



Cuadernos de Administración

ISSN: 0120-4645

cuadernosadm@correounivalle.edu.co

Universidad del Valle

Colombia

Betancourt García, Mauricio

La seguridad alimentaria nutricional -SAN- Un acercamiento a la política pública

Cuadernos de Administración, núm. 36-37, enero-junio, 2007, pp. 392-439

Universidad del Valle

Cali, Colombia

Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=225020349013>

- Cómo citar el artículo
- Número completo
- Más información del artículo
- Página de la revista en redalyc.org

redalyc.org

Sistema de Información Científica

Red de Revistas Científicas de América Latina, el Caribe, España y Portugal

Proyecto académico sin fines de lucro, desarrollado bajo la iniciativa de acceso abierto

**La seguridad alimentaria
nutricional –SAN–
Un acercamiento
a la política pública**

Mauricio Betancourt García

La seguridad alimentaria nutricional –SAN– Un acercamiento a la política pública

*Mauricio Betancourt García**

Recibido: Septiembre 2006
Aceptado: Octubre 2006

* Profesor Titular ESAP- Coordinador Nacional de APT – ESAP, Director Proyecto de Investigación “Política de Seguridad Alimentaria y Desarrollo Territorial Regional y Local”.

LA SEGURIDAD ALIMENTARIA NUTRICIONAL -SAN- UN ACERCAMIENTO A LA POLÍTICA PÚBLICA

Mauricio Betancourt García

RESUMEN

La ponencia esta referida a un avance de la investigación sobre Seguridad Alimentaria y Nutricional -SAN- en Colombia, que desarrolla y analiza críticamente los elementos conceptuales, relacionados con el derecho a la alimentación, la soberanía alimentaria, la cadena alimentaria, las relaciones entre salud, alimentación y nutrición, inocuidad, el desarrollo regio-local, la cultura y SAN, las políticas públicas y el medio ambiente; ofreciendo elementos de juicio que deben ser reentendidos al momento de incorporarse en el diseño de las políticas públicas, nacionales, regionales, departamentales, municipales o locales. Al abordar la reflexión frente a las condiciones de Seguridad Alimentaria y Nutricional en Colombia, el segundo capítulo se aproxima desde temas referidos a disponibilidad y estabilidad; acceso y uso y utilidad, haciendo alusión a las alternativas como se han diseñado las políticas públicas de seguridad alimentaria y nutricional. La discusión apunta a señalar elementos de análisis que a nivel de la cadena alimentaria deben articularse en el diseño de la política pública de SAN.

Las condiciones que afectan las dinámicas de disponibilidad y estabilidad de los alimentos en Colombia, se analizan a partir de: los niveles de producción nacional, el comercio exterior importaciones y exportaciones, la política pública: en las

ABSTRACT:

This presentation talks about an advance on the investigation about Nourishing and Nutritional Security -NNS- in Colombia, which develops and critically analyses the conceptual elements, related to the right to feeding, the eating sovereignty, the alimentary chain, the relations between health, feeding and nutrition, harmlessness, the regional and local development, the culture and NNS, the public policies and the environment; offering judgment elements that must be re-understood when getting incorporated in the design of the public policies, as well as the national, the regional, the departmental, the municipal or the local ones. When approaching the reflection facing the conditions of Nourishing and Nutritional Security in Colombia, the second chapter makes an approximation from subjects referred to availability and stability; acces, use and utility, making reference to the alternatives to how the public policies of nourishing and alimentary security have been designed. The discussion aims to indicate elements of analysis that in the nourishing chain level must be articulated in the design of the public policy of NNS.

The conditions that affect the availability and stability dynamics of foods in Colombia are analysed from: the levels of national production; the foreign trade import and exports; the public policy: in the environmental and economic dimensions of the national level and the departmental, re-

dimensiones económica y ambiental del nivel nacional y la departamental, regional y local vinculadas con el ordenamiento y el medio ambiente, cuatro los altos niveles de concentración de la propiedad, el conflicto político-social interno que desplaza población de las zonas rurales y el conflicto de uso del suelo entre aptitud y uso; es frente a estas seis condiciones que se debe plantear una dinámica de desarrollo territorial que integre las políticas públicas en los diferentes ordenes.

PALABRAS CLAVE:

Derecho a la alimentación, Política Pública, Seguridad Alimentaria Nutricional, Soberanía alimentaria, Cadena alimentaria, Desarrollo regional

gional and local one linked to the code and the environment; the high levels of concentration of the property; the international politic-social conflict that moves population of the countryside and, finally, the conflict of the use of ground between aptitude and use. It is facing these six conditions that must be implanted a dynamic of territorial development that integrates the public policies in the different orders.

KEY WORDS:

Right to the feeding, Public Policy, Nourishing and Nutritional Security, Nourishing sovereignty, Nourishing Chain, regional-local development.

Introducción

“Parece mentira que ya haya pasado un año desde que me senté a escribir la introducción de El estado de la inseguridad alimentaria en el mundo 2003. El tiempo pasa muy rápido para muchos de nosotros; pero para cientos de millones de personas hambrientas, que deben preocuparse de cómo deben conseguir su siguiente ración de comida, éste ha sido otro largo y doloroso año”¹

Esta ponencia hace parte de un avance de la investigación sobre “Política de Seguridad Alimentaria y Desarrollo Territorial Regional y Local”, que se desarrolla en la ESAP por el grupo de Investigación Desarrollo Territorial ESAP – COLCIENCIAS;

En general se pretende aportar elementos que enriquezcan el análisis frente a los siguientes cuestionamientos.

1. ¿Cuál es el vínculo entre SAN y desarrollo territorial?
2. ¿Por qué lo regio-local debe ser base de la política SAN?
3. ¿Cuáles son los instrumentos, los arreglos institucionales y las organizaciones públicas, privadas y comunitarias sobre las cuales aplica la política pública de SAN?

4. ¿A través de que mecanismos o relaciones es posible integrar las diferentes dinámicas locales, municipales, distritales, regionales y nacionales para construir la política SAN?

1- la discusión sobre los conceptos y los ejes temas de investigación

Este capítulo abordará los elementos teóricos conceptuales sobre los cuales sirven como marco de referencia en el trabajo de investigación y que permiten el desarrollo del mismo.

1.1 El Derecho a la alimentación

El primero de los conceptos sobre la Seguridad Alimentaria Nutricional – SAN –, es el referido a esta, como el derecho de los seres humanos a tener alimentos para la vida, “Todos los hombres, mujeres y niños tienen el derecho inalienable a no padecer hambre”², por tanto cuando hay una negación del **derecho a la alimentación**³ (entendido como el acceso a una ali-

¹ Lynn R. Brown (Banco Mundial). Presidente GTI – SICIIV (Sistema de Información y cartografía sobre la inseguridad alimentaria y la vulnerabilidad. FAO El Estado de la Inseguridad Alimentaria en el Mundo 2004. Pág. 2

² FAO 1974

³ Al respecto de la discusión sobre este derecho, tenemos que este ha cambiado, cuando los fundamentos sobre los cuales se sustenta el concepto de seguridad alimentaria supera el componente típicamente económico; hoy encontramos que están “todos los elementos de la seguridad alimentaria, incluida la disponibilidad, accesibilidad y utilización de los alimentos, pero trasciende el concepto de seguridad alimentaria porque se hace hincapié en la rendición de cuentas. El enfoque basado en

mentación adecuada en cantidad, calidad, inocuidad, y que sea aceptada culturalmente) a un número creciente de personas, las cuales por diferentes razones no pueden acceder a éste, la sociedad y el Estado y en especial este último tiene una gran responsabilidad en esta situación.

Por lo tanto, las acciones del Estado expresadas en la profundización de la apertura económica en el marco de la globalización; la incapacidad del mercado de responder a las necesidades sociales; las nuevas responsabilidades y funciones de los gobiernos nacional, departamentales y locales; se convierten en el escenario donde las políticas públicas tendientes a afrontar la cuestión alimentaria deben ser repensadas, por supuesto, no como elección de un Estado u otro, es una responsabilidad pública, que además requiere un análisis del marco ambiental de forma transversal, dada la incidencia que tiene para los resultados integrales de la SAN.

Es necesario recalcar la forma como ha ido evolucionando la comprensión de este derecho a la alimentación, desde, las declaraciones y encuentros internacionales, hasta las diferentes normas constitucionales, legales y reglamentarias de orden nacional, departamentales y locales. Este entonces, ha

quedado explícito de varias maneras y donde el Estado colombiano asume las responsabilidades como parte de sus acuerdos internacionales.

Primero, en la Declaración Universal de los Derechos Humanos de la segunda posguerra del siglo XX, que considera, en su artículo 25: *“Toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar, y en especial la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios”*.

Segundo, con el Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales de 1966, donde los Estados firmantes entran a reconocer “el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado... incluso alimentación” (artículo 11), y por lo tanto, se comprometen a tomar las medidas necesarias para que la población de sus respectivos países tengan acceso a realizar este derecho.

Tercera, para 1979, la OMS y UNICEF, consideraron necesario para proteger a los lactantes, plantear reglas y por tanto, “establecer un código para controlar las prácticas inadecuadas de comercialización de sucedáneos⁴ de la leche materna y alimentos infantiles, razón por la cual en

los derechos hace hincapié en el hecho de que progresar para reducir el porcentaje de personas hambrientas constituye una obligación jurídica, no solamente una preferencia o una elección” (Ziegler Jean, 2002); por tanto, ahora, éste cambio en la obligación centra la discusión sobre la seguridad alimentaria en el terreno imperativo de las políticas públicas, hacia la solución de un problema de ética humana.

⁴ Sucédáneos de la leche materna: todos aquellos productos nacionales o extranjeros, procesados, manufacturados o industrializados, que por sus características, publici-

1981 publica el Código Internacional de Comercialización de Sucedáneos de la Leche Materna (CIC), que regula estas actividades en el ámbito mundial”⁵.

Cuarto, en la dinámica de la ausencia de alimentos, los primeros afectados de la población son los niños, por consiguiente, en 1989, la Convención Mundial sobre los Derechos del Niño, asumió un compromiso para “*combatir las enfermedades y la malnutrición mediante el suministro de alimentos nutritivos y adecuados*”.

Quinto la Cumbre Mundial de la Infancia, estableció unas metas, las cuales apuntaban a mejorar la salud y la calidad de vida de niños, jóvenes, conjuntamente con la mujer gestante y lactante.

Sexto en 1992 la Conferencia Internacional de Nutrición, concretó los compromisos internacionales para los países participantes, con metas regionales, buscando mejorar la situación nutricional.

Séptimo, 1996, en Roma la Cumbre Mundial de la Alimentación, ratifica, “Nosotros jefes de Estado y de Gobierno...reafirmamos el derecho de toda persona a tener acceso a los alimentos sanos y nutritivos, en consonancia con el derecho a una alimenta-

ción apropiada y con el derecho fundamental de toda persona a no padecer hambre”.

Octavo; 1999, “el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales define el derecho a una alimentación adecuada estableciendo que este derecho se ejerce “cuando todo hombre, mujer, niño o niña, ya sea solo o en común con otros, tiene acceso físico y económico, en todo momento, a la alimentación adecuada y a los medios para obtenerla” (Observación General número 12)”⁶. Bajo estos compromisos se entiende que para poder ejercer este derecho a la alimentación, es necesario tener en cuenta: la disponibilidad, el acceso, económico y en infraestructura y por último su aceptación cultural por parte de la población.

La ratificación de muchos de estos compromisos internacionales se han venido asumiendo por parte del Estado colombiano, en los diferentes niveles y estructuras del gobierno; por un lado, en la nueva constitución se adoptan una serie de articulados que de manera diferente asumen estos compromisos, por ejemplo el artículo 44 dice: “son derechos fundamentales de los niños: la vida, la integridad física, la salud y la alimentación equilibrada”; pero también otros artículos como el

dad o promoción comercial, tengan por objeto cumplir total o parcialmente la función de la leche materna en niños o niñas menores de dos años, sean adecuados o no para éste fin.

⁵ Plan de Alimentación y Nutrición del Distrito Capital, 1999-2003. Un Plan con Viabilidad Local. Pág. 21

⁶ M^a Teresa de Febrer, Agencia de Información Solidaria. 17 de noviembre de 2004. Pág. 2

65, el cual determina la protección especial del Estado para la producción, la investigación y transferencia de tecnología para los alimentos.

Por otro lado, en aplicación de las anteriores disposiciones se han venido implementando en el país, programas y proyectos específicos de corto y mediano plazo, que de una u otra manera, han dado respuesta a la posibilidad de alcanzar realizar o no este derecho por parte de la población que lo necesita. Estos se gestionan desde diferentes niveles de gobierno y se ponen en marcha en distintos territorios; con acciones que en algunos casos se complementan, pero en otros se desarticulan, con las consecuencias directas por un lado sobre la población y por otro sobre las inversiones realizadas por el sector público.

Frente al desarrollo de este derecho nos encontramos con lo que llamamos el círculo vicioso del derecho a la alimentación, este círculo se presenta en la medida que las poblaciones afectadas por hambre física, son las que estructuralmente padecen de la ausencia de claras políticas públicas sociales y de los mecanismos de redistribución de ingresos, llevando a un círculo vicioso de pobreza-hambre-malnutrición-enfermedad, ausencia de recursos y limitación en el acceso a bienes, lo cual conlleva a políticas internacionales, nacionales, regionales y locales en función de atacar dicho círculo-problema, combinando en gran parte políticas sociales en acceso, a

los alimentos, y en salud con diversas acciones; sin embargo, las acciones llegan un poco tarde en la medida que parte de los problemas derivados de la ausencia de una alimentación adecuada genera problemas para los seres humanos, que se traducen en enfermedades estructurales para el resto de la vida, por consiguiente son enfermedades que no tienen reversa. “Casi una tercera parte del total de los niños de los países en desarrollo sufre un retraso del crecimiento y su estatura es muy inferior al promedio normal de los niños de su edad, lo que indica una subnutrición crónica. El retraso del crecimiento, al igual que el bajo peso al nacer, ha sido asociado a una mayor incidencia de enfermedades y fallecimientos, así como a una capacidad cognitiva más reducida, a una menor asistencia escolar durante la infancia y a una menor productividad e ingresos más bajos a lo largo de la vida en la etapa adulta. Cuando se produce un retraso del crecimiento durante los cinco primeros años de vida, los daños en el desarrollo físico y cognitivo del niño suelen ser irreversibles”⁷; entonces, las implicaciones para el resto de vida de estos individuos y para la sociedad son graves, en esta dirección se ataca un problema que busca curarse con salud pública cuando éste daño no tiene reparación.

Esto último presenta una incoherencia grave de la política pública, pues aunque allí se busquen soluciones, a veces estas se presentan de paliativo,

⁷ FAO 2004. “El estado de la inseguridad alimentaria en el mundo 2004... Ob. Cit. Pág 8

por tanto, es mejor iniciar las políticas públicas al inicio del ciclo, donde se orienten las acciones más que a la curación a la promoción y prevención, desde una estructura coordinada y una visión integral, con que el Estado debe cumplir con el derecho a la alimentación.

Por consiguiente, las repercusiones del hambre y la malnutrición sobre el ciclo de vida, deben tener presente, que las acciones, han de pasar por vincular, el derecho a la alimentación, integrado al de la salud, los cuales vinculan la política social de salud pública, de base preventiva, eje de la salud, en esta dirección, aplicar estos derechos permite que las personas tengan acceso, siempre a los alimentos para llevar una vida saludable y activa; ya que se encuentra que hoy, “se acepta ampliamente que la malnutrición en los países en desarrollo se debe al consumo insuficiente de proteínas y energía, que a menudo se asocia con enfermedades infecciosas”⁸. Lo cual sugiere que las políticas públicas en esta dirección deben ir en la dinámica de superar las acciones sobre hambre física, para integrarse también a nutrición y salud.

1.2 La soberanía alimentaria

Consideramos que aunque la soberanía como concepto esta referida al Estado nación, y por tanto, a la vin-

culación del país y sus reglas con el entorno internacional, este no solamente es un problema de manejo nacional, ya que en la discusión sobre la soberanía se deben tener en cuenta, los gobiernos subnacionales, así, los criterios que sobre seguridad alimentaria y soberanía, deben tener las políticas de SAN han de tener en cuenta la nueva situación local, municipal, distrital, departamental regional y nacional. Este es uno de los aspectos que más conflicto genera entre las políticas públicas en los diferentes niveles de gobierno. Creemos en este sentido, que se debe construir una política de Estado que retome los elementos generales de la soberanía y se construyan los instrumentos estratégicos aplicados a la misma como parte de una política de seguridad nacional.

El principio que entendemos sobre la Soberanía Alimentaria, es aquel que da la posibilidad real a los países para producir de manera autónoma los bienes agroalimentarios que su población demanda, decidiendo el qué, el cómo, y el dónde se deben producir los alimentos que demanda su población, lo cual implica, un acuerdo nacional entre los diferentes actores que inciden en esta soberanía.

Si retomamos en Colombia las discusiones de seguridad alimentaria y soberanía, que fueron consideradas en el marco de la Asamblea Constituyente, y adoptadas por la Corte Constitucional en los siguientes términos: “el

⁸ LATHAM Michael C. 2002. “Nutrición Humana en el Mundo en Desarrollo”. FAO Roma pág. 16

grado de garantía que debe tener toda población, de poder disponer y tener acceso oportuno y permanente a los alimentos que cubran sus requerimientos nutricionales, tratando de reducir la dependencia externa y tomando en consideración la conservación y equilibrio del ecosistema para beneficio de las generaciones futuras”⁹, se considera que esta es una idea estratégica para el impulso al desarrollo territorial, cuya aplicación debe variar en función de cada uno de los territorios, bajo los tres componentes centrales: requerimientos nutricionales, disminución de la dependencia externa, y conservar el equilibrio del ecosistema.

Se requiere entonces, pensar y discutir las propuestas actuales sobre el comercio internacional, que no nos pase lo de mediados del siglo XIX con el principio de la especialización a partir de las ventajas comparativas; ver las condiciones de los países en su conjunto resolviendo la cuestión alimentaria a partir de sus recursos utilizados productivamente, y no a partir solamente de las necesidades de los negocios; en esta dirección es necesario entonces, la promoción de diferentes formas de producción y de productos alimenticios regiolocales como una de las formas de resistencia a la homogenización que la globalización de las multinacionales buscan; “darle prioridad a la producción de subsistencia y culturalmente apropiada de alimentos sanos, nutritivos, de buena

calidad y a precios razonables, para el mercado interno y los mercados subregionales y regionales. La liberalización actual del comercio, que deja en mano de las fuerzas del mercado y poderosas empresas transnacionales las decisiones acerca de qué y cómo se producen y se comercializan los alimentos, no pueden dar cumplimiento a estas metas sociales”¹⁰, esta situación exige nuevas relaciones y condicionamientos que se desarrollan desde niveles de organización de los gobiernos y la sociedades locales y regionales, en aplicación de políticas de Estado que tengan en cuenta criterios sociales de largo plazo y no solamente de las cuestiones comerciales.

Por lo tanto, consideramos el criterio de soberanía alimentaria emitido por el foro mundial sobre soberanía alimentaria de la Habana 2001, el cual es significativo y estratégico para diseñar una política pública en seguridad alimentaria nutricional.

“La soberanía alimentaria es la vía para erradicar el hambre y la malnutrición y garantizar la seguridad alimentaria duradera, sustentable para todos los pueblos. Entendemos por soberanía alimentaria el derecho de los pueblos a definir sus propias políticas y estrategias sustentables de producción, distribución y consumo de alimentos que garanticen el derecho a la alimentación para toda la población...La soberanía alimentaria implica el reconocimiento a la multiétnicidad de las naciones y el

⁹ Ver Sentencia C-678 de 1998.

¹⁰ NANSEN Karin 2002. “Nuestro Mundo No Esta En Venta... Ob. Cit. Pág 20

reconocimiento y valoración de las entidades de los pueblos originarios. Esto implica además el reconocimiento al control autónomo de sus territorios, recursos naturales, sistemas de producción y gestión del espacio rural, semillas, conocimientos y formas organizativas... La soberanía alimentaria implica, además, la garantía al acceso a una alimentación sana y suficiente para todas las personas, principalmente para los sectores más vulnerables, como obligación ineludible de los Estados Nacionales y el ejercicio pleno de los derechos de la ciudadanía^{§11}

Una política pública para SAN pasa por el Estado para que haya soberanía alimentaria, aún más, en las condiciones de globalización hoy, donde las relaciones entre lo global, lo regional, lo nacional y lo local exigen nuevas autonomías para los territorios, en función de sus poblaciones vulnerables y por encima de los negocios de las transnacionales.

1.3 La cadena alimentaria

Para este punto es necesario entender en general la cadena alimentaria, como los procesos de trabajo dentro de una línea para producir alimentos, y que muestran los pasos que van desde la producción primaria, la industrial, las formas de distribución y el consu-

midor final. En la evolución de los temas de seguridad alimentaria, la metodología de la cadena alimentaria, no solamente nos permiten ver las lógicas económicas, sociales y culturales sobre su evolución, sino que además, dentro del desarrollo e introducción de los controles necesarios de los alimentos en función de tener alimentos inocuos, controles que en principio se realizaban sobre los alimentos agroindustriales, y otras acciones en almacenamiento y distribución, hoy desde las políticas europeas y su libro Blanco de la Seguridad Alimentaria, considerándose que las nuevas medidas, y controles para la inocuidad “lleven a extender al origen de la cadena, hacia atrás, la exigencia de la higiene y la seguridad”¹²; por tanto, el sector primario también tiene que apuntarles a una producción cada vez más limpia y con buenas capacidades de nutrición.

También se requiere tener en cuenta que el IICA, considera importante el concepto de la cadena alimentaria y el Diálogo para la Acción, como los elementos que permiten estratégicamente una mejor competitividad en la agricultura; entendiendo la cadena como “la conformación de espacios de discusión y diálogo formales y permanentes —con participación de representantes de los

[§] La negrilla nuestra.

¹¹ Foro Mundial de la Habana 2001. “Declaración Final sobre Soberanía Alimentaria”. Publicado en: “Con la Comida no se Juega Transgénico Vs. Soberanía Alimentaria”. FICA Bogotá 2002. Pág. 183 y ss.

¹² Neira González María, Presidenta de la Agencia Española de Seguridad Alimentaria. Ministerio de Sanidad y Consumo. 2003. “En qué dirección va la seguridad alimentaria”. Revista de salud Pública No. 3 ,ayo-junio de 2003. Pág. 310

actores de los distintos eslabones y del gobierno mismo—, donde se definan políticas y acciones específicas para fortalecer la competitividad y donde los actores puedan coordinarse mejor”¹³.

Con estos elementos, requerimos antes de entrar en las características de la cadena alimentaria, entender la forma de integración de los diferentes sectores a partir de las cadenas productivas, las cuales son “definidas a nivel del proceso de trabajo, como un conjunto de operaciones de producción encadenadas linealmente por relaciones de insumo-producto (unas proveen insumos necesarios para la producción realizada en otras). Estas operaciones, compuestas cada una por una o varias unidades técnicas de trabajo (plantas industriales, establecimientos comerciales, explotaciones agrarias), se distinguen entre sí no sólo por el tipo de transformación o función que cumplen sino también por su relativa autonomía de organización del trabajo”¹⁴; la forma que tomen las cadenas productivas dependen del tipo de vínculo que tienen los diferentes procesos de trabajo en cada una de las partes de la cadena, y “pueden ser vistas como un proceso complejo de trabajo, con mediaciones mercantiles internas, donde las tareas de una y otra operación están en una relación de in-

terdependencia técnica. Por extensión, estas cadenas pueden incluir las operaciones de circulación material”¹⁵; la forma como opera cada cadena productiva es el eje central de los procesos agroalimentarios y se reflejan a través de la cadena alimentaria, la cual es compuesta por varias cadenas productivas, con diferentes niveles de complejización en su desarrollo y diversas condiciones, sociales, técnicas, políticas, ambientales y de organización gremial o con ciertos niveles de asociatividad, presentadas tanto en el orden de producción, transformación, distribución, y consumo; en gran medida, en este punto se encuentra la base de las caracterizaciones regio-locales, en cada zona que está vinculada a los centros dinamizadores.

El vínculo de cadena alimentaria y desarrollo local, este tipo de vínculo entre cadena alimentaria y desarrollo local, se encuentra mediado por las condiciones que presentan las cadenas productivas asentadas en cada uno de los territorios, hasta donde los valores agregados se presentan en lo local y hasta donde en lo regional y/o nacional, que parte de la cadena se integra y cuáles son las posibilidades de impulso de parte de las políticas públicas que promueven acciones de desarrollo sobre la base de la alimen-

¹³ Hernández Julio, Herrera Danilo, 2003. “Cadenas alimentarias Políticas para la Competitividad”, *COMUNICA*, Edición número 3 II Etapa. Julio – Septiembre de 2003. Pág. 17.

¹⁴ Coraggio José Luis, 2004. “La gente o el capital. Desarrollo Local y economía del trabajo” Editorial Espacio Buenos Aires Argentina. Pág. 39.

¹⁵ Coraggio José Luis, 2004. “La gente o el capital. Desarrollo Local y economía del trabajo” Editorial Espacio Buenos Aires Argentina. Pág. 39

tación y nutrición, donde hay niveles de autonomía territorial que permitan ver fortalezas para su desarrollo, lo cual supone determinar las capacidades e influencias regiolocales internas y externas, tipo de tecnologías utilizadas y potencialmente utilizables, estructura económica de la cadena, formas de organización social y económica; por tanto, estos diferentes elementos analizados al interior de cada uno de los territorios caracteriza el tipo de región en que se encuentra inserta parte o toda la cadena productiva alimentaria; lo cual exige entonces una análisis por tipo de producto de la cadena alimentaria.

Por tanto, la cadena alimentaria se convierte en la forma como se da cuerpo total al proceso alimentario, de allí que para acercarse a la política pública de tipo alimentario, se requiere tener en cuenta el carácter sistémico de la cadena alimentaria vinculada no solo con los procesos económicos, políticos, sociales, ambientales y de salud pública, sino a la forma en que cada instancia de gobierno tiene incidencia, sobre las particularidades de cada espacio de gobierno y de territorio.

El punto de la cadena alimentaria es necesario aclararlo en la medida que en las últimas décadas se analiza el tema alimentario desde un punto de vista sectorial más que integral y con un vínculo especial a la política agrícola. Por consiguiente, desagregar las fases centrales de la cadena alimentaria: la disponibilidad, el acceso y el uso y utilidad, nos permiten ubicar cada fase del eslabón con sus

particularidades pero también permite ver el conjunto de la cadena, lo que implica ver los procesos de cada parte de la cadena de una forma separada.

Por supuesto requiere este análisis un acercamiento a algunas de las cadenas alimentarias que se han conformado en el país.

1.3.1 Disponibilidad y estabilidad

Por disponibilidad y estabilidad se entiende la oferta general y constante de alimentos variados y suficientes que están en capacidad de suplir las demandas que tiene una sociedad, una nación, una ciudad, una localidad, un territorio definido o una población en todos los momentos; por tanto, estos dos conceptos son complementarios para atender la oferta de alimentos como muestra el gráfico número 1.

Sin embargo, la disponibilidad al determinar la oferta de alimentos para una población en ciertos momentos, debe responder ampliamente las siguientes preguntas, sobre los elementos específicos de la seguridad alimentaria nutricional como son: ¿que tipo de alimentos se producen?, ¿cuáles son las calidades nutricionales de los mismos?, ¿quién los produce?, ¿donde se produce?, ¿Cuántos alimentos y cada cuanto se producen?, ¿Cuál es la tecnología usada?, ¿Qué políticas públicas y que entidades determinan las calidades y los controles en la producción de alimentos?, las respuestas, nos da pautas para determinar donde pueden encontrarse problemas generales relevantes a solucionar; y nos permite determinar la política pública.

La revisión de documentos FAO, muestra una evolución del concepto: “una disponibilidad suficiente de alimentos significa que, por término medio, habrá que disponer de suficientes suministros alimentarios para cubrir las necesidades del consumo”¹⁶; hasta acá la FAO vincula el concepto fundamentalmente a la capacidad de ofertar alimentos, sin pensar quienes lo resuelven y como; además, no tenía en cuenta aspectos como calidad, variedad y nutrición.

Sin embargo, la evolución de los criterios fueron argumentando el pensamiento de la FAO, sobre la disponibilidad de alimentos y la seguridad alimentaria, con cambios que contribuyen de manera sustancial en los diseños de una política pública en seguridad alimentaria nutricional, y en este sentido para su aplicación se debe tener en cuenta según la FAO, un diagnóstico que considere sobre la disponibilidad u oferta alimentaria los siguientes cinco puntos: “ i) suficiente para satisfacer la demanda efectiva y las necesidades básicas de quienes carecen de poder adquisitivo para expresarlas en demanda de mercado; ii) estable en lo que ha magnitud de las fluctuaciones de la oferta en el tiempo se refiere; iii) autónoma a niveles política y económicamente aceptables de

dependencia; iv) sustentable en relación a la capacidad de asegurar en el tiempo las condiciones anteriores, evitando el deterioro de los recursos renovables y no renovables; y v) inocuo en términos de su incidencia sobre la salud de la población.”¹⁷ Con esta versión amplía la concepción de seguridad alimentaria, vinculando la disponibilidad, con otros elementos que determinan que esta no es solamente la oferta de alimentos en cualquier tipo de condiciones, sino que, debe ser estable, sustentable, autónoma e inocua y además tener la oferta suficiente incluso para los que no tienen acceso por la vía del mercado.

Por su parte el concepto estabilidad necesario, para la seguridad alimentaria nutricional, está determinado por los comportamientos cíclicos de producción de alimentos; y estos ciclos en los bienes alimenticios de origen agropecuario son diferentes: corto, mediano y largo; y se orientan principalmente por la función que cumplen los precios en cada caso, para la FAO, “la estabilidad se refiere a reducir al mínimo la probabilidad de que, en años o temporadas difíciles, el consumo de alimentos pueda descender por debajo de las necesidades de consumo”¹⁸, lo cual está determinado por diferentes variables de orden econó-

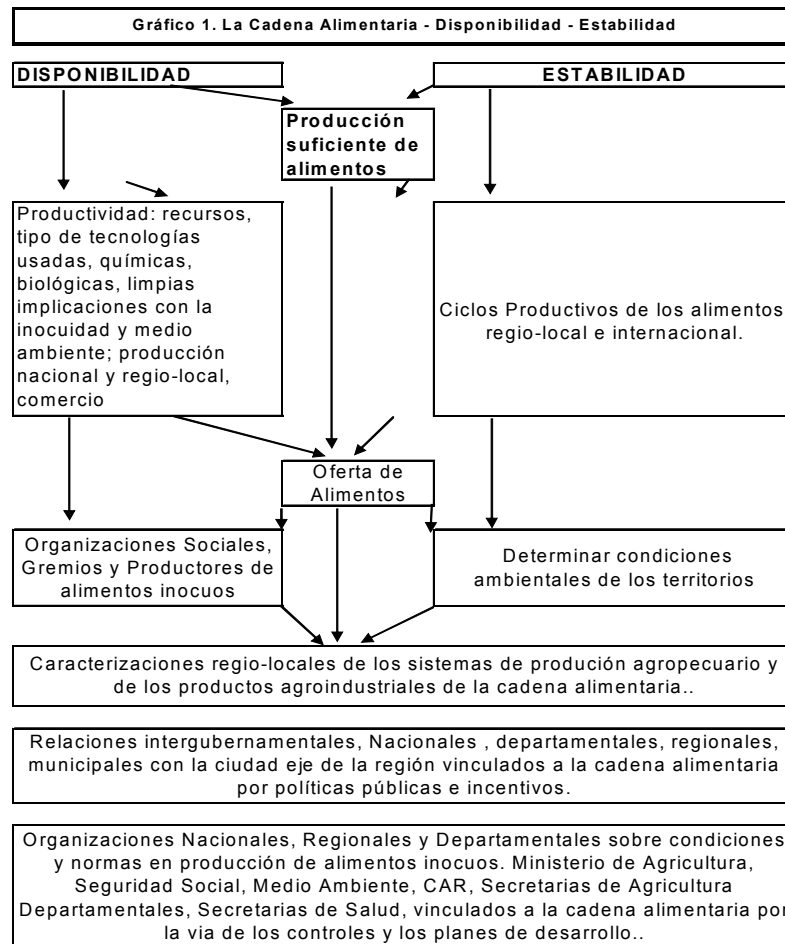
¹⁶ FAO 1996. “La alimentación y el comercio internacional”. Vol. 3 Documentos Técnicos de Referencia Cumbre Mundial Sobre la Alimentación, documento # 12, pág 7

¹⁷ Morón C.; Schejtman A. Situación de la Seguridad Alimentaria en América Latina. En: Universidad de Chile - FAO. 1997. Producción y manejo de datos de composición química de alimentos en nutrición. Santiago, Chile. Pág. 30

¹⁸ FAO 1996. “La alimentación y el comercio internacional”. Vol. 3 Documentos Técnicos de Referencia Cumbre Mundial Sobre la Alimentación, documento # 12, pág 7

mico referidas a las posibilidades del crecimiento económico; la generación de empleo y de ingresos; al comportamiento de los flujos internacionales financieros y de bienes; las dinámicas que se presentan sobre inversión so-

cial en el orden nacional, regional y local; y a los vínculos que se presentan con el medio ambiente a partir de la sostenibilidad de recursos naturales y genéticos y a las eventualidades climáticas..



Por consiguiente el desarrollo de estas dos variables como se muestra

en el gráfico número 1, esta determinado por las condiciones sociales, am-

bientales, políticas, organizativas y económicas de producción en cada uno de los territorios, lo cual exige en cada caso una caracterización regional que identifique problemas y soluciones en función de las políticas públicas integrales en lo gubernamental y en lo cotidiano, de los que se encuentran vinculados con todos estos procesos de disponibilidad y estabilidad en cada uno de los territorios.

1.3.2 Acceso

El acceso nos lleva a resolver las siguientes preguntas: ¿Quién distribuye los alimentos?, ¿En qué condiciones los distribuye?, ¿Cómo es la forma de almacenamiento de alimentos en las zonas urbanas y rurales?, ¿Cómo, dónde y quién controla los procesos de distribución?, ¿Quiénes consumen alimentos y cómo acceden a ellos?

Por acceso, entendemos la posibilidad que tiene una población para adquirir los diferentes alimentos, y para su adquisición necesita resolver dos situaciones: primera, la que tiene que ver con las condiciones de infraestructura básica para la distribución de los alimentos, tanto de tipo urbano como rural, y por supuesto esto exige unas condiciones específicas de orden técnico de acuerdo a los bienes alimenticios a transportar y almacenar, además, de los requisitos higiénico sanitarios necesarios en cada caso de la distribución, sea de manera directa para los consumidores finales o de manera indirecta a través de la red de restaurantes y sitios de comidas de los consumidores; también es necesario en-

tender los diversos canales que se presentan para abastecer los diferentes espacios de un territorio, tanto desde el sitio de producción hasta el sitio de abastecimiento general y de allí a los abastos más de tipo local y barrial de los centros de consumo; por tanto, esta parte del acceso se observa en el gráfico número dos, en la parte A.

La segunda, esta referida a la capacidad que tienen las personas y las familias de poder adquirir los alimentos necesarios para su vida diaria, durante toda la vida, lo cual debe incluir unos conocimientos sobre los tipos de alimentos mínimos necesarios, de acuerdo a la ubicación dentro del núcleo familiar, y que en gran medida están mediados por elementos culturales que tiene cada una de las poblaciones de los ejes dinamizadores, por su distribución del ingreso, por los niveles de empleo y pobreza, en fin, por la capacidad individual y familiar de acceder a los alimentos como se resalta en la parte B del gráfico número 2. Sea que este acceso se haga por la vía del ingreso, de los subsidios de diferente orden o del trueque, en cualquiera de los casos se requiere un impulso fuerte a las dinámicas de organización social de las poblaciones.

El análisis sobre la inseguridad alimentaria encuentra en la fase de acceso, una discusión sobre cómo resolver esta fase, cuya salida es central en el diseño de las políticas públicas; ya que la acción es diferente si se parte del principio al acceso como demanda alimentaria o necesidad alimentaria, en cada caso las acciones de parte del Es-

tado variarán en una dirección u otra, de allí las observaciones que sobre este punto enfrenta la visión de la FAO: “El acceso a la alimentación, para la FAO, es el acceso al alimento ‘comercializado’. Si tratamos el problema del hambre en términos de mercado es más evidente que cuanto más pobre se es (en términos de ingresos), más dificultad existe para nutrirse diariamente, y más dependiente se estará de las fluctuaciones de los precios de los alimentos en el mercado. Ya no estaremos hablando de *necesidades* alimentarias sino de *demandas* alimentarias”¹⁹; consideramos que la opción de necesidades como parte del análisis permite una mejor cobertura para el análisis de la problemática de acceso.

1.3.3 *Uso y Utilidad*

Este punto está referido al consumo de alimentos en la ciudad y tiene en cuenta las formas de consumo individual, familiar, colectivo y comunitario. En gran parte este punto muestra los tipos de alimentos a consumir, la capacidad nutritiva de los mismos, los hábitos alimenticios de la población donde en gran parte influyen: por un lado las culturas regionales, locales, familiares y sus vínculos con las dinámicas globalizadoras impulsadas por la revolución de la información; por otra parte, la formación educativa, y la

estructura de salud de la población de manera general, familiar e individual. Lo cual muestra una situación externa de los individuos, las familias y otra situación particular de cada uno de los individuos desde el ángulo especialmente físico determinados además por su situación dentro de la familia y de la sociedad.

Acá hay que tener en cuenta las condiciones biológicas, y proteico-calóricas de las personas como individuos como familia, y como grupo social y cultural, en la medida que esto permite claramente determinar el norte de la política pública la cual combina las acciones de acceso con las de uso y utilidad.

Por tanto, las dos observaciones sobre los problemas a tener presentes, consideradas por Schejtman son necesarias para cualquier diseño de política en función de la población objetivo y en riesgo estas son: “Los problemas de vulnerabilidad biológica de grupos específicos (mujeres embarazadas, nodrizas, niños en edad preescolar, etc.) o la falta de micronutrientes en regiones o grupos sociales determinados (yodo, Vitamina A), y los problemas de insuficiencia calórico-proteica derivados de la falta de derechos de acceso alimentario”²⁰; puntos esenciales para la parte que toca con el uso y utilidad

¹⁹ Toro S. Francisco J., Gagliardini Giuliaserena. 2006. “La seguridad Alimentaria y la FAO: Una Revisión Crítica de los Informes sobre el Estado Mundial de la Agricultura y la Alimentación”. Revista Bibliográfica de Geografía y Ciencias Sociales, Serie documental de Geo-crítica, Universidad de Barcelona. Vol. XI, No. 637, 5 de marzo de 2006. Pág 15.

²⁰ Schejtman Alexander, 1994. “Economía Política de los Sistemas Alimentarios en América Latina”; Oficina Regional de la FAO para América Latina y el Caribe Divi-

de los alimentos en la cadena alimentaria.

Con esta fase se cierra el último eslabón de la cadena alimentaria, la cual requiere una visión de conjunto si queremos incidir en la política pública de seguridad alimentaria y nutricional.

La gran conclusión dentro de este proceso de ubicación de la cadena alimentaria de una manera integrada con todos sus componentes de la misma, es la considerada por la FAO y que insiste en la necesidad de su adopción:

“un marco basado en la cadena alimentaria va más allá de garantizar la inocuidad de los alimentos. Asimismo, ofrece de manera más general a la agricultura y a los sistemas de inocuidad de los alimentos un enfoque desde el punto de vista de los consumidores, lo cual supone posibles cambios en el futuro en los sectores relacionados con la agricultura en numerosos países. Por ejemplo, la posibilidad de incorporar aspectos nutricionales en el origen de los alimentos puede plantear problemas a los sistemas de producción. Tal vez los agricultores necesitan también adoptar nuevas decisiones en los planos tecnológico y agrícola para satisfacer las demandas de un régimen saludable e inocuo como consecuencia de los nuevos reglamentos y normas, los cambios de los hábitos mundiales de consumo, el mayor acceso a los mercados y las oportunidades que

brindan las actividades de valor añadido así como en respuesta a las preocupaciones crecientes por la sostenibilidad de los sistemas agrícolas vigentes”²¹.

1.4 Salud, alimentación y nutrición

Una política pública en Seguridad Alimentaria Nutricional, que no tenga en cuenta la relación entre salud y alimentación, y, sus implicaciones sobre el desarrollo de las personas a lo largo de la vida, incluyendo costos para estas y para la sociedad; desconoce la necesidad de esta integrar esta relación como eje de la SAN, buscando solamente acciones curativas para males irremediables, y no de tipo preventivo, ya que, diferentes estudios muestran que por, “Cada niño que sufre un retraso en su desarrollo físico o cognitivo debido al hambre y la malnutrición corre el riesgo de perder entre el 5 y el 10 por ciento de sus ingresos a lo largo de toda su vida. A escala mundial, cada año en que el hambre se mantiene en los niveles actuales está causando muertes y minusvalías que supondrán un coste para la productividad futura de los países en desarrollo, de un valor actual neto igual o superior a los 500 000 millones de dólares”²². Esta síntesis y

sión Agrícola Conjunta FAO/CEPAL. Santiago de Chile. Pág 194.

²¹ FAO 2003. “Estrategia de la FAO relativa al enfoque de calidad e inocuidad de los alimentos basado en la cadena alimentaria... Ob. Cit.

²² La negrilla es nuestra.

²² FAO 2004. “El estado de la inseguridad alimentaria en el mundo 2004 Seguimiento de los avances en la consecución de los objetivos de la Cumbre Mundial sobre Alimentación y de los Objetivos de desarrollo del Milenio”. FAO Italia 2004. Pág. 5

cuantificación destaca los efectos sobre el conjunto de la sociedad, de las economías, de las familias y de los individuos, y lo que representa la desnutrición en diferentes edades y momentos de la vida, de allí que se requiera una identificación en cierto detalle sobre la población donde se busca intervenir con el fin de prever estas situaciones, mitigarlas y en el mediano plazo eliminarlas.

A quienes mayormente afecta el hambre es a la población infantil, adolescentes, mujeres y adultos mayores, con efectos irreversibles en el caso de los recién nacidos; “desde el momento de su nacimiento, la balanza se inclina en su contra. Los lactantes con bajo peso al nacer corren un riesgo mayor de morir durante sus primeros años de vida, de padecer un retraso en su crecimiento físico y cognitivo durante la infancia, de tener capacidades reducidas para trabajar y obtener ingresos en la etapa adulta y, si son mujeres, de dar a luz ellas también a recién nacidos con insuficiencia ponderal. En comparación con los lactantes normales, el riesgo de fallecimientos neonatales es cuatro veces mayor en los lactantes que pesan menos de 2,5 kilogramos al nacer y 18 veces mayor en los que pesan menos de 2 kilogramos. Los lactantes con bajo peso al nacer también sufren tasas notablemente más elevadas de

malnutrición y retraso del crecimiento en la etapa superior de la infancia y en la época adulta”²³. En este sentido, los problemas vinculados directamente con el hambre, no solo relacionan malnutrición y desnutrición, sino que, identifica prioridades en términos de futuros problemas generacionales, y por tanto, nuestras responsabilidades ante las generaciones futuras sobre las previsiones de hoy.

También hay que tener en cuenta las capacidades nutricionales de los alimentos, como parte de la SAN, determinadas por la combinación de varios elementos: y que la ciencia de la alimentación encuentra leyes que determinan relaciones entre alimentos y nutrición, considerando el organismo humano como flujo constante de materia: “la alimentación debe cubrir con plena eficiencia el conjunto de necesidades nutricionales impuestas por este flujo permanente del organismo humano”²⁴; bajo esta lógica construye leyes que funcionan de forma integral: una, la de cantidad, “la cantidad de la alimentación debe ser suficiente para cubrir las exigencias calóricas del organismo y mantener el equilibrio de su balance”; dos, la de la calidad, “el régimen alimenticio debe ser completo en su composición para ofrecer al organismo, que es una unidad indivisible, todas las sustancias que lo integran, cada una de ellas en la cantidad en que contribuye a

²³ FAO 2004. “El estado de la inseguridad alimentaria en el mundo 2004... Ob. Cit. Pág 8

²⁴ VARGAS OVIEDO Wenceslao 1991. “Fundamentos de Ciencia Alimentaria”. Fundación para la Investigación Interdisciplinaria y la Docencia – Universidad Nacional de Colombia Bogotá. Pág. 46

dicha integración”; tres, la de equilibrio o armonía, “Las cantidades de principios nutritivos que integran los alimentos deben guardar entre sí una proporción determinada”; y cuarta la de adecuación, “el régimen alimenticio debe estar supeditado al organismo que lo consume”²⁵

Dado que la capacidad nutricional, analiza la forma como se consumen los diversos alimentos, su importancia debe estar presente para los diseños de políticas públicas de SAN con particular detalle en la fase de uso y utilidad, ya que no solo funciona de forma individual también es social y colectiva y no solo debe tenerse en cuenta los procesos de disponibilidad, estabilidad y acceso.

Estas circunstancias exigen entonces para su conocimiento, dinámicas de capacitación sobre la forma de acceder a una nutrición tener una nutrición adecuada, en particular para las poblaciones más vulnerables, teniendo en cuenta lo planteado por Lowenberg, “Todas las personas requieren los mismos nutrientes a lo largo de la vida, pero en cantidades que para cada individuo varían de acuerdo con la edad, el ritmo de crecimiento, el sexo, tamaño corporal, peso, actividad, estado de salud y condiciones climáticas en que él habita”²⁶; criterio base que nos determina necesidades de alimentos en función de poblacio-

nes específicas, y por tanto, nos coloca sobre el piso de la política pública de SAN, de acuerdo a cada zona, sociedad, cultura, familia e individuo, lo que implica combinar políticas generales con particulares o nacionales con regionales y locales.

En la anterior dirección la FAO²⁷ considera cuatro puntos centrales como ejes para efectos del diseño políticas públicas: uno, **disfrute comiendo alimentos variados**, considerando la importancia de “reconocer las ventajas de seguir una dieta variada en la que se combinan diversos alimentos de distintos grupos de productos alimenticios, especialmente teniendo en cuenta el conocimiento incompleto que todavía se tiene de las necesidades nutricionales, las interacciones de los nutrientes y no nutrientes y la relación entre la alimentación y la salud”; dos, **coma lo suficiente** para cubrir sus necesidades, en este punto resalta la necesidad de tener presentes “las necesidades nutricionales cambiantes a lo largo del ciclo vital, ocupándose de necesidades energéticas y de nutrientes durante los períodos de mayor riesgo, embarazo, la lactancia, la infancia, las enfermedades o en edad avanzada; también al exceso de consumo y a los regímenes alimenticios desequilibrados; tres, **preserve la calidad e inocuidad de sus alimentos**, debido a que “los responsables de ofre-

²⁵ VARGAS OVIEDO Wenceslao 1991. “Fundamentos de Ciencia... Ob. Cit. Pág. 47 y ss.

²⁶ LOWENBERG, M. E. 1968. Food and man. J. Wiley and Sons New York. Citado por VARGAS OVIEDO Wenceslao 1991. “Fundamentos de Ciencia... Ob. Cit. Pág. 34

cer orientaciones sobre la alimentación pasan por alto este aspecto”; cuatro, **manténgase activo y en forma**, “muchas de las enfermedades crónicas relacionadas con la alimentación están estrechamente vinculadas a las pautas de actividad”. Así la FAO, tiene en cuenta los componentes que deben adoptarse en cualquier tipo de política pública que tenga como centro la seguridad alimentaria y la salud, entendiendo la incidencia de la capacidad nutricional sobre el desarrollo de una sociedad, “La desnutrición redundará en pérdidas de productividad importantes, por ejemplo a causa de las tasas elevadas de morbilidad y trastornos del desarrollo cognoscitivo”²⁸, por tanto, la combinación de alimentos con una sana y buena capacidad nutricional, contribuyen a mejorar los vínculos entre trabajo y salud, en cuanto estos, tienen implicaciones fundamentales sobre los procesos de crecimiento económico y desarrollo territorial.

1.5 Desarrollo regio-local

En este aspecto se pretende orientar el trabajo desde la perspectiva del

desarrollo territorial vinculado a la definición de Coraggio²⁹, quién busca caracterizar, “los complejos territoriales en el contexto de los subsistemas de producción y circulación”; lo cual hace concreción en la “regionalización de las relaciones sociales”; y parte de “establecer las mediaciones económicas entre la totalidad social y las formas espaciales”, bajo dos niveles de análisis: primero, caracterizando “los *subsistemas de relaciones de producción y circulación*, y en el cual se determinan posiciones, funciones o papeles definidos por la necesaria inserción en esas relaciones de agentes o grupos económicos particularizados, y se establecen los flujos y principales relaciones agregadas entre tales agrupamientos”³⁰.

Segundo, los niveles de concreción, acá, “se recortan los *complejos de articulación*, donde los agentes sociales entran en relaciones particulares, y donde pueden especificarse las determinaciones físico-técnicas de los elementos involucrados en tales relaciones, condición para concretar la cuestión de la espacialidad.”, la referencia en este segundo nivel son los

²⁷ FAO. Estos puntos fueron tomados de: Food, Nutrition and Agriculture No. 16 Nutrition education for the public.

²⁸ FAO. 1996. Cumbre Mundial sobre la Alimentación. Documento técnico No 5...Ob. Cit. Pág 22

²⁹ La principal obra que se pretende tener en cuenta de este autor es la referida a: CORAGGIO José Luis, 2004. “La gente o el capital. Desarrollo Local y economía del trabajo” Editorial Espacio Buenos Aires Argentina. Acá se encuentra una recopilación de diversos artículos referidos al desarrollo local y la economía del trabajo, los cuales fueron escritos entre 1982 y el 2003. Algunos de los cuales han sido revisados por el autor.

³⁰ CORAGGIO José Luis, 2004. “La gente o el capital. Desarrollo Local y economía del trabajo” Editorial Espacio Buenos Aires Argentina. Pág. 31

“agentes individualizados”, los cuales requieren “visualizarlos como agentes de múltiples estructuras, insertos en diversas relaciones de manera simultánea, y con comportamientos efectivamente determinados por el interés económico pero también por determinantes ideológicos, políticos, culturales”³¹; es en este nivel donde se considera la “regionalización de las relaciones sociales”, que permitan la caracterización de los “*complejos territoriales de producción y reproducción*”³²; esto significa por supuesto que la caracterización regiocal, para el caso de las regiones SAN, presentan características diferentes tanto en las dinámicas de identificación de sus relaciones sociales como en la determinación misma de la regionalización, lo cual implica varias regiones tipificadas de manera específica, así la expresión de las políticas públicas como acción del Estado, refleje intereses diferentes sobre las acciones en SAN.

La regionalización implica iniciar con una caracterización de los “*complejos territoriales de producción y reproducción*”, a partir de las concreciones sobre algunos mínimos como son: la capacidad de producción de productos alimentarios como parte de la cadena alimentaria, los cuales pueden servir de bienes finales de consumo, o materias primas para la agroindustria de alimentos; esto con-

lleva a definir las cadenas productivas al interior de cada región y su capacidad de incidir en los procesos regiocal de desarrollo a partir de las ofertas mínimas de alimentos, bajo las dinámicas del mercado, e integrando la aplicación de las políticas públicas, nacionales, regionales y locales que pueden incidir en las lógicas de producción y reproducción de cada una de las regiones específicas.

A partir de este análisis se evidencian una serie de cuestionamientos que mas que agotar la discusión permiten vislumbrar formas de aproximación y elementos que deben hacer parte de la conceptualización en torno a las políticas de SAN : Lo cual implica responder las siguientes preguntas:

¿Cuáles son los ingresos mínimos de la población en cada uno de los territorios que hacen parte de la cadena tanto en el nivel de la producción, como en el del consumo en especial en los ejes dinamizadores?;

¿Cuáles son las diferencias entre la producción nacional y el consumo nacional regional y local?

En su respuesta creemos es posible encontrar la parte central para orientar las políticas de desarrollo local y regional;

Esta situación por supuesto nos lleva a preguntarnos por los niveles de autonomía política administrativa local y regional y cual su incidencia

³¹ CORAGGIO José Luis, 2004. “La gente o el capital. Desarrollo Local y economía del trabajo” Editorial Espacio Buenos Aires Argentina. Pág. 32

³² Ibid. Pág. 32

que permita construir autonomía para el desarrollo regional.

Como integra los vínculos económicos al interior y exterior de los diferentes territorios, intereses y culturas, que sirven de base para las dinámicas de apropiación de los diferentes procesos que se generan al interior de la cadena alimentaria.

La combinación de los diferentes factores del desarrollo territorial, económicos, políticos, culturales, ambientales y sectoriales, vinculados e identificados en la forma como se entretienen y manejan las diversas relaciones interinstitucionales, políticas, organizativas, étnicas y culturas de los niveles de gobierno que construyen políticas públicas, son los elementos esenciales que nos permiten definir y acercarnos a la construcción de las regiones SAN para Colombia.

1.6 Cultura y SAN

La discusión sobre la cultura y los hábitos en el manejo de los alimentos tienen que ver con los cambios generados por los procesos de urbanización que se han presentado en el mundo, los cuales cambian los patrones de consumo de alimentos y los cuadros de morbilidad en cada uno de los países; los cambios de la cotidianidad, el sedentarismo, las nuevas dietas, conjuntamente con las lla-

madas comidas rápidas, además del control de las multinacionales productoras de alimentos para homogenizar las dietas, homogenizando los consumos a partir de la creación de culturas únicas de consumo, al crear necesidades a través de los medios de comunicación; por la cultura urbana; y en donde las condiciones de producción agrícolas diferentes son dejadas de lado en función de una dinámica exclusivamente extractivista, como es parte del caso del pacífico colombiano, donde la calidad y variedad de la ingesta se ha dejado porque, “la simplificación productiva, muchas veces por la dedicación casi exclusiva a las actividades extractivas, se ha traducido en una simplificación y pérdida de la calidad de la dieta”,-con la consiguiente- “pérdida de etnotécnicas, abandono de cultivariedades, sobreexplotación de ecosistemas y ruptura de la dinámica de cultivo e intercambio de productos a lo largo de las cuencas. En numerosos lugares las comunidades sufren el deterioro de su patrimonio natural silvestre y cultivado, en especial de los recursos biológicos necesarios para la alimentación y la supervivencia; es decir **se han afectado los sistemas comunitarios de seguridad alimentaria**”³³

La FAO y los expertos en nutrición han ubicado dos tendencias en el mundo de la globalización, que expre-

³³ ALZATE Oscar, LOPEZ Juan Diego, 2003. “Una estrategia de seguridad alimentaria para el pacífico colombiano desde la perspectiva de las comunidades” Red de desarrollo tecnológico y fortalecimiento institucional para la pequeña producción agropecuaria del pacífico colombiano. (Red de Seguridad Alimentaria) PRONATTA Proyecto DFID Colombia. Mimeo.

san los cambios de la ubicación espacial de las poblaciones; una, la **convergencia dietética** referida “a la creciente similitud de las dietas de todo el mundo; y se caracteriza por una mayor dependencia con respecto a un menor número de cereales básicos (el trigo y el arroz), así como por un mayor consumo de carne, productos lácteos, aceites comestibles, sal y azúcar, y un menor aporte de fibras dietéticas”³⁴; La segunda tendencia de **adaptación dietética**, “refleja el ritmo rápido y el apremio del tiempo en los tipos de vida urbana. En los hogares en los que ambos progenitores suelen recorrer grandes distancias para ir a trabajar y tienen horarios de trabajo muy largos, se consumen más comidas fuera de casa y se adquiere un mayor número de alimentos elaborados de marca”³⁵. Sin embargo, acá encontramos que los análisis realizados de una forma más crítica sobre este punto nos refieren que los informes de la FAO, tienen una intención que es “normalizar una dieta; hay una búsqueda de un tipo de alimentación universal e ideal, que asegure una óptima nutrición, y que a su vez sea la *dieta del desarrollo*, basada en un pequeño porcentaje de hidratos y una gran proporción relativa de proteínas y grasas animales”³⁶

Estas tendencias combinadas con cambios presentados en los procesos de producción y comercialización de alimentos, por la ubicación urbana de la población, que cambia lógicas culturales sobre la alimentación, observándose un “rápido aumento y la creciente concentración de los supermercados son dos de las causas y consecuencias más visibles de la transformación y consolidación de los sistemas alimentarios mundiales: desde la producción agrícola, pasando por el comercio, la elaboración y venta al por menor, hasta el consumo de alimentos. Estos cambios tienen profundas repercusiones en la seguridad alimentaria y en el bienestar nutricional de las personas situadas a ambos extremos de la cadena, desde los agricultores que deben adaptarse a los requisitos y normas impuestos por unos mercados en continua evolución hasta los consumidores de las zonas urbanas, que cada vez dependen más de los alimentos elaborados y de las comidas adquiridas en los puestos ambulantes y en los restaurantes de comida rápida”³⁷, condiciones que hay que analizar en función de la cadena alimentaria y sus repercusiones territoriales en cada caso, en unos tendrá que tocar controles en el uso de insumos y tipos de aguas para la producción; en otros

³⁴ FAO 2004. “El estado de la inseguridad alimentaria en el mundo 2004... Ob. Cit. Pág. 19

³⁵ FAO 2004. “El estado de la inseguridad alimentaria en el mundo 2004... Ob. Cit. Pág. 19

³⁶ TORO S. Francisco J., GAGLIARDINI Giuliaserena. 2006. “La seguridad Alimentaria y la FAO: Ob. Cit. Pág 10

³⁷ FAO 2004. “El estado de la inseguridad alimentaria en el mundo 2004... Ob. Cit. Pág. 19

casos, que en nuestra investigación estaría dado por lo que hemos llamados ejes dinamizadores, allí el control se convierte en centro de atención de la política pública de salud pública, en la fase de distribución y acceso.

Los cambios en los patrones culturales de alimentación por la urbanización en el mundo, ha implicado unos problemas de salud que han venido creciendo por el hecho de que “la gente consume una mayor cantidad de aceites, carne y productos lácteos y menos fibras dietéticas, así como más comidas rápidas y menos platos caseiros, muchos países en desarrollo se enfrentan actualmente a un doble reto: el hambre generalizada, por un lado, y el rápido aumento de la diabetes, de las enfermedades cardiovasculares y de otras enfermedades no transmisibles relacionadas con la alimentación, por el otro”³⁸. En esta dirección los cambios en los patrones culturales de los hábitos alimenticios se convierten para algunos sectores de la población, los que tienen acceso sin restricciones, como parte de los problemas de salud, a los cuales debe apuntar a solucionar una política de seguridad alimentaria nutricional integral; dada la tendencia hacia la homogenización de los procesos de producción de alimentos y del tipo de alimentos.

La cultura relacionada con la seguridad alimentaria nutricional debe tenerse en cuenta como parte impor-

tante de su política en la medida que su entendimiento para aplicar políticas públicas en salud pública es central, pues de este depende la aceptación de la población relacionada con alimentación y nutrición, en nuestro caso el Ministerio de Salud y el ICBF los consideran y asocian a otros fenómenos: “una serie de factores intervienen en la existencia y supervivencia de los hábitos y prácticas alimentarias: el medio geográfico determina, en su mayor parte el tipo de productos disponibles según el clima, la altura sobre el nivel del mar, la calidad de los suelos entre otros. Por su parte, las relaciones económicas estructuran la organización para la producción, los niveles de ingreso, la capacidad adquisitiva y los precios de los alimentos en el mercado entre otros factores. Todo ello en conjunto, puede determinar el consumo de ciertos alimentos”³⁹. Por tanto, los territorios determinan hábitos culturales alimenticios.

En el caso de los ejes dinamizadores, habría variedad de condiciones y culturas por ejemplo en la situación de Bogotá dada la diversidad cultural que allí se encuentra, expresando diversas culturas del país, lo cual implica una política y una estrategia, que combine políticas nutricionales bajo parámetros de diversidad cultural y étnica existentes en la ciudad.

En esta dirección es necesario resaltar que de las acciones que vincu-

³⁸ FAO 2004. “El estado de la inseguridad alimentaria en el mundo 2004... Ob. Cit. Pág. 23

³⁹ Ministerio de Salud- Instituto Colombiano de Bienestar Familiar. 2000. “Guías alimentarias para la población colombiana mayor de dos años”. Bogotá Pág. 42

lan la cultura para el diseño de las políticas públicas, un “factor que influye en los hábitos y creencias alimentarios, es la educación en nutrición, la cual ha sido utilizada durante varios años para mejorar el bienestar nutricional de la población colombiana, especialmente de los grupos más vulnerables. Los hábitos alimentarios son parte integrante de la cultura de la población y constituyen con la variabilidad, disponibilidad de alimentos y la capacidad adquisitiva, la base sobre la cual se fundamenta su estado nutricional”⁴⁰; por tanto, un punto central es poder entender las particularidades culturales de los ejes dinamizadores en la medida que es un determinante en el diseño de las políticas públicas de salud pública y SAN.

1.7 Políticas Públicas

Ubicar el desarrollo de las políticas públicas vinculadas a la SAN, requiere que tomemos de forma general una síntesis de la discusión que sobre políticas públicas están en la base con elementos teóricos, conceptuales y prácticos para su estudio, formulación, decisión, implementación, evaluación y comparación; bajo estos elementos consideramos que se debe tener presente como norma general que estas

“no es otra cosa que el estudio de la acción de las autoridades públicas en el seno de la sociedad ¿Qué producen quienes nos gobiernan, para lograr que resultados, a través de que medios?”⁴¹; o como expone Vargas Alejo, “la política pública como el conjunto de sucesivas iniciativas, decisiones y acciones del régimen político frente a situaciones socialmente problemáticas y que buscan la resolución de las mismas o llevarlas a niveles manejables”⁴²; aunque estos elementos generales significan un acercamiento a la política pública, en nuestro caso miramos varios elementos de esta acción de la autoridad pública frente a una situación social problemática, que además, tiene que ver con las diversas fases de la cadena alimentaria, y por consiguiente, con diferentes niveles de gobierno, y las organizaciones públicas y privadas que inciden en su dinámica, a través de variados procesos de intervención, los cuales pueden girar desde políticas de reglamentación ambiental, de salud pública, de condiciones higiénicas mínimas para su distribución, de decisiones de acceso y políticas sociales en fin su análisis pasa por mirar, varias políticas públicas de diferentes niveles de gobierno: nacional, departamental, distrital, municipal y local, con elementos comunes y con-

⁴⁰ Ministerio de Salud- Instituto Colombiano de Bienestar Familiar. 2000. “Guías alimentarias para la población colombiana mayor de dos años”. Bogotá Pág. 43

⁴¹ Ives MENY, y Jean-Claude THOENIG, 1992. “ Las Políticas Públicas Versión española a cargo de Francisco MORATA. Editorial Ariel, S.A. Barcelona. Pág. 7.”

⁴² VARGAS V. Alejo. 1999. Notas sobre el estado y las políticas públicas”. Almudena Editores. Bogotá. Pág 57.

flictos en los procesos de aplicación, en alguna o algunas de las fases de la cadena alimentaria.

Sin embargo, es necesario superar una visión de tipo sectorial sobre el problema de la seguridad alimentaria y nutricional que en varias décadas se vio solo como un problema de producción y oferta de alimentos, o se identificó “la política alimentaria con la política agrícola”⁴³, independiente de sus capacidades de salud y nutrición, como parte de la política de salud pública, las condiciones de inocuidad como una combinación de salud pública y regulación ambiental, además de las posibilidades de acceso como un acción de política social, lo cual sugiere, que el análisis de la política pública de SAN requiere de una visión sistémica y crítica para identificar las acciones que de manera integral deben impulsarse, ya que a esto le agregamos relaciones entre diferentes niveles de gobiernos, de espacios territoriales, de estructuras productivas, sociales, políticas y relaciones sociales que hacer analizar esta parte como lo anotada en paginas anteriores como los complejos territoriales de articulación y producción, considerados por Coraggio.

Es importante mirar en esta dirección los 10 mensajes principales⁴⁴ necesarios

a tener presentes al mirar y evaluar estas acciones, considerando para nuestro caso solamente ocho, los cuales son los siguientes: uno, tener en cuenta que los procesos son importantes; dos, tener cuidado con las recetas de política universales; tres, “ciertas características clave de las políticas públicas pueden ser tan importantes para alcanzar los objetivos de desarrollo como su contenido u orientación...estabilidad, adaptabilidad, coherencia, y coordinación, la calidad de la implementación y de la efectiva aplicación, la orientación hacia el interés público y la eficiencia”; cuatro, “los efectos de las instituciones políticas sobre los procesos de formulación de políticas públicas solo pueden entenderse de manera sistémica”; cinco, “Las propuestas de reforma política e institucional basadas en grandes generalizaciones no constituyen una buena estrategia de reforma”; seis, “la capacidad de los actores políticos para cooperar a lo largo del tiempo es un factor determinante y crucial de la calidad de las políticas públicas”; siete, “es más fácil que existan procesos políticos eficaces y mejores políticas públicas si los partidos políticos están institucionalizados y son programáticos, las legislaturas cuentan con una sólida capacidad para elaborar políticas, los sistemas judiciales son independientes, y la administración públi-

⁴³ SCHEJTMAN Alexander, 1994. “Economía Política de los Sistemas Alimentarios en América Latina”; Oficina Regional de la FAO para América Latina y el Caribe División Agrícola Conjunta FAO/CEPAL. Santiago de Chile. Pág 1.

⁴⁴ BID 2006. “La Política de las Políticas Públicas. Progreso económico y social de América Latina Informe 2006”; David Rockefeller Center For Latin America Studies Harvard University.. Editorial Planeta Mexicana. Pág. 7 y ss.

ca es fuerte”; ocho, “el liderazgo si es funcional, puede ser una fuerza vital para el desarrollo institucional”

1.8 Medio ambiente e inocuidad

El concepto de inocuidad es necesario para el diseño de una política de seguridad alimentaria nutricional, al buscarse alimentos no contaminados y nutritivos, y por tanto, se define como la “Certeza práctica de que un alimento o ingrediente utilizado en una cantidad determinada o de manera acostumbrada y razonable no será causa de lesión o daño en quien lo consume, ni se constituye en riesgo real o potencial para su salud”⁴⁵

Pero surge la pregunta para el diseño de la política SAN ¿La inocuidad ha de tenerse en cuenta en que parte del proceso alimentario? Y allí, se vuelve necesario plantear que su aplicación debe considerarse a través de toda la cadena alimentaria donde la FAO reconoce “que todos los que intervienen en la misma, es decir, en la producción, elaboración, comercialización y el consumo de alimentos, comparten la responsabilidad del suministro de alimentos inocuos, sanos y nutritivos. Este enfoque abarca toda la cadena alimentaria, desde la producción primaria al consumo final. Los principales interesados incluyen a agriculto-

res, pescadores, operadores de mataderos, elaboradores de alimentos, transportistas, distribuidores al por mayor y al por menor y consumidores, así como a los gobiernos, que tienen la obligación de proteger la salud pública. El enfoque integral relativo a la inocuidad de los alimentos a lo largo de toda la cadena alimentaria es diferente de los enfoques anteriores, en los cuales la responsabilidad de la inocuidad de los alimentos tendía a concentrarse en el sector de la elaboración de alimentos. Su ejecución requiere un entorno reglamentario y normativo favorable con normas bien definidas a nivel nacional e internacional, así como el establecimiento de sistemas y programas de control a lo largo de toda la cadena alimentaria en los planos local y nacional”⁴⁶; bajo estos parámetros los diseños de políticas públicas, en la mira de no tener contaminación en ninguna parte de la cadena, exige una visión de integralidad e intersectorialidad para su manejo y control para los diferentes niveles de gobierno sugiriendo entonces integración de Las políticas públicas nacionales, regionales y locales que propendan en acciones en la misma dirección, tanto en los sectores de salud, educación, medio ambiente, servicios públicos, y las normas códigos acuerdos y decretos sobre cada una de las acciones públicas.

⁴⁵ <http://www.proamazonia.gob.pe/bpa/inocuidad.htm>.

⁴⁶ FAO 2003. “Estrategia de la FAO relativa al enfoque de calidad e inocuidad de los alimentos basado en la cadena alimentaria: documento marco para la formulación de la futura orientación estratégica” COMITÉ DE AGRICULTURA 17º período de sesiones Roma, 31 de marzo – 4 de abril.

Acá tenemos un punto álgido que se resalta en la Conferencia Regional FAO/OMS sobre inocuidad de los alimentos para las Américas y el Caribe, donde se describe: “la visión de cadena agroalimentaria requiere redefinir los roles del estado y del sector privado, no solo considerando las instituciones encargadas de velar por la salud pública, sino contemplando la interacción con los organismos de agricultura y producción, de ambiente de defensa del consumidor, inclusive de turismo y educación entre otros. Se requiere en definitiva, articulación y coordinación por parte de los órganos del estado en los diversos niveles. Posiblemente uno de los aspectos más difíciles de lograr pues supone dejar los paradigmas tradicionales del quehacer y enfrentarse al trabajo multidisciplinario, abandonar los nichos de poder, el individualismo que afectan en definitiva el logro del bienestar de los países.”⁴⁷

La FAO ha insistido en que es necesario adoptar reglas al interior de la cadena alimentaria que permitan, “garantizar la inocuidad de los alimentos. Asimismo, ofrece de manera más general a la agricultura y a los sistemas de inocuidad de los alimentos un enfoque desde el punto de vista de los consumidores, lo cual supone posibles cambios en el futuro en los sec-

tores relacionados con la agricultura en numerosos países. Por ejemplo, la posibilidad de incorporar aspectos nutricionales en el origen de los alimentos puede plantear problemas a los sistemas de producción. Tal vez los agricultores necesitan también adoptar nuevas decisiones en los planos tecnológico y agrícola para satisfacer las demandas de un régimen saludable e inocuo como consecuencia de los cambios en la reglamentación en materia de calidad, los cambios de los hábitos mundiales de consumo en los que se privilegian alimentos que además de carga proteica se deriven de procesos de producción limpia de los nuevos reglamentos y normas, los cambios de los hábitos mundiales de consumo, el mayor acceso a los mercados y las oportunidades que brindan las actividades de valor añadido así como en respuesta a las preocupaciones crecientes por la sostenibilidad de los sistemas agrícolas vigentes”⁴⁸. Sin embargo, podemos ver que en el eje dinamizador de Bogotá se considera que la capacidad de abastecimiento presenta ventajas que pueden resultar peligrosas, sino se tienen controles locales por parte de la Secretaría de Salud de Bogotá, el DAMA, a nivel regional la CAR y a nivel nacional el INVIMA, sobre los diversos procesos que afec-

⁴⁷ “Garantizar la Inocuidad de los Alimentos en los Ámbitos de la producción y la elaboración”. Documento preparado por Costa Rica para la Conferencia Regional FAO/OMS sobre inocuidad de los alimentos para las Américas y el Caribe; San José de Costa Rica diciembre del 2005, pág. 77.

⁴⁸ FAO 2003. “Estrategia de la FAO relativa al enfoque de calidad e inocuidad de los alimentos basado en la cadena alimentaria... Ob. Cit.

tan la alimentación, la nutrición y por esta vía la salud de la población.

Esta integración institucional y de políticas por diferentes razones, pero requiere tener presente que los distintos empleos que se tienen al interior del sector procesador de alimentos presenta, “ventajas socioeconómicas, al generar oportunidad de empleo, pero significa que los alimentos circulan por una multitud de manipulaciones, lo que incrementa el riesgo de exposición a entornos poco higiénicos, a contaminación y adulteración. Es frecuente que los productores y manipuladores de alimentos, carezcan de los conocimientos o la especialización, para la aplicación de modernas prácticas agrícolas y de la higiene en la manipulación de los alimentos respectivamente”⁴⁹. Elementos fundamentales para la integración de política pública en el diseño de una política de seguridad alimentaria nutricional.

2. Las condiciones de la seguridad alimentaria nutricional en Colombia

2.1 La Disponibilidad y estabilidad

La forma como en Colombia se ha venido analizando la disponibilidad de alimentos esta dada en lo fundamental

por las condiciones de producción de bienes agropecuarios y de las importaciones, de tal forma que el documento de la política nacional de SAN lo expresa vinculada a las condiciones cíclicas de la producción, al clima, y a la sobreoferta temporal de alimentos agrícolas, lo que ocasiona las pérdidas de los productores especialmente de los campesinos; sin embargo, frente a la dinámica productiva considera la FAO-CAN 2003: “la disponibilidad promedia de alimentos ha mejorado sostenidamente a nivel 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 año 2001 se incrementa a 2.775,3 Kcal./día, mientras el consumo promedio en los países industrializados fue de 3.374 Kcal./día entre 1995 y 1997, y el promedio mundial es de 2.761 Kcal./día”⁵⁰, lo cual significa que estamos por encima del promedio mundial de calorías pero por debajo de las que tienen los países industrializados; esto no significa que una mayor disponibilidad per-capita de kilocalorías/día, resuelva el problema de alimentos para la población que lo necesita, ya que en el acceso la cuestión es bien diferente, en la medida que la sola oferta no decide las posibilidades de demanda en función de las necesidades de la población.

⁴⁹ Consorcio CPT-CIPEC. 2004. “Plan Maestro de Abastecimiento de Alimentos para el Distrito Capital y la Región Definida PMAAB”. Bogotá Pág 26

⁵⁰ Ministerios: Protección Social, Agricultura y Desarrollo Rural, Educación Nacional, DNP-ICBF-INCODER 2006 Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (PNSAN), Versión Final de la Secretaría Técnica, Bogotá mayo de 2006 Pág.49

Lo que queda claro es que en términos de disponibilidad, aparentemente no tendríamos problemas en general, pero se hace necesario analizar otras circunstancias. Se presenta el análisis de algunos de los productos de la canasta básica, como parte del avance de la investigación en general, sin ver todavía otras circunstancias que hay que analizar; las lógicas y condiciones regionales y locales, lo mismo que las políticas públicas vinculadas a esta situación, ya que, son resultado final del proceso investigativo; por tanto, solo veremos someramente algunos de los productos agrícolas.

La evolución de la producción agrícola de los alimentos básicos producidos en el país, se analiza a partir de algunos de los cultivos transitorios y de los permanentes, durante el período 1997-2005, la información se observa en el cuadro número 1, que muestra el comportamiento de productos transitorios como la cebada, el frijol, el maíz, la papa, el arroz, la soya y el trigo, bajo las variables de superficie, producción y rendimiento; es de anotar que este tipo de productos alimenticios, por ser de inversión semestral están más expuestos a las decisiones de política económica y su comportamiento se muestra influido de manera significativa por esta política pública, sea de agrícola, cambiaria, de comercio exterior, de crédito, de reglamentación ambiental, costos en insumos, o por las condiciones naturales, teniendo efectos inmediatos sobre las áreas sembradas y por supuestos sobre los precios de los productos finales.

Para analizar estas series organizadas con la información de Planeación Nacional, se han hecho dos tipos de gráficos el que nos muestra las variaciones anuales de cada producto y el que nos muestra la evolución del período tomando como base 1997; estos gráficos se entregan en el anexo A, para los siguientes cultivos: cebada 5 y 6; frijol 7 y 8; maíz 8, 10, 11 y 12; papa, 13 y 14; arroz 15, 16, 17, 18, 19 y 20; soya 21 y 22; trigo 23 y 24. Interesa mostrar los dos tipos de gráficos, ya que uno nos ayuda a entender la coyuntura, la variación anual, y el otro nos muestra un elemento estructural de la agricultura y de la producción de alimentos en los últimos 19 años.

Frente a la variación de la coyuntura anual, diríamos que allí existe cierto comportamiento errático para casi todos los productos como lo muestran los diferentes gráficos. Por ejemplo el caso de la cebada que si vemos los cambios en el crecimiento anual del 2001, gráfico 5, son grandes igual que las caídas, incluso el 2005 es tal vez la variación más alta, sin embargo, al ver el gráfico 6 la percepción cambia, ya que se destaca una caída total de la superficie y la producción dedicada a este cultivo, la cual se utiliza para consumo humano e industrial pero dada las características de la investigación esta se ha orientado, a “granos de bajo contenido de proteína, altos contenidos de almidones y baja grasa” -especial para la industria cervecera, descuidándose- “la investigación en cebada granífera, es decir, granos grandes, de alta proteína y grasa que son

los ideales para el consumo humano y de forraje⁵¹; y acá se presenta un cambio en la producción de alimento para producción de materia primas para otros usos, conjugado con la pérdida de la cultura de consumo habitual de este producto.

En relación al frijol, presenta unas características especiales, por estar significativamente en la dieta alimentaria nacional por un lado, y por otro, por ser un producto básico de la economía campesina; muestra variaciones anuales pequeñas después de los noventa, sin embargo, en su evolución se muestra una superficie que durante las dos décadas no ha crecido aunque si lo ha hecho la producción, con unos crecientes rendimientos, sus características de competitividad son complejas por “el tamaño de las explotaciones es de minifundio y se cultiva como producto asociado con otros cultivos. Generalmente se cultiva en suelos pobres y con altos déficit hídrico como son los casos de Santander y norte de Boyacá”⁵².

En relación con el maíz, presenta dos tipos el tecnificado y el tradicional, este último cultivado principalmente por campesinos, en las variaciones anuales se podría ubicar un comportamiento similar, pero en lo re-

ferente a la evolución de los 19 años encontramos que hay un crecimiento continuo del tecnificado desde la segunda mitad de los 90 mientras que el tradicional presenta un comportamiento contrario, parte fundamental de la dieta alimenticia de la población colombiana y la producción nacional no alcanza a abastecer el mercado, lo que requiere de importaciones las cuales provienen de Estados Unidos, quien frente al tratado de libre comercio - TLC- durante sus negociaciones, solicitó “liberación inmediata del mercado colombiano. Esto es así pese a que Estados Unidos ya es el principal proveedor del maíz importado, en un 77% del total que en el año 2003 fue de más de 1.9 millones de toneladas”⁵³.

Con la papa el comportamiento que se presenta es una variación anual estable desde 1993, mientras que la evolución del período hay una caída en la superficie cultivada, que no ha conllevado pérdida de la producción por el incremento en los rendimientos, en este aspecto se puede decir que el mercado nacional es surtido con la misma producción, sin embargo las expectativas frente al TLC llevan a reconsiderar la situación, ya que hay problemas en manejos tecnológicos, “la brecha tec-

⁵¹ GARAY Luis Jorge, RODRÍGUEZ Adriana.2005. “Colombia: Diálogo Pendiente”. Documentos de Política Pública para la Paz. Planeta Paz, Ediciones Antropos Bogota Junio 2005. Pág. 297

⁵² GARAY Luis Jorge, RODRÍGUEZ Adriana.2005. “Colombia: Diálogo Pendiente”. Documentos de Política Pública para la Paz. Planeta Paz, Ediciones Antropos Bogota Junio 2005. Pág. 345

⁵³ GARAY Luis Jorge, RODRÍGUEZ Adriana.2005. “Colombia: Diálogo Pendiente”. Documentos de Política Pública para la Paz. Planeta Paz, Ediciones Antropos Bogota Junio 2005. Pág. 305.

nológica es gigante: la investigación muestra que las productividades de las variedades de papa de Colombia para uso fresco están en 25 tm por hectárea mientras que el promedio está en 14 tm; y en papas industriales el techo tecnológico está en 120 tm/ha y las productividades están en 50 tm⁵⁴

En el caso del arroz, riego, y secanos mecanizado y manual, las gráficas 15 a 20, muestran comportamientos crecientes de producción y superficies aunque los rendimientos no tienen la misma dinámica, en las negociaciones del TLC, la presión de estados Unidos es similar a la del maíz.

De otra parte en las gráficas 25 a 34 se encuentran los comportamientos de los cultivos permanentes, durante el período 1987-2005, para Cacao, arracacha, caña de panela, caña de azúcar, palma africana, ñame, caña de miel, yuca, plátano, y plátano de exportación, cultivos que presentan comportamientos particulares en función de

consumos regionales, caso ñame, o de economías campesinas o de grandes explotaciones con fuertes inversiones como es el caso de la Palma Africana; sobre estos se hará un trabajo mayor durante la investigación vinculadas con el TLC.

Si hacemos un cálculo sobre la evolución de la producción nacional y su relación con las importaciones de alimentos nos encontramos que la disponibilidad de los mismos a venido aumentando, lo cual coloca esta variable de la seguridad alimentaria nutricional, en una situación de crecimiento y estabilidad; la pregunta que surge es si la disponibilidad está siendo resuelta por la producción nacional o por las importaciones de alimentos y en este caso hablamos de dependencia alimentaria, como lo muestra el estudio dirigido por Garay, en el 2005, hay un crecimiento de la disponibilidad durante la década de los 90, ver cuadro 2.

Cuadro No. 2 disponibilidad de alimentos básicos (miles de toneladas métricas) Colombia. 1990–2001

Año	Volumen Variación	volumen poblacional	Tasa de crecimiento (%)
1990	19.230		1.9
1991	19.957	3.8	2.0
1992	23.936	2.0	2.0
1993	21.957	-8.0	1.9
1994	24.618	12.0	1.9
1995	26.035	5.8	1.8

⁵⁴ Garay Luis Jorge, Rodríguez Adriana. 2005. “Colombia: Diálogo Pendiente”. Documentos de Política Pública para la Paz. Planeta Paz, Ediciones Antropos Bogotá Junio 2005. Pág. 342.

1996	26.694	2.5	1.9
1997	27.254	2.1	1.9
1998	24.209	-11.2	1.9
1999	27.304	12.8	1.8
2000	28.117	3.0	1.7
2001	28.673	2.0	1.7

Fuente: Garay Luis Jorge, Rodríguez Adriana.2005. "Colombia: Diálogo Pendiente". Documentos de Política Pública para la Paz. Planeta Paz, Ediciones Antropos Bogota Junio 2005., cuadro 8 Pág. 230

La relación en el comercio exterior, entre importaciones y exportaciones de alimentos, vinculados con la dedicación y uso de la tierra para su producción, tiene una connotación muy importante, la cual es hecha por Machado, quien considera que se están utilizando "los mejores recursos para abastecer el mercado internacional en lugar del mercado interno"⁵⁵, elemento de orden histórico en la producción nacional agropecuaria cuando se compete o se dedica a los mercados internacionales, no solo los mejores recursos de tierra, trabajo y capital, si no los mejores productos finales.

Por otra parte cuando se miran las cifras de disponibilidad desagregadas entre lo que se produce a nivel interno y lo que se importa, nos encontramos con el coeficiente de autosuficiencia alimentaria, que determina la relación

entre la producción de alimentos y la disponibilidad, ver cuadro número 3, destacándose como a lo largo de los noventa ha venido cayendo este indicador lo cual muestra los niveles de dependencia alimentaria que se viene viviendo en el país; esto tiene un comportamiento heterogéneo, "por grupos de alimentos, las carnes, leche y huevos, frutas, hortalizas, tubérculos y papa, se mantienen en niveles cercanos a independencia alimentaria. Para los granos y cereales existe una dependencia progresiva...el aporte energético por grupos de alimentos, permite colegir que la creciente dependencia de los granos y cereales y de las oleaginosas representan una situación de riesgo para la seguridad alimentaria. En el caso de las oleaginosas se trata de la fuente más concentrada de energía"⁵⁶

⁵⁵ Machado C. Absalón 2004. "Seguridad alimentaria y sistema agroalimentario", Autores Varios, en Universidad Nacional de Colombia Red de Desarrollo Rural y Seguridad Alimentaria, Territorios y Sistemas Agroalimentarios Locales.

⁵⁶ Garay Luis Jorge, Rodríguez Adriana.2005. "Colombia: Diálogo Pendiente". Documentos de Política Pública para la Paz. Planeta Paz, Ediciones Antropos Bogota Junio 2005. Pág. 234 – 235.

Cuadro No. 3 Coeficiente de autosuficiencia alimentaria Colombia. 1990 – 2001 (Miles de toneladas)

Año	Producción de alimentos básicos	Disponibilidad de alimentos básicos	Diferencia entre disponibilidad y producción	Coeficiente
1990	17.442	19.230	1.788	0.91
1991	17.134	19.957	2.823	0.86
1992	17.213	23.936	6.723	0.72
1993	18.036	21.957	3.920	0.82
1994	18.467	24.618	6.151	0.75
1995	19.192	26.035	6.843	0.74
1996	18.958	26.694	7.736	0.71
1997	19.672	27.254	7.582	0.72
1998	19.027	24.209	5.182	0.79
1999	20.323	27.304	6.980	0.74
2000	20.698	28.117	7.418	0.74
2001	18.296	28.673	10.377	0.64

Fuente: GARAY Luis Jorge, RODRÍGUEZ Adriana. 2005. “Colombia: Diálogo Pendiente”. Documentos de Política Pública para la Paz. Planeta Paz, Ediciones Antropos Bogotá Junio 2005., cuadro 10 Pág. 232.

El cuadro número 4 nos detalla los niveles de dependencia alimentaria en que se ha venido sumiendo el país a partir de las políticas públicas vinculadas con los procesos de apertura comercial, iniciados durante los años 90.

Cuadro número 4, Coeficiente de dependencia alimentaria. Total y por grupos de alimentos Colombia. 1990 – 2001

Año	Granos y cereales	Frutas y hortalizas	Tubérculo y papa	Oleaginosas	Carne	Leche y huevos	Coeficiente de dependencia alimentaria
1990	0.20	0.01	0.00	0.08	0.00	0.00	0.060
1991	0.23	0.01	0.00	0.09	0.00	0.00	0.065
1992	0.20	0.02	0.00	0.13	0.01	0.01	0.082
1993	0.32	0.02	0.00	0.26	0.01	0.01	0.099
1994	0.41	0.03	0.01	0.21	0.01	0.00	0.120
1995	0.41	0.04	0.01	0.15	0.02	0.01	0.120

1996	0.50	0.03	0.00	0.31	0.02	0.01	0.147
1997	0.49	0.04	0.01	0.23	0.03	0.02	0.149
1998	0.82	0.04	0.01	0.18	0.03	0.02	0.190
1999	0.46	0.03	0.01	0.29	0.03	0.01	0.140
2000	0.32	0.05	0.02	0.27	0.03	0.01	0.116
2001	0.46	0.04	0.02	0.35	0.03	0.02	0.160

Fuente: Garay Luis Jorge, Rodríguez Adriana. 2005. "Colombia: Diálogo Pendiente". Documentos de Política Pública para la Paz. Planeta Paz, Ediciones Antropos Bogota Junio 2005., cuadro 12 Pág. 235.

Hay otros componentes que afectan la disponibilidad de alimentos agropecuarios, en Colombia, vinculados a la producción nacional, uno, los históricos altos niveles de concentración de la propiedad rural, que han sido condición para desarrollar el discurso de la reforma agraria desde fines de los años cincuenta y la cual ha sido truncada durante todo este tiempo, al punto que aparece como una parte del Primer Compromiso, asumido por el gobierno colombiano, en la Aplicación del Plan de Acción de la Cumbre Mundial sobre Alimentación; esta situación se ha visto agravada por el conflicto interno del país dado el nivel de desplazamiento de la población de las zonas rurales generando "problemas para la seguridad alimentaria y nutricional del país" -los cuales se vinculan-, "con procesos de acaparamiento de tierras con fines diferentes a la producción de alimentos, que junto con el deterioro ambiental por los cultivos

ilícitos, han desestructurado las economías campesinas e indígenas tradicionales. Estos hechos afectan la posibilidad de ampliar o mantener las áreas para la producción de alimentos en condiciones mínimas de rentabilidad y distorsionan el valor de la tierra. En los últimos cuatro años, 1.063.424 hectáreas han sido abandonadas por las víctimas de la violencia"⁵⁷. Se calcula que "entre 1997 y 2003, las familias afectadas han perdido la posesión de cerca de cinco millones de hectáreas. De acuerdo con un informe del PMA a 2001, más de cuatro millones de hectáreas han sido expropiadas a la población desplazada"⁵⁸

El otro problema que se presenta históricamente y que va integrado con los anteriores aspectos de la disponibilidad, se relaciona con la forma como se relaciona el uso con la aptitud de uso de la tierra; "Respecto al uso de la tierra, cerca del 46% corresponde a bosques, 33% a pastos y rastrojos, 9%

⁵⁷ Ministerios: Protección Social, Agricultura y Desarrollo Rural, Educación Nacional, DNP-ICBF-INCODER 2006 Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (PNSAN), Versión Final de la Secretaría Técnica, Bogotá mayo de 2006 Pág.46

⁵⁸ Conflicto Armado y Desplazamiento. 2005. Contraloría General de la Nación. Internet central de archivos 230. Pág 37.

a bosques colonizados, 8% a eriales, cuerpos de agua y otros usos, y sólo un 4% corresponde a explotaciones agrícolas. Todavía existen tierras disponibles para aumentar la frontera agrícola y la oferta de alimentos, pero su aprovechamiento debe mantener la aptitud de uso de los suelos y realizarse de manera sostenible⁵⁹; esto implica algunos niveles de coherencia e integralidad entre las diferentes instancias de las organizaciones públicas del nivel nacional, regional, departamental y local, en relación a hacer cumplir una serie de normas que buscan resolver esta situación.

Ya que según cifras del ministerio del medio ambiente, “Aproximadamente el 45% del suelo del territorio nacional se usa para fines diferentes a los de su aptitud (Minambiente, 1999). En Colombia, debido a las condiciones topográficas (cadenas montañosas y valles alternos), la forma como se han dado los procesos de ocupación del territorio y la cultura de producción y consumo, los procesos de degradación de tierras continúan incrementándose. Factores como erosión, compactación, salinización y contaminación dinamizan un proceso acelerado de desertificación, 16.95% del territorio nacional se encuentra afectado por

este proceso (Minambiente, 2004)”⁶⁰; en este sentido las normas sobre ordenamiento del territorio en los niveles locales son las que pueden ayudar a resolver este conflicto de uso del suelo.

Podríamos decir que las seis condiciones afectan las dinámicas de disponibilidad y estabilidad de los alimentos en Colombia son: uno, los niveles de producción nacional; dos, el comercio exterior importaciones y exportaciones; tres, la política pública: en dos dimensiones la económica y la ambiental del nivel nacional y la departamental, regional y local vinculadas con el ordenamiento y el medio ambiente; cuatro los altos niveles de concentración de la propiedad; cinco, el conflicto político-social interno que desplaza población de las zonas rurales y sexto, conflicto de uso del suelo entre aptitud y uso. A estas seis condiciones habrá que apuntarle en una dinámica de desarrollo territorial que integre las políticas públicas en los diferentes órdenes.

2.2 El Acceso

Para adelantar el análisis en Colombia con relación al acceso se requiere desagregar las siguientes dos preguntas:

⁵⁹ Ministerios: Protección Social, Agricultura y Desarrollo Rural, Educación Nacional, DNP-ICBF-INCODER 2006 Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (PNSAN), Versión Final de la Secretaría Técnica, Bogotá mayo de 2006 Pág.50

⁶⁰ Ministerios: Protección Social, Agricultura y Desarrollo Rural, Educación Nacional, DNP-ICBF-INCODER 2006 Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (PNSAN), Versión Final de la Secretaría Técnica, Bogotá mayo de 2006 Pág.50

1. ¿Quién distribuye, y cuales son sus condiciones de almacenamiento urbano-rural?

Sobre el primer aspecto, referido a las diversas formas de distribución de alimentos, bajo la infraestructura básica que pueden existir en las diversas regiones: uno, son las grandes superficies manejados por capitalistas nacionales o internacionales; dos, plazas de mercado principalmente para distribución de alimentos básicos y controladas por la propiedad del sitio que regularmente es administrado y de propiedad del sector público local, departamental o nacional, o con figuras integradas de dos o tres niveles de gobierno, especialmente, cuando son grandes centros de acopio, tipo Corabastos en Bogotá, Cabasa en Cali, la mayorista de Medellín, o Bazurto en Cartagena; tres, los supermercados localizados en diferentes comunas y zonas diferenciadas de los centros urbanos los cuales tienen una cobertura de varios barrios; cuatro, las tiendas barriales de los diferentes municipios y distritos cuya cobertura son unidades urbanas muy cercanas, a los consumidores finales, que cubren las necesidades inmediatas en zonas de barrio, los cuales presentan una vinculación directa con el consumidor manejando un componente alto⁶¹ de la distribución en los barrios – ver gráfico 4 - de estratos 1, 2 y 3, con mecanismos de distribución al menudeo y unidades de medida no cubiertas en otras

formas de distribución de alimentos además, con manejo de crédito inmediato sobre las pequeñas unidades de alimentos distribuidas donde su base es la confianza que genera la vecindad; cinco, también hay en algunos municipios otras formas de distribución a partir de mercados locales, campesinos, móviles de los centros urbanos, los cuales son agrupaciones de vendedores ambulantes de alimentos, que se ubican en sitios especiales de la ciudades y en donde diariamente cambian de ubicación.

Relacionado con la segunda parte de la pregunta, las condiciones de almacenamiento, hay que tener en cuenta que también que allí principalmente hablamos de dos niveles, uno, el relacionado con el tipo de estructuras de distribución de los cinco puntos anteriores, y el segundo, con las reglamentaciones existentes para cada uno de las estructuras anteriores; y en este sentido, se integran las diversas políticas de control en salud, pública, medio ambiente, ordenamiento territorial, condiciones de distribución de los productos al interior de los almacenes, tiendas o plazas, y allí entran reglamentaciones de orden nacional sobre tipo de los productos, de orden municipal sobre la ubicación en una u otra parte del territorio y de orden local-barrial, sobre condiciones materiales de la distribución a partir de directrices municipales o nacionales.

⁶¹ Solo en Bogotá se calcula que estos centros que suman 59.000 según la información del Plan de Abastecimiento de Alimentos para Bogotá y distribuyen el 44.8% del total de alimentos en la ciudad, como lo muestra el gráfico 4.

2. *¿Quién accede al consumo alimentos y bajo que condiciones lo hace?*

Esta segunda pregunta, que nos ayuda a responder sobre el acceso, presenta también dos situaciones: una, la que tiene que ver con la capacidad que tienen las personas y las familias de poder adquirir los alimentos necesarios para su vida diaria, durante toda la vida, en especial a partir de los ingresos recibidos, y tiene que ver con la distribución del ingreso, niveles de empleo y pobreza.

En el último aspecto para la SAN, el problema de las desigualdades es fundamental, por ejemplo, para CEPAL, encuentra una explicación al problema de acceso a los alimentos en la región latinoamericana considerando que: “la subnutrición se explica principalmente por la desigualdades de acceso a los alimentos debido a la insuficiente capacidad de compra de los estratos más pobres”⁶². En esta dirección el acceso se vincula con la insuficiencia demanda que genera la población por falta de ingresos y empleo.

Para la FAO, en la misma dirección piensa que, el acceso a los alimentos pasa por entender que “la seguridad alimentaria afecta al individuo o a la unidad familiar y su factor determinante principal es el poder adquisitivo: un ajuste de los ingresos para poder sufragar el costo de lo que con esos in-

gresos se puede comprar. Asimismo, el poder de adquisición a nivel nacional, es decir, la cantidad de divisas disponibles para pagar las importaciones necesarias de alimentos, es un factor clave para la seguridad alimentaria nacional”⁶³. En este sentido el componente central del acceso está vinculado con los ingresos de la población, la información sobre los alimentos, las ayudas alimentarias y la distribución intrafamiliar de los alimentos.

En la segunda parte de la pregunta, nos determina las condiciones de las posibilidades de acceso a los alimentos independientes de la compra de los mismos, y estas se expresan en Colombia, en el marco de las políticas públicas sociales, vinculadas con acceso a los alimentos, y que se han presentado con base en diferentes tipos de programas públicos, internacionales, nacionales, departamentales, regionales, locales, distritales, barriales y veredales, los cuales se encuentran vinculados con distintos niveles de gobierno, y que en la mayoría de los casos allí es donde se presentan, o algunos niveles de integralidad interinstitucional, o, sus conflictos, el manejo político, las relaciones clientelares y con incidencias sobre el desarrollo social y físico de la población a la cual van dirigidos los programas; por consiguiente encontramos programas nacionales a través del ICBF, como bono alimentario, hogares

⁶² CEPAL 2004. “Panorama Social de América Latina 2002-2003”. Primera edición Naciones Unidas Marzo de 2004. Santiago de Chile. Pág. 101.

⁶³ FAO 1996. “La alimentación y el comercio internacional”. Vol. 3 Documentos Técnicos de Referencia Cumbre Mundial Sobre la Alimentación, documento # 12, pág 7

comunitarios para menores de 2 y hasta 7 años, atención complementaria al escolar y el adolescente, al anciano, a la familia indígena, y recuperación nutricional⁶⁴.

Por otra parte solamente queremos resaltar el programa Red de Seguridad Alimentaria, RESA, el cual considera los siguientes aspectos: primero el Objetivo General, que busca generar un cambio de actitud en las familias vulnerables y/o vulneradas por la violencia, impulsando proyectos de producción de alimentos para el autoconsumo y fortaleciendo de esta manera la actividad económica principal del predio

Los Objetivos Específicos están orientados a: Uno, apoyar la prevención del desplazamiento, mediante la ejecución de proyectos productivos de autoconsumo que estimulen la permanencia de los pequeños productores agropecuarios en el campo; Dos, estimular el retorno de la población desplazada a sus tierras, a través de la ejecución de proyectos orientados a reobrar en parte su capacidad productiva; tres, fomentar la producción para autoconsumo mediante el cambio de actitud en la población objeto frente al uso de sus recursos; cuatro, propender por brindar seguridad alimentaria para los pequeños productores agropecuarios y sus familias, a corto, mediano y largo plazo; cinco, apoyar la prevención al desplazamiento rural causado por la violencia a través de

acciones de impacto rápido como el Mejoramiento de Condiciones de Habitabilidad que estimulen la permanencia de los pequeños productores agropecuarios en el campo; seis, contribuir a crear arraigo, afianzamiento, sostenibilidad de la seguridad alimentaria y fortalecimiento del región productivo; siete, liderar un conjunto de alianzas con instituciones interesadas en apoyar financiera y técnicamente el Programa hacia el mejoramiento de la calidad de vida de la población más vulnerable del país; ocho, legitimar el derecho de todo ser humano a la alimentación, cubriendo en parte las necesidades del núcleo familiar.

La Población Beneficiaria, que busca cubrir el programa es la de pequeños productores agropecuarios vulnerables y/o vulnerados por la violencia para que se prevengan futuros desplazamientos, se estimule el retorno y se afiance el arraigo; a través de programas como el de Minicadenas Productivas y Sociales, donde se tiene seis propósitos: uno, promover la asociación de los productores y de todos los integrantes de la actividad productiva; dos, dinamizar y articular la acción de los agentes del Estado que propician el desarrollo económico en el territorio; tres, incentivar la participación de la población desplazada que ha retornado y de la población que esta en riesgo de desplazamiento en actividades productivas que se desarrollen en la localidad; cuatro, apoyar las acti-

⁶⁴ Ministerio de la Protección Social, ICBF 2004 “Plan Nacional de Alimentación y Nutrición 1996-2005 Informe de Evaluación”. Bogotá marzo de 2004 Pág 16 y ss.

vidades productivas tradicionales y promisorias y cinco, impulsar la correcta utilización de la infraestructura productiva instalada por el Estado y seis, desarrollar la competitividad de las actividades económicas locales mediante la investigación, la innovación y adopción de tecnologías.

Aunque este programa apunta a solucionar una parte de la seguridad alimentaria, hace una integración de políticas de disponibilidad – vía producción campesina desplazada-, con la de acceso, buscando a través de la política y las acciones de seguridad alimentaria solucionar un conflicto grave que se vive en diferentes regiones del país como es el desplazamiento de la población rural como se anoto anteriormente, de allí que se encuentre un programa vinculado con diversas acciones sociales, y de producción en regiones de conflicto.

2.3 Uso y utilidad

Esta parte de la cadena alimentaria, esta más vinculada a responder las con-

diciones en que los individuos, las familias y las colectividades, están en capacidad de asumir y digerir los alimentos que consumen; esto incluye unos conocimientos sobre los tipos de alimentos mínimos necesarios, a consumir por parte de los miembros de la familia, de acuerdo a la ubicación dentro del núcleo familiar, esta situación se encuentra mediada por elementos culturales de cada una de las poblaciones, urbanas y rurales; también por el estado nutricional de esa población; lo cual determina la capacidad de absorción de los alimentos que puede y debe consumir. Se requiere entonces analizar las diversas situaciones que se presentan en el país, las regiones, los municipios y al interior de las familias, y las colectividades, de allí, que la información que nos presentan los cuadros 5 sobre los niveles de desnutrición en menores de cinco años, crónica, global y aguda, para la población urbana y rural de 1986 a 2005, y el 6 que nos muestra la crónica en los departamentos más críticos, mientras que el 7 nos da el total de la desnutrición para mayores de 5 años.

Cuadro No. 5 Evolución de la Desnutrición en Menores de Cinco Años

Niveles de desnutrición		1986	1995	2000	2005
Crónica (Talla para la edad) TotalUrbanaRural	Total	16.6	15.0	13.5	12.0
	Urbana		12.5	10.8	9.5
	Rural		19.1	19.4	17.1
Global (Peso para la edad) TotalUrbanaRural	Total	10.1	8.4	6.7	7.0
	Urbana		6.6	5.7	5.6
	Rural		11.4	8.9	9.7
Aguda (Peso para la talla) TotalUrbanaRural	Total	2.9	1.4	0.8	1.3
	Urbana		1.0	0.7	1.2
	Rural		2.1	1.0	1.3

Fuente: Profamilia. Encuesta Nacional de Demografía y Salud. 1995, 2000 y 2005

Cuadro No. 6 Desnutrición Crónica en Menores de 5 Años. Departamentos que Superan el Promedio Nacional Año 2005

Departamentos	% Desnutrición Crónica
La Guajira	25
Boyacá	23
Nariño	20
Magdalena	17
Cauca	15
Córdoba	15
Bolívar	14
Bogotá	13
Amazonas	13
Huila	13
Promedio Nacional	12
Fuente: ICBF. Encuesta Nacional de Situación Nutricional 2005	

Cuadro No. 7. Desnutrición en Mayores de 5 años

Niveles de desnutrición		5 a 9 años	10 a 17 años
Crónica (Talla para la edad) Total Urbana Rural	Total	12.6	16.2
	Urbana	9.7	12.9
	Rural	18.5	24.0
Global (Peso para la edad) Total Urbana Rural	Total	5.4	6.6
	Urbana	4.4	5.6
	Rural	7.5	8.9
Aguda (Peso para la talla) Total Urbana Rural	Total	1.1	—
	Urbana	1.1	—
	Rural	1.2	—
Fuente: Profamilia. Encuesta Nacional de Demografía y Salud 2005; POLITICA NACIONAL DE SEGURIDAD ALIMENTARIA Y NUTRICIONAL (PSAN) Versión Final Secretaría Técnica			

2.4 Las políticas públicas sobre SAN

En Colombia los diseños de las políticas públicas vinculadas con SAN, se presentan desde diferentes niveles de gobierno, y es allí donde se requiere alta integración y coordina-

ción de las mismas, pues cuando estas llegan sobre la población que se beneficiará hay desintegración, en las acciones y en particular en la ejecución de los programas con relación al tiempo de aplicación de cada una.

En el nivel nacional tenemos que en el año 2004 se publico el informe de

evaluación 1996 - 2002, por parte del Comité Nacional de Seguridad Alimentaria –CONSA– del “Plan Nacional de Alimentación y Nutrición 1996 - 2005”; Comité interinstitucional conformado por los Ministerios de Protección Social, Agricultura y Educación y los institutos ICBF, INS, INVIMA, Red de Solidaridad Social y el DNP, bajo la coordinación del ICBF;

El objetivo general del Plan fue: “Contribuir al mejoramiento de la situación alimentaria y nutricional de la población colombiana, en especial de la más pobre y vulnerable, integrando acciones multisectoriales en las áreas de salud, nutrición, alimentación, agricultura, educación, comunicación y medio ambiente”⁶⁵

Los 9 objetivos específicos, estuvieron orientados hacia: acceso a hogares pobres; proteger el estado nutricional de los pobres; garantizar la calidad e inocuidad; disminuir las deficiencias de micronutrientes: hierro, vitamina A y eliminar deficiencias de yodo; mejorar condiciones del medio ambiente; promover la lactancia materna; promoción de cultura de alimentación y vida saludable; promover la investigación y evaluación de nutrición y alimentación y fortalecer la capacidad técnica para garantizar el buen desarrollo del Plan.

Se consideraron 8 líneas de acción, una, seguridad alimentaria: bono alimentario, hogares, atención comple-

mentaria y recuperación nutricional; dos, protección al consumidor mediante la calidad e inocuidad de los alimentos; tres, prevención y control de las deficiencias de micronutrientes: cuatro, prevención y tratamiento de las enfermedades infecciosas parasitarias: cinco, Promoción protección y apoyo a la lactancia materna: seis, Promoción de la salud, alimentación y estilos de vida saludables: siete, investigación y evaluación en aspectos nutricionales y alimentarios: ocho, formación del recurso humano en alimentación y nutrición.

Se observa en esta evaluación que más que evaluación, es un informe de actividades realizadas sobre el Plan de Alimentación y Nutrición, en sus diferentes sectores e instituciones públicas que tuvieron que ver con éste, donde el eje de la información gira sustentado en la cadena alimentaria, que incluye desde la disponibilidad, estabilidad, distribución, acceso, y hasta las posibilidades de uso biológico de los alimentos y las condiciones en que estos son tratados en cada una de las fases de la cadena, con los vínculos interinstitucionales presentados y que en gran medida, son un avance al tratar de generar un diseño de tipo multisectorial para su concepción y aplicación, desde la Seguridad Alimentaria Nutricional, definida en los términos de la Conferencia de la Sociedad Civil Latinoamericana y del Ca-

⁶⁵ REPÚBLICA DE COLOMBIA Ministerio de Protección Social, Instituto Colombiano de Bienestar Familiar. 2004. “Plan Nacional de Alimentación y Nutrición 1996-2005 Informe de Evaluación 1996 - 2002. Bogotá marzo 2004, pág. 15.

ribe, aunque no reconoce en este documento el derecho a la alimentación como parte de los derechos humanos, en mayo del 2006, en la Versión Final de la Secretaría Técnica, sobre la Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (PNSAN), uno de los principios de la política es éste, y entonces es un avance para entender las acciones en SAN. “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.”⁶⁶

Para el 2006 el objetivo de la política era “Garantizar a 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.”⁶⁷

En este diseño de la política se observa un cambio en la población objetivo, y en los manejos conceptuales, ya que en el Plan de 1996-2005, hay un vínculo multisectorial explícito para las acciones de alimentación y

nutrición, en el 2006, se conceptualiza de una manera explícita sobre la cadena alimentaria, se amplía el concepto en función también de la cantidad, la variedad y la calidad e inocuidad de los alimentos.

Por su parte se consideran 5 estrategias⁶⁸ de la política SAN, primera, **el desarrollo institucional**, buscando “una estructura institucional moderna, multisectorial y dinámica.

Segunda, **los planes territoriales de SAN**, integrando “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... en armonía con los Planes de Ordenamiento Territorial -POT-.”

Tercera, **Alianzas estratégicas**, resultado de un proceso de concertación pública y privada en los niveles local, regional, nacional e internacional... con proyectos para promover el desarrollo rural y urbano.

Cuarta, **la participación comunitaria**, “indispensable para el logro de los objetivos... promueve la sensibilización entorno a la inseguridad alimentaria y nutricional, la conformación de redes comunitarias y el ejercicio del control social”

Quinta, **Información, educación y comunicación**, “Promoción de la edu-

⁶⁶ Ministerios: Protección Social, Agricultura y Desarrollo Rural, Educación Nacional, DNP-ICBF-INCODER 2006 Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (PNSAN), Versión Final de la Secretaría Técnica, Bogotá mayo de 2006 pág.24.

⁶⁷ Ibid. Pág. 25

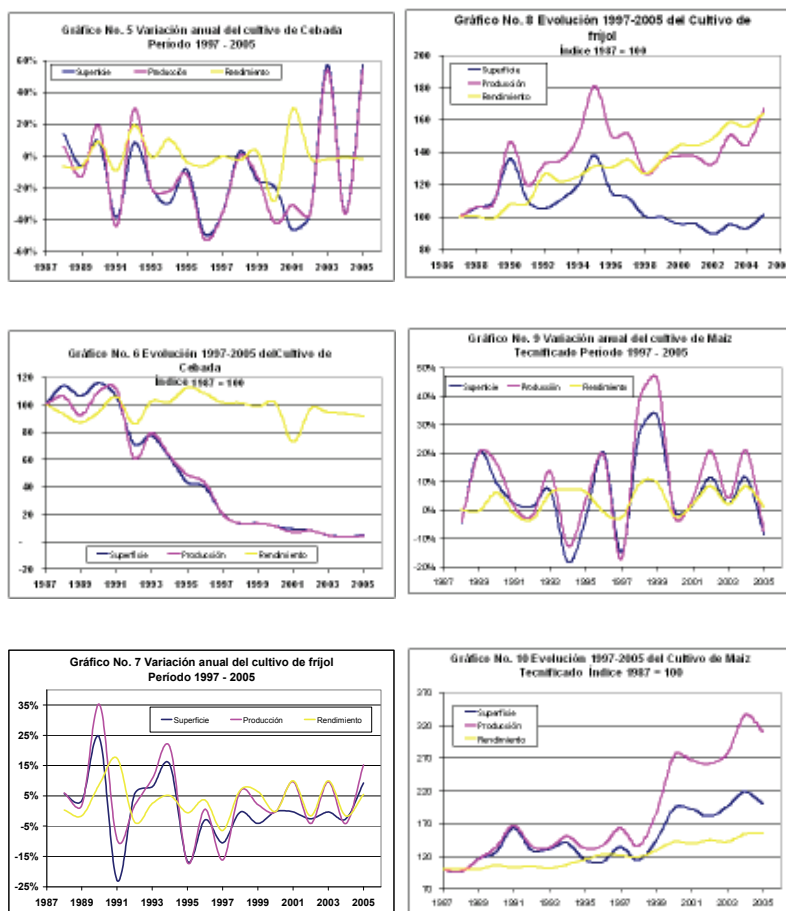
⁶⁸ Ibid. pág. 27 y ss.

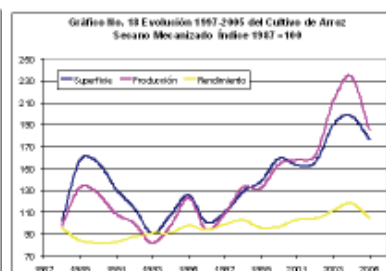
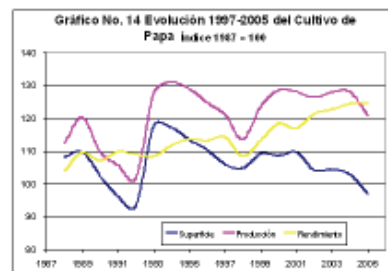
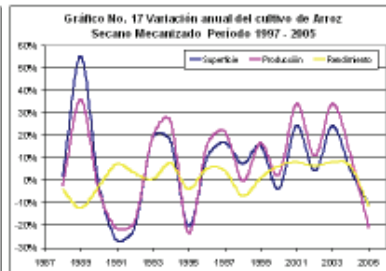
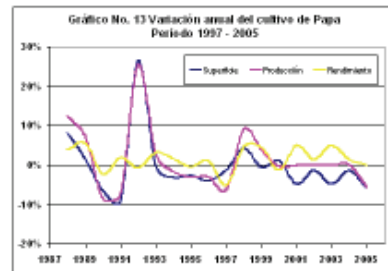
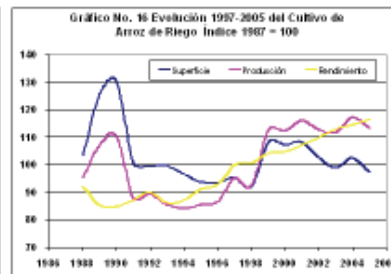
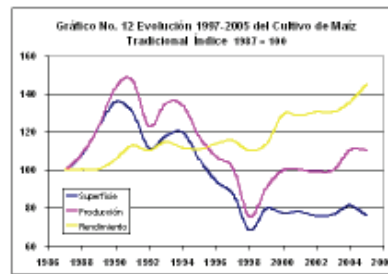
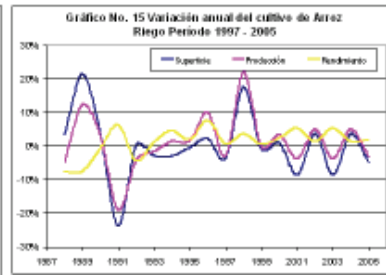
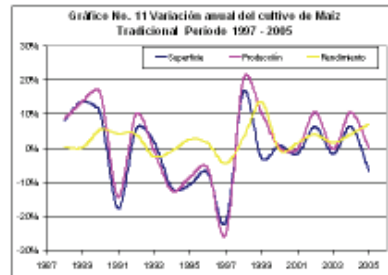
cación alimentaria y nutricional e integración al sistema educativo formal e informal para mejorar las prácticas de producción, alimentación, nutrición, salud, higiene, manipulación y preparación de alimentos... Fortalecimiento y articulación de los sistemas y de las fuentes de información oportunas 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... Actualización y difusión permanente de instrumentos de programación y orientación alimentaria y nutricional, como la tabla de composición de alimentos, las recomendación de calorías y

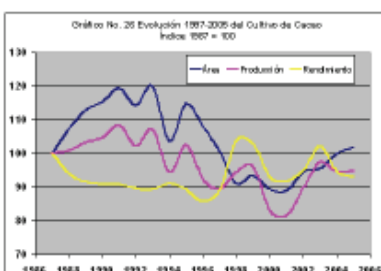
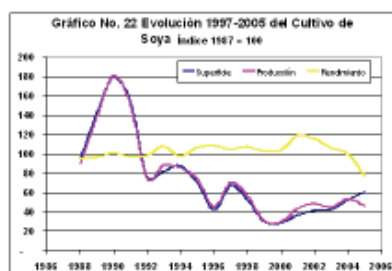
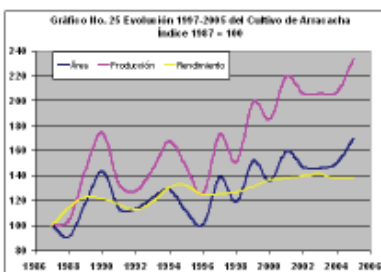
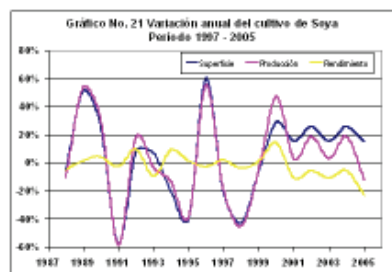
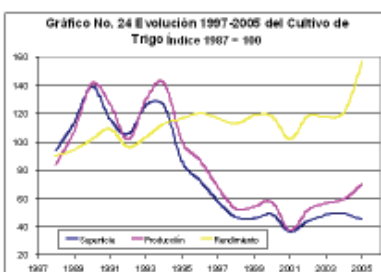
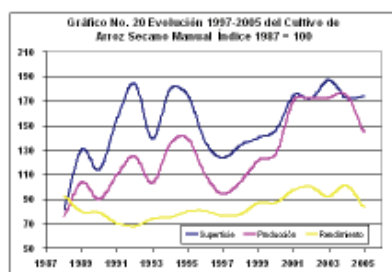
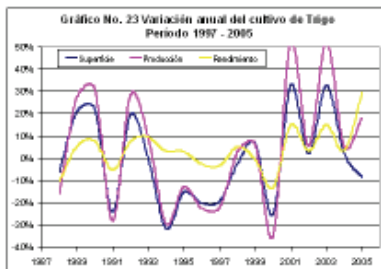
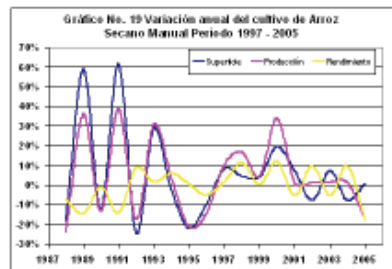
nutrientes y las guías alimentarias”.

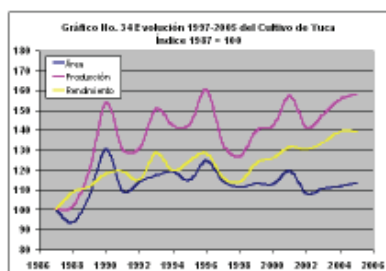
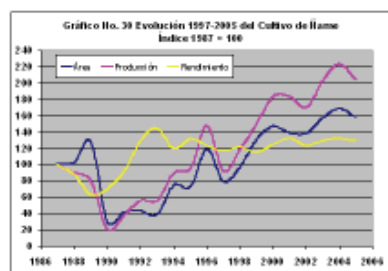
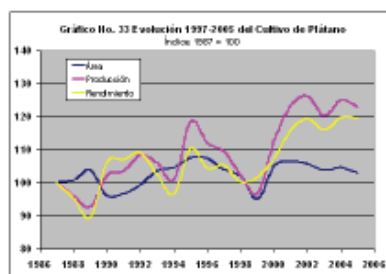
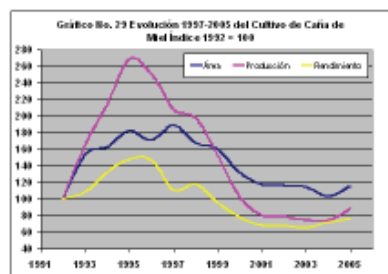
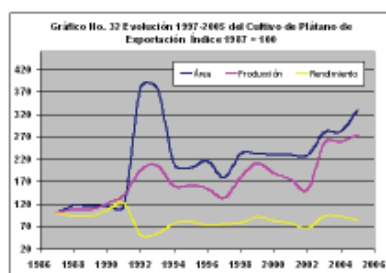
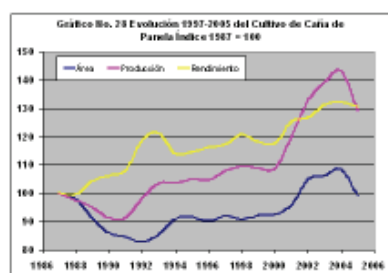
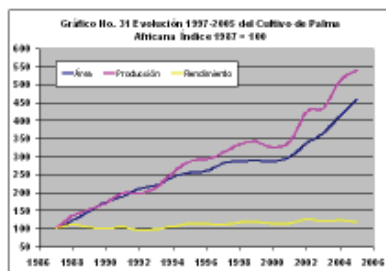
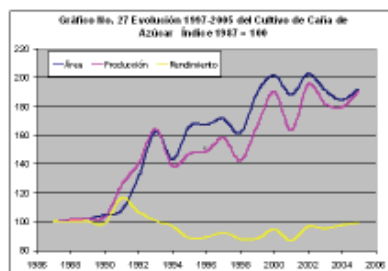
Las 9 líneas de política consideradas son: Acceso a los Factores Productivos; Desarrollo del Mercado Interno y Externo; Impulso a las Formas Asociativas y Empresariales para la Generación de Empleo e Ingresos; Garantía de Acceso a los Alimentos; Promoción y Protección de la Salud y la Nutrición y Fomento de Estilos de Vida Saludable; Mejoramiento de los Servicios Públicos, Saneamiento Ambiental y Entornos Saludables; Aseguramiento de la Calidad e Inocuidad de los Alimentos; Desarrollo Científico y Tecnológico; Formación de talento humano.

Anexo gráficas números 5 a 34, sobre variación anual y evolución por productos transitorios y permanentes 1997-2005 y cuadro número 1









3. Bibliografía

- Alzate Oscar, López Juan Diego, 2003. "Una estrategia de seguridad alimentaria para el pacífico colombiano desde la perspectiva de las comunidades" Red de desarrollo tecnológico y fortalecimiento institucional para la pequeña producción agropecuaria del pacífico colombiano. (Red de Seguridad Alimentaria) PRONATTA Proyecto DFID Colombia. Mimeo.
- Betancourt G. Mauricio, 2005 "La Seguridad Alimentaria Y Nutricional Elementos Para La Construcción De Una Política Pública Para Bogotá". Seminario Internacional Gobierno De Ciudades. Bogotá 24 Y 25 De Mayo De 2005. Universidad Externado De Colombia-Konrad Adenauer Stiftung - Naciones Unidas.
- BID 2006. "La Política de las Políticas Públicas. Progreso económico y social de América Latina Informe 2006"; David Rockefeller Center For Latin America Studies Harvard University. Editorial Planeta Mexicana.
- CEPAL 2004. "Panorama Social de América Latina 2002-2003". Primera edición Naciones Unidas Marzo de 2004. Santiago de Chile.
- Conflicto Armado y Desplazamiento. 2005. Contraloría General de la Nación. Internet central de archivos 230.
- Coraggio José Luis, 2004. "La gente o el capital. Desarrollo Local y economía del trabajo" Editorial Espacio Buenos Aires Argentina.
- Costa Rica, "Garantizar la Inocuidad de los Alimentos en los Ámbitos de la producción y la elaboración". Documento preparado por para la Conferencia Regional FAO/OMS sobre inocuidad de los alimentos para las Américas y el Caribe; San José de Costa Rica diciembre del 2005.
- Consorcio CPT-CIPEC. 2004. "Plan Maestro de Abastecimiento de Alimentos para el Distrito Capital y la Región Definida PMAAB". Bogotá.
- DNP. Estadísticas Agropecuarias.
- FAO 1974
- FAO 1996. "La alimentación y el comercio internacional". Vol. 3 Documentos Técnicos de Referencia Cumbre Mundial Sobre la Alimentación, documento # 12.
- FAO 2004. "El estado de la inseguridad alimentaria en el mundo 2004".
- FAO 2003. "Estrategia de la FAO relativa al enfoque de calidad e inocuidad de los alimentos basado en la cadena alimentaria.
- FAO 2004. "El estado de la inseguridad alimentaria en el mundo 2004 Seguimiento de los avances en la consecución de los objetivos de la Cumbre Mundial sobre Alimentación y de los Objetivos de desarrollo del Milenio". FAO Italia 2004.
- FAO. Food, Nutrition and Agriculture No. 16 Nutrition education for the public.
- FAO. 1996. Cumbre Mundial sobre la Alimentación. Documento técnico No 5.
- FAO 1996. "La alimentación y el comercio internacional". Vol. 3 Documentos Técnicos de Referencia Cumbre Mundial Sobre la Alimentación, documento # 12
- FAO 2003. "Estrategia de la FAO relativa al enfoque de calidad e inocuidad de los alimentos basado en la cadena alimentaria: documento marco para la formulación de la futura orientación estratégica" COMITÉ DE AGRICULTURA 17º período de sesiones Roma, 31 de marzo – 4 de abril.
- Foro Mundial de la Habana 2001. "Declaración Final sobre Soberanía Alimentaria". Publicado en: "Con la

- Comida no se Juega Transgénico Vs. Soberanía Alimentaria". FICA Bogotá 2002.
- Garay Luis Jorge, Rodríguez Adriana. 2005. "Colombia: Diálogo Pendiente". Documentos de Política Pública para la Paz. Planeta Paz, Ediciones Antropos Bogota Junio 2005.
- Hernández Julio, Herrera Danilo, 2003. "Cadenas alimentarias Políticas para la Competitividad", *COMUNICA*, Edición número 3 II Etapa. Julio – Septiembre de 2003.
<http://www.proamazonia.gob.pe/bpa/inocuidad.htm>.
- Instituto Latinoamericano de Servicios Legales Alternativos ILSA. 2005. "Consumo de Alimentos en Bogotá Déficit y canasta Básica Recomendada". Proyecto Política Pública de Seguridad Alimentaria. Bogotá. Varios Autores.
- Ives Meny, y Jean-Claude Thoenig, 1992. "Las Políticas Públicas Versión española a cargo de Francisco MORATA. Editorial Ariel, S.A. Barcelona.
- Lynn R. Brown (Banco Mundial). Presidente GTI – SICIAV (Sistema de Información y cartografía sobre la inseguridad alimentaria y la vulnerabilidad. FAO El Estado de la Inseguridad Alimentaria en el Mundo 2004.
- Latham Michael C. 2002. "Nutrición Humana en el Mundo en Desarrollo". FAO Roma
- Machado C. Absalón 2004. "Seguridad alimentaria y sistema agroalimentario", Autores Varios, en Universidad Nacional de Colombia Red de Desarrollo Rural y Seguridad Alimentaria, Territorios y Sistemas Agroalimentarios Locales.
- Maria Teresa de Febrer, Agencia de Información Solidaria. 17 de noviembre de 2004.
- Ministerio de Salud- Instituto Colombiano de Bienestar Familiar. 2000. "Guías alimentarias para la población colombiana mayor de dos años". Bogotá.
- Ministerios: Protección Social, Agricultura y Desarrollo Rural, Educación Nacional, DNP-ICBF-INCODER 2006 Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (PNSAN), Versión Final de la Secretaría Técnica, Bogotá mayo de 2006.
- Morón C., Schejtman A. Situación de la Seguridad Alimentaria en América Latina. En: Universidad de Chile - FAO. 1997. Producción y manejo se datos de composición química de alimentos en nutrición. Santiago, Chile.
- Nansen Karin 2002. "Nuestro Mundo No Esta En Venta..."
- Neira González María, Presidenta de la Agencia Española de Seguridad Alimentaria. Ministerio de Sanidad y Consumo. 2003. "En qué dirección va la seguridad alimentaria". Revista de salud Pública No. 3, ayo-junio de 2003.
- Plan de Alimentación y Nutrición del Distrito Capital, 1999-2003. Un Plan con Viabilidad Local.
- Profamilia. Encuesta Nacional de Demografía y Salud. 1995, 2000 y 2005.
- REPÚBLICA DE COLOMBIA Ministerio de Protección Social, Instituto Colombiano de Bienestar Familiar. 2004. "Plan Nacional de Alimentación y Nutrición 1996-2005 Informe de Evaluación 1996 – 2002. Bogotá marzo 2004.
- Schejtman Alexander, 1994. "Economía Política de los Sistemas Alimentarios en América Latina"; Oficina Regional de la FAO para América Latina y el caribe División Agrícola Conjunta FAO/CEPAL. Santiago de Chile.
- Sentencia C-678 de 1998.

- Steve Suppan, "La soberanía alimentaria en la era de la liberalización del comercio: ¿son viables los procedimientos multilaterales para alcanzar la soberanía alimentaria? Foro de ONG sobre Soberanía Alimentaria para Cumbre Mundial sobre Alimentación del 15 de enero de 2002.
- Toro S. Francisco J., Gagliardini Giuliaserena. 2006. "La seguridad Alimentaria y la FAO: Una Revisión Crítica de los Informes sobre el Estado Mundial de la Agricultura y la Alimentación". Revista Bibliográfica de Geografía y Ciencias Sociales, Serie documental de Geo-crítica, Universidad de Barcelona. Vol. XI, No. 637, 5 de marzo de 2006.
- Varela B. Edgar 2005. "Desafíos del Interés Público Identidades y Diferencias entre lo Público y lo Privado. Programa Editorial Universidad del Valle. Cali – Colombia.
- Vargas V. Alejo. 1999. Notas sobre el estado y las políticas públicas". Almudena Editores. Bogotá.
- Vargas Oviedo Wenceslao 1991. "Fundamentos de Ciencia Alimentaria". Fundación para la Investigación Interdisciplinaria y la Docencia – Universidad Nacional de Colombia Bogotá.
- Verzola Roberto 2002. "El hambre en el mundo 12 mitos". Publicado en: "Con la comida no se juega Transgénicos Vs. Soberanía Alimentaria". FICA. Bogotá.
- Ziegler Jean, 2002, "El derecho a la Alimentación", Naciones Unidas, Asamblea General 15 de febrero de 2002, Informe del relator Especial de la Comisión de Derechos Humanos.