

Política nacional de seguridad alimentaria y nutricional

Ana Mercedes Cepeda Arenas, ND*

Asesora de Dirección Técnica
Instituto Colombiano de Bienestar Familiar
ana.cepeda@icbf.gov.co

RESUMEN

La Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (PSAN) es el resultado de un proceso de construcción colectiva, que convocó a participantes de instituciones nacionales y de entidades territoriales. El proceso fue liderado por el Ministerio de la Protección Social y por el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF), con el apoyo de la Secretaría Técnica conformada por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, el Ministerio de Educación Nacional, el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural (Incoder) y el Departamento Nacional de Planeación (DNP). Su construcción parte de la formación de política pública concertada con los actores del gobierno nacional, territorial, organismos internacionales, academia, asociaciones de profesionales, entre otros.

La Política de SAN define las directrices y se convierte en el horizonte que traza el país para los próximos 10 años. Tiene como reto mejorar las condiciones alimentarias y nutricionales de la población, en especial de la población vulnerable por condiciones propias del ciclo vital en que se encuentren (niños menores de cinco años, mujeres gestantes, adultos mayores) sociales (desplazados) económicas (urbanos con sisben 1 y 2), geográficas (población rural, rural dispersa e indígena).

Por esto, la PSAN parte de la situación actual del país en seguridad alimentaria y nutricional, y retoma las experiencias que han adelantado entidades nacionales y territoriales para crear sinergias, mejorar relaciones y formas de intervención, optimizar recursos, aunar esfuerzos, convocar a los actores con responsabilidad en el tema, ampliar coberturas, mejorar calidad y oportunidad en la prestación de los servicios y en general, ser más eficientes en la reducción del hambre y la malnutrición.

ANTECEDENTES

Se podrían mencionar en detalle muchas acciones previas a esta política que el país ha realizado en el tema. En este Resumen de acciones sólo se mencionan las más recientes, partiendo del compromiso asumido por el país en la Conferencia Internacional de Nutrición

realizada en Roma en 1992, en la cual se aprobó el Plan de Acción para la Nutrición, que comprometió a 159 países participantes a elaborar Planes Nacionales de Alimentación y Nutrición con el fin de disminuir los índices de desnutrición y hambre en el mundo.

* Documento resumen. Esta política se encuentra en trámite de aprobación, Julio de 2007

Colombia asumió este compromiso y en 1996, mediante documento CONPES N° 2847, se aprobó el Plan Nacional de Alimentación y Nutrición -PNAN- 1996-2005, con el objetivo de contribuir al mejoramiento de la situación alimentaria y nutricional de la población colombiana, a través de 8 líneas de acción: *seguridad alimentaria, protección al consumidor mediante la calidad y la inocuidad de los alimentos; prevención y control de las deficiencias de micronutrientes; prevención y tratamiento de enfermedades infecciosas y parasitarias; promoción, protección y apoyo a la lactancia materna; promoción de la salud, alimentación y estilos de vida saludable; investigación y evaluación en aspectos nutricionales y alimentarios; y formación del recurso humano en políticas de nutrición y alimentación.*

Para su seguimiento se creó el Comité Nacional de Nutrición y Seguridad Alimentaria -CONSA-. Inicialmente la coordinación del PNAN la asumió el DNP y a partir de 1998 se delegó esta función al ICBF. Se creó también el Comité Nacional de Prevención y Control de las Deficiencias de Micronutrientes -CODEMI- para trabajar interinstitucionalmente en las metas definidas para esta línea de acción.

En 1998, se formuló el Plan Decenal para la Promoción, Protección y Apoyo a la Lactancia Materna 1998 – 2008, buscando contribuir a mejorar el bienestar de la niñez y de las familias colombianas en el marco del Sistema General de Seguridad Social en Salud -SGSSS-.

En el año 2002 se estableció el Sistema de Protección Social, bajo la responsabilidad del Ministerio de la Protección Social, tendiente a disminuir la vulnerabilidad y a mejorar la calidad de vida de los colombianos, especialmente de los más desprotegidos.

El Plan Nacional de Desarrollo 2003 - 2006 incluyó programas y proyectos a realizarse desde los distintos sectores, tendientes a mejorar la seguridad alimentaria y nutricional de la población colombiana y estableció la reformulación del PNAN 1996-2005, como una de las metas.

La evaluación realizada al Plan Nacional de Alimentación y Nutrición -PNAN- en el año 2003, es otro aspecto relevante a tener en cuenta. Si bien se obtuvieron logros importantes en el período evaluado

(1996 – 2003), también se evidenciaron algunas falencias en la ejecución del mismo, entre ellos la débil institucionalidad. Ante ésta dificultad, una de las recomendaciones fue definir una Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (PSAN), como política de estado sin limitarla a un período de gobierno.

Por último, es necesario mencionar las acciones de ayuda humanitaria, específicamente de seguridad alimentaria, que mediante convenios interinstitucionales y con organismos internacionales, se han llevado a cabo en distintos momentos. Cabe resaltar la operación prolongada de socorro y recuperación que realizan conjuntamente Acción Social, el ICBF y el Programa Mundial de Alimentos -PMA-. Así mismo, el programa Red de Seguridad Alimentaria -RESA-, que viene ejecutándose durante los dos últimos años, con el fin de prevenir el desplazamiento y mejorar la seguridad alimentaria en especial de la población rural, urbana y peri urbana.

En la Cumbre del Milenio realizada en el año 2000, los Estados que participaron, entre ellos Colombia, definieron los Objetivos de Desarrollo del Milenio, y acordaron compromisos tendientes a reducir la pobreza extrema y a disminuir a la mitad el porcentaje de personas que sufren de hambre en el mundo. Colombia acogió este compromiso y las metas nacionales se encuentran definidas en el Documento Conpes Social 091 de 2005.

En consideración con los pocos avances alcanzados por los países miembros de la Comunidad Andina de Naciones -CAN- para reducir el hambre y la desnutrición, y alcanzar los compromisos de "la Cumbre Mundial sobre Alimentación -1996", en el año 2003 se formuló el Proyecto Regional de Cooperación Técnica con la FAO denominado "Estrategias e Instrumentos para Mejorar la Seguridad Alimentaria en los Países de la Comunidad Andina", proceso del cual Colombia hizo parte.

Finalmente, en el año 2006, los países de la Comunidad Andina (Venezuela, Colombia, Perú, Ecuador, Bolivia) y Chile participaron en la Consulta Regional para erradicar la desnutrición en niños menores de cinco años y como producto de esta consulta se definió un acuerdo para hacer posible esta meta.

MARCO CONCEPTUAL DE LA POLÍTICA

Concepto de seguridad alimentaria y nutricional y su evolución

En la actualidad, el concepto y la visión de la seguridad alimentaria van más allá de la producción e importación de alimentos para satisfacer las necesidades alimentarias de una población. De ahí que el concepto de Seguridad Alimentaria y Nutricional -SAN- sea multidimensional y se relacione con una serie de factores sociales, económicos, demográficos y culturales.

Como se planteó en la Conferencia de Organizaciones de la Sociedad Civil Latinoamericana y del Caribe, reunida en julio de 1996, la Seguridad Nutricional es parte inseparable de la Seguridad Alimentaria y como tal debe contar con los siguientes elementos: disponibilidad suficiente y estable de los suministros de alimentos a nivel global y local; acceso oportuno y permanente por parte de todas las personas a los alimentos que se precisan, en cantidad y calidad; adecuado consumo y utilización biológica de los mismos, asegurando además el acceso a los servicios básicos de saneamiento y de atención de salud, y de manera decisiva, la decisión política de los gobiernos para lograrla.

De acuerdo con los debates que antecedieron a la Cumbre Mundial sobre la Alimentación, celebrada en Roma en el año de 1996, y como producto de este evento, se estableció que "Existe seguridad alimentaria cuando todas las personas en todo momento tienen acceso económico y físico a suficientes alimentos inocuos y nutritivos para satisfacer sus necesidades alimentarias y preferencias en cuanto a alimentos a fin de llevar una vida sana y activa".

La Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación -FAO- sostiene que la seguridad alimentaria debe perseguir tres propósitos específicos: asegurar una adecuada producción alimentaria, conseguir la máxima estabilidad en el flujo de los alimentos y garantizar el acceso a los alimentos disponibles por parte de quienes los necesitan.

A partir de estos conceptos y de los aportes proporcionados por la Mesa Nacional, las entidades

territoriales y la Secretaría Técnica, la Seguridad Alimentaria y Nutricional se define como "La disponibilidad suficiente y estable de alimentos, el acceso y el consumo oportuno y permanente de los mismos, en cantidad, calidad e inocuidad por parte de todas las personas, bajo condiciones que permitan su adecuada utilización biológica, para llevar una vida saludable y activa".

Ejes y determinantes de la seguridad alimentaria y nutricional

A partir de los componentes de la seguridad alimentaria propuestos por la FAO: estabilidad, disponibilidad, acceso, uso y aprovechamiento biológico de los alimentos y del concepto de Seguridad Alimentaria y Nutricional definido en este documento, la Secretaría Técnica y las entidades territoriales, establecieron como ejes de la Política los siguientes:

- Disponibilidad
- Acceso
- Consumo
- Aprovechamiento o utilización biológica
- Calidad e inocuidad de los alimentos

La *disponibilidad* es la cantidad de alimentos con que se cuenta a nivel nacional, regional y local; está relacionada con el suministro suficiente de estos frente a los requerimientos de la población y depende fundamentalmente de la producción y la importación.

En este sentido, la *disponibilidad* de alimentos está determinada por: la estructura productiva (agropecuaria, agroindustrial); los sistemas de comercialización y distribución internos y externos; los factores productivos (tierra, crédito, agua, tecnología, recurso humano); las condiciones ecosistémicas (clima, recursos genéticos y biodiversidad); las políticas de producción y comercio; y el conflicto sociopolítico (relaciones económicas, sociales y políticas entre actores).

El *acceso* a los alimentos es la posibilidad de todas las personas de alcanzar una alimentación adecuada y sostenible. Se refiere a los alimentos que puede obtener o comprar una familia, comunidad o país. Sus determinantes básicos son: nivel y distribución de ingresos (monetarios y no monetarios) y los precios de los alimentos.

El *consumo* se refiere a los alimentos que comen las personas y está relacionado con la selección de los mismos, las creencias, actitudes y prácticas. Sus determinantes son: la cultura, los patrones y los hábitos alimentarios, la educación alimentaria y nutricional, la información comercial y nutricional, el nivel educativo, la publicidad, el tamaño y la composición de la familia.

El *aprovechamiento o utilización biológica* de los alimentos se refiere a cómo y cuánto aprovecha el cuerpo humano los alimentos que consume; y cómo los convierte en nutrientes para ser asimilados por el organismo. Sus principales determinantes son: el estado de salud de las personas, los entornos y estilos de vida, la situación nutricional de la población, la disponibilidad, calidad y acceso a los servicios de salud, agua potable, saneamiento básico y fuentes de energía.

La *calidad e inocuidad* se refieren al conjunto de características de los alimentos que garantizan su aptitud para el consumo humano, que exigen el cumplimiento de una serie de condiciones y medidas necesarias durante la cadena agroalimentaria hasta el consumo y el aprovechamiento de los alimentos, asegurando que una vez ingeridos no representen un riesgo (biológico, físico o químico) apreciable para la salud. No se puede prescindir de la inocuidad de un alimento al examinar la calidad, dado que la inocuidad es un atributo de la calidad.

Sus determinantes básicos son: la normatividad (elaboración, promoción, aplicación, seguimiento), la inspección, vigilancia y control, los riesgos biológicos, físicos y químicos y la manipulación, conservación y preparación de los alimentos.

LINEAMIENTOS DE LA POLÍTICA DE SAN

En el proceso de construcción de la Política de Seguridad Alimentaria y Nutricional -PSAN- se ha conciliado el saber técnico con el conocimiento y con la decisión política, y se han facilitado procesos de intercambio de saberes entre expertos, políticos, académicos, gobernantes y la opinión pública; aunque se han tenido las restricciones propias de toda política pública.

En concordancia con lo anterior, la PSAN define los principios, objetivos, estrategias y líneas de

política de carácter general a partir de las cuales se desarrollarán los planes, los programas y los proyectos. De esta manera se hace posible su implementación y su adaptación en las regiones y entidades territoriales, de acuerdo con las particularidades de las mismas.

PRINCIPIOS DE LA POLÍTICA

Se proponen los siguientes principios orientadores para la implementación de la política:

- **Derecho a la alimentación.** El derecho a la alimentación es un derecho humano básico, fundamental y sin el cual no se pueden garantizar los demás derechos humanos. Estar bien alimentado es, desde la perspectiva ética invocada por Amartya Sen, decisiva para la libertad. El hambre es un atentado a la libertad, de tal magnitud, que justifica una política activa orientada a garantizar el derecho a los alimentos.
- **Equidad.** La Política propende por la justicia social y la inclusión de grupos poblacionales con mayores niveles de vulnerabilidad, por condiciones de edad, género, ingresos, etnia, desplazamiento y discapacidad, así como la igualdad de oportunidades para los territorios.
- **Sostenibilidad.** La política requiere que se garantice su permanencia y proyección en el tiempo; para ello es necesario asegurar los recursos técnicos, financieros, administrativos, institucionales y humanos. En su aplicación no se comprometerá la supervivencia y calidad de vida de las futuras generaciones. Además, se respaldarán los esfuerzos para superar los problemas ambientales críticos que afectan la seguridad alimentaria y nutricional, tales como el cambio climático del planeta, la pérdida de la biodiversidad, la deforestación, la degradación y desertificación de tierras, la utilización inadecuada de agroquímicos y el crecimiento demográfico.
- **Perspectiva de género.** Valorando el rol clave de la mujer en la producción, provisión y uso de alimentos en el hogar y la sociedad, teniendo en cuenta el artículo 43 de la Constitución Política de Colombia. La Política promueve la igualdad entre hombres y mujeres brindando las mismas

posibilidades de acceso a recursos productivos, servicios y oportunidades frente a las responsabilidades y roles en la seguridad alimentaria y nutricional de la familia.

- **Responsabilidad.** Para lograr la Seguridad Alimentaria y Nutricional de la población colombiana, se requiere el compromiso y la concurrencia de todos los actores involucrados públicos y privados, desde el individuo y la familia, hasta los más altos niveles decisorios del estado. Los organismos internacionales, la industria, los gremios, la academia, entre otros, juegan un papel fundamental en la ejecución de la política.
- **Respeto a la identidad y diversidad cultural.** Definida como el derecho de los pueblos a producir sus alimentos respetando la identidad cultural y la diversidad de los modos de producción y comercialización agropecuaria. No significa autosuficiencia plena o la desaparición del comercio agroalimentario internacional, sino que defiende la opción de formular aquellas políticas y prácticas comerciales que mejor sirvan a los derechos de la población a disponer de una producción agropecuaria nutritiva, sana y ecológicamente sustentable. La soberanía alimentaria busca fortalecer los mercados locales, fomentar el arraigo y sentido de pertenencia, prevenir el desplazamiento, estimular el retorno al campo y contribuir de manera efectiva a reducir la pobreza. Este principio se fundamenta en el artículo 65 de la Constitución Política de Colombia.

POBLACIÓN OBJETIVO

La Política está dirigida a toda la población colombiana, pero se requiere la realización de acciones afirmativas que permitan contribuir a la disminución de las profundas desigualdades sociales, económicas y demográficas, las cuales están asociadas a la inseguridad alimentaria y nutricional, y afectan a un alto porcentaje de la población colombiana.

Por este motivo, se priorizarán acciones hacia los grupos de población que presentan los más altos niveles de vulnerabilidad, como son los desplazados por

la violencia, los afectados por los desastres naturales; los grupos étnicos (indígenas, afrocolombianos, raizales, gitanos); los niños, las mujeres gestantes y las madres en lactancia; los grupos de personas y campesinos de más bajos recursos, y aquellos que se encuentran en condiciones de inseguridad alimentaria y nutricional.

OBJETIVOS

Objetivo General

Garantizar que la población colombiana, especialmente, la que se encuentra en situación de inseguridad alimentaria y nutricional, disponga, acceda y consuma alimentos de manera permanente y oportuna, en suficiente cantidad, variedad, calidad e inocuidad.

Objetivos Específicos

- Promover e incentivar la producción nacional de alimentos de manera sostenible, equitativa y competitiva, que permita garantizar el suministro permanente y estable de los alimentos a la población colombiana y participar en el comercio exterior.
- Mejorar la capacidad adquisitiva de la población colombiana, en particular de los grupos de población en mayores condiciones de pobreza, para adquirir por lo menos, los alimentos que conforman la canasta básica que les permitan satisfacer las necesidades alimentarias y nutricionales.
- Garantizar a la población colombiana, en situación de inseguridad alimentaria y nutricional, el acceso físico a los alimentos.
- Promover hábitos y estilos de vida saludables que permitan mejorar el estado de salud y nutrición de la población, y prevenir la aparición de enfermedades crónicas derivadas de la dieta.
- Mejorar el acceso y la calidad de los servicios en salud, saneamiento básico, agua potable y energía que permitan un mejor uso y aprovechamiento biológico de los alimentos.
- Asegurar la calidad y la inocuidad de los alimentos.

- Fortalecer y desarrollar la institucionalidad pública y privada para la seguridad alimentaria y nutricional.

ESTRATEGIAS DE LA POLÍTICA DE SEGURIDAD ALIMENTARIA Y NUTRICIONAL

Para el abordaje de la problemática en torno a la seguridad alimentaria y nutricional esta política plantea algunas estrategias encaminadas a su intervención desde la producción hasta el aprovechamiento biológico de los alimentos, las cuales establecen la forma, el cómo se va a implementar la política. Las estrategias son las siguientes:

Desarrollo institucional

La seguridad alimentaria y nutricional requiere de una estructura institucional moderna, multisectorial y dinámica que garantice eficiencia y eficacia en la orientación, la coordinación, el seguimiento y la evaluación de las políticas y programas. Consiste en fortalecer, sensibilizar y desarrollar una estructura institucional local, regional y nacional, de tal manera que constituya un sistema institucional articulado para la seguridad alimentaria y nutricional, que facilite la elaboración y ejecución de planes y programas. Esta estructura deberá crear las condiciones para que las comunidades participen en el diseño de los programas y proyectos y se apropien de ellos, y así mismo, para que se genere una conciencia nacional, y una visión sobre la necesidad de contar de manera permanente con programas de seguridad alimentaria y nutricional y lucha contra la pobreza en todos los niveles territoriales.

La estrategia contempla el diseño y aplicación de normas, de reglas de juego, la generación de incentivos, el fortalecimiento y desarrollo de las organizaciones públicas y privadas pertinentes a la seguridad alimentaria y nutricional, entre ellas la organización de los consumidores en los ámbitos locales y regionales, y la creación de condiciones de confianza para la implementación de las políticas, los acuerdos y alianzas.

Planes territoriales de seguridad alimentaria y nutricional

La implementación de la política se realizará mediante un plan nacional, planes y programas departamentales, municipales, distritales o regionales

de seguridad alimentaria y nutricional, que garanticen su continuidad en armonía con esta política, y se expresen en los planes de desarrollo, planes de inversión y los planes de acción de cada entidad. Tanto el plan nacional como los territoriales se pueden ajustar y actualizar para que estén acordes con los planes de desarrollo y las políticas de cada gobierno. Igualmente, los planes y programas de seguridad alimentaria y nutricional deben estar en armonía con los Planes de Ordenamiento Territorial -POT-.

Alianzas estratégicas

El abordaje de la seguridad alimentaria y nutricional requiere la articulación de los distintos sectores involucrados, mediante la conformación de alianzas, resultado de un proceso de concertación pública y privada en los niveles local, regional, nacional e internacional. Estas alianzas contemplan la planeación y ejecución de programas o proyectos para promover el desarrollo rural y urbano, generar condiciones para el acceso de los pobladores a los bienes y servicios básicos, a los factores productivos y a la canasta básica de alimentos; igualmente buscan la generación de ingresos y empleo.

Las alianzas también incluyen programas o proyectos en educación, salud y fortalecimiento de la asistencia alimentaria a grupos vulnerables utilizando diversos mecanismos como los bancos de alimentos, bonos alimentarios, comedores populares y similares.

Participación comunitaria

La participación comunitaria es indispensable para el logro de los Objetivos de la Política de Seguridad Alimentaria y Nutricional; se requiere la apropiación de la misma por parte de los ciudadanos y los sectores sociales y su empoderamiento en los diferentes ámbitos con el fin de hacer realidad el derecho a la alimentación.

Esta estrategia promueve la sensibilización entorno a la inseguridad alimentaria y nutricional, la conformación de redes comunitarias y el ejercicio del control social. Se fomentará la participación ciudadana para la ejecución de la política mediante su vinculación

desde la planeación hasta el desarrollo, seguimiento y evaluación de planes y acciones, acorde a lo establecido en el artículo 103 de la Constitución Política de Colombia.

Información, educación y comunicación

Promoción de la educación alimentaria y nutricional e integración al sistema educativo formal e informal para mejorar las prácticas de producción, alimentación, nutrición, salud, higiene, manipulación y preparación de alimentos. Se estructurará una red de comunicaciones para la divulgación masiva de información sobre alimentación y nutrición a la población, que permita orientar la decisión de compra y consumo de productos alimenticios.

Fortalecimiento y articulación de los sistemas y de las fuentes de información oportunas y veraces, a nivel nacional y territorial, a fin de que orienten los procesos de evaluación y la toma de decisiones de todos los actores relacionados con la seguridad alimentaria y nutricional y facilite la identificación y prevención de riesgos de inseguridad alimentaria ocasionada por diversos factores. Así mismo, sistemas de información para la identificación y focalización de grupos vulnerables.

Actualización y difusión permanente de instrumentos de programación y orientación alimentaria y nutricional, como son la tabla de composición de alimentos, las recomendaciones de ingesta de energía y nutrientes y las guías alimentarias.

Líneas de política

Con el propósito de estructurar las acciones tendientes al logro del objetivo de la política de seguridad alimentaria y nutricional, se presentan a continuación las líneas de política como derroteros de la acción del estado en pro de la Seguridad Alimentaria y Nutricional. Su ejecución se plantea en diferentes momentos.

Acceso a los factores productivos

Se refiere a como van a acceder las personas a los factores productivos que son tierra, agua, capital, trabajo y tecnología. Las acciones propuestas van encaminadas a la Redistribución dinámica de rentas y recuperación del tejido social mediante el acceso a

los factores productivos especialmente para aquellas poblaciones con mayor vulnerabilidad (pequeños productores, mujeres rurales, indígenas, desplazados y reinsertados). Para esto se fortalecerá la participación de las entidades territoriales y se propiciará la articulación de las diferentes acciones gubernamentales con las del sector privado. Se fortalecerá el sector rural a través del desarrollo rural integral con enfoque territorial, se promoverá la producción en condiciones ambientales apropiadas para garantizar una oferta variada, estable y creciente de alimentos sanos e inocuos.

Con este fin se realizará un manejo integrado de cuencas hidrográficas y se promoverá el uso sostenible de la biodiversidad nacional. Se propone apoyar la preservación, caracterización y aprovechamiento sostenible de la base genética y de recursos naturales para la seguridad alimentaria y nutricional. También la ampliación de la cobertura y el acceso a mecanismos y servicios financieros que respondan a las necesidades del sector agropecuario, en especial para pequeños y medianos productores, mujeres jefas de hogar, familias indígenas, desplazadas y reinsertadas.

Se promoverá el desarrollo de experiencias de agricultura urbana y periurbana, destinada al autoconsumo con el propósito de aumentar el consumo de hortalizas y verduras frescas a menor costo en las ciudades.

Desarrollo del mercado interno y externo

Con esta línea se pretende disminuir la vulnerabilidad del país frente a las fluctuaciones del mercado internacional de productos agropecuarios, mediante la promoción y participación en procesos de integración andina y latinoamericana para aumentar el comercio y fortalecer la capacidad de negociación frente a otros bloques económicos, y el trato preferencial de la producción nacional cuando compite con la importada en los programas de asistencia alimentaria.

Mejoramiento de los sistemas de comercialización para los pequeños y medianos productores, integrándolos a cadenas o minicadenas agroalimentarias, la modernización y ampliación de la infraestructura, logística y de los servicios de transporte terrestre, fluvial, aéreo y ferroviario, para conectar los centros