

CAPÍTULO 4

ESTRATEGIA NACIONAL PARA MEJORAR LA SEGURIDAD ALIMENTARIA Y NUTRICIONAL EN COLOMBIA

Octavio Villamarín Abril⁵¹

INTRODUCCIÓN

La Seguridad Alimentaria y Nutricional (SAN) está relacionada con factores económicos, sociales, políticos, demográficos y culturales, desde la siembra, la producción, la distribución y el consumo, hasta la utilización biológica de los alimentos. Por esta razón, cualquier medida de política macroeconómica, social, sectorial o de comercio internacional que afecte el sistema alimentario y nutricional repercute en última instancia en la situación alimentaria y nutricional de la población.

Colombia se enfrenta a grandes desafíos en la búsqueda de la seguridad alimentaria de la población. Si bien los indicadores del estado nutricional han evolucionado de manera positiva, todavía el 13% de los colombianos está subnutrido, el 13,5% de los menores de 5 años presenta desnutrición crónica y la tasa de muertes por desnutrición es de 5 por cada cien mil habitantes. En tanto, la pobreza afecta a 23 millones de colombianos (52%), la indigencia a 6,8 millones de personas (15,45%), quienes carecen de ingresos para adquirir la canasta básica de alimentos.

También se presenta un entorno fiscal y presupuestario desfavorable. La deuda pública representa el 50% del Producto Interno Bruto (PIB) y cerca del 48% del Presupuesto General de la Nación para el año 2005 se destina a cubrir los costos financieros de la deuda y los altos gastos en defensa y seguridad nacional.

El propósito de esta Estrategia Nacional de Seguridad Alimentaria es realizar algunas contribuciones para la superación del hambre, la pobreza y la desnutrición que afectan a millones de colombianos, así como aportar al cumplimiento de los compromisos que adquirió el país en la Cumbre Mundial sobre Alimentación (CMA) y en la Cumbre del Milenio, relacionados con la seguridad alimentaria y nutricional. La efectividad de la Estrategia depende de las políticas sectoriales, económicas y de lucha contra la pobreza, así como de los avances en la resolución de los problemas estructurales del país, en particular, de la pobreza, las desigualdades, el narcotráfico y el conflicto interno.

Este documento se produce a partir del trabajo «Estrategias e Instrumentos para Mejorar la Seguridad Alimentaria en Colombia», elaborado durante el año 2004, en el marco del Proyecto TCP/RLA/2909. La información ha sido actualizada y complementada con análisis y reflexiones sobre las acciones en SAN que se desarrollan actualmente en el país.

La primera parte describe el contexto socioeconómico de la SAN e identifica las principales situaciones problemáticas para cada uno de los componentes establecidos por la FAO: estabilidad, disponibilidad, acceso, uso y aprovechamiento biológico. En la segunda parte, se analizan las acciones existentes y en la tercera se plantean los avances en el cumplimiento de los Objetivos del Milenio y en la meta de la CMA. El capítulo cuarto desarrolla la Estrategia que contiene los lineamientos básicos, los objetivos, así como las líneas de acción para el fortalecimiento o continuidad de algunos programas existentes, así como el fortalecimiento institucional y la implementación de otras acciones. Finalmente, se

⁵¹Se agradece la colaboración y los aportes de Esperanza Moreno Galvis y del profesor Gilberto Ardila.

presentan algunas conclusiones, recomendaciones y pasos por seguir para la implementación de la Estrategia.

1. DIAGNÓSTICO DE SEGURIDAD ALIMENTARIA Y NUTRICIONAL

1.1 Contexto Socio-económico

Los principales indicadores macroeconómicos de Colombia en los últimos años muestran un déficit fiscal y un aumento de la deuda pública medida como porcentaje del PIB. La deuda pública presenta una tendencia creciente: mientras en el año 1994 representaba el 27,8% del PIB, en el año 2003 asciende al 50% (Anexo 1). El déficit fiscal en los últimos cinco años ha pasado de representar el 5,5% del PIB en el año 1999 al 2,3% en el 2004 (Banco de la República, 2004). Este crecimiento de la deuda pública junto con el aumento de las transferencias que realiza el gobierno nacional a las entidades territoriales, han disminuido los márgenes de inversión pública. Desde el año 1999 hasta el 2005, el servicio de la deuda pasó de representar el 16% al 33,8 del total del Presupuesto General de la Nación, mientras la inversión pasó del 25% al 13,4%, siendo similar a los gastos de funcionamiento que representan el 13,1%, en el año 2005 (Ministerio de Hacienda, 2005).

El gasto social como proporción del PIB, creció en un 63% en la década de los noventa, pasando de representar el 8,2% en 1990 al 13,4% en el año 2001 (PNDH, 2001). Sin embargo, por el comportamiento de los últimos años, la tendencia es a que se establezca la participación del gasto social como porcentaje del PIB.

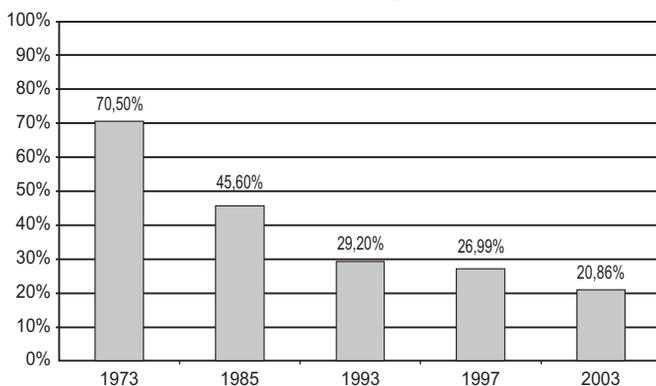
El presupuesto público destinado a programas sociales y asistencia alimentaria, ejecutado por el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF), presenta una tendencia creciente; en 1995, fue de \$350.426 millones y en 2001 de \$759.279 millones. La inversión total de la Nación durante el año 2001, incluidos los recursos de Ley 715 (alimentación escolar), ICBF y los de la Red de Solidaridad Social (producción para el autoconsumo), fue de \$936.166 millones (Contraloría General de la República, 2002).

La inversión pública destinada al sector agropecuario tuvo una significativa disminución entre los años 1996 y 2000, al pasar de \$732.871 millones a \$232.222 millones. A partir del año 2001 esta tendencia se revierte llegando a \$515.556 millones en el año 2002 (Minagricultura, 2003). El Plan de Inversiones 2003-2006 tiene previstas inversiones por \$936.061 millones (DNP, 2003b).

Según el Informe Mundial de Desarrollo Humano del año 2004, Colombia bajó su Índice de Desarrollo Humano (IDH) de 0,779 a 0,773 entre los años 2003-2004, lo cual le ocasionó la pérdida de nueve posiciones en la clasificación mundial. Pasó así del lugar 64 al 73 de la tabla, aunque se mantiene en un grado de desarrollo humano «medio», según los criterios de la Organización de las Naciones Unidas (ONU). Con el lugar 73, Colombia ocupa el décimo puesto entre los países latinoamericanos, tras perder posiciones frente a Venezuela (68) y Brasil (72). El mejor colocado en la clasificación sigue siendo Argentina (34) y el peor es Haití, en el puesto 153 (PNUD, 2004).

La pobreza, medida por Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI), ha disminuido de manera sostenida en los últimos veinte años, al pasar del 70,5% de la población en 1973 al 20,9% en el 2003 (Gráfico 1).

Gráfico 1.
Evolución del indicador de Pobreza por NBI, nacional 1973-2003



Fuente: DANE. Encuesta de Calidad de Vida. 2003.

Según el Departamento Nacional de Planeación (DNP), para el año 2003, la pobreza medida por ingresos afectaba a 23 millones de personas pobres (52% del total) y a 6,8 millones de indigentes (15,45%), quienes no cuentan con los ingresos suficientes que les garantice el acceso a la canasta básica alimentaria (PNDH, 2004a). En las áreas rurales la incidencia de la pobreza fue aún mayor: 10 de los 12 millones de colombianos que viven en el campo eran pobres (80%). Si bien la población rural está en su gran mayoría en estado de pobreza (8%), los pobres se concentran en términos absolutos en las ciudades (22%) y su número creció más rápidamente entre 1993 y 2000.

Respecto de la concentración del ingreso, medida por la relación de ingreso de los diferentes quintiles de la población con relación al quintil más rico, para el año 2000 el quintil más rico de la población recibía 26,3 veces el ingreso del quintil más pobre, siendo este mismo indicador de 23,8 en el año 1996 (Anexo 2).

Colombia también presenta desigualdades regionales: tres departamentos (Cundinamarca-Bogotá, Antioquia y Valle) concentran el 37% del PIB. En estos departamentos el PIB per cápita es de más de US\$ 2.000, mientras en Sucre, Nariño y Chocó no llega a los US\$ 800. Bogotá tiene un IDH como el de la República Checa (32 de 175) y el departamento del Chocó como Vietnam (109).

Mientras la tasa de fecundidad para el país (número de hijos por mujer) es de 2,6 hijos, en la zona rural es de 3,8 frente a 2,3 en las zonas urbanas. Para las mujeres pobres sin educación es de 4 hijos y con educación primaria es de 3,6 hijos, y cerca del 50% de su fecundidad es no deseada (Profamilia, 2000). Esto nos muestra las enormes inequidades demográficas que inciden en la pobreza, el hambre y la desnutrición.

Esta situación de pobreza y de desigualdades económicas y demográficas se agrava por la inequitativa distribución del gasto social o por la deficiente focalización de los programas sociales. Para el año 2003, más de la mitad de los 24 billones de pesos en subsidios para programas sociales (US\$10.332 millones), que representan cerca del 10% del PIB, beneficiaron a familias de estratos medios y altos: en pensiones el 93,5%; en educación secundaria, el 76,2%; en saneamiento básico, el 32,8%; en educación secundaria, el 32,3%; en

educación primaria, el 24,2%; en alimentación escolar, el 21,9%; y en programas de ICBF, el 21,3% (Anexo 3). Si los recursos estuvieran bien distribuidos se estima que la pobreza en el país no afectaría al 51% de la población, sino al 30% (MERDP, 2005).

1.2 Situación de la Seguridad Alimentaria y Nutricional

Para conocer la situación de la Seguridad Alimentaria y Nutricional en Colombia, se presentan varios indicadores, los cuales han sido clasificados según los componentes de la seguridad alimentaria y sus determinantes definidos por la FAO.

1.2.1 Estabilidad

Los factores que afectan la estabilidad alimentaria están relacionados con la variación climática, la variabilidad de precios, la capacidad tecnológica, las alertas tempranas y la seguridad alimentaria de los grupos vulnerables.

La oferta agropecuaria es inestable, por factores como el comportamiento cíclico de la producción y los daños de orden climatológico o fitopatológico, especialmente, en alimentos como frutas, hortalizas, plátanos, papas y tubérculos.

Los precios de alimentos han contribuido de manera positiva con la SAN. La inflación de los alimentos presentó una disminución significativa al pasar de más del 30% en 1990 al 15% en 1993 y al 5,43% en 2004 (Anexo 4).

En ciencia y tecnología en el sector agropecuario, el presupuesto público ha disminuido durante los últimos 4 años: de \$15.673 millones en 2002 bajó a \$15.302 millones en 2005 (Minagricultura, 2005; citado por ICBF, 2005). La tecnología se concentra en los medianos y grandes productores; para los pequeños, la prestan las Unidades Municipales de Asistencia Técnica Agropecuaria (UMATAS), pero éstas no han funcionado como se esperaba, por lo cual se han creado los Centros Provinciales de Gestión Empresarial (CPGE).

En cuanto a grupos poblacionales vulnerables, se presenta un desafío emergente con la población adulta mayor de 60 años, la cual crece al 3,6% para la presente década, mientras la población total del país lo hace al 1,6%. Este grupo poblacional, con un alto porcentaje en situación de pobreza e indigencia, se duplicará en los próximos 20 años. Esto requiere de un aumento significativo en la inversión pública para financiar sus crecientes demandas sociales, en especial las alimentarias (CELADE, 1996). En Colombia, para el año 1997, se registraron 82 grupos indígenas cuya población era de 701.860 personas. Esta población presenta problemas de inseguridad alimentaria, por la desestructuración de las economías indígenas tradicionales y la alta presencia del narcotráfico que ha generado deterioro ambiental por los cultivos ilícitos (Ministerio del Interior, 2004).

El conflicto interno ha causado el desplazamiento forzoso de cerca de 1.565.765 personas, desde 1994 hasta el 2004. Sin embargo, desde el 2002, año de mayor desplazamiento (con 422.971 personas), el número de desplazados ha ido disminuyendo, hasta llegar en el año 2004 a 137.315, como producto de la estrategia de Seguridad Democrática del Gobierno Nacional (Red de Solidaridad Social, 2004)⁵². El desplazamiento ha ocasionado procesos de acaparamiento de tierras con fines diferentes a la producción de alimentos y deterioro ambiental por los cultivos ilícitos, lo cual impide la posibilidad de ampliar o mantener las áreas para la producción de alimentos en condiciones mínimas de rentabilidad, y distorsiona el valor de la tierra. En los últimos cuatro años, 1.063.424 hectáreas han sido abandonadas por las víctimas de la violencia (Contraloría, 2005).

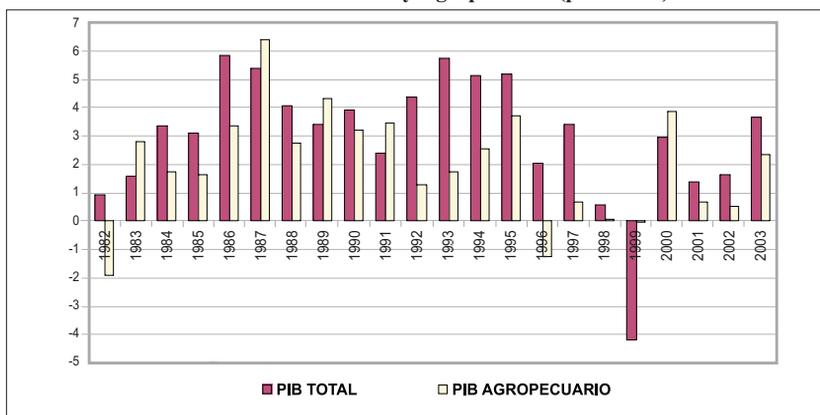
⁵²Sobre la magnitud del desplazamiento forzado no existe consenso en el país y son significativas las diferencias entre los datos del gobierno y los de entidades no gubernamentales.

1.2.2 Disponibilidad

La disponibilidad de alimentos está determinada por la productividad, la diversificación de la producción, la cantidad y variedad de los recursos naturales, el manejo post-cosecha, la capacidad de importar y la ayuda alimentaria.

La tasa de crecimiento del sector agropecuario presenta un comportamiento inestable (Gráfico 2). En los dos últimos años se ha recuperado la confianza de los productores y se ha disminuido el riesgo que ha caracterizado la inversión en el campo, lo cual se refleja en el crecimiento del 4% en la superficie cultivada, al pasar de 3.859.881 hectáreas en el 2002 a 4.019.382 en el 2003 (Minagricultura, 2004a). En el año 2004, el PIB creció en el 3,9% frente al 1,7% del año 2002, y de mantenerse esta tendencia, sería un aporte relevante para la SAN del país (Minagricultura, 2004b).

Gráfico 2.
Tasas de Crecimiento del PIB Total y Agropecuario (por ciento). 1982-2003



Fuente: Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE). 2003.

No obstante este comportamiento inestable de la producción agropecuaria, la disponibilidad promedia de alimentos ha mejorado en forma sostenida en el agregado nacional. El perfil nutricional de Colombia muestra que el suministro de energía alimentaria per cápita fue de 1.975 Kilocalorías/día en el año 1965 y para el 2001 se incrementa a 2.775, mientras el consumo promedio en los países industrializados fue de 3.374 kilocalorías/día entre 1995 y 1997 y el promedio mundial es de 2.761 (FAO, 2004).

Según el Programa de Desarrollo Rural para la Paz (PRODERPAZ), adelantado por la FAO y otras entidades, el aporte de los alimentos importados al total de suministro diario per-cápita casi se duplicó en la década comprendida entre 1991 y 2001, pasando de 10,1% a 19,6%; se destaca el notorio aumento de las importaciones de cereales y de carnes. En cereales, se pasó de 0,78 a 2,04 millones de toneladas, y en carnes, de 0,021 a 0,107 millones de toneladas. En leche, huevos y tubérculos el país es autosuficiente, y en frutas cerca del 50% de la producción es para exportación (FAO, 2004). En el suministro diario, –considerado por grupos de alimentos, es elevada la participación de cereales, con el 50,5%; de los aceites y grasas, 42%; y leguminosas, 60,5% (FAO, 2004).

Con relación a los procesos de negociación de los tratados o acuerdos internacionales de comercio, se presentan desventajas, debido a la producción y distribución de alimentos subsidiados por los países desarrollados. También se tienen restricciones por los altos costos del transporte por tonelada/kilómetro, que se estiman para el país en seis centavos de dólar, mientras el estándar internacional es cercano a un centavo (WEF, 2003; citado por Estévez, 2004).

Respecto al uso de la tierra, sólo un 4% corresponde a explotaciones agrícolas (Minagricultura, 2004a). En relación con la distribución de la tierra, se reconoce que, no obstante se haya actuado sobre 52 millones de hectáreas, la reforma agraria no ha logrado modificar la estructura de la propiedad; la mayor actividad ha consistido en la titulación de baldíos (85% aproximadamente), y las reformas de la estructura de la propiedad han incidido apenas sobre 6.5 millones de hectáreas (12,5%) (FAO, et al., 2003).

El sector rural se ha caracterizado por una histórica distribución desigual de la propiedad de la tierra, y la mayoría de los pequeños productores se ubican en áreas con suelos de inferior calidad. Las Pequeñas Unidades Agrícolas, inferiores a dos Unidades Agrícolas Familiares (UAF), pasaron de representar el 89,9% de la superficie en 1984 al 91,1% en 1997, las fincas medianas, del 30,5% al 24,8% y las grandes propiedades rurales, del 46,3% al 53,8% (MERPD, 2004). Esta situación afecta la producción de los bienes básicos, en la cual la agricultura campesina conserva una participación elevada, estimada entre el 35% y el 45% de la oferta productiva (Incora, 2002; citado por ICBF, 2005).

En relación con el financiamiento del sector agropecuario, las unidades familiares rurales disponen de limitadas garantías para respaldar sus solicitudes de crédito y los bancos comerciales tienen muy poco interés en operaciones pequeñas, argumentando que la atención es costosa y que las actividades financiadas son muy riesgosas. Sin embargo, mediante la diversificación de las líneas de crédito, flexibilización de garantías y fortalecimiento del Fondo Agropecuario de Garantías (FAG), entidades como el Fondo Financiero de Desarrollo Agropecuario (FINAGRO) aumentó las colocaciones para el sector agropecuario, de \$1,68 billones en el 2002 a \$2,32 billones en el 2004, que representa un crecimiento del 138% (SIGOB, 2005). También se avanzó en la modernización de otras entidades que apoyan el sector agropecuario, como el Banco Agrario y el Banco de Comercio Exterior (Bancoldex).

La industria de alimentos enfrenta problemas en cuanto a la calidad de los alimentos en algunos sectores, el poco desarrollo en renglones que son estratégicos para la seguridad alimentaria (pesca, frutas y hortalizas, productos cárnicos) y la baja implementación de nuevas tecnologías para la pequeña y mediana industria en productos tropicales industrializados. Otros aspectos por resolver están relacionados con una baja aplicación de la normatividad sobre calidad e inocuidad de los alimentos y una escasa integración de la industria y la agricultura colombianas (ICBF, 2005).

1.2.3 Acceso

En cuanto al acceso, determinado por la inclusión social, el empleo y la diversificación de ingresos, se presenta la siguiente situación:

Millones de pobres en Colombia no comen por falta de dinero. A la pregunta realizada por el Departamento Nacional de Estadística (DANE): «¿Por falta de dinero alguna persona del hogar dejó de consumir las tres comidas uno o más días a la semana?», 8,3% de los hogares colombianos respondió afirmativamente, esto equivale a una población de unos 3,5 millones de habitantes (DANE, 2004a).

La tasa de desempleo ha disminuido en los últimos cinco años al pasar de un 19,7% en el sector urbano y 10,9% en el rural, en 1999, al 15,7% urbano y al 9,7% rural en el año 2002 (Anexo 5). Los grupos poblacionales más afectados son las mujeres con el 23% y los

jóvenes con el 33,9%. Del año 2002 al 2004, la tasa general ha tenido un leve descenso al pasar del 15,6% al 14,7% (DANE, 2004b).

Con esta situación y con lo observado en el contexto socioeconómico, en términos generales, se podría afirmar que en Colombia la inseguridad alimentaria y nutricional está asociada con los problemas estructurales del país como la desigual distribución de los ingresos, las altas tasas de desempleo, el conflicto interno, la pobreza y los bajos ingresos que no alcanzan a cubrir el valor de la canasta familiar.

1.2.4 Uso y aprovechamiento biológico

El aprovechamiento biológico de los alimentos depende de la educación alimentaria y nutricional, de la inocuidad de los alimentos y del estado de salud de las personas. Se refiere a la conversión de los alimentos en nutrientes que efectivamente sean aprovechados por el organismo humano.

Según la FAO, en 1998 los colombianos subnutridos eran 5,2 millones, es decir, el 13% de la población no logró suplir sus necesidades de calorías y nutrientes, lo cual repercute de manera directa en la salud y en el estado nutricional; dicho indicador es superior al promedio para Latinoamérica que es del 10%. De acuerdo con la clasificación presentada en el Mapa de Hambre en el Mundo, publicado por la FAO, Colombia se encuentra en el rango de países con desnutrición moderadamente baja, entre el 5% y el 19% (Anexo 6).

La situación nutricional de los niños colombianos menores de 5 años ha mejorado. La desnutrición crónica en 1986 era del 16,6% y en el año 2000 bajó al 13,5%; la global pasó del 10,1% al 6,7% en el mismo período. Sin embargo, entre las dos últimas encuestas sobre demografía y salud, la desnutrición crónica para las zonas rurales, en términos relativos se mantuvo (Cuadro 1).

Cuadro 1.
Evolución de la Desnutrición en Menores de Cinco Años

Niveles de desnutrición		1986	1995	2000
Crónica (Talla para la edad)	Total	16,6	15,0	13,5
	Urbana		12,5	10,8
	Rural		19,1	19,4
Global (Peso para la edad)	Total	10,1	8,4	6,7
	Urbana		6,6	5,7
	Rural		11,4	8,9
Aguda (Peso para la talla)	Total	2,9	1,4	0,8
	Urbana		1,0	0,7
	Rural		2,1	1,0

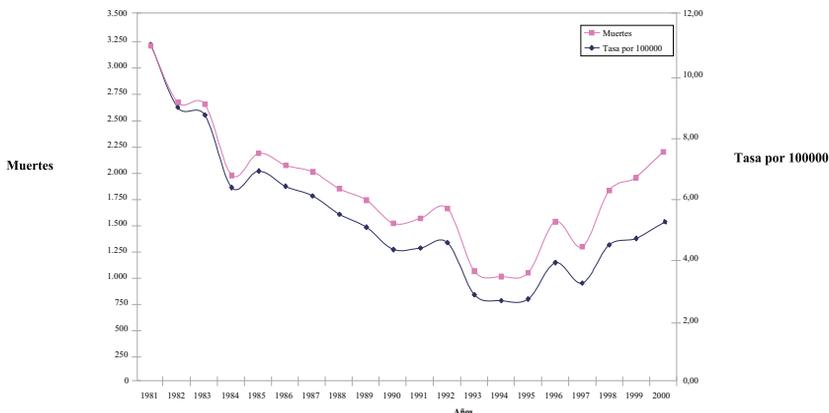
Fuente: Profamilia. Encuesta Nacional de Demografía y Salud. 1995 y 2000

Si bien la situación nacional ha mejorado, los indicadores de desnutrición crónica presentan significativas disparidades entre regiones geográficas, con departamentos como Cauca y Nariño (24,5%) que están cerca de duplicar el promedio nacional (13,5%) y otros como Tolima, Huila, Caquetá, Bolívar, Sucre y Córdoba que se encuentran cerca del 19% (Anexo 6).

Respecto de las muertes por desnutrición, a partir del año 1997 la tasa y el número de casos han aumentado. En términos generales hubo una importante disminución de la mortalidad por desnutrición entre 1981 y 1994. No obstante, desde 1997 se revirtió la tendencia al descenso, de manera que podrían perderse años de mejoramiento en las condiciones de vida de los colombianos. Entre los grupos de edad con mayores tasas de

mortalidad por desnutrición, están el de cero a cuatro años y el de mayores de 70 años, que concentran el 85% de todas las muertes por causa de desnutrición (Gráfico 3).

Gráfico 3.
Mortalidad por Desnutrición en Población General, Casos y Tasas por 100 000 (1981-2000)



Fuente: DANE, Sistema de Información Estadística.

El bajo peso al nacer es considerado como un índice de la malnutrición materna -el determinante más importante de la mortalidad y morbilidad infantil- y uno de los más relevantes indicadores del crecimiento postnatal. En el año 2000 se estableció que el 7% de los niños tendría bajo peso al nacer (menos de 2.500 gramos), igual que en 1995 (Profamilia, 2000).

En relación con la deficiencia de micronutrientes, la falta de hierro y yodo produce pobre desarrollo cerebral que se manifiesta en déficit intelectual y retardo en el aprendizaje; la carencia de hierro produce debilidad y anemia. Aunque la deficiencia de yodo está controlada, se hace necesario garantizar la sostenibilidad. La anemia en mujeres en edad fértil es de 23% y en embarazadas es de 45% (INS, 1998; INS, 2001). El déficit de vitamina A provoca disminución de la visión y propensión a morir por diarrea y sarampión. El 14% de la población infantil tiene deficiencia de vitamina A, siendo la Región Pacífica la más afectada, con el 20% (INS, 1998).

Respecto a la lactancia materna, su duración hasta los 12 meses se incrementó al pasar del 39% en 1990 al 49% en el 2000, y hasta los 24 meses pasó del 23% al 28% en los mismos años. Sin embargo, la lactancia materna exclusiva hasta los seis meses ha disminuido: en 1990, 17 de cada 100 menores de seis meses recibían leche materna en forma exclusiva y en el 2000 esta cifra cayó a 11,6% (Profamilia, 2000).

Para la población juvenil, emergen nuevos problemas de salud relacionados con la alimentación. Más de 80.000 jóvenes entre 14 y 19 años sufren de anorexia o de bulimia, mientras la población más vulnerable del país padece o muere de desnutrición, según un estudio de las Universidades de Antioquia y Nacional de Colombia (FAO, 2004).

Existe consenso en que el ejercicio físico sostenido contribuye al mantenimiento del peso corporal y a la prevención y al control de otros factores de riesgo, como hipertensión

arterial, diabetes no insulino dependiente y estrés (De la Figuera, 1994). En el Estudio Nacional de Factores de Riesgo de Enfermedades Crónicas (ENFREC II), la prevalencia de sedentarismo en el país ascendía al 78,8% de la población, 72,2% en los hombres y 85,4% en las mujeres (Ministerio de Salud, 1999).

Otros factores que inciden en el uso y aprovechamiento biológico de los alimentos, son los servicios públicos, el saneamiento básico, el acceso a los servicios de salud y las enfermedades transmitidas por alimentos.

La afiliación al Sistema General de Seguridad Social en Salud (SGSSS) alcanzó el 52,4% de la población en el año 2000 y para el año 2004, el 66%, con 30.112.813 personas (DNP, 2005a). Sin duda, estos aumentos en las coberturas de salud contribuyen al mejoramiento de las condiciones para la SAN.

Para el año 2003, la población con acceso al servicio de agua potable en la zona urbana era del 98% y del 73% en las áreas rurales (PNDH, 2004a). Para el año 2004, la cobertura total de servicio de acueducto fue del 88,3% y del 73,9% para alcantarillado (DNP, 2005a).

Según el Sistema de Vigilancia en Salud Pública (SIVIGILA), en el año 2000 se registraron 2.987 casos de Enfermedades Transmitidas por Alimentos (ETAs); en el 2001, 5.423; y en el 2002, 6.567, cifras que no logran dar cuenta de la situación real, pues existe un bajo nivel de reporte de los casos. A esto contribuye la escasez de personal para inspeccionar, equipamientos inadecuados, una frágil capacidad institucional de la mayoría de los municipios y los departamentos, y una débil coordinación entre el nivel central y las entidades de salud de los entes territoriales (Orozco, 2000).

En las decisiones acerca del consumo de determinados alimentos influye de manera notoria el aspecto cultural (hábitos, creencias y costumbres) y la información proveniente de los medios masivos de comunicación y la publicidad que, en algunos casos, conducen al consumo de alimentos de bajo valor nutritivo y que pueden tener efectos nocivos para la salud. Esta situación se presenta por deficiencias en la educación alimentaria y nutricional de las personas y por una insuficiente vigilancia, control y regulación de parte del Estado.

1.2.5 Institucionalidad

Las entidades responsables de la SAN en el país actúan de manera desarticulada y sin coordinación, lo que ocasiona dispersión en los programas, los proyectos y los recursos. Agrava esta situación la inexistencia de una autoridad o instancia neutral de alto nivel que lidere, articule y coordine la seguridad alimentaria en el país. Otros problemas son el deficiente seguimiento y evaluación de los planes y programas, porque no existe unificación de criterios de medición ni estandarización de indicadores; la dispersión y desactualización de la información; y los sistemas de información que no aportan insumos relevantes para la toma de decisiones y para la elaboración de líneas de base.

El mapa institucional de la seguridad alimentaria es de una gran complejidad y dispersión. Esta situación se explica por la amplia gama de actores y sectores que inciden en la SAN, por la organización sectorizada del Estado, por las ineficiencias del sistema para articular acciones y evitar la dispersión de recursos y esfuerzos y por la proliferación de comités e instancias decisorias. También existe una gran cantidad de normas dispersas que generan confusión en los actores del sistema agroalimentario, muchas de ellas desactualizadas y con poca difusión.

2. ACCIONES EXISTENTES PARA LOGRAR LA SEGURIDAD ALIMENTARIA Y NUTRICIONAL

2.1. Principales acciones existentes

Actualmente, desde el Gobierno Nacional se desarrollan planes, programas y proyectos que contribuyen al mejoramiento de la seguridad alimentaria y nutricional del país, que cuentan con la participación y con el apoyo de las entidades territoriales, los organismos internacionales y el sector privado. A continuación se realiza una breve descripción de las principales acciones, estrategias y programas tendientes a mejorar la SAN de la población Colombiana, y en algunos casos se identifican sus principales logros, fortalezas y problemas.

2.1.1. Plan Nacional de Alimentación y Nutrición (PNAN)

El PNAN 1996-2005 responde al compromiso internacional de elaborar planes nacionales de alimentación y nutrición, surgido en la Conferencia Internacional de Nutrición celebrada en Roma en 1992.

Los principales logros alcanzados por el PNAN, son: reducción en la prevalencia de desnutrición global de 7,3% a 6,7% en el año 2000; formulación del Plan Decenal de Lactancia Materna, que sirvió para incrementar el tiempo de duración de la lactancia exclusiva, pasando de 0,6 meses en 1990 a 1,7 meses en el 2000; desarrollo de las guías alimentarias para menores de 2 años, mujeres gestantes y madres en lactancia, y para la población mayor de dos años; declaración de Colombia como un país libre de deficiencias de yodo; diseño del Sistema de Análisis de Peligros y Puntos de Control Críticos (HACCP), como sistema o método de aseguramiento de la inocuidad de los alimentos (Minprotección Social, 2004).

Otros logros del PNAN han sido: mejoras en la coordinación y articulación entre las entidades nacionales, departamentales y locales; impulso a la creación de planes territoriales de seguridad alimentaria y nutricional y sensibilización de la sociedad civil, de funcionarios y de la comunidad en general sobre la importancia de la SAN para el desarrollo del país (Minprotección Social, 2004).

De la evaluación del PNAN, surgen algunas recomendaciones para la construcción de la Política Pública Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (PSAN): que sea una Política de Estado; que se base en un proceso donde participen los diferentes actores relacionados con la SAN; que haga compatibles las distintas políticas en los diferentes campos de acción del Estado. Asimismo, que promueva el fortalecimiento del proceso de coordinación y concertación interinstitucional e intersectorial (Minprotección Social, 2004).

2.1.2. Asistencia alimentaria

Programa Familias en Acción. Fue creado en 1999 y beneficia en la actualidad a 737.200 niños de 320.434 familias; para el año 2006, el propósito es atender un millón de niños de 400.000 familias (SIGOB, 2005). Consiste en la entrega de subsidios monetarios para nutrición, salud y educación. Los subsidios de nutrición y salud son para familias con menores de 7 años y están condicionados al cumplimiento de los controles de crecimiento y desarrollo de los niños. El subsidio para la educación está condicionado a que las madres garanticen una mínima asistencia de sus hijos a las instituciones educativas.

Según una evaluación externa realizada a este programa se han logrado mejoras en las condiciones de vida de los beneficiarios: los menores de cinco años han aumentado el consumo de diversos alimentos (carne, huevos, leche y hortalizas), en los niños de 0 a 2 años

de las zonas rurales la desnutrición crónica disminuyó en un 10% y las enfermedades diarreicas agudas en niños menores de 4 años del área rural, se redujeron del 21% al 10% (DNP, 2004).

Se mostró también que la asistencia escolar está en aumento. La cobertura pasó en los dos últimos años de 67% a 79% y la tasa de asistencia escolar en secundaria para los niños beneficiarios pasó de 77,1% a 89,2% en zonas rurales, mientras que en zonas urbanas se incrementó de 87,7% a 93,6%. Para los niños de primaria la asistencia subió de 84% a 86,9%. Como consecuencia de estas mejoras se redujo el trabajo infantil entre niños cuyas edades oscilan entre 10 y 13 años (DNP, 2004).

Sin embargo, se presentan problemas como insuficiente compromiso de los departamentos y municipios para garantizar los servicios en salud y educación a los beneficiarios; insuficientes acciones de educación alimentaria y nutricional; dependencia de las familias de los subsidios por falta de estrategias que permitan adelantar iniciativas para superar el asistencialismo; y posibles restricciones para su financiación a partir del año 2006 por la situación fiscal del país. Faltan mayores acciones en salud sexual y reproductiva para evitar que se incentiven aumentos en las tasas de fecundidad.

Restaurantes escolares ICBF. En cada institución y centro educativo se prepara y suministra diariamente un complemento alimentario que aporta entre el 20% y el 30% de las necesidades de calorías de un niño en edad escolar. La meta es mantener la cobertura de atención para 2.429.687 niños y niñas hasta el año 2006 (SIGOB, 2005).

Aunque no se tienen evaluaciones que permitan determinar con certeza los impactos en las condiciones de vida de la población beneficiaria, se puede afirmar que este programa ha contribuido a mejorar la asistencia escolar, a disminuir la deserción escolar así como las tasas de desnutrición, y a mejorar el acceso físico a los alimentos de la niñez, en especial en las zonas rurales donde los niños tienen que realizar largos desplazamientos hasta las instituciones educativas, agotando la energía que les proporciona el desayuno en el hogar para poder iniciar en condiciones alimentarias adecuadas la jornada escolar.

Los problemas que enfrenta este programa son: carencia de mayores acciones en salud (desparasitación, vacunación, control de crecimiento y desarrollo), deficiente acompañamiento y seguimiento, deficiencias en los procesos de selección de los beneficiarios, insuficiente educación alimentaria y nutricional, dispersión de modalidades de atención, baja calidad de las entidades operadoras, altos costos de operación y falta de vinculación a las cadenas productoras de alimentos en el ámbito local y regional.

Hogares ICBF. Son sitios de atención integral a menores de 5 años, durante la jornada laboral de las madres. Allí se incluye atención alimentaria (suministro de 2 refrigerios y un almuerzo) y apostamiento en diferentes áreas pedagógicas a los niños, como paso básico para el ingreso a la enseñanza básica. El actual gobierno se propone mantener la cobertura de atención para 956.061 niños y niñas en hogares comunitarios, hogares FAMI y jardines infantiles (SIGOB, 2005).

Sus situaciones problemáticas son: falta de organización y de calidad de los servicios de las operadoras, bajos estímulos económicos pues cada operadora recibe una bonificación mensual aproximada de US\$ 60, deficiente equipamiento de los espacios físicos donde se presta el servicio, así como falta de rigurosidad técnica en los procesos de selección de las operadoras, en el acompañamiento y seguimiento y en la integralidad de la atención.

Desayunos infantiles. Consiste en el suministro de un complemento nutricional que cubre el 20% de los requerimientos diarios de calorías de los niños entre 1 y 5 años, y el 30%

de los niños entre seis meses y un año de edad. La selección de los beneficiarios finales es responsabilidad de los entes territoriales apoyados por la comunidad y los centros zonales del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF). Se busca estimular la participación activa de las familias beneficiarias y de la comunidad en el desarrollo diario del programa a través del control social. Desde su inicio en el año 2002 se han beneficiado 517.598 niños; el propósito es atender un millón de niños en el año 2006 (SIGOB, 2005).

Sus debilidades son: los niños beneficiarios no tienen garantizados la totalidad de los servicios básicos en salud, existen deficiencias en los procesos de selección de los beneficiarios, falta acompañamiento y seguimiento, y hay poca participación y compromiso de los departamentos y los municipios.

2.1.3. Fomento de la Producción Agropecuaria

Minicadenas productivas. Consiste en la integración de productores para incrementar su productividad y competitividad. Se realiza mediante asistencia técnica, asesoría y capacitación para lograr procesos asociativos, empresariales y solidarios, partiendo de las 120 minicadenas productivas identificadas en el país. A través de la línea de Minicadenas Productivas de Fomipyme, o de cooperación técnica internacional, se financian propuestas que articulen las instituciones públicas y privadas (nacionales y regionales) con el propósito de acceder a los recursos de cofinanciación. Se han beneficiado 24 minicadenas y la meta son 120 para el año 2006 (SIGOB, 2005).

Principales problemas: deficientes procesos de organización de los productores, insuficiente coordinación y articulación de las entidades territoriales con la nación, inadecuada planeación de la producción y restricciones para el acceso al crédito asociativo.

Financiación del sector agropecuario. Las líneas de Crédito del Fondo Financiero Agropecuario (FINAGRO) buscan garantizar la financiación del sector para su reactivación y crecimiento, mediante el incremento de las colocaciones y desembolsos de crédito para las distintas actividades, con prioridad en pequeños productores, esquemas asociativos, alianzas productivas, bancos de maquinaria y cultivos estratégicos. Las colocaciones para el sector agropecuario pasaron de \$1,68 billones en el 2002 a \$2,32 billones en el 2004, lo cual representa un crecimiento del 138% (SIGOB, 2005).

El Banco Agrario lidera e intensifica la intermediación y colocación de los recursos de crédito FINAGRO, especialmente para los pequeños productores. La transformación de la Caja Agraria en el Banco Agrario ha permitido un proceso de modernización, disminución de los costos de operación y reducción de su vulnerabilidad a los manejos de la dirigencia política del país y a los cambios de gobierno. De una colocación de \$440 mil millones en el año 2002 se pasó a \$1 billón 518 mil millones en el 2004. La meta es de \$3 billones 180 mil millones en el año 2006 (SIGOB, 2005).

Aún cuando se han mejorado los procedimientos y requisitos para el otorgamiento de crédito, persisten dificultades, en cuanto a falta de garantías para el acceso de los pequeños productores, insuficientes asesorías para la elaboración de los planes de negocios y para la identificación de mercados, falta de acompañamiento post-crédito, y concentración del Incentivo a la Capitalización Rural (ICR) en los medianos y grandes productores.

Adecuación, acceso y titulación de tierras. Mediante el Incentivo de Capitalización Rural ICR, otorgado por FINAGRO, se financia la adecuación de tierras, legalización de títulos de propiedad de predios en zonas urbanas y rurales. Se han otorgado 17.831 títulos y la meta para el año 2006, son 22.500; la meta en adecuación son 60.000 hectáreas al año 2006 (SIGOB, 2005). Para las familias desplazadas, las comunidades indígenas y los campesinos de escasos recursos, se adjudican o asignan provisionalmente tierras obtenidas directamente o

a través de procesos de extinción de dominio sobre predios adquiridos por enriquecimiento ilícito.

Las acciones tendientes a la redistribución de tierras no han logrado modificar la estructura de la propiedad. Por el contrario, como se observó en el diagnóstico, las grandes propiedades han aumentado su participación en el total de la superficie. Las principales dificultades son: demasiados procesos y lentitud en los trámites de extinción de dominio y de expropiación, escasa aplicación del sistema tributario para movilizar tierras hacia el mercado, y la institucionalidad actúa con poca independencia y es vulnerable frente a los grandes propietarios de tierra.

Equipamiento agrícola. Los Bancos de Maquinaria Agrícola (BMA) son una alternativa para que las regiones puedan ofrecer el servicio a muchos productores. La financiación de combinadas, tractores o implementos agrícolas para la conformación de los BMA o para la demanda individual se realiza a través de la línea de crédito de FINAGRO. Se aspira que para el año 2006 funcionen 200 nuevos Bancos de Maquinaria Agrícola (BMA); a la fecha se han creado 111 (SIGOB, 2005).

Para un mejor funcionamiento de los BMA se deben superar problemas como: deficiencias en la administración que no permiten una operación eficiente, falta de constitución de reservas de recursos para el mantenimiento y la sostenibilidad y mayor organización de los beneficiarios para la administración.

Centros Provinciales de Gestión Agroempresarial (CPGE). Es la estrategia para transformar las Unidades Municipales de Asistencia Técnica Agropecuaria (UMATAs), mediante la asociación de municipios, con el fin de brindar una mejor cobertura, calidad y pertinencia en la prestación del servicio, facilitar el acceso de los pequeños productores a los instrumentos de política y lograr su articulación a los mercados. Se pretende vincular a productores locales, municipios y regiones en torno a proyectos que generen economías de escala, valor agregado y comercialización. Ya se han creado 113 CPGE de 120 que es la meta para el año 2006 (SIGOB, 2005).

Para que los CPGE funcionen de manera eficiente deben superar los problemas que llevaron a la crisis de las UMATAs, como: falta de personal calificado, alta rotación de los funcionarios producto de los cambios de gobierno, poca transferencia de tecnologías modernas y de punta a los pequeños y medianos agricultores, y débil coordinación con las entidades encargadas de la investigación, ciencia y tecnología.

Red de Seguridad Alimentaria (RESA). Apoya proyectos de producción de alimentos para el autoconsumo familiar de pequeños productores agropecuarios vulnerables o vulnerados por la violencia, en particular para población desplazada. A la fecha se han beneficiado 1.031.060 de pequeños productores agropecuarios y se aspira a cumplir la meta de 3 millones para el año 2006 (SIGOB, 2005).

Este tipo de iniciativas presenta fallas en cuanto al proceso de selección de los beneficiarios, además de insuficiencias en el seguimiento, en la asistencia técnica y en el acompañamiento a los pequeños productores, falta de acceso de los usuarios a los servicios básicos en salud, falta de articulación con otros programas que pueden darle mayor integralidad, y baja cobertura de la educación alimentaria y nutricional.

Retorno de Población Desplazada. Apoyo integral a familias campesinas que habían sido desplazadas por la violencia y por actos o amenazas terroristas para que retornen a sus lugares de origen. Se desarrolla, concerta y coordina con las comunidades, las autoridades locales y nacionales, los organismos internacionales y las ONG's nacionales, quienes definen y acuerdan los planes de retorno. Posteriormente, se ejecuta y controla que

cada entidad desarrolle sus compromisos en las áreas agropecuarias, económicas, educativas, de salud, de recreación, de deporte y de convivencia. El propósito es brindar atención integral a 30.000 familias desplazadas, en el proceso de retorno a su lugar de origen. A la fecha se ha brindado apoyo integral para el retorno de 19.593 personas, frente a una meta de 30.000 para el año 2006 (Red, 2005).

Si bien, el desplazamiento por causas asociadas al conflicto interno ha disminuido - como se pudo observar en el diagnóstico - y se han realizado importantes esfuerzos para mejorar la atención y el retorno, es necesario adelantar acciones de fortalecimiento mediante una coordinación multisectorial más eficiente con las entidades territoriales, un mayor fortalecimiento de los sistemas de información y de seguimiento y la aplicación de estrategias tendientes a disminuir el asistencialismo al restablecimiento socioeconómico de la población.

Apoyo Integral a Pequeños Productores de Economía Campesina. Creado para fortalecer una base empresarial asociativa rural, que vincule a los productores a una dinámica de reactivación agropecuaria, y promueva el desarrollo empresarial regional y subsectorial de los productores de economía campesina, en el contexto de las cadenas productivas, así como para mejorar la actividad empresarial para la producción, la transformación primaria y la comercialización.

Se ejecuta mediante la cofinanciación de proyectos de acompañamiento y apoyo integral con recursos no reembolsables. Comprende un paquete básico de servicios de asesoría, organización, financiación, capacitación, asistencia técnica, transferencia de tecnología, apoyo a la comercialización, para que los productores de economía campesina emprendan actividades productivas promisorias, específicamente en: plátano, fique, ñame, yuca, ajonjolí, frijol, tabaco, cebada y trigo, caña panelera, maíz, cacao, papa y algunos frutales y hortalizas promisorias.

Contiene además componentes financiables de acompañamiento y gestión institucional y desarrollo del talento humano.

2.1.4. Construcción de la Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (PSAN)

El Gobierno Nacional está comprometido con la elaboración de la PSAN. Para este propósito conformó una Mesa Nacional con la participación de entidades públicas, organismos internacionales, universidades y organizaciones sociales; y para coordinar y orientar el proceso de construcción creó la Secretaría Técnica⁵³.

Durante el año 2004 se adelantaron talleres con las entidades territoriales, en los cuales se trabajó sobre los objetivos de la Política, la identificación de problemas, alternativas de solución y actores responsables. También se realizaron 19 conversatorios con representantes de los niveles directivo y técnico de nueve ministerios y otras entidades nacionales. En estos encuentros se trabajó sobre las alternativas de solución para atender los principales problemas y sobre los compromisos, metas y recursos para los años 2005-2015, de acuerdo con las competencias de cada entidad. Como resultado de este proceso, se elaboró la versión preliminar número X de la Política.

El construirse como una Política Pública, mediante la convocatoria, intervención y participación de todos los actores involucrados en el tema, permite superar el centralismo que

⁵³La Secretaría Técnica está conformada por representantes de los Ministerios de la Protección Social, Educación y Agricultura, el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural (INCODER), el Departamento Nacional de Planeación (DNP), el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF) y la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO).

tradicionalmente ha acompañado los procesos de formulación y ejecución de las políticas en Colombia.

2.1.5. Misión para el Diseño de una Estrategia para la Reducción de la Pobreza y la Desigualdad (MERPD)

A mediados del año 2004, el Gobierno Nacional creó esta Misión, en la que participan organismos internacionales como el PNUD, el Banco Mundial, la CEPAL y el BID. El propósito es generar una carta de navegación con compromisos y acciones permanentes como complemento de los Planes de Desarrollo —que son de mediano plazo—, y que supere los períodos de gobierno. Se quiere dar respuesta a problemas estructurales como los altos niveles de pobreza y desigualdad, el conflicto armado, el hambre y la desnutrición; también a los compromisos internacionales, en particular a las metas del milenio. Se espera que la estrategia esté diseñada a mediados del año 2005.

2.1.6. Programa de Desarrollo Rural para la Paz (PRODERPAZ)

Convenio de cooperación técnica entre la FAO y el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural de Colombia. En el marco de este convenio se está elaborando un programa nacional de seguridad alimentaria, coordinado por la FAO y la Red de Solidaridad Social, con el apoyo técnico y operativo del ICBF y del Ministerio de Agricultura.

3. METAS DEL MILENIO Y CUMBRE MUNDIAL SOBRE ALIMENTACIÓN

En cuanto a las metas relacionadas con la Seguridad Alimentaria y Nutricional, no se tiene la suficiente información y proyecciones que permitan prever con certeza el comportamiento de las variables sociales y económicas. Esta situación dificulta la realización de predicciones sobre el cumplimiento de los compromisos del país con los Objetivos del Milenio (ODM) y con la Cumbre Mundial sobre Alimentación (CMA). Sin embargo, a partir de la evolución de algunos indicadores se realizan los siguientes planteamientos.

3.1. Reducción de la pobreza extrema

De acuerdo con la evolución de los indicadores de pobreza (por Necesidades Básicas Insatisfechas [NBI] y por ingreso) y del Índice de Desarrollo Humano (IDH), el país necesita realizar grandes esfuerzos adicionales para cumplir la meta de reducir a la mitad la pobreza extrema. Además, se tienen severas restricciones presupuestales. Es poco probable que el país alcance este objetivo.

3.2. Disminución del hambre

En cuanto a la meta del Milenio de disminuir a la mitad la proporción de personas que sufren de hambre, y a la meta de la CMA de reducir a la mitad el número de personas que padecen esta situación -aun cuando en Colombia se han realizado importantes esfuerzos y se tienen avances desde la nación y las entidades territoriales-, la evolución de los indicadores de desnutrición crónica y global, los de déficit de micronutrientes y el de muertes por causas asociadas a la desnutrición, permiten inferir que va a ser muy difícil para el país alcanzar la meta de la CMA, aunque puede estar cerca de cumplir con la meta del milenio. En este sentido, la Política que está en construcción realizará significativas contribuciones, pese a que el logro de sus objetivos depende de la eficacia de otras políticas y de los resultados en la resolución de los problemas estructurales del país.

3.3. Lograr la educación primaria universal

Para el año 2003, la tasa de asistencia neta en educación primaria fue del 88,1% y era del 83% en 1996, lo cual indica que el país estará cerca de cumplir el objetivo de cobertura universal. En cuanto a alcanzar los cinco años de educación primaria para toda la población no será posible, pues según un trabajo que tomó como base la cohorte de 1995-1999, solo el 59 por ciento de los niños terminan el grado quinto de primaria (PNDH, 2004b).

3.4. Reducir en dos terceras partes la mortalidad en menores de cinco años

La mortalidad en menores de cinco años ha disminuido de manera significativa, al pasar de cerca de 60 por mil nacidos vivos en el quinquenio 1975-1980 al 28 por mil para el quinquenio 1995-2000. Para el año 2001, la mortalidad para menores de un año fue de 19,9 por mil y en menores de cinco años del 24 por mil. Si bien se tienen importantes progresos, el ritmo de disminución no será suficiente para alcanzar el objetivo (PNDH, 2004b).

3.5. Reducir la mortalidad materna en tres cuartas partes

La mortalidad materna ha disminuido, al pasar de 100 a 98,6 por cada 100 mil nacidos vivos, de 1998 a 2001. Con este ritmo de disminución y las altas desigualdades internas, con departamentos como Chocó, con una tasa de 417 por 100 mil, el país no logrará este objetivo (PNDH, 2004b).

3.6. Conpes sobre los objetivos de desarrollo del milenio

Para la definición de las metas nacionales y las estrategias para que el país pueda cumplir con los Objetivos del Milenio, el Gobierno Nacional elaboró y aprobó el documento Conpes 91 de 2005, y determinó que una de las principales estrategias es la implementación y desarrollo de la Política Nacional de Seguridad Alimentaria. El DNP calcula que para alcanzar las metas se requieren para los años 2005-2015 de cerca de 94 billones de pesos (US\$40 billones), con un crecimiento económico del 4% para el 2005 y el 2006 y del 6% a partir del 2007. Sin duda, es una iniciativa que puede contribuir a que el país avance de manera más acelerada hacia el cumplimiento de la meta de la Cumbre Mundial de Alimentación y de las Metas del Milenio relacionadas con la Seguridad Alimentaria y Nutricional (SAN) (DNP, 2005b).

4. ESTRATEGIA NACIONAL DE SEGURIDAD ALIMENTARIA Y NUTRICIONAL

Esta Estrategia tiene como propósito contribuir al mejoramiento de la situación de la seguridad alimentaria y nutricional de la población colombiana, esto es, la población desplazada por la violencia o afectada por desastres naturales, los grupos étnicos, los niños, las mujeres gestantes y las madres en lactancia, las personas con más bajos ingresos y quienes se encuentran en condiciones de desnutrición. Se pretende también contribuir a la mitigación de problemas estructurales como la pobreza, las desigualdades, el conflicto, el desplazamiento y el desempleo que están asociados a la inseguridad alimentaria.

Para alcanzar los objetivos de la Estrategia se requiere la concurrencia y el adecuado funcionamiento de la política económica y de las políticas sectoriales, y la articulación y complementación de las acciones de todos los actores con responsabilidad en la SAN.

Una limitante es la difícil situación fiscal que tienen las entidades territoriales y la Nación, derivada de los altos niveles de endeudamiento y de los elevados gastos en defensa y seguridad nacional.

4.1. Lineamientos básicos

Estos lineamientos tienen como propósito orientar las intervenciones de los diferentes actores de la seguridad alimentaria, y se incorporarán en las acciones de la cadena agroalimentaria.

- ³ **Derecho a la alimentación.** La alimentación es un derecho fundamental de las personas y debe ser considerada como un bien público que se garantiza desde la etapa de gestación del ser humano y durante toda la vida, mediante la producción sostenible de alimentos, conservando los recursos genéticos y creando las condiciones para el acceso físico o económico a los alimentos, en particular, en los casos de extrema necesidad o desastre.
- ³ **Equidad.** Se debe promover el crecimiento económico equitativo entre personas, familias y regiones. La prioridad de la Estrategia son los grupos poblacionales con mayores niveles de vulnerabilidad por sus condiciones de edad, bajos ingresos, ubicación en zonas de riesgo, desplazamiento e inseguridad alimentaria.
- ³ **Multisectorialidad.** Para garantizar la SAN de la población se requiere que en los procesos de planificación, ejecución y evaluación, en los ámbitos nacional, regional y territorial, concurren todos los sectores para que realicen sus aportes y adquieran compromisos, de acuerdo con sus respectivas competencias.
- ³ **Redistribución de ingresos.** Las políticas macroeconómicas y sectoriales deberán tomar en cuenta su impacto en la distribución de ingresos, buscando efectos positivos en la disminución de la pobreza y en lograr mayores niveles de protección para los sectores vulnerables urbanos y rurales.
- ³ **Sostenibilidad.** La Estrategia satisface las necesidades del presente sin comprometer los recursos para que las futuras generaciones satisfagan sus propias necesidades. Las acciones que se desarrollen a partir de esta Estrategia deben tener garantizados los recursos a mediano y largo plazo.
- ³ **Participación.** En el diseño, ejecución y evaluación de los programas y proyectos para la implementación de esta Estrategia, se promoverá la activa participación ciudadana, con especial énfasis en la sociedad civil organizada y en las mujeres.
- ³ **Perspectiva de género.** La Estrategia reconoce el aporte de la mujer a la SAN y promueve relaciones más equitativas entre hombres y mujeres, y fomentará una justa distribución de responsabilidades en los roles en el interior del hogar, así como un acceso equitativo a los recursos productivos y a los beneficios.

4.2. Objetivos de la Estrategia

El objetivo general busca que la población colombiana, especialmente la que se encuentra en inseguridad alimentaria y en extrema pobreza, disponga, acceda y consuma alimentos en suficiente cantidad, variedad, calidad e inocuidad, mediante el compromiso y la corresponsabilidad de las entidades gubernamentales, los organismos internacionales, los gremios, la sociedad civil, las familias y las personas.

Los objetivos específicos son:

- ³ Promover la producción sostenible de alimentos para el mercado interno y externo, de tal manera que el país, las familias y las personas cuenten con suficientes alimentos sanos, variados e inocuos.

- ³ Contribuir a la generación de ingresos con el fin de que las personas y las familias, en particular las que se hallan en condiciones de pobreza y vulnerabilidad, estén en capacidad de acceder a los alimentos que conforman la canasta básica de alimentos.
- ³ Garantizar el acceso físico a los alimentos, a quienes están en situación de extrema pobreza, hambre y desnutrición.
- ³ Ampliar la cobertura y el acceso a los servicios de salud, educación, ambientales y públicos, así como mejorar la calidad de estos servicios para que las personas tengan un mejor uso y aprovechamiento biológico de los alimentos.
- ³ Brindar información y conocimientos a las familias y a las personas para que puedan ejercer los derechos relacionados con su seguridad alimentaria y así mejorar su estado de salud y nutricional.
- ³ Garantizar a la población el suministro de alimentos inocuos y de óptima calidad física, química, biológica y sensorial.
- ³ Mejorar la capacidad de gestión, de vigilancia y de control de las instituciones responsables de la seguridad alimentaria y nutricional, y fortalecer y ordenar el mapa institucional.

4.3. Líneas de acción

A partir de los principales problemas identificados y de los análisis realizados en el capítulo dos, a continuación planteo algunas líneas de acción para fortalecer y mejorar algunos de los programas existentes, identifico otros programas que deben continuar y propongo algunas acciones que contribuyen al cumplimiento de los objetivos de la Estrategia. También presento unos planteamientos tendientes a fortalecer el marco institucional para la Seguridad Alimentaria y Nutricional del país.

4.3.1. Fortalecimiento de Programas Existentes

Programa de asistencia alimentaria

Familias en acción. Fortalecimiento de este proyecto, mediante el impulso de mayores inversiones de recursos en la educación secundaria, que es donde se presenta la mayor deserción de niños y jóvenes que deben ir a trabajar para ayudar en el sustento de sus familias; ampliación de los compromisos de las entidades territoriales en asociación con la Nación para garantizar la oferta de servicios de salud y educación para las familias beneficiarias; intensificación de las acciones en salud sexual y reproductiva, con el fin de no generar efectos perversos en las tasas de fecundidad; aumento de las actividades en educación alimentaria y nutricional; fomento de acciones que generen capacidades en los beneficiarios para disminuir la dependencia de los subsidios; y garantía de recursos que permitan la financiación a partir del año 2006.

Restaurantes escolares ICBF. Ampliación de cobertura y calidad del servicio mediante: disminución del número de modalidades de atención y de operadores, promoción de organizaciones sociales o cooperativas especializadas para cualificar la operación, mayor acompañamiento y seguimiento, desarrollo de evaluaciones de impacto, garantía de los servicios básicos de salud (vacunación, desparasitación, control de crecimiento y desarrollo), focalización en determinados grupos de edad o territorios con mayor inseguridad alimentaria, fortalecimiento de las capacidades locales e implementación de mayores acciones de educación alimentaria y nutricional con la participación de la comunidad educativa.

Hogares ICBF. Fortalecimiento y mejoramiento de la calidad de sus servicios mediante: adecuación de la infraestructura y el equipamiento actual y creación de espacios físicos de mayor tamaño para la atención de más niños en la modalidad de hogares múltiples; acceso de todos los niños beneficiarios a los servicios básicos en salud (vacunación, desparasitación, control de crecimiento y desarrollo, entre otros); ampliación de requisitos,

capacitación continuada y aumento de los incentivos económicos para las operadoras; promoción de organizaciones sociales o cooperativas especializadas para atender los hogares, y creación de mecanismos para que las entidades territoriales adquieran un mayor compromiso.

También se continuarán y fortalecerán las modalidades de atención mediante la vinculación de las Cajas de Compensación Familiar, los colegios privados y la empresa privada, con modalidades como las de hogares múltiples.

Desayunos infantiles. Ampliación de su cobertura y calidad, mediante una mayor integración de recursos nacionales y territoriales para garantizar los servicios básicos de salud a los niños, la promoción de una mayor vinculación y compromiso de las entidades territoriales, la creación de estrategias para fortalecer el seguimiento y acompañamiento con participación comunitaria y social, la focalización de niños o de zonas con altos niveles de inseguridad alimentaria, y el desarrollo de procesos de educación alimentaria y nutricional con las familias de los beneficiarios.

Proyecto de Complementación Alimentaria al Adulto Mayor «Juan Luis Londoño de La Cuesta». Programa creado en diciembre de 2004 para mejorar la nutrición de personas mayores de 65 años, del nivel 1 del Sistema de Identificación de Beneficiarios de Programas Sociales (SISBEN), mediante el suministro de un refrigerio diario. A partir del año 2005 se pretende cubrir 400.000 personas (SIGOB, 2005). Para mejorarlo y fortalecerlo, se propone desarrollar rigurosos criterios y procesos de selección de beneficiarios con validación pública, articulación con otras acciones en salud, recreación y cultura, promover mayor vigilancia y control comunitario y social, impulso de la responsabilidad en las familias de los beneficiarios y fomento de procesos organizativos de los beneficiarios para la creación de acciones productivas.

Programa de Fomento a la Producción Agropecuaria

Minicadenas productivas. Fortalecimiento con mejores y adecuados procesos de formación para la organización y el trabajo en cadena, fomento de una coordinación y articulación eficiente entre las entidades nacionales con los departamentos y municipios, creación de condiciones para priorizar el acceso al crédito asociativo vinculado a acuerdos de comercialización, asesoría para mejorar la planeación de la producción y disposición de mayores recursos humanos y financieros para un apropiado seguimiento y acompañamiento.

Financiación del sector agropecuario. Creación de condiciones para mejorar el acceso al crédito, en particular para los pequeños y medianos agricultores. Con este fin se promoverá una mayor vinculación de las entidades territoriales para que aporten recursos que permitan ampliar la cobertura de las garantías que otorga el Fondo Agropecuario de Garantías (FAG) y para apalancar mayores volúmenes de crédito, y se priorizará el crédito para los grupos asociativos que tengan proyectos vinculados a cadenas productivas y a acuerdos comerciales. Los Centros Provinciales de Gestión Empresarial (CPGE) serán los encargados de prestar una mejor asesoría para la formulación de los planes de negocios y para la identificación de mercados, y serán los responsables del seguimiento y el acompañamiento a los créditos. También se replanteará el Incentivo a la Capitalización Rural (ICR) para que se facilite el acceso a los pequeños productores.

Adecuación, acceso y titulación de tierras. Ampliación de la cobertura y la calidad del programa, mediante reformas a la normatividad para agilizar los trámites de extinción de dominio y de expropiación, aplicación de mayores tributos a las tierras ociosas o dedicadas a actividades diferentes a la producción agrícola para movilizarlas hacia la producción agropecuaria, incorporación de la devolución de tierras a sus verdaderos dueños en los acuerdos de paz que se adelanten con los diferentes actores del conflicto, fomento de la

organización y la cualificación de los pequeños propietarios beneficiarios de proyectos de distribución de tierras, para que puedan ser más competitivos.

Equipamiento agrícola. Mejoramiento de la eficiencia y sostenibilidad de los Bancos de Maquinaria Agrícola (BMA), con acciones como la constitución de fondos de reservas financieras para un adecuado mantenimiento y reposición de equipos, replanteamiento de los criterios y de los costos para el acceso a los servicios de préstamo de maquinaria, y fomento de procesos organizativos y administrativos para los productores.

Asistencia Técnica. Fortalecimiento de los Centros Provinciales de Gestión Agroempresarial (CPGE), mediante la definición de criterios y procedimientos claros para la selección del personal, la conformación de plantas de personal con la participación de varias disciplinas y la ampliación de transferencia de tecnologías modernas y de punta a los pequeños y medianos agricultores, para lo cual se realizarán acuerdos o convenios con las entidades públicas y privadas encargadas de investigación, ciencia y tecnología relacionadas con la SAN.

Red de Seguridad Alimentaria (RESA). Fortalecimiento y mejoramiento de esta Red mediante la definición y aplicación de criterios medibles y verificables de selección de beneficiarios y su validación pública, el compromiso de los CPGE para brindar una asistencia técnica sostenida, acompañamiento y seguimiento a los beneficiarios, integración de recursos nacionales y territoriales para garantizar el acceso de todas las familias a los servicios básicos en salud, articulación con otros programas como los que adelanta el ICBF, y elaboración y aplicación de acciones permanentes de educación alimentaria y nutricional.

4.3.2. Continuidad de Programas

A continuación se describen algunos programas o proyectos relacionados con la SAN, que desarrolla en la actualidad el Gobierno Nacional en conjunto con las entidades territoriales, y que deben ser permanentes.

Educación

Educación básica y media. El objetivo es incrementar la cobertura en educación básica y media, con la creación de nuevos cupos y la alfabetización de adultos en estos niveles. Existen dos estrategias: i) reorganización y ii) recursos adicionales. La primera consiste en el óptimo aprovechamiento de la capacidad de los docentes y una mejor utilización de los recursos técnicos y financieros (transferencias de la nación a las entidades territoriales). Esta estrategia se complementa con apoyo financiero a las entidades territoriales para proyectos de infraestructura y dotación escolar. La segunda está orientada a financiar programas de ampliación de cobertura en beneficio de la población más pobre y vulnerable del país. Se han creado 347.372 nuevos cupos de la meta para el año 2006 que son 1,5 millones (SIGOB, 2005).

Educación superior. El propósito es incrementar la cobertura en educación superior, mediante la creación de nuevos cupos en sistema presencial o a distancia con conectividad. Se cuenta con 5 estrategias: i) el programa de créditos del Instituto Colombiano de Crédito Educativo (ICETEX) para estudiantes de menores ingresos; ii) la modernización de la gestión de las universidades públicas; iii) la creación de Centros Comunitarios; iv) el uso de nuevas metodologías; v) la retención de estudiantes. Se han creado 103.903 cupos en educación superior con una meta para el año 2006 de 400.000 (SIGOB, 2005).

Salud

Régimen subsidiado. Consiste en garantizar el acceso a un paquete de servicios básicos de salud a la población sin capacidad de pago, por medio de la afiliación al régimen subsidiado del Sistema General de Seguridad Social en Salud (SGSSS). Para esto se califican las familias potencialmente beneficiarias a través del SISBEN y se vinculan al sistema. Al año 2004 se ha vinculado a 4.677.641 personas, sobrepasando la meta de tres millones prevista para el año 2006. La cobertura actual es de 15.421.930 personas (DNP, 2005a).

Régimen contributivo. Se refiere al acceso a un paquete de servicios básicos de salud, a población con capacidad de pago a través de la afiliación al régimen contributivo del SGSSS. Para incrementar las afiliaciones y recursos por este concepto, se establecen mecanismos para generar nuevos empleos o ingresos para las familias y se disminuye la base de cotización de algunos grupos de población. Al año 2004 se han beneficiado 1,5 millones de personas de una meta de 1,3 millones para el año 2006. La cobertura actual es de 14.690.883 personas (DNP, 2005a).

La cobertura total en afiliación al SGSSS, al año 2004, es de 30.112.813 personas, cantidad que equivale al 66% de la población total del país (DNP, 2005a).

Servicios Públicos

Acueducto. El propósito es ampliar cobertura a nueva población urbana y rural, mediante aportes de la Nación, recursos de ley 715 y otros recursos municipales y regionales; gestión, asistencia técnica e impulso a la inversión en acueductos con los recursos generados por la exención tributaria a Empresas Prestadoras de Servicios Públicos (EPSS). Se ha alcanzado una cobertura del 89,68% de la población, frente a una meta del 91,40% para el año 2006 (SIGOB, 2005).

Alcantarillado. El objetivo es ampliar cobertura, con la asignación de los recursos de ley para inversión en el sector, de acuerdo con los planes de obras e inversión de las EPSS y en el marco de los Planes de Ordenamiento Territorial (POT), y con incentivos para el funcionamiento de los Fondos Municipales de Solidaridad y Redistribución de Ingresos. Se ha logrado una cobertura del 74,51% de la población, frente a una meta para el año 2006 del 76,18% (SIGOB, 2005).

Pademer

Busca generar empleo a través de la conformación de alianzas productivas de pequeños productores agropecuarios organizados con empresas privadas. Se identifican empresas existentes que requieran apoyo o se reciben solicitudes de empresas que se vayan a conformar, a las cuales se les brindan servicios tecnológicos, capacitación y micro crédito. Hasta el 2004, se habían generado 15.000 empleos de una meta aproximada de 40.000 para el año 2006 (SIGOB, 2005).

4.3.3. Otras Acciones

Fortalecimiento o creación de Bancos de Alimentos mediante la integración de recursos públicos, privados y comunitarios con la suscripción de pactos sociales en cada entidad territorial, su articulación con cadenas de productores rurales para abastecerlos directamente, la incorporación de acciones en salud y educación alimentaria y nutricional para los beneficiarios, la creación de estrategias de responsabilidad social empresarial para el manejo de excedentes de producción y de responsabilidad desde el individuo y la familia, con el propósito de disminuir el desperdicio de alimentos y disponer de ellos para la población

pobre. El objetivo es la creación de por lo menos un banco de alimentos en cada una de las ciudades capitales y en los 32 departamentos de Colombia.

Mercadeo social de alimentos. Fortalecimiento del comercio de alimentos y disminución de intermediarios innecesarios, mediante la integración de los programas públicos de asistencia alimentaria con las cadenas agroalimentarias, la conformación de tiendas sociales en las zonas rurales y urbanas con baja oferta de alimentos y la creación de mecanismos para la conexión directa de los pequeños productores con los centros de consumo.

Desarrollo alternativo rural. Fomento de oportunidades de desarrollo alternativo rural en áreas como manufacturas, comercio, servicios ambientales y turismo, entre otros, vinculando el desarrollo rural con los centros urbanos y potenciando sinergias rurales y urbanas a través de los corredores económicos. Se trata de revalorizar lo rural, para pasar más allá de la producción agrícola, pecuaria, forestal y pesquera (ICBF, 2005).

Competitividad. Mejoramiento y ampliación de la infraestructura productiva y comercial de la cadena agroalimentaria. Para esto se ampliarán y mejorarán las redes de frío, los mataderos, las plazas de mercado, los centros de acopio, y se crearán redes de abastecimiento con la concurrencia de recursos del sector público y privado.

Mejoramiento y ampliación de la infraestructura, la logística y los servicios de transporte terrestre, fluvial, aéreo y ferroviario para conectar los centros de producción con los de consumo, y así disminuir los costos de transacción de los alimentos y mejorar la competitividad de las diferentes regiones y del país (ICBF, 2005).

Precios de los alimentos. Protección de la canasta básica mediante la creación de las condiciones para que exista una competencia suficiente, la adopción de medidas que disminuyan el efecto de los impuestos indirectos y otras contribuciones sobre los precios de los alimentos, y la implementación de sistemas de información y orientación al consumidor sobre composición óptima de la dieta al menor costo (ICBF, 2005).

Micronutrientes. Ampliación de las coberturas de suplementación con micronutrientes mediante la fortificación de otros alimentos de consumo masivo, la continuación de la fortificación de la sal y de la harina, y la universalización del suministro de suplementación a los grupos poblacionales con más alta deficiencia, con énfasis en las mujeres gestantes, las madres en lactancia y los niños menores de cinco años.

Ordenamiento de la Producción Agropecuaria. Creación de condiciones para el ordenamiento territorial de la producción agropecuaria, en concordancia con las reglamentaciones atinentes al uso del suelo, tanto nacional, regional y localmente, mediante la reconversión de sistemas productivos que han demostrado ser insostenibles, la restauración y la recuperación de los suelos degradados y el desarrollo de todas aquellas acciones de índole técnica y tecnológica que permitan optimizar y hacer eficientes y sostenibles los sistemas productivos desde un enfoque ambiental, social, económico y productivo (ICBF, 2005).

Salud Sexual y Reproductiva. Disminución de las desigualdades demográficas, de las altas tasas de fecundidad en las familias en condiciones de pobreza y vulnerabilidad y de la incidencia de embarazos no deseados o no planeados, mediante la implementación de acciones de capacitación sobre salud sexual y reproductiva y sobre la relación de las variables demográficas (fecundidad y mortalidad) con la pobreza. Asimismo, cualificación y ampliación de la oferta de servicios y creación de facilidades para el acceso a la información y a los servicios, con particular énfasis en las zonas rurales y urbano-marginales.

Aseguramiento de la calidad e inocuidad. Mejoramiento de la calidad y la inocuidad de los alimentos mediante el desarrollo de mecanismos y acciones de fortalecimiento normativo; con la revisión, difusión y actualización permanente de la reglamentación sanitaria, el establecimiento de controles más efectivos utilizando métodos que integren el concepto de análisis de riesgo con el objetivo principal de proteger la salud pública, el diseño e implementación del sistema de información en salud pública a través del fortalecimiento de los sistemas de vigilancia sanitaria y de vigilancia epidemiológica y la coordinación de todos los entes de control (ICBF, 2005).

Lactancia materna. Promoción, protección y apoyo a la práctica de la lactancia materna exclusiva durante los 6 primeros meses de vida y con alimentación complementaria adecuada hasta los dos años de edad o más, para lo cual se cumplirán las acciones fundamentales formuladas en el ámbito internacional por la Estrategia Mundial para la Alimentación del Lactante y el Niño Pequeño, adoptada por Colombia (ICBF, 2005).

4.3.4. Desarrollo Institucional

Instancias Rectoras de la Estrategia. Fortalecimiento del Comité Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (CONSA) mediante su institucionalización por medio de un acto administrativo Presidencial, la participación de la sociedad civil y la adscripción a la Presidencia de la República. El CONSA será la máxima instancia de dirección y coordinación, de articulación de políticas y programas y de seguimiento a los compromisos de cada uno de los actores de la SAN.

En el nivel territorial se fortalecerán los Consejos de Política Social de los departamentos y los municipios, como espacios de concertación y de articulación de la SAN, mediante asesoría y capacitación al personal directivo, técnico y operativo, la vinculación de la sociedad civil y la garantía de que sus decisiones serán de obligatorio cumplimiento.

También se promoverá que las instituciones públicas adopten una visión integral y multisectorial para la seguridad alimentaria y nutricional y que cuenten con instancias políticas y técnicas con propósitos y tareas claramente diferenciadas.

Participación y Organización Social. Ampliación de la participación social y comunitaria, con acciones como la conformación de nuevas organizaciones para el desarrollo de la SAN, el impulso a las veedurías ciudadanas, y la creación de redes de apoyo para la ejecución de los programas y proyectos, de manera que ejerzan una adecuada vigilancia y control sobre toda la cadena agroalimentaria. Una de las formas de organización que se vinculará y fortalecerá serán las más de 4.000 juntas de acción comunal con presencia en la totalidad de los municipios del país.

Focalización. Fortalecimiento de los actuales sistemas de identificación de personas o territorios beneficiarios de los programas de seguridad alimentaria y de lucha contra la pobreza. Para esto se diseñará un conjunto de criterios medibles y verificables para focalizar territorios, familias y personas; se realizará validación social y pública de los beneficiarios, y se ampliarán las sanciones para aquellos funcionarios y personas particulares que con su intervención permitan acceder a los servicios sociales a personas de estratos no pobres de la población.

Descentralización de la Estrategia. La implementación de la Estrategia se realizará mediante la elaboración y ejecución de planes departamentales, distritales y municipales de seguridad alimentaria y nutricional, así como la incorporación de éstos en los planes de desarrollo, en los planes plurianuales de inversión y en los Planes de Ordenamiento Territorial (POT). También se promoverá en los entes territoriales la incorporación de la SAN como eje

central del desarrollo humano, económico y social. La Región Bogotá–Cundinamarca y el departamento de Antioquia presentan avances en este sentido.

Información. Integración y mejoramiento de los sistemas de información, con la conformación del Observatorio Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (OSAN), el cual puede diseñarse y orientarse con base en los que están desarrollados como el Sistema de Información y Cartografía sobre la Inseguridad Alimentaria y la Vulnerabilidad (SICIAV), el Sistema de Vigilancia Alimentaria y Nutricional (SISVAN) y el observatorio de Agrociencias. Se impulsará la descentralización del OSAN en los departamentos, los municipios y los distritos.

También se promoverá la generación, actualización y difusión de instrumentos de orientación alimentaria y nutricional (tabla de recomendación de calorías y nutrientes, guías alimentarias); planificación, análisis y evaluación (censo agropecuario, líneas de base, indicadores, encuestas y tabla de composición de alimentos); y se impulsará la creación de un sistema de comunicación sobre los alimentos con mejor comportamiento de precios y alto valor nutricional, para ser entregados masiva y periódicamente a los hogares (ICBF, 2005).

Ciencia y tecnología. Fortalecimiento del Sistema Nacional de Ciencia y Tecnología, mediante acuerdos con universidades y centros de investigación, alianzas estratégicas internacionales para la investigación y el desarrollo tecnológico en agricultura, especialmente, con países tropicales y andinos, con énfasis en la utilización de la biotecnología para semillas fortificadas y la movilización de mayores recursos públicos y privados.

Conclusiones

³ A pesar del comportamiento cíclico de la producción agropecuaria, el país ha contado con suficiente oferta de alimentos, incluidos los provenientes de las importaciones, que para el año 2001 representaron el 19,8% de la dieta de los colombianos. Por esta razón, en Colombia, como en los demás países de la región, el hambre y la desnutrición no se presentan por la falta de disponibilidad de alimentos sino por: los altos niveles de pobreza, que en nuestro caso, afectan al 52% de la población (medida por ingresos); por la indigencia que sufre el 15,45% (6,8 millones de personas que no reciben los ingresos suficientes que les garanticen el acceso a la canasta alimentaria básica); por la desproporcionada concentración del ingreso (en el 2000, el quintil más rico de la población recibía 26,3 veces el ingreso del quintil más pobre); y por la baja capacidad de compra, que se refleja en los 3,5 millones colombianos, que por falta de dinero no consumían las tres comidas, uno o más días a la semana, en el año 2004.

³ El estado nutricional de la población menor de cinco años ha evolucionado positivamente. La desnutrición crónica para niños menores de cinco años pasó del 16,6%, en 1986, al 13,5% en el año 2000, aunque se presentan disparidades entre departamentos, como en Cauca y Nariño con el 24,5%. Sin embargo, persisten dificultades en la superación de la desnutrición y del hambre: existen 5,2 millones de colombianos subnutridos; han crecido las muertes por desnutrición desde el año 1997, con una tasa superior al 5 por cada 100 mil habitantes, especialmente, en menores de cuatro años y mayores de 70; la anemia nutricional en mujeres embarazadas es del 45%; las enfermedades prevalentes de la infancia están ubicadas dentro de las primeras causas de morbilidad y mortalidad infantil.

³ La institucionalidad de la SAN presenta problemas como la organización jerárquica y sectorial del Estado, la deficiente coordinación entre instituciones y la falta de una instancia o autoridad única de alto nivel en la estructura del Estado que coordine, lidere y oriente la Seguridad Alimentaria y Nutricional del país.

³ Colombia tiene problemas estructurales como el conflicto interno, la pobreza, las desigualdades, el narcotráfico, el desplazamiento forzado de la población y la deficiente infraestructura vial, que condicionan y no han permitido que el país tenga mayores avances en el logro de la SAN de la población.

³ La inadecuada identificación y selección de los beneficiarios de los programas sociales ha ocasionado una inequitativa asignación y distribución del gasto social. Este hecho ha ocasionado que más del 50% de los subsidios y de la inversión social del país beneficie a estratos socio-económicos medios y altos de la población. Se estima, que si se hubiese realizado una adecuada distribución del gasto social, la pobreza no afectaría al 52% de la población sino al 30%.

³ La Nación, los departamentos y los municipios han mejorado su capacidad de gestión para la SAN. Se destacan la elaboración del Plan Nacional de Alimentación y Nutrición (PNAN) de 1996-2005, y como resultado de este, los Planes Departamentales, Distritales y Municipales; la conformación del CONSA; el compromiso del Gobierno Nacional, 2002-2006, con la elaboración de la Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (PSAN); y la reciente creación de la Misión para el Diseño de una Estrategia para la Reducción de la Pobreza y la Desigualdad en Colombia (MERPD), que cuenta con la participación de organismos internacionales como el PNUD, el BID, el Banco Mundial y la FAO.

³ La construcción de la Política Pública Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (PSAN) es un logro importante, pues define los derroteros del país para los años 2005-2015, está planteada como una política de Estado que supera los períodos de gobierno; su formación consultó a todos los actores con responsabilidades en la SAN, superando así el tradicional centralismo en la elaboración y ejecución de las políticas. Se espera que sea aprobada a mediados del año 2005 por el Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES).

Recomendaciones y pasos por seguir

³ Implementación y difusión de la Estrategia, mediante acciones de información, educación y comunicación que incorporen una pedagogía de la SAN y que den a conocer su importancia para la superación de la pobreza y las desigualdades, así como su contribución al desarrollo humano y económico del país.

³ Descentralización de la Estrategia, con la elaboración y ejecución de Planes Departamentales, Distritales y Municipales de Seguridad Alimentaria y Nutricional, y su incorporación en los Planes de Desarrollo, en los Planes Plurianuales de Inversión y en los Planes de Ordenamiento Territorial (POT). Para este propósito se tendrá como punto de partida la reformulación del Plan Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (PNAN), y el Gobierno Nacional adelantará acciones de capacitación, asesoría y asistencia técnica para fortalecer los Consejos Municipales y Departamentales de Política Social.

³ Institucionalización del CONSA, mediante acto administrativo Presidencial, así como su fortalecimiento mediante una mayor participación de la sociedad civil, la ampliación de sus funciones y competencias y su adscripción a la Presidencia de la República, para que se convierta en la autoridad o máxima instancia de la SAN en el país. Una de sus principales tareas es la de hacer compatible esta Estrategia con las demás políticas. Como instrumentos de apoyo se crearán la Red Nacional para la Seguridad Alimentaria y el Observatorio Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (OSAN).

³ Elaboración y aprobación por el Congreso de la República de una Ley Marco de la Seguridad Alimentaria y Nutricional. La construcción de esta Ley consultará los intereses y responsabilidades de todos los actores de la SAN y debe ser el producto de un Pacto Social para el Combate del Hambre y la Desnutrición.

³ Iniciar la implementación de la Estrategia en los territorios que tengan los más altos niveles de pobreza, de hambre y de desnutrición, donde concurran todos los sectores y actores de la SAN para realizar una intervención integral y multisectorial. Un referente para este propósito es la experiencia de Tailandia⁵⁴.

³ Elaboración y desarrollo por parte del Gobierno Nacional de un plan de capacitación, asesoría y asistencia técnica para fortalecer la capacidad técnica y de gestión de las entidades nacionales y territoriales y de los demás actores de la SAN.

³ Identificación de los programas y proyectos que requieren financiación con el fin de adelantar la gestión de recursos ante el Ministerio de Hacienda y el Departamento Nacional de Planeación.

⁵⁴En Tailandia se aplicó una estrategia de alivio, concentrada en reducir la malnutrición y respaldar el desarrollo rural sostenible. Como consecuencia del esfuerzo realizado en todo el país, la prevalencia de la pobreza descendió del 32,6% de la población de 1988 al 11,4% de 1996. Entre 1982 y 1998, los casos de malnutrición leve en menores de 5 años se redujeron del 35% al 8%, la malnutrición moderada del 13% a menos del 1% y la malnutrición grave del 2% a un nivel insignificante (FAO, 2005).

La estrategia se basó en cinco principios: conceder prioridad a las zonas específicas donde está concentrada la pobreza; garantizar que todos tengan una vida con un nivel de subsistencia mínimo y dispongan de los servicios básicos; alentar a la población a asumir la responsabilidad de su propio cuidado; insistir en el uso de tecnología de bajo costo; y respaldar la participación de la población en la adopción de decisiones y la solución de los problemas (FAO, 2005).

Se combinaban acciones de vigilancia nutricional, alimentación complementaria de los niños pequeños, educación nutricional, una mejor atención primaria de salud y la producción de alimentos nutritivos. Comprendía una campaña de formación del público y la capacitación y movilización de voluntarios, uno por cada 10 hogares (FAO, 2005).

BIBLIOGRAFÍA

- Banco de la República.** 2004. Informe mensual. www.banrepublica.gov.co.
- Centro Latinoamericano de Demografía (CELADE).** 1996. Impacto de las tendencias demográficas sobre los sectores sociales en América Latina. Santiago.
- Contraloría General de la República.** 2002. Colombia entre la exclusión y el desarrollo. Propuestas para la transición al Estado social de derecho. Página 737. Bogotá.
- Contraloría General de la República.** 2005. La política pública sobre el desplazamiento forzado en Colombia. Bogotá.
- Departamento Nacional de Estadística (DANE).** 2004a. Informe sobre pobreza y calidad de vida. www.dane.gov.co.
- DANE, Banco de la República.** 2004b. Informe de coyuntura económica regional. www.banrepublica.gov.co.
- De la Figuera W, Fernández M, Córdoba, R.** 1994. Hipertensión arterial en atención primaria. Conceptos, organización y práctica clínica. Barcelona, Doyma Libros. Pág. 1158.
- Departamento Nacional de Planeación (DNP).** 2003a. 10 años de desarrollo humano en Colombia. Gente Nueva Editorial. Bogotá, Colombia.
- Departamento Nacional de Planeación (DNP).** 2003b. Plan Nacional de Desarrollo Hacia un Estado Comunitario 2002-2006. Bogotá, Colombia.
- Departamento de Planeación Nacional (DNP).** 2004. Programa Familias en Acción: condiciones iniciales de los beneficiarios e impacto preliminar. <http://www.dnp.gov.co>.
- Departamento Nacional de Planeación (DNP).** 2005a. Avances del Plan Nacional de Desarrollo. Reunión Mesa de Coordinación y Cooperación Internacional. Cartagena de Indias, febrero 3 y 4 de 2005. Presentación en power point. Bogotá.
- Departamento Nacional de Planeación (DNP).** 2005b. Documento Conpes 091 de 2005: Metas y Estrategias de Colombia para el Logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio-2015. www.dnp.gov.co.
- Estévez, M.** 2004. Mucho más que transporte. Revista Poder 44: 66-67. Bogotá.
- FAO, Minagricultura, Minambiente, Plante, DNP.** 2003. Formulación programa de desarrollo rural para la paz (PRODERPAZ). Bogotá.
- FAO,** 2004. Estrategias e instrumentos para mejorar la seguridad alimentaria en los países de la Comunidad Andina. Proyecto TCP/RLA/2909. Bogotá.
- FAO.2005.** El estado de la inseguridad alimentaria en el mundo 2000. Tailandia: reducción constante de la pobreza y la malnutrición. www.fao.org
- Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF).** 2005. Versión X, documento preliminar política nacional de seguridad alimentaria y nutricional. Bogotá.
- Instituto Colombiano de Reforma Agraria (INCORA), Minagricultura.** 2002. Informe anual 2002. Bogotá.
- Instituto Nacional de Salud (INS).** 1996. Estudio sobre deficiencia de hierro, vitamina A y prevalencia de parasitismo intestinal en población infantil y anemia nutricional en mujeres en edad fértil. Bogotá.
- Instituto Nacional de Salud (INS).** 1998. *Una historia.* Bogotá.

Instituto Nacional de Salud (INS). 2001. *Hambre oculta*. Bogotá.

Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, Dirección de Planeación y Seguimiento Presupuestal. 2003. *Leyes de presupuesto general de la Nación para las respectivas vigencias fiscales*. www.minagricultura.gov.co. Bogotá.

Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. 2004a. *Cálculos Minagricultura con base en datos* del proyecto Sistema de Información del Sector Agropecuario (SISAC). Bogotá.

Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. 2004b. *Resultados de gestión 2002-2004. Manejo social del campo*. Bogotá.

Ministerio de Hacienda. 2005. *Presupuestos por año. Presupuesto general de la Nación*. www.minhacienda.gov.co.

Ministerio de la Protección Social, ICBF. 2004. *Informe de evaluación del plan nacional de alimentación y nutrición (PNAN) 1996 – 2002*. Bogotá.

Ministerio del Interior y de Justicia. Dirección de etnias. 2004. *Caracterización de la población indígena*. Bogotá.

Ministerio de Salud (Hoy de la Protección Social). 1999. *II Estudio nacional de factores de riesgo de enfermedades crónicas (ENFREC II)*. Serie Documentos Técnicos. Bogotá.

Misión para el Diseño de una Estrategia para la Reducción de la Pobreza y la Desigualdad en Colombia (MERPD). 2004. *Día Mundial para la Erradicación de la pobreza, octubre 19 de 2004*. Biblioteca Virgilio Barco. Presentación en power point. Bogotá.

Misión para el Diseño de una Estrategia para la Reducción de la Pobreza y la Desigualdad en Colombia (MERPD). 2005. *Seminario Reducción de la Pobreza y Estrategias para Reducirla, febrero 9 de 2005*. Cálculos MERPD. Presentación en power point. Bogotá.

Orozco, S. 2000. *Plan de acción para la modernización de los servicios de sanidad agropecuaria y control de los alimentos en los países andinos*. Bogotá.

Programa Nacional de Desarrollo Humano (PNDH), DNP. 2001. *Estimación con base en registro F-400 Cuentas Nacionales Dane. Preliminar sujeto a revisión*. Bogotá.

Programa Nacional de Desarrollo Humano (PNDH), PNUD, ACCI. 2004a. *Día Mundial para la Erradicación de la Pobreza. Conferencia Dirección PNDH: Avances del Informe de Colombia sobre los Objetivos de Desarrollo del Milenio*. Bogotá.

Programa Nacional de Desarrollo Humano (PNDH), DNP, PNUD, ACCI. 2004b. *Las regiones colombianas frente a los objetivos del milenio*. Bogotá.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). 2004. *Informe Mundial de Desarrollo Humano año 2004*. Bruselas.

Profamilia. 1995. *Encuesta nacional de demografía y salud (ENDS)*. Bogotá.

Profamilia. 2000. *Encuesta nacional de demografía y salud (ENDS)*. Printex impresores Ltda. Bogotá.

Red de Solidaridad Social. 2004. Sistema único de registro (SUR). www.red.gov.co. Bogotá.

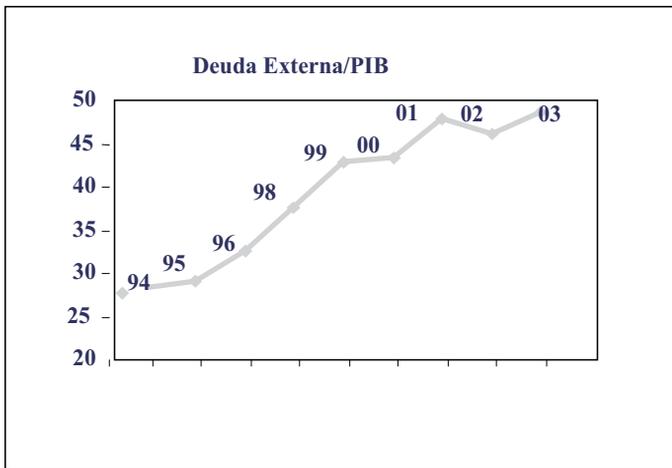
Red de Solidaridad Social. 2005. *Atención a población desplazada*. www.red.gov.co.

Sistema de Seguimiento de Gobernabilidad (SIGOB). 2005. *Presidencia de la República*. www.presidencia.gov.co.

World Economic Forum (WEF). 2003. *Global Competitiveness Report*. Estados Unidos.

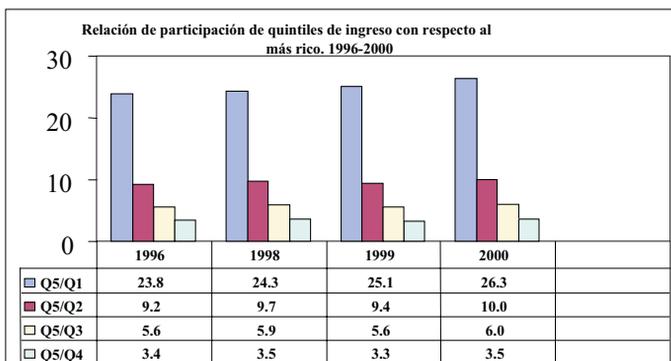
ANEXOS

A1. Deuda Externa en Relación con el PIB (%)



Fuente: Banco de la República.

A2. Relación de Participación de Quintiles de Ingreso con Respecto al más Rico. 1996-2000



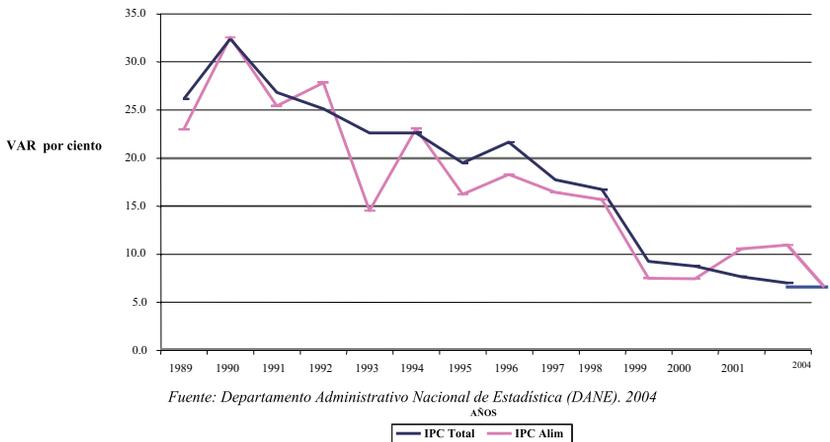
Fuente: Departamento Nacional de Planeación (DNP-DDS), 2000.

A3. Porcentaje de Subsidio Asignado a Población no Pobre en Programas Sociales de Colombia año 2003

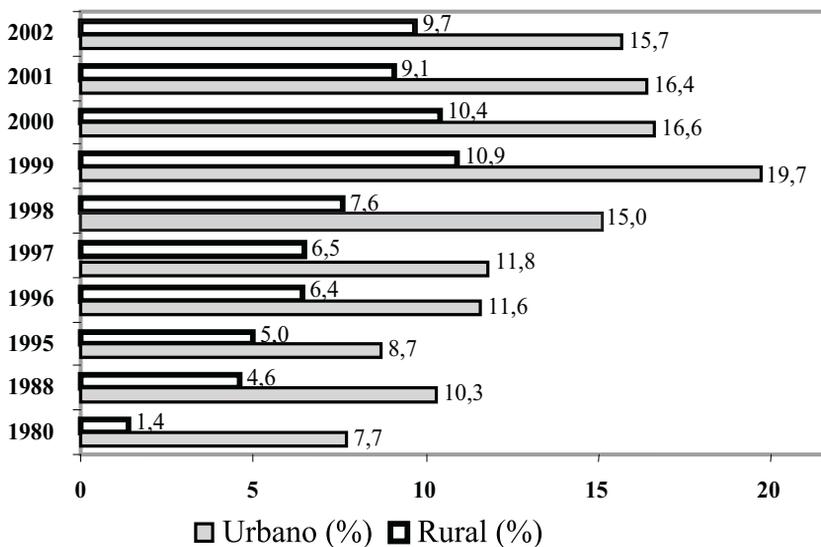
SECTORES	billones de pesos	% no pobres	SECTORES	billones de pesos	% no pobres
PENSIONES	7,8	93,5 %	VINCULADOS AL SISTEMA DE SALUD	2,3	29,5 %
EDUCACIÓN SUPERIOR	1,9	76,2 %	GAS	0	25,8 %
SUBSIDIO FAMILIAR	0,4	69,9 %	EDUCACIÓN PRIMARIA	3,3	24,2 %
CAPACITACIÓN	0,4	67,7 %	NO ICBF	23,5	23,5%
VIVIENDA	0	61,5 %	ALIMENTACIÓN ESCOLAR	0,6	21,9 %
TELEFONÍA	0,3	49,3 %	ICBF	0,4	21,3 %
ENERGÍA	0,5	44,6 %	RÉGIMEN SUBSIDIADO EN SALUD	2,1	15,7 %
SANEAMIENTO BÁSICO	0,4	32,8 %	RÉGIMEN CONTRIBUTIVO EN SALUD	0,5	-42,6 %
EDUCACIÓN SECUNDARIA	2,6	32,3 %	TOTAL	24,2	52,3%

Fuente: Misión para el Diseño de una Estrategia para la Reducción de la Pobreza y la Desigualdad (MERPD). 2005.

A4. Variación Anual del Índice de Precios al Consumidor (IPC) Total y de Alimentos 1989-2004



A5. Desempleo Urbano / Rural 1980-2002 (%)



Fuente: DANE

A6. Desnutrición Crónica en Niños Menores de 5 Años, Subregiones que Superan el Promedio Nacional. Año 2000

Departamentos	% Desnutrición Crónica
Cauca, Nariño	24,5
Tolima, Huila, Caquetá	18,9
Bolívar, Sucre, Córdoba	18,5
Antioquia	15,6
Boyacá, Cundinamarca, Meta	15,2
Bogotá	14,4
Promedio Nacional	13,5

Fuente: Profamilia. Encuesta Nacional de Demografía y Salud. 2000