



RIMISP
Centro Latinoamericano
para el Desarrollo Rural

SUPERAR EL HAMBRE DESDE LOS TERRITORIOS

Recomendaciones para incluir el derecho a la alimentación en los planes de desarrollo



ÍNDICE

Introducción	1
¿Qué es la seguridad alimentaria y por qué es necesario atenderla desde los planes de desarrollo?	3
¿Qué nos dice la evidencia sobre las dinámicas de inseguridad alimentaria territorial?	5
¿Qué hacer para avanzar territorialmente en mejorar la seguridad alimentaria y procurar el derecho humano a la alimentación?	7
Acceso a alimentos	10
Disponibilidad de alimentos	13
Gobernanza y articulación de la intervención pública para procurar la seguridad alimentaria de los colombianos.	18
Referencias	21

SUPERAR EL HAMBRE DESDE LOS TERRITORIOS: Insumo para la elaboración de planes de desarrollo

Introducción

Iniciando el año 2024, los 32 departamentos y más de 1100 municipios deben abocar la tarea de formular los planes de desarrollo para su periodo de gobierno. Varias entidades del Estado central están dando directrices sobre que incluir en estos planes, los cuales deben basarse en los programas de gobierno que fueron inscritos en la Registraduría. Son muchos los retos que enfrentan los y las gobernantes de las entidades territoriales, desde los temas sociales clásicos como salud y educación, pasando por las necesidades de infraestructura vial o social y las apuestas para el desarrollo económico, así como la inclusión de los temas ambientales. Sin embargo, hay un tema que la realidad está imponiendo como central y prioritario en términos de las responsabilidades de todos los niveles de gobierno: el derecho humano a la alimentación o la seguridad y soberanía alimentaria.

El derecho a la alimentación es un derecho complejo, depende de varios factores como la disponibilidad de alimentos, el acceso a los mismos, los ingresos para poder adquirirlos, así como la calidad y la oportunidad en la adquisición y consumo. Varios de estos factores dependen de los mercados, otros de las regulaciones y otros de acciones concretas por parte de los gobiernos en todos los niveles. Es por esto que, desde Rimisp, consideramos indispensable que los próximos planes de desarrollos de municipios, distritos y departamentos, contengan de manera explícita, programas y proyectos que garanticen el derecho humano a la alimentación de población. Hemos investigado este tema a fondo en varios territorios de América Latina y encontramos evidencia de cómo con el enfoque territorial se podría avanzar de manera más rápida en atender este derecho prioritario. El documento que se presenta a continuación recoge parte de esas conclusiones y aporta propuestas para los próximos planes de desarrollo.

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 familiar¹. Esta investigación se desarrolló en 10 territorios de 5 países de la región, durante 2 años. En 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.

¹ El proyecto *Siembra Desarrollo. Pequeña agricultura y alimentación resilientes al COVID-19* se desarrolló en el análisis de los sistemas agroalimentarios de territorios focalizados en México, Guatemala, Colombia, Ecuador y Chile.

Este documento sintetiza los principales resultados de esta investigación, y así, plantea recomendaciones de política que pueden ser aplicadas en los próximos años por los gobiernos

locales del país, con el propósito de fortalecer la seguridad alimentaria territorial y la productividad agropecuaria y reducir las cifras de inseguridad alimentaria que alcanzan al 28% de los colombianos (DANE, 2023). Más específicamente, se busca brindar insumos y recomendaciones para la elaboración de los próximos planes de desarrollo departamentales y municipales, en torno a la pregunta: ¿cómo incluir visiones y programas de seguridad alimentaria en las principales etapas para la formulación de los planes de desarrollo?

En la siguiente sección, se encuentran 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, en clave de la planeación territorial, alineado con la evidencia, los principios y las oportunidades identificadas en la normativa nacional y en los planes para este sector para los próximos años. Asimismo, se plantean ideas concretas para desarrollar a nivel departamental, ordenadas en tres temas: i) Acceso a alimentos y generación de ingresos, ii) Disponibilidad de alimentos y productividad agropecuaria y iii) Gobernanza y articulación interinstitucional.



1. ¿Qué es la seguridad alimentaria y por qué es necesario atenderla desde los planes de desarrollo?

Los planes de desarrollo de las entidades territoriales, más allá de lo establecido por las normas, son un proceso mediante el cual el nuevo gobernador o alcalde, convierte su programa de gobierno en un instrumento que guíe su gestión durante el mandato y, a la vez, permite a las comunidades y sectores elevar propuestas ante la administración para que estas sean tenidas en cuenta en esa hoja de ruta del nuevo gobierno.

En ese orden de ideas, los planes de desarrollo son la mejor oportunidad para que los nuevos gobiernos puedan incluir sus compromisos con la seguridad alimentaria. Más adelante se expondrá la estructura de los planes, por ahora basta decir que la seguridad alimentaria y/o el derecho humano a la alimentación debe ser una política obligada en todas las entidades territoriales, dado que casi la totalidad de ellas presentan vulneraciones a este derecho, es decir, se encuentran casos de inseguridad alimentaria moderada y grave.

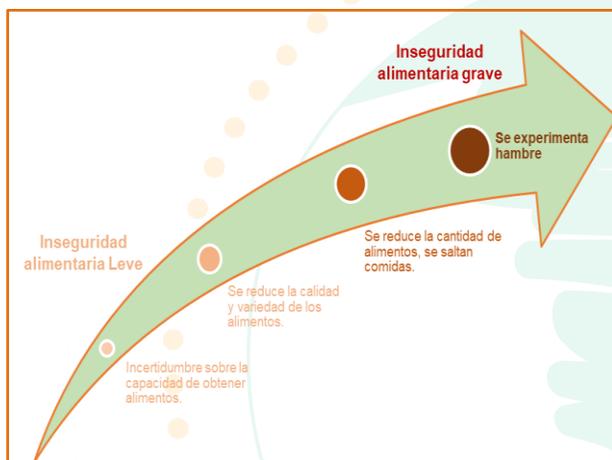
Los proyectos de inversión pública son la herramienta con la que cuentan los gobernadores para vincular recursos con necesidades de la población. Este documento hace un llamado a los gobiernos departamentales a plantear proyectos de inversión en las dimensiones relacionadas a la seguridad alimentaria, definiendo actividades con tiempos, recursos y metas a corto y mediano plazo con el objetivo de crear, ampliar, mejorar o recuperar la capacidad de producción de sectores estratégicos del territorio. Esto en la medida que, garantizar el derecho humano a la alimentación es una responsabilidad que implica la acción de todos los niveles de gobierno y en este sentido la posibilidad de articular esfuerzos y recursos debería redundar en atender de manera más efectiva esta situación.



¿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.

¿Y la soberanía alimentaria?

En las discusiones sobre políticas alimentarias puede surgir el concepto de soberanía alimentaria como un enfoque alternativo y contrario al de seguridad alimentaria. Sin embargo, si bien son conceptos diferenciados, que motivan el debate político sobre maneras de intervención y que surgen en contextos diferentes, pueden llegar a ser complementarios en los ejercicios de planeación. La soberanía alimentaria puede ser entendida como “el derecho de un país a definir sus propias políticas y estrategias sustentables de producción, distribución y consumo de alimentos, que garanticen el derecho a la alimentación sana y nutritiva para toda la población, respetando sus propias culturas y la diversidad de los sistemas productivos, de comercialización y de gestión de los espacios rurales” (Resolución No. 464 de 2017).

Mientras el concepto de seguridad alimentaria nos recuerda la urgencia de proveer de alimentos a poblaciones, incluso cuando los gobiernos no están en las condiciones de hacerlo y la relación de la alimentación con múltiples componentes, en particular las condiciones económicas de los hogares (encontrando estrategias y líneas de intervención para el acceso a alimentos en el corto plazo); la soberanía alimentaria enfatiza en aspectos fundamentales de sostenibilidad, inclusión y democratización. Entre los principios de la planeación que deben ser tenidos en cuenta, se defiende la construcción de políticas de abajo hacia arriba, con una amplia participación ciudadana, en donde la idea de soberanía alimentaria nos recuerda la importancia del derecho de las poblaciones a tomar decisiones sobre su alimentación y a abordar, también, preguntas estructurales como: ¿quién debería producir? Y ¿en qué condiciones?

2. ¿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 creando 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.

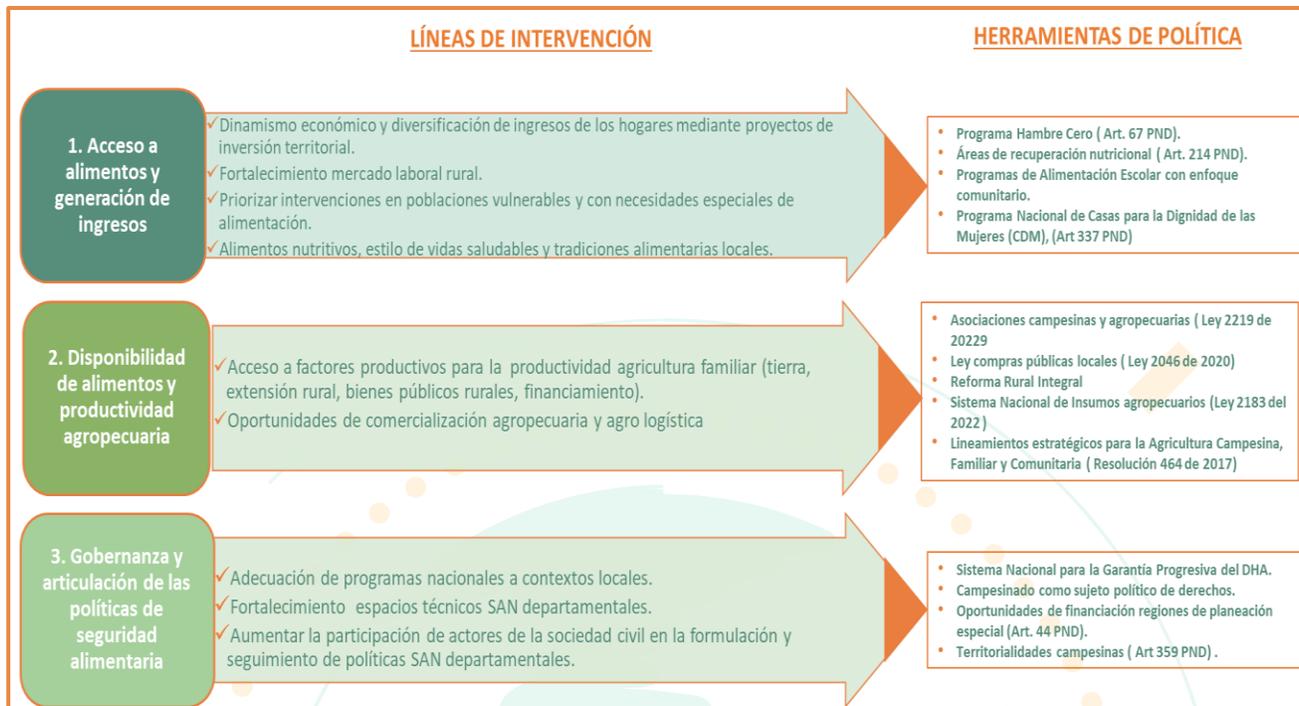
- Los sistemas agroalimentarios se encuentran en **constante tensión**. En los últimos años se han sumado diversos impactos como el generado por la pandemia, la guerra en Ucrania, los bloqueos ocurridos durante las manifestaciones del año 2021, al igual que, los choques climáticos producidos por el eventual 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.

3. ¿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. Primero, mejorar los ingresos de los hogares y así, su acceso a alimentos. Segundo, incrementar la productividad agrícola como estrategia de dinamismo económico, lucha contra la pobreza y aumento en la disponibilidad de alimentos. Tercero, 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. Antes de entrar en estos detalles, vamos a recordar la estructura, tiempos y actores en la formulación de los planes de desarrollo de las entidades territoriales, esto con el fin de que los temas de seguridad alimentaria sean incluidos en ellos.

Los planes de desarrollo de las entidades territoriales están compuestos por dos partes, una parte estratégica y un plan de inversiones a mediano y corto plazo. Al igual que el Plan Nacional, en la parte estratégica deberán estar los objetivos, metas y compromisos del gobernante y en el plan de inversiones deberán estar contenidos los recursos para la financiación de esos compromisos. El plan se elabora por iniciativa de alcaldes y gobernadores y deberá basarse en el programa de gobierno que inscribieron en el momento de postular su nombre al cargo de elección popular. Las líneas de intervención territorial acá propuestas están en coherencia a los elementos técnicos que debe contener un programa de gobierno y su posterior inclusión en los planes de desarrollo.





Algunos principios generales para la planeación territorial de las políticas de seguridad alimentaria

Debido a que los planes de desarrollo se alimentan, principalmente, de los programas de gobierno y de los ejercicios de participación, de acuerdo con las dinámicas particulares de un territorio, antes de exponer recomendaciones de programas y líneas de intervención concretos, resulta de mayor importancia exponer principios generales de la planeación del desarrollo a nivel territorial, con ejemplos de su aplicación en temas de seguridad alimentaria. En la tabla de esta sección, se encuentra la propuesta de cinco principios para los ejercicios de planeación que se recomienda tener en cuenta para operacionalizar las líneas de intervención señaladas, de manera coherente con las dinámicas territoriales, las necesidades identificadas por las personas y lo suficientemente estratégicos para contribuir a la transformación territorial.

En términos generales, se ha entendido la planeación del desarrollo como un ejercicio de reflexión de las características, potencialidades y limitaciones de un territorio, con el fin de identificar, ordenar y articular estrategias que lleven a lograr unas metas. Estas estrategias se materializan mediante políticas, planes, programas y proyectos que priorizan la inversión social, para mejorar la vida en un territorio. Adicionalmente, se propone que sea visto como un proceso dinámico, incluido en la gestión de las entidades locales.

Principios para la planeación territorial	Principios aplicados a la planeación de la seguridad alimentaria
<p>1. Articulación. Los ejercicios de planeación territorial no inician de cero, son también un ejercicio de articulación entre el programa de gobierno del candidato elegido, los planes de desarrollo anteriores, políticas existentes y entre diferentes niveles de gobierno. Es por esto que, la normativa pide articulación entre “Los planes de las entidades territoriales de los diversos niveles, entre sí y con respecto al Plan Nacional, tendrán en cuenta las políticas, estrategias y programas que son de interés mutuo y les dan coherencia a las acciones gubernamentales” (artículo 45, Ley 152 de 1994).</p>	<p>1. En relación con los planes y políticas pertinentes para la planeación de políticas para la seguridad alimentaria territorial se debe tener en cuenta, al menos: el plan nacional de desarrollo en sus capítulos Derecho humano a la alimentación, Planeación entorno al agua (uso del suelo para la alimentación) y Transformación productiva. Así como, los planes alimentarios departamentales en caso de que existan, 23 departamentos cuentan con planes SAN (CISAN).</p>
<p>2. Ampliar los límites de la planeación. Identificar espacios de planeación innovadores que superen los límites tradicionales, identificando sinergias y apuestas estratégicas; por ejemplo, planear más allá de un solo sector o cadena productiva, más allá de la visión de corto plazo e incluso por encima de los límites político-administrativos.</p>	<p>2. Un ejemplo de esto en temas de seguridad alimentaria son los espacios de intervención suprarregionales y de planeación especial. Es posible la formulación de un plan de Abastecimiento Alimentario que reúna 3 o más departamentos. Así como, proyectos de infraestructura y productividad que permitan la convergencia de recursos para proyectos de inversión ambiciosos con efectos en múltiples departamentos.</p>
<p>3. Enfoque territorial. La planeación del desarrollo requiere de un marco de comprensión integral del territorio y de sus motores de transformación para que así, los objetivos y proyectos priorizados constituyan una estrategia de cambio en coherencia con el territorio. Algunos elementos para conseguir esto son: ser realistas basados en un análisis del desarrollo según cada contexto territorial; ser viables técnica y financieramente; vincular la participación ciudadana y tener una estructura lógica, ordenada y estratégica.</p>	<p>3. El acceso y disponibilidad de alimentos, requiere entender e intervenir la estructura territorial identificando la diversidad de sectores presentes en este, las posibles sinergias entre ellos y las potencialidades que generan. Es decir, aprovechar las relaciones funcionales (económicas, sociales o ambientales) entre áreas contiguas y entre actores que no necesariamente pertenecen a un mismo sector.</p>
<p>4. Visión sistémica e interconectada. Ampliar los límites de la planeación e incluir el enfoque territorial cuenta con herramientas analíticas como el de sistemas alimentarios (multiplicidad de sectores, interrelación de sectores, agro logística, dinámicas territoriales). Los análisis sistémicos nos permiten la mejor comprensión de una cadena de valor, y la conexión entre las estrategias propuestas y los resultados esperados.</p>	<p>4. El Plan Nacional de Desarrollo plantea la migración hacia sistemas agroalimentarios sostenibles que incluyen el fortalecimiento de circuitos cortos de producción y comercialización, encadenamientos productivos y servicios logísticos. Con lo que se identifican oportunidades de política integrales y multidimensionales, para lograr simultáneamente varios objetivos.</p>
<p>5. Participación y planeación de abajo hacia arriba. Los ejercicios de planeación y priorización de intervenciones deben construirse “desde abajo”, esto es, en diálogo con los actores territoriales, quienes deben ser protagonistas durante todo el ciclo de la intervención (diseño, implementación, seguimiento y evaluación). En la elaboración de planes de desarrollo, la participación es insumo para validar y/o identificar nuevos problemas para cada línea estratégica, así como para encontrar soluciones y proyectos.</p>	<p>5. Aprovechar los espacios de participación y articulación como los consejos territoriales de planeación en cada etapa de la formulación del plan de desarrollo. Al igual que, los espacios específicos para las políticas alimentarias: Consejos de Alimentación y Nutrición, y los creados en el Sistema para la Garantía Progresiva del Derecho a la Alimentación (SGPDA). Aprovechar los espacios para incluir visiones particulares sobre la alimentación de poblaciones diferenciadas.</p>

3.1. 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.

Atribuciones y funciones de los gobiernos departamentales (Ley 2200 de 2022) relacionadas al acceso a alimentos:

Dinamismo económico: “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”.

Atención poblaciones vulnerables: “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.

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

- ✓ 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, 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.

3.1.2. 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. Asimismo, identificar oportunidades para 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.

3.1.3. 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.

3.2. 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 propuestas a continuación.

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

- ✓ Para dar dinamismo económico a este sector se puede mejorar los ingresos de pequeños agricultores haciendo uso de los proyectos de inversión pública con énfasis en aprovechar las oportunidades de generación de valor. 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 (P. 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.

3.2.2. 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 (2016), 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 Agro logística 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.



En la tabla que se presenta a continuación se sintetizan algunas recomendaciones para incluir estrategias de seguridad alimentaria, en sus dimensiones de acceso y disponibilidad, en cada etapa del proceso de planeación territorial.

	Visión del desarrollo y líneas estratégicas	Diagnóstico y caracterización de problemas	Elaboración de propuestas (proyectos de inversión)	Indicadores y metas
<p>CONSIDERACIONES GENERALES</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Visibilizar cómo la alimentación contribuye en el largo plazo al desarrollo territorial y al cierre de brechas. • Considerar incluir la seguridad alimentaria como una línea estratégica específica dentro del plan de desarrollo. • Los mecanismos principales, a considerar, por los cuales la alimentación tiene efectos en el tiempo sobre el desarrollo territorial son: las consecuencias de la alimentación inadecuada en edades tempranas y el deterioro de las capacidades para la generación de ingresos de los hogares en momentos de crisis alimentarias. • Tenga en cuenta que el concepto de seguridad alimentaria lo componen cinco dimensiones, deberá priorizar en cuales es más necesario y estratégico operacionalizar mediante proyectos e iniciativas. 	<ul style="list-style-type: none"> • Un diagnóstico adecuado permite plantear intervenciones coordinadas y estratégicas. Para esto, como criterio para recopilar información relacionada a la seguridad alimentaria tenga en cuenta las cinco dimensiones de este concepto y los elementos de los sistemas alimentarios. • Además de entender las causas y consecuencias de un problema, el diagnóstico deberá permitirle identificar oportunidades y potencialidades del territorio. • Para la definición del problema (poblaciones y localización) relacionado a la inseguridad alimentaria territorial, realice una lectura crítica y territorializada de lo expuesto en las dinámicas territoriales de la seguridad alimentaria. • Como se ha visto, en el tema de inseguridad alimentaria existen problemas interconectados (P. ej. alimentación y productividad), en la caracterización de problema y en el diagnóstico intente señalar estas relaciones. 	<ul style="list-style-type: none"> • Revise la factibilidad técnica y financiera de las alternativas que ha considerado, en relación con los posibles impactos que tenga sobre las poblaciones priorizadas y estrategias con resultados sostenibles en el tiempo. • Además de profundizar en el planteamiento del problema, la visión de sistema alimentario le puede ayudar a entender si las acciones puntuales que propone logran alcanzar los resultados esperados plan en temas alimentarios y productivos. • Use el marco de sistema alimentario para mostrar la cadena de relaciones y resultados que llevan a resultados como el de seguridad alimentaria (árbol lógico) 	<ul style="list-style-type: none"> • Identifique en la selección de variables que incluyo en el diagnóstico algunas que espera tengan cambios durante su gestión y que estén directamente relacionadas con resultados de seguridad alimentaria. • Para la formulación de metas revise el comportamiento histórico de la variable que espera impactar, para identificar de manera realista cuando podrá cambiar en el tiempo establecido con la estrategia propuesta. Compare su territorio con otros similares para estimar una meta alcanzable. • Diferencie entre indicadores de producto (acciones puntuales que mejoran el problema identificado) e indicadores de resultado (mejoras sostenibles en indicadores de nutrición y seguridad alimentaria) • Los indicadores deben guardar coherencia con la cadena de valor que relaciona programas, productos e indicadores, en torno a las líneas estrategias y problemas priorizados.
<p>1. ACCESO A ALIMENTOS</p> <p>PREGUNTAS Y RECOMENDACIONES</p> <p>(Algunas preguntas que deben hacerse las entidades territoriales en cada etapa)</p>	<ul style="list-style-type: none"> • ¿De acuerdo con la incidencia de inseguridad alimentaria en el departamento, el programa de gobierno y a los ejercicios participativos, la seguridad alimentaria deberá ser abordada en una línea estratégica específica dentro de su plan de desarrollo? o ¿quedará recogida en otras de transformación productiva e inclusión social? 	<ul style="list-style-type: none"> • Consultar cifras de la FIES departamental, publicado por el DANE; con énfasis en dimensionar la incidencia de inseguridad alimentaria grave y las brechas entre tipos de hogares. • ¿Qué líneas productivas alimentarias ya están consolidadas en el departamento? 	<ul style="list-style-type: none"> • Analice la demanda pública de alimentos y la oferta de la pequeña agricultura, en proyección a revisar los avances y oportunidades de la aplicación de la ley de las compras públicas locales. • De acuerdo con el diagnóstico y la comprensión del problema, ¿qué programas nacionales deben ser priorizados o complementados (áreas 	<ul style="list-style-type: none"> • Tome como referencia los indicadores y metas de los Objetivos de Desarrollo sostenible (ODS 2: Poner fin al hambre) • Disminuir todas las formas de malnutrición. <p>EJEMPLOS DE INDICADORES DIRECTAMENTE RELACIONADOS A SEGURIDAD ALIMENTARIA:</p>

<p>del ejercicio de planeación para incluir políticas de seguridad alimentaria)</p>	<ul style="list-style-type: none"> • ¿Cuáles son las brechas de inseguridad alimentaria que enfrenta su territorio? • ¿Existen brechas específicas a razón de género, pertenencia étnica o entre población rural y urbana? 	<ul style="list-style-type: none"> • ¿El departamento cuenta con actividad productiva acuícola y/o pesquera para la alimentación? • ¿En el departamento hay zonas PDET u otras con iniciativas alimentarias y/o productivas ya priorizadas? • ¿Hay infraestructura subutilizada en la cadena alimentaria? (plazas de mercado, centros de acopio, abastos, trapiches) • ¿Qué tan vulnerables han sido los hogares del territorio (movimiento pobreza monetaria) por las recientes crisis inflacionarias y de ingresos? ¿Cómo se ha recuperado el mercado laboral? • ¿Dónde se identifican posibles pérdidas de alimentos? 	<p>de recuperación nutricional, PAE con enfoque comunitario, Casas de dignidad para las mujeres, ¿CampeSENA)?</p> <ul style="list-style-type: none"> • En relación con la calidad nutricional de los alimentos, de acuerdo con las características de su territorio, incluya alternativas para aumentarla haciendo uso de las guías nutricionales, la recuperación de prácticas tradicionales o ancestrales y las prácticas productivas que procuran alimentos más nutritivos como las prácticas agroecológicas y las semillas nativas. • Considere proyectos de soberanía alimentaria de los hogares, huertas caseras y comunitarias. Identifique espacios comunitarios para este fin, p. ej. escuelas, organizaciones consolidadas. 	<ul style="list-style-type: none"> • Prevalencia de niños y niñas menores de 2 años con lactancia materna exclusiva hasta los 6 meses de edad. • Prevalencia de inseguridad alimentaria moderada o severa. • Porcentaje de personas de 5 a 64 años que consumen frutas o verduras diariamente (indicador ENSIN) • Prevalencia de desnutrición global en menores de 5 años. • Porcentaje de municipios incluidos en programas nacionales
<p>2. DISPONIBILIDAD DE ALIMENTOS</p> <p>PREGUNTAS Y RECOMENDACIONES</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Para el planteamiento de su contribución a la visión del desarrollo en el largo plazo, en relación con la productividad agropecuaria, procure promover estrategias ambiciosas que incluyan varios sectores y temas, más que ser desagregados en varias apuestas pequeñas. • Como estrategia para fortalecer la seguridad alimentaria a nivel territorial considere priorizar visiones de desarrollo productivo que involucren y sean incluyentes con poblaciones vulnerables, y con alta incidencia de inseguridad alimentaria, en proyectos productivos de alto alcance y sostenibles. 	<ul style="list-style-type: none"> • Revise el estado de las organizaciones de pequeños y medianos productores ¿Qué servicios están en capacidad de prestar a sus asociados? • En los ejercicios participativos, consulte a los pequeños productores sobre cuáles son las principales necesidades de extensión agropecuaria que tienen y los mejores mecanismos para implementarla. • ¿Qué prioridades de información sobre el sector rural territorial existen para mejorar la productividad y qué pueda generarse a nivel local en los próximos años? • ¿Con qué activos (infraestructura / organizativos) cuenta el departamento para la transformación y generación de valor agregado de la producción agropecuaria? • ¿Qué riesgos climáticos o de otros tipos se identifican a mediano plazo para la producción de alimentos? 	<ul style="list-style-type: none"> • Para priorizar proyectos de inversión para fortalecer capacidades productivas, preguntarse: ¿Qué sectores generan alto valor en el mercado e incluyen poblaciones vulnerables? P.ej. agroturismo, ecoturismo, etnoturismo, producción orgánica, producción inclusiva, servicios ecosistémicos. ¿Qué sectores dinamizarían el mercado laboral rural? • ¿Qué proyectos ambiciosos se pueden plantear en el territorio en el marco de empresas agropecuarias transformadoras y agronegocios? 	<p>ODS2:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Duplicar la productividad agrícola y los ingresos de los productores de alimentos de pequeña escala. • Corregir y prevenir las restricciones y distorsiones comerciales en los mercados agropecuarios mundiales. • Mantener la diversidad genética de las semillas, las plantas cultivadas y promover el acceso a los beneficios que se deriven de la utilización de los recursos genéticos • Aumentar las inversiones en la infraestructura rural, la investigación agrícola y los servicios de extensión <p>Otros ejemplos:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Toneladas de producción de los cultivos transitorios (EVA) • Número de productores vinculados a programas de extensión agropecuaria.

3.3. 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: 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.

3.3.1. 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.

3.3.2. 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.



Referencias

Berdegú, J., & Schejtman, A. (2006). Desarrollo territorial rural. *Debates y Temas rurales No. 1*.

Consejo Privado de Competitividad. Capítulo Productividad rural. (2023). *Informe de competitividad 2023-2024*.

DFID-Soluciones prácticas- ITDG. (2008). *SOBERANÍA ALIMENTARIA. La libertad de elegir para asegurar nuestra alimentación*. Lima.

FAO. (2023). *El futuro de la alimentación y la agricultura: factores y desencadenantes de la transformación*. Roma.

FAO, FIDA, PMA y UNICEF. (2022). *El estado de la seguridad alimentaria y la nutrición en el mundo 2022. Adaptación de las políticas alimentarias y agrícolas para hacer las dietas saludables y asequibles*. ROMA: FAO.

ICBF CISAN. (2022). *Plan Nacional Rural del Sistema para la Garantía Progresiva del Derecho a la Alimentación*. Bogotá D.C.

