, durante 2 años. En el caso de Colombia, tuvo lugar en los departamentos de Huila y Nariño, principalmente. Se utilizaron herramientas cuantitativas, cualitativas y se plantearon grupos de diálogo multi-actor, para identificar líneas de intervención territorial que fortalezcan la resiliencia alimentaria de los hogares y la producción agropecuaria de la agricultura familiar en la región.

Este documento sintetiza los principales resultados de esta investigación, en términos de recomendaciones de política que pueden ser aplicadas en los próximos años por los gobiernos locales del país, que busquen fortalecer la seguridad alimentaria territorial y la productividad agropecuaria, y así, reducir las cifras de inseguridad alimentaria que alcanzan al 28% de los colombianos (DANE, 2023).

En la siguiente sección, podrá encontrar las principales conclusiones sobre cómo funcionan las dinámicas de inseguridad alimentaria territorial. Esta síntesis de la evidencia encontrada en la investigación está en clave de identificar estrategias de intervención y priorización de esfuerzos. Posteriormente, se presenta un modelo de intervención territorial, en coherencia a la evidencia, los principios y las oportunidades identificados en la normativa nacional y en los planes para este sector en los próximos años. Se presentan ideas concretas para desarrollar a nivel departamental, ordenadas en tres temas:

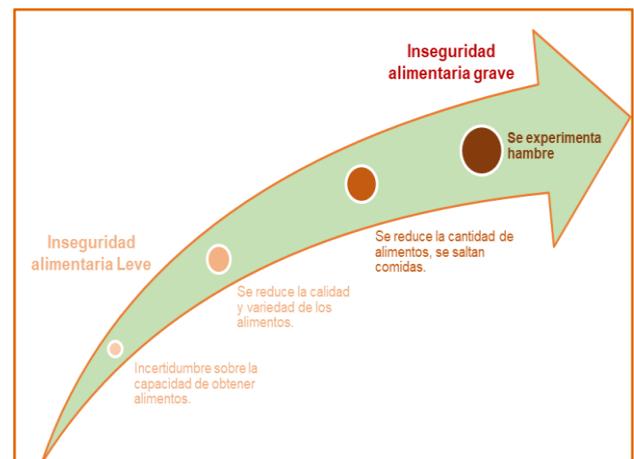
1. Acceso a alimentos y generación de ingresos.

2. Disponibilidad de alimentos y productividad agropecuaria.
3. Gobernanza y articulación interinstitucional.

¿Qué se entiende por inseguridad alimentaria? ¿Cómo se mide la inseguridad alimentaria?

“Hay **seguridad alimentaria** cuando todas las personas tienen en todo momento acceso físico, social y económico a suficientes alimentos inocuos y nutritivos para satisfacer sus necesidades alimenticias y sus preferencias en cuanto a los alimentos, a fin de llevar una vida activa y sana. Existe inseguridad alimentaria cuando las personas no tienen acceso físico, social o económico suficiente a alimentos. Por consiguiente, la seguridad alimentaria abarca aspectos relacionados con la **disponibilidad**, el **acceso**, la **utilización** y la **estabilidad**” (ONU, 2010)

La **Escala de Inseguridad Alimentaria basada en la Experiencia (FIES)** es una encuesta que ha sido diseñada para medir el acceso de las personas u hogares a los alimentos y el nivel de gravedad de inseguridad alimentaria que pueden experimentar. Constituye una aproximación basada en la experiencia de las personas que se enfoca en la medición directa del pilar del acceso a alimentos de la seguridad alimentaria. El grado de inseguridad alimentaria medido con la FIES es representado a través de una escala que va desde la inseguridad leve hasta la grave.



La **Encuesta de Seguridad Alimentaria y Alimentación (ESAA)** es un instrumento diseñado por Rimisp, que busca proveer información relevante para generar un diagnóstico de la situación alimentaria y el impacto de la pandemia sobre la alimentación en territorios no metropolitanos seleccionados en 5 países de Latinoamérica. Esta herramienta se aplicó telefónicamente a alrededor de 500 hogares por territorio, en el año 2020 y posteriormente en el año 2022, y levanta información sobre la composición del hogar, la experiencia de la inseguridad alimentaria, la adopción de estrategias de compensación, la recepción de ayudas, las estrategias de abastecimiento y los ingresos de los hogares.

¿QUÉ NOS DICE LA EVIDENCIA SOBRE LAS DINÁMICAS DE INSEGURIDAD ALIMENTARIA TERRITORIAL?

- La capacidad de los hogares para acceder a alimentos nutritivos y suficientes depende, principalmente, de las condiciones económicas de los hogares. Choques económicos como la reducción de los ingresos durante la pandemia o la posterior inflación de alimentos, agudizaron la incidencia de inseguridad alimentaria en los departamentos del país. Una adecuada comprensión y estrategia de intervención contra la pobreza es la manera más sostenible de erradicar el hambre.
- De acuerdo con el seguimiento realizado a los hogares durante las últimas crisis alimentarias, sabemos que la principal estrategia de adaptación que utilizan es la disminución del consumo de alimentos de alto valor nutricional como carnes, frutas y verduras frescas, los cuales presentaron mayores variaciones en el precio. Las siguientes medidas tomadas por los hogares fueron el gasto de los ahorros y la venta de activos del hogar (ESAA, 2022). Estas estrategias evidencian como la inseguridad alimentaria puede tener efectos de mediano y largo plazo en los hogares, así como también limitar las posibilidades de generación de ingresos en el futuro.
- La recuperación económica posterior a la pandemia logró reducir la pobreza monetaria a los niveles previos al 2020. Sin embargo, para las poblaciones más vulnerables la recuperación ha sido más lenta. Esto se evidencia en las cifras de pobreza monetaria extrema que no han retornado a los niveles previos a la pandemia y en el crecimiento de la inseguridad alimentaria grave, mientras la inseguridad alimentaria moderada se recupera (ESAA, 2023).
- La inseguridad alimentaria grave requiere medidas diferenciales y urgentes, no se puede esperar a que la recuperación

económica llegué a quienes están por debajo de la línea de pobreza extrema, quienes por lo general no pueden estar vinculados a la estructura económica. Las cifras de inseguridad alimentaria nos revelan dónde se encuentran los más vulnerables. En los territorios colombianos los grupos con mayor grado de vulnerabilidad son las víctimas del conflicto, particularmente la población desplazada, los migrantes y los informales (FAO, FIDA, OMS, PMA y UNICEF, 2022).

- Se identifican algunos patrones en las brechas y determinantes de inseguridad alimentaria que pueden servir de guía para focalizar otras poblaciones a ser intervenidas. La inseguridad alimentaria en hogares rurales es superior a la que se encuentra en hogares urbanos, al igual que es mayor en hogares con jefatura femenina. En términos de autoidentificación étnica, la población indígena es la que registra mayor incidencia de inseguridad alimentaria, seguida de la población negra. Otras características de los hogares relacionadas a la probabilidad de padecer inseguridad alimentaria son el tamaño del hogar, los hogares monoparentales, con miembros en condición de discapacidad, que se encuentren en déficit habitacional y quienes no están afiliados al sistema de seguridad social (DANE, 2023; ESAA, 2023).
- La visión sistémica de los actores, actividades, preferencias y procesos involucrados en la producción, distribución y consumo de alimentos, lo que se ha llamado el sistema agroalimentario (HLPE, 2014), nos permite identificar oportunidades de política integrales y multidimensionales, para lograr simultáneamente objetivos de sostenibilidad ambiental, generación de valor, eficiencia logística y resultados sociales, como mejorar el estado de la alimentación y la reducción de la pobreza. La visión de sistemas agroalimentarios también nos permite hacer un análisis territorializado, en cuanto, nos preguntamos por la estructura que adquiere el sistema en un territorio en particular, cómo interactúa con su contexto y qué resultados podemos esperar de él.

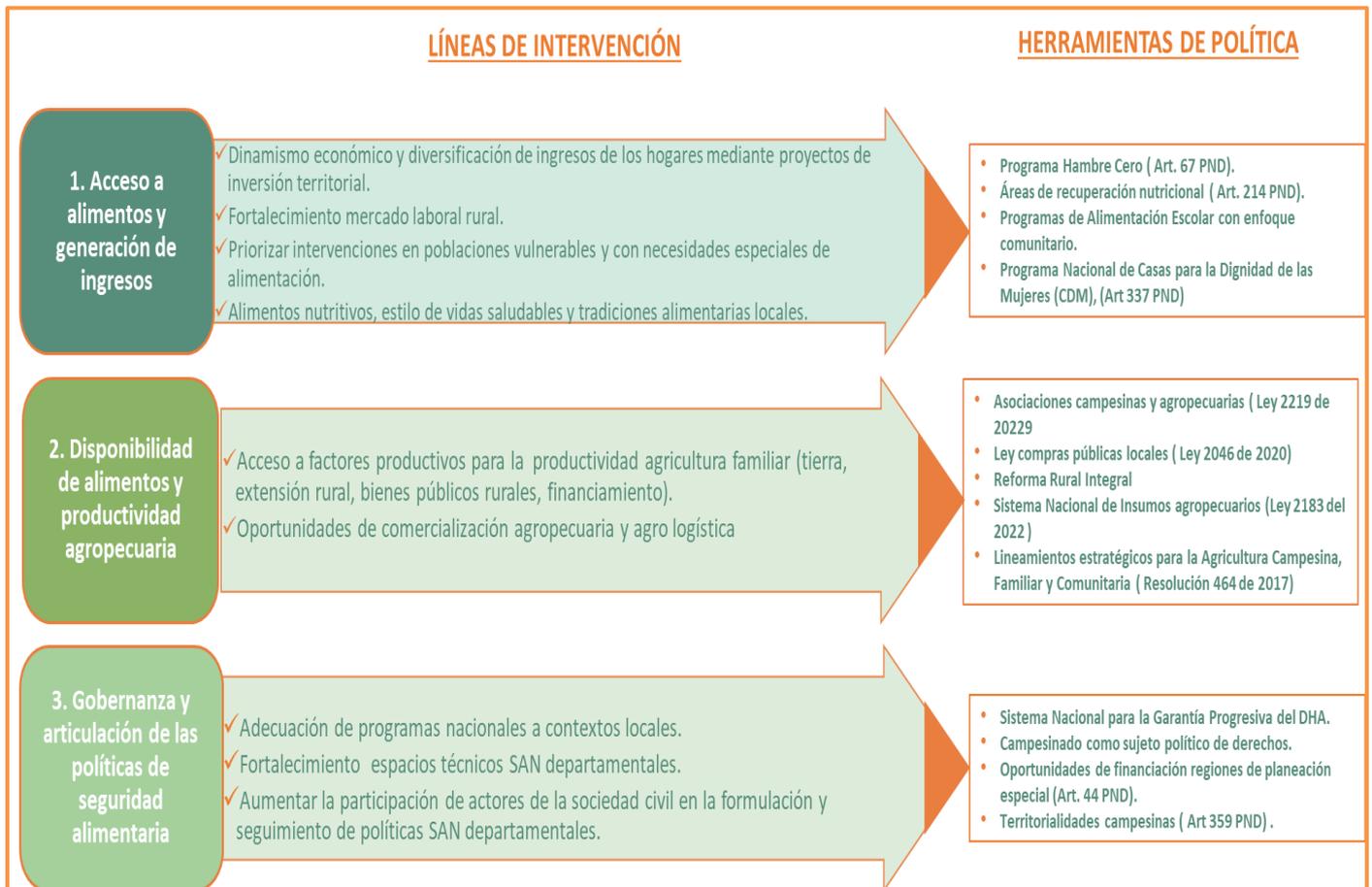
- Partiendo de una visión de sistemas agroalimentarios, los resultados en seguridad alimentaria también dependen de la productividad agropecuaria, dado que esta mejora el ingreso y la actividad económica de los hogares y actores que participan de este sector, como también por la posibilidad de mayor oferta de alimentos suficientes y nutritivos.
- La baja productividad agropecuaria está relacionada con la limitada calidad y alcance de los procesos de extensión agropecuaria y acompañamiento técnico, el mal uso del suelo (desbalance entre el uso y la vocación), el estado de la red de vías terciarias, pocos distritos de riego, falta de información actualizada para el sector, poca inserción en cadenas de valor internacionales, falta de articulación interinstitucional en las estrategias de intervención para el sector rural, poca agregación de valor a productos primarios y falta de tecnificación.
- El aumento de la productividad agropecuaria debe ser uno de los componentes de una estrategia de desarrollo territorial y disminución de la pobreza. Las oportunidades del sector como motor de crecimiento económico, con resultados sociales, se explica por el potencial agrícola de la tierra en el país, el bono demográfico rural, el aumento sostenido de la demanda, nacional e internacional por alimentos nutritivos, sostenibles y por otros productos agroindustriales con valor agregado. En este sentido, “Factores como la sostenibilidad ambiental en la producción, la inclusión de poblaciones vulnerables o el comercio justo son nuevas formas de agregar valor a la producción agropecuaria” (Informe nacional de competitividad 2022 - 23).
- De manera complementaria, y en sinergia, al aumento de la productividad agropecuaria, otra línea de intervención para la disminución de la pobreza rural consiste en diversificar las fuentes de ingresos de los pobladores rurales. Esto se puede lograr desarrollando las cadenas de valor de productos estratégicos, actuando en el fortalecimiento de las economías rurales no agrícolas, así como también crear condiciones en el mercado laboral rural de acuerdo con sus necesidades para la generación de empleo, la ampliación de sistemas de protección social y la garantía de derechos laborales.
- Dentro de los actores que participan del sistema agroalimentario son los pequeños productores, pertenecientes a la agricultura familiar, quienes mostraron mayor afectación durante la pandemia. Ellos tuvieron fuertes incrementos en los precios de los insumos agrícolas, se cerraron canales de comercialización y sus organizaciones perdieron dinamismo. Sin embargo, la generación de oportunidades para los pequeños agricultores es estratégico para la superación de la pobreza rural, para la producción de alimentos y para aprovechar las oportunidades emergentes de generar valor mediante la inclusión.
- Los sistemas agroalimentarios se encuentran en constante tensión. En los últimos años se han sumado diversos impactos como el generado por la pandemia, la guerra en Ucrania, los bloqueos ocurridos durante las manifestaciones del año 2021, al igual que, los choques climáticos producidos por el eventual fenómeno del niño y el cambio climático. Esta constante tensión exige mecanismos de articulación y descentralización que permitan reaccionar a estos impactos localmente, y así, aumentar la resiliencia de los sistemas agroalimentarios territoriales.

¿QUÉ HACER PARA AVANZAR TERRITORIALMENTE EN MEJORAR LA SEGURIDAD ALIMENTARIA Y PROCURAR EL DERECHO HUMANO A LA ALIMENTACIÓN?

De los elementos presentados en la sección anterior, se puede inferir que una estrategia territorial para mitigar los problemas de hambre en el país, en el corto y mediano plazo, debe atender al menos tres frentes: mejorar los ingresos de los hogares y así, su acceso a alimentos; aumentar la productividad agrícola como estrategia de dinamismo económico, lucha contra la pobreza y aumento en la disponibilidad de alimentos; y mejorar el diseño institucional de articulación entre las instituciones encargadas de formular políticas de resiliencia alimentaria, en particular, la coordinación entre entidades nacionales y departamentales. En esta

sección se recopilan algunas ideas y herramientas, como las contempladas en el Plan Nacional de Desarrollo (PND) vigente y la normativa nacional, que podrán utilizar los próximos gobiernos territoriales para operacionalizar estos temas en sus territorios.

Las líneas de intervención territorial acá propuestas están en coherencia a los elementos técnicos que debe contener un programa de gobierno y su posterior operacionalización en los planes de desarrollo. En este sentido, los planes de gobierno deben contener programas y proyectos concretos que permitan identificar la propuesta de gestión del desarrollo en el territorio, con los compromisos y las responsabilidades que asumirán los mandatarios, con metas bien establecidas que permitan evaluar el cumplimiento del programa y si dan respuesta a las competencias asignadas a la entidad territorial.



1. Acceso a alimentos:

Para la formulación y adecuación de estrategias territoriales de acceso a alimentos, debemos recordar que este acceso se ve limitado por la falta de oportunidades y dinamismo económico para la generación de ingresos de los hogares, especialmente, los hogares rurales, los de jefatura femenina y los de grupos étnicos. Es por esto que, las estrategias de acceso a alimentos territoriales deben, por un lado, priorizar esfuerzos de atención urgente en poblaciones vulnerables y por otro, generar oportunidades económicas para los hogares.

Procurar el dinamismo económico de los hogares y sus capacidades para la generación de ingresos está contenido dentro de las atribuciones de los gobiernos departamentales contempladas en la Ley 2200 de 2022. En esta ley, de modernización del funcionamiento de los departamentos, se establece que los gobernadores tendrán la función de “Adelantar acciones encaminadas a promover el desarrollo económico y pleno empleo de los habitantes del departamento”. Así como, “Impulsar, estimular y promover la competitividad, desarrollos productivos, la creación y fortalecimiento de empresas, fomentar el emprendimiento y crecimiento económico, así como políticas de generación y formalización de empleo en sus territorios”.

Así mismo, en relación con sus obligaciones con las poblaciones vulnerables se establece a los gobernadores “En materia de garantía, protección y restablecimiento de derechos diseñar e implementar políticas públicas y proyectos de inversión en beneficio de la población vulnerable por situación de pobreza, exclusión y discriminación, desplazamiento forzado, población víctima en cualquiera de las modalidades de violencia, y situaciones análogas de segregación y marginación”

Tan importante como garantizar el acceso a alimentos suficientes, es que estos garanticen el consumo suficiente de nutrientes y sean alimentos inocuos. Además, se deben suplir las necesidades nutricionales de la población

de acuerdo con la etapa de la vida, las dietas tradicionales y la oferta alimentaria local.

En el panorama nacional, la principal herramienta de política creada por el PND (2022-2026) para avanzar en el acceso a alimentos es la creación del programa Hambre Cero. Este programa articula otros como el plan decenal de lactancia materna y alimentación complementaria, el programa de alimentación escolar (PAE), la ley de compras públicas a la agricultura familiar, las áreas de recuperación nutricional y el programa de transferencias “Hambre cero”.

En este proceso, el principal papel de los departamentos es el de definir proyectos de inversión estratégicos para la generación de ingresos. Adicionalmente, apoyar en la ejecución de programas nacionales en sus territorios, de acuerdo con sus necesidades y características territoriales. Finalmente, podrán establecer programas y lineamientos complementarios de acceso alimentario, para ser discutidos e incluidos en sus planes departamentales de desarrollo y seguridad alimentaria, en los que se establezcan metas concretas de reducción de inseguridad alimentaria grave y moderada, de acuerdo con las poblaciones más vulnerables del departamento. A continuación, se establecen algunos lineamientos para dar cumplimiento a este trabajo territorial.

1.1. Dinamismo económico, diversificación de ingresos y mercado laboral rural

- ✓ Los proyectos de inversión pública son la herramienta con la que cuentan los gobernadores para vincular recursos con necesidades de la población. Se llama a los gobiernos departamentales a plantear proyectos de inversión con actividades definidas en el tiempo, con recursos y metas establecidas, que tengan el objetivo de crear, ampliar, mejorar o recuperar la capacidad de producción de sectores estratégicos del territorio.
- ✓ Algunos sectores que han sido identificados como estratégicos para la diversificación de ingresos a nivel departamental son el turismo rural (agroturismo, ecoturismo, etnoturismo), el

pago por Servicios Ambientales y el aprovechamiento sostenible de los productos de la biodiversidad. Estos sectores, además, pueden ser estratégicos para la inclusión, haciendo énfasis en los jóvenes rurales, las mujeres o grupos étnicos.

- ✓ Los sistemas agroalimentarios deben dejar de considerarse únicamente desde la perspectiva rural: la urbanización y las zonas rurales y urbanas deben entenderse como entidades integradas (FAO, 2023). El PND reconoce el potencial de los vínculos urbano-rurales para la generación de ingresos a nivel territorial y como motor de crecimiento económico. Una herramienta para lograr esto, es la inclusión de los vínculos urbano-rurales en los ejercicios de planeación y ordenamiento territorial. Estos instrumentos de Ordenamiento también son la oportunidad para establecer y priorizar clústeres productivos estratégicos. Adicionalmente, para la concurrencia de recursos de diferentes niveles de gobierno para procurar infraestructura para la conectividad, el PND propone el Plan Nacional de Vías para la integración regional.
- ✓ Una estrategia con la que cuentan los gobiernos locales para el fortalecimiento del mercado laboral rural y la diversificación de ingresos de los habitantes rurales es el programa CampeSENA, liderado por el SENA, y que puede ser fortalecido por los gobiernos locales. Este programa contempla acciones como el acceso a programas de formación, herramientas para vincular a los jóvenes a la vida del campo, acompañamiento para emprendimientos, entre otros.

1.2. Priorizar esfuerzos en poblaciones vulnerables a sentir hambre y con necesidades alimentarias especiales.

- ✓ Los entes territoriales deben priorizar los programas de acceso a alimentos dirigidos a la primera infancia, dado los grandes impactos que tiene sobre el desarrollo territorial la inversión en esta población. Además, el ICBF alerta sobre la baja proporción de niños y niñas menores de 6 meses con lactancia materna exclusiva en zonas rurales. Para esto, los departamentos cuentan con herramientas como el Plan Decenal de lactancia materna.

✓ Para la atención de población con necesidades urgentes de nutrición, el artículo 214 del PND crea las áreas de recuperación nutricional en zonas con especial incidencia de desnutrición infantil. Se buscan implementar modelos integrales que articulen varios sectores, ministerios y estrategias. Los departamentos deben apoyar en la adecuada focalización de estas zonas, en articulación con el Ministerio de la Igualdad. Y sumar esfuerzos que permitan dinamizar un sector económico mientras se atiende una población vulnerable, articulando cadenas de abastecimiento y programas como el de compras públicas locales a agricultores familiares.

✓ El Programa de Alimentación Escolar (PAE) ha sido por excelencia la estrategia de intervención para procurar una alimentación adecuada de los niños en edad escolar. Para los próximos años, se espera alcanzar la universalidad y ampliación de este programa, mediante un énfasis territorial y más comunitario. Los entes territoriales deberán procurar la participación de las comunidades en la operación y control social del Programa. Para esto, las secretarías de educación departamentales son las llamadas a buscar articulación con el nivel nacional.

✓ El Programa Nacional de Casas para la Dignidad de las Mujeres (CDM), creado en el artículo 337 del PND, es un mecanismo de coordinación de la oferta interinstitucional, tanto municipal como departamental, que garantiza a las mujeres el acceso a programas y proyecto dirigidos a mejorar las oportunidades laborales y de generación de ingresos, y así, mejorar el acceso a alimentos de sus hogares. Estas casas también buscan la atención y prevención de violencias.

1.3. La seguridad alimentaria territorial es, también, pensar en alimentos nutritivos, estilos de vida saludables y las tradiciones alimentarias locales.

✓ Los entes territoriales deberán hacer seguimiento, y participar, en la ejecución del Plan Nacional de Implementación de las Guías Alimentarias Basadas en Alimentos (GABAS). Estas guías, que serán elaboradas

con enfoque territorial, tienen el objetivo de fomentar una alimentación saludable y sostenible, en coherencia a las prácticas y posibilidades de producción territorial. Estas guías deben ser tenidas en cuenta en la implementación y fortalecimiento de programas de alimentación en el territorio, por ejemplo, el PAE.

- ✓ Durante la crisis alimentaria producida por la pandemia, se identificó que las estrategias de resiliencia comunitaria como el intercambio de alimentos o las huertas comunitarias funcionaron para su mitigación. Si bien estas son prácticas de iniciativa comunitaria y gestionadas de manera descentralizada, la institucionalidad local puede fomentar algunas iniciativas para apoyarlas y ampliarlas, respetando sus propias lógicas de acción colectiva. Por ejemplo, dar continuidad a los programas integrales de huertas caseras y comunitarias, estar al tanto de la discusión y proyección de la anunciada ley para la Política Nacional para Huertas, Ollas y Comedores Comunitarios y buscar articulación con el programa creado en el PND de cocinas para la paz, el cual busca fomentar y resguardar prácticas y saberes tradicionales de alimentación.
- ✓ La calidad nutricional de los alimentos también está correlacionada con las prácticas productivas agropecuarias. Por ejemplo, involucrar prácticas agroecológicas, o incluso el fomento del uso de semillas nativas y tradicionales, ha mostrado lograr una producción más rica en nutrientes. Prácticas que pueden ser fomentadas por los departamentos y municipios, mediante sus programas de extensión agropecuaria. Este aspecto, también se relaciona con la productividad y oportunidades de comercialización de los pequeños productores.

2. Disponibilidad de alimentos:

En términos generales, la disponibilidad de alimentos en un territorio depende de múltiples factores como la productividad agropecuaria, la logística para la distribución y comercialización de alimentos y la

conexión con cadenas internacionales, entre otros. Sin embargo, en este apartado, vamos a enfocarnos en el papel que pueden tener los departamentos y municipios en el fortalecimiento de la productividad de los pequeños y medianos agricultores, con énfasis en los pertenecientes a la agricultura familiar.

Como se ha venido señalando, el sector agropecuario es estratégico para dar cumplimiento a algunas de las principales responsabilidades de los gobiernos departamentales: apoyar el dinamismo económico con inclusión, fomentar la generación de ingresos de sectores proclives a padecer de inseguridad alimentaria y propender por una mejor alimentación de su población, mejorando la disponibilidad de alimentos.

Asimismo, se responde a la competencia departamental de “propender por la generación de valor agregado para apoyar el desarrollo agropecuario dentro de su territorio y el fortalecimiento de la economía sostenible en actividades agrícolas, pecuarias y pesqueras, así como su tecnificación con proyección exportadora” (Ley 2200 de 2022). Es por esto, que los planes departamentales de desarrollo deben contener proyectos con metas concretas en términos de desarrollo productivo agropecuario en línea a las estrategias de intervención propuesta a continuación.

2.1. Proyectos de inversión para productividad de la agricultura familiar y acceso a factores productivos.

- ✓ Para dar dinamismo económico a este sector se puede hacer uso de los proyectos de inversión pública con énfasis en aprovechar las oportunidades de generación de valor con inclusión al intervenir a los pequeños agricultores, y así, mejorar sus ingresos. La resolución 464 de 2017 que da lineamientos estratégicos de política pública para la Agricultura familiar define unos ejes en torno a los cuales pueden ser formulados proyectos de inversión departamentales: extensión rural, la oferta de bienes públicos rurales, el acceso a la tierra, el establecimiento de incentivos y financiamiento, los circuitos

cortos de comercialización y el mercadeo social (Ej, promover el mercadeo de productos a pequeños productores y/o sostenibles).

- ✓ La principal afectación sobre los pequeños productores luego de la pandemia, que además tuvo un impacto sobre el precio y la producción de alimentos, fue el incremento en el precio de los fertilizantes químicos. Se han planteado algunas estrategias para disminuir la dependencia a los insumos químicos e importados, que pueden impactar positivamente a la productividad agropecuaria y a la resiliencia de la pequeña agricultura. Por ejemplo, la Ley 2183 del 2022 establece líneas de intervención que incluye ampliar la producción y uso de bioinsumos, subsidios directos al pequeño agricultor para la compra de insumos y el aumento de la producción nacional. El PND retoma este elemento, generando oportunidad para la producción nacional de bioinsumos.
- ✓ La productividad y la agregación de valor que pueden generar los pequeños productores depende de su acceso a infraestructura y factores productivos para la transformación de su producción. En este sentido, el artículo 100 del PND permite que las entidades estatales celebren contratos de mínima cuantía con personas y entidades de la economía popular y comunitaria para la infraestructura social, vías terciarias, infraestructura productiva local, entre otros. Esta puede ser una herramienta para que la fomenten los gobiernos locales y que permita que los pequeños productores y sus organizaciones adquieran infraestructura productiva y el mejoramiento de la red vial.
- ✓ Las oportunidades de financiamiento y acceso a crédito es uno de los factores productivos estratégicos para la generación de oportunidades productivas, de manera complementaria a los programas de líneas especiales de crédito agropecuario que se establecen a nivel nacional, las entidades territoriales pueden establecer programas complementarios de acuerdo con las necesidades locales. Estos programas también pueden tener objetivos de inclusión, por ejemplo, una meta del PND es que el porcentaje de participación de las mujeres dentro de las operaciones de crédito sea de al menos el 50%, actualmente es del 37%.
- ✓ Dadas las características de la agricultura familiar, los procesos organizativos entre productores pueden constituir una oportunidad para aprovechar economías de escala para la búsqueda de canales de comercialización, procesos de transformación y generación de valor y procesos de tecnificación. En Colombia, la Ley 2219 de 2022, ha establecido una ruta de fortalecimiento a las asociaciones campesinas y agropecuarias, que puede ser complementada por esfuerzos territoriales. Por ejemplo, coordinar estas organizaciones con oportunidades de comercialización como el Programa de Compras públicas locales. La materialización del fortalecimiento organizativo a nivel local debe asegurar que, además de ser un medio para aumentar la participación de los productores en espacios de formulación de políticas, las organizaciones sean también un espacio efectivo para la generación de oportunidades de producción y comercialización.
- ✓ Se ha identificado la agroecología como una oportunidad de generar valor y sostenibilidad a la producción de los pequeños agricultores. Sin embargo, la agroecología se entiende como la sinergia entre prácticas ancestrales y sostenibles con conocimiento científico e innovación. A nivel nacional, estas estrategias son coordinadas por el Sistema Nacional de Innovación Agropecuaria (SNIA) y el Plan Nacional de Asistencia Integral, Técnica, Tecnológica y de Impulso. Los entes territoriales deben buscar articulación con estos espacios, para asegurar que lo allí planteado vaya de acuerdo con las necesidades territoriales y a las cadenas productivas priorizadas en el territorio. La innovación en el sector agropecuario está también relacionada con los programas de transferencia tecnológica agroindustrial, la adopción de tecnologías digitales y el uso intensivo de datos e información.

2.2. Oportunidades de comercialización agropecuaria y agro logística

- ✓ Los entes territoriales deben considerar los lineamientos establecidos en la Reforma Rural Integral, pactada en el Acuerdo Final de Paz, que incluye la proyección de herramientas de política como los Planes de Generación de Ingresos y Comercialización Rural. Este plan incluye aspectos como el fortalecimiento de procesos de generación de ingresos, el establecimiento de circuitos cortos de comercialización, cadenas productivas inclusivas y la agro-logística.
- ✓ La política de compra pública de alimentos es una herramienta valiosa en términos de promover la oferta de alimentos nutritivos y que sean cultivados en condiciones favorables con el medio ambiente. “La magnitud de la demanda institucional y la naturaleza estructurada de los procesos del sector público pueden generar una demanda a gran escala de los alimentos nutritivos lo que permite aumentar su viabilidad económica” (FAO-CEPAL, 2022). A nivel departamental, se requiere fortalecer o establecer la Mesa Departamental de compras públicas locales, que en articulación con la mesa nacional se encarga de la ejecución de la Ley 2046 de 2020 de compras públicas locales.
- ✓ A nivel de la logística agropecuaria. Los departamentos deberán apoyar en la promoción de la conformación de redes de infraestructura y servicios logísticos que sirvan, contemplado en el PND, como soporte para aumentar la competitividad y mejorar la eficiencia operativa del sector agropecuario, al igual que para facilitar el acceso físico a los alimentos. En este sentido, se adoptará un Plan Nacional de Agrologística que sirva como hoja de ruta integral para su conformación, del cual se desprende la priorización de proyectos, inventario y provisión de infraestructura logística agropecuaria y de digitalización.

3. Gobernanza y articulación de la intervención pública para procurar la seguridad alimentaria de los colombianos.

Resumen del marco institucional para la Seguridad Alimentaria

La Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (PNSAN), adoptada mediante el documento CONPES Social 113 de 2008, es la política vigente para asegurar progresivamente el derecho a la alimentación de los colombianos, contemplado en la constitución al incluirse en el marco de los mínimos vitales. Para liderar la implementación de esta política se creó la Comisión Intersectorial de Seguridad Alimentaria y Nutricional (CISAN), máxima autoridad para la dirección, coordinación, seguimiento y articulación interinstitucional de políticas y programas.

La CISAN tiene el deber con los territorios del país de promover la implementación del PNSAN, así como de fortalecer las capacidades institucionales de las entidades territoriales para la gestión SAN. Esta normativa no establece instancias específicas para la coordinación de la política en los departamentos y municipios. Sin embargo, las entidades territoriales han creado instancias técnicas de coordinación interinstitucional, sean mesas técnicas, programas o consejos departamentales dirigidos a gestionar los planes territoriales SAN. Casi la mitad de los departamentos del país cuentan con este tipo de planes departamentales. (ICBF, 2022).

Como hemos señalado, la intervención en zonas rurales es prioritaria. Por lo que en el Plan Marco de Implementación del Acuerdo Final (PMI), como parte de la reforma rural integral, se puntualizan nuevos desarrollos para la garantía de este derecho en las zonas rurales del país. Para materializar estos acuerdos, la CISAN, junto con el apoyo técnico del ICBF, desarrolló el Plan Nacional Rural del Sistema para la Garantía Progresiva del Derecho a la Alimentación (SGPDA).

El Plan Nacional de Desarrollo (PND) (2023-2026) parte de reconocer que, “La limitada dinámica entre nación y territorio afecta la implementación de políticas para avanzar en la garantía progresiva del derecho humano a la alimentación”. Para responder a esto, propone reformular la Política y Plan Nacional de Seguridad Alimentaria, en el que se redefinirá el alcance y responsabilidades de las instituciones públicas para la garantía de este derecho. Afirma que, para este fin, tendrá en consideración lo estipulado en el SGPDA. Así mismo, se crea la figura del Sistema Nacional para la Garantía Progresiva del Derecho a la Alimentación (SNGPDA), en el artículo 216. Instancia liderada por el Departamento Administrativo de la Presidencia de la República (DAPRE), quien en articulación con la CISAN garantizará la participación de organizaciones de la sociedad civil en instancias de gobernanza alimentaria, y será también un mecanismo de articulación, coordinación y gestión entre los actores involucrados en la garantía del derecho a la alimentación.

¿Qué podemos hacer, en los próximos años, para avanzar en la articulación y gobernanza de las políticas alimentarias?

Como se ha señalado, la capacidad de respuesta territorial en momentos de crisis alimentarias, la adecuación de las políticas alimentarias a los contextos departamentales y la ejecución efectividad de los programas de seguridad alimentaria, requiere de una adecuada gobernanza, con descentralización y coordinación de esfuerzos.

En términos generales, los departamentos tienen la opción de crear o fortalecer los espacios técnicos departamentales de articulación. Sean mesas, programas o comités SAN, los cuales ya existen en la mayor parte de los departamentos. Deben aumentar la participación de actores en estos espacios, para la ejecución o formulación de sus planes departamentales de SAN, en caso de aún no tenerlos. Estos espacios suelen estar constituidos solamente por entidades del gobierno y no se contempla la participación de la sociedad civil y otros actores (ICBF, 2022). Además, deberán coordinarse con el SNGPDA

y la CISAN, para la implementación de programas nacionales en los departamentos y para buscar el fortalecimiento técnico de sus espacios departamentales SAN. Esta búsqueda de articulación y fortalecimiento permitirá formular, ejecutar y hacer seguimiento a sus propios planes departamentales de seguridad alimentaria. A continuación, se desarrollan algunas ideas para fortalecer este proceso, en el que hay gran disparidad entre departamentos.

3.1. Fortalecimiento técnico de los espacios SAN, departamentales y municipales, y su articulación.

- ✓ Los espacios de articulación SAN departamentales (mesas, programas, comités) deben buscar articulación y fortalecimiento de sus capacidades técnicas a nivel nacional por parte de la SNGPDA y la CISAN, competencia que tienen estas instancias y que es reafirmada en el PND (2022- 2026).
- ✓ La articulación entre los espacios SAN de los niveles departamentales y municipales ha sido principalmente política pero no técnica en todos los casos. Luego, se requiere fortalecer la articulación técnica entre estos niveles (ICBF, 2022).
- ✓ La articulación técnica entre diferentes niveles del gobierno se refleja, entre otros aspectos, en la articulación entre sus planes de desarrollo (nacional, departamental y municipal) y con las diferentes políticas SAN, así como con otros instrumentos de planeación y ordenamiento territorial.
- ✓ La articulación entre diferentes niveles de gobierno incluye la articulación en regiones suprarregionales administrativas y de planeación especial. Por ejemplo, la RAP - E regional central que incluye a Bogotá, Boyacá, Cundinamarca, Huila, Meta y Tolima, ha generado de forma conjunta estrategias de seguridad alimentaria como el Plan de Abastecimiento Alimentario región central. El PND (2022-2026), en su artículo 44, propone financiación adicional para las RAP vía transferencia no condicionada, oportunidad para fortalecer estrategias de seguridad alimentaria suprarregional.

3.2. Aumentar la participación de actores de la sociedad civil en la formulación y ejecución de los programas SAN territoriales.

- ✓ La articulación de planes y programas debe incluir también la coordinación con procesos de planificación de los grupos étnicos en la dimensión alimentaria. Por ejemplo, con los planes de vida de los pueblos indígenas.
- ✓ Los departamentos deben aprovechar las oportunidades de mayor participación de la sociedad civil, en procesos de formulación de las políticas SAN establecidas en el PND y que serán lideradas, según las competencias que le son asignadas, por el Sistema para la Garantía Progresiva del Derecho a la Alimentación (SGPDA).
- ✓ El acuerdo de paz entre el Gobierno Nacional y las FARC-EP, en su pilar “Sistema de Garantía Progresiva del Derecho a la Alimentación” establece la estrategia de realizar Consejos de Alimentación y Nutrición. Se define que estos deben contar con una amplia representación de la sociedad y las comunidades, con el fin de que propongan lineamientos para ser contenidos en los planes nutricionales departamentales y municipales. Estos comités, además, están llamados a hacer el seguimiento al cumplimiento de las metas establecidas. En algunas de las zonas PDET, dentro de las iniciativas priorizadas, se identifica la constitución de estos comités y veedurías ciudadanas. Iniciativas que deben ser retomadas en los casos que no hayan sido implementadas.
- ✓ La participación también se debe ampliar en la formulación de políticas rurales y agropecuarias. Para este fin, los departamentos pueden sumarse a estrategias de participación campesina, como la creada en el PND (2022-20226), artículo 358, que crea la Comisión Mixta Nacional para Asuntos Campesinos como una instancia de interlocución y concertación de políticas públicas entre el Gobierno nacional y el campesinado. En este mismo sentido, el artículo 359 propone el reconocimiento de territorialidades campesinas, como los Territorios Campesinos Agroalimentarios.



Carrera 9 # 72 - 61 Of.303 | Bogotá ·
Colombia

+(57) +(601) 2073850 | 322 942 1560

www.rimisp.org