



# **BREVE DESCRIPCIÓN ACERCA DE LA SITUACIÓN DE LA SEGURIDAD ALIMENTARIA EN COLOMBIA**

***Semillero: Seguridad Alimentaria***  
***Integrantes: Paulette Franco***  
***Yury Marentes***  
***Tutor: Francisco Rodríguez***

## Resumen

El presente artículo pretende compartir algunas definiciones sencillas acerca de la Seguridad Alimentaria. Además, realiza una revisión del estado de la seguridad alimentaria en Colombia enmarcada teóricamente en algunos autores soportados en el desarrollo agrícola, de tal manera, se espera crear un contexto claro en el que se vislumbren los diversos factores que han permitido que la población colombiana se encuentre en un estado de inseguridad alimentaria y nutricional. Posteriormente, se expondrá brevemente la situación del panorama colombiano y por último, se citaran los avances de la lucha contra el hambre en el país.

## CONCEPTOS DE SEGURIDAD ALIMENTARIA

El concepto de seguridad alimentaria es entendido a nivel nacional como la disponibilidad suficiente y estable de alimentos, el acceso y el consumo oportuno y permanente de los mismos en cantidad, calidad e inocuidad, por parte de todas las personas, bajo condiciones que permitan su adecuada utilización biológica para llevar una vida saludable y activa<sup>1</sup>. Este concepto posee una visión multidimensional y

se encuentra sustentado sobre la definición que da la FAO, que se refiere a estado en el que todas las personas tienen en todo momento acceso físico y económico a suficientes alimentos inocuos y nutritivos que satisfagan sus necesidades alimentarias para desarrollar una vida activa y sana<sup>2</sup>.

El concepto de seguridad alimentaria existe cuando se da cumplimiento de las siguientes premisas: disponibilidad, acceso, consumo, aprovechamiento o utilización biológica de los alimentos y calidad e inocuidad de los alimentos<sup>3</sup>. El incumplimiento de éstas, originan una problemática alimentaria o inseguridad en el suministro de alimentación en cualquier país. La problemática alimentaria es definida por las ineficientes medidas económicas y políticas que el estado posee para enfrentar este tipo de fenómenos.

De otro lado, el concepto de seguridad alimentaria de acuerdo con Absalón Machado<sup>4</sup> tiene varias interpretaciones y tiene la dificultad de ser expresado cuantitativamente como un índice que permita realizar la medición del grado de seguridad alimentaria en la que se puede encontrar una nación. La definición de este autor, también incluye el concepto dado por la FAO, en el que se

1. Definición tomada del CONPES 113/08, Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional PNSAN

2. [www.fao.org](http://www.fao.org)

3. *Ibíd.*

4. MACHADO, Absalón. "El sistema agroalimentario", p. 445

refiere a la seguridad alimentaria como: “el logro de la disponibilidad agregada de alimentos básicos suficientes para satisfacer la demanda interna de éstos, considerando no solo la demanda efectiva sino también la seguridad nutricional de los sectores con ingresos insuficientes para alcanzar los mínimos normativos”. Esta definición involucra los problemas que pueden presentarse dentro de un país de modo estructural (distribución del ingreso y desigualdad) como coyuntural (factores climáticos y comercio internacional).

Por último, de acuerdo con la FAO, la seguridad alimentaria tiene tres propósitos específicos: i) deberá asegurar la producción adecuada de la cantidad de alimentos en la nación ii) deberá conseguir la máxima estabilidad en el flujo de alimentos y iii) se garantizará el acceso a los alimentos disponibles a las personas que lo necesitan.

El concepto de seguridad alimentaria existe cuando se da cumplimiento de las siguientes premisas: disponibilidad, acceso, consumo, aprovechamiento o utilización biológica de los alimentos y calidad e inocuidad de los alimentos. El incumplimiento de éstas, originan una problemática alimentaria o inseguridad en el suministro de alimentación en cualquier país. La problemática alimentaria es definida por las ineficientes medidas económicas y políticas que el estado posee para enfrentar este tipo de fenómenos.

De otro lado, el concepto de seguridad alimentaria de acuerdo con Absalón Machado tiene varias interpretaciones y tiene la dificultad de ser expresado cuantitativamente como un índice que permita realizar la medición del grado de seguridad alimentaria en la que se puede encontrar una nación. La definición de este autor, también incluye el concepto dado por la FAO, en el que se refiere a la seguridad alimentaria como: “el logro de la disponibilidad agregada de alimentos básicos suficientes para satisfacer la demanda interna de éstos, considerando no solo la demanda efectiva sino también la seguridad nutricional de los sectores con ingresos insuficientes para alcanzar los mínimos normativos”. Esta definición involucra los problemas que pueden presentarse dentro de un país de modo estructural (distribución del ingreso y desigualdad) como coyuntural (factores climáticos y comercio internacional).

Por último, de acuerdo con la FAO, la seguridad alimentaria tiene tres propósitos específicos: i) deberá asegurar la producción adecuada de la cantidad de alimentos en la nación ii) deberá conseguir la máxima estabilidad en el flujo de alimentos y iii) se garantizará el acceso a los alimentos disponibles a las personas que lo necesitan.

## MARCO TEÓRICO

Los aportes teóricos de los autores tomados a continuación, son elementos que soportan la realización del artículo respecto al tema del desarrollo agrícola. Las posiciones de los autores se encuentran basadas en un contexto de países desarrollados con algunos aportes para América Latina, por lo que de una u otra manera no encajaran del todo en ciertas ocasiones para el caso de Colombia, pero que nos darán una idea de la estructura del desarrollo agrícola en general. Mediante el desecho y la aceptación de cada uno de los aportes de los autores, claramente sin desmeritar a los mismos, se espera que los aportes tomados como referencia para el marco teórico nos vislumbren un escenario en el que el desarrollo agrícola sustente la seguridad alimentaria del país.

### Arthur Lewis

La posición del autor plantea dos sectores de la economía, uno precapitalista definido como el sector tradicional, es decir, agrícola, y el sector capitalista también conocido como sector moderno, el cual hace referencia a la industria. Lewis afirma que existen diversas falencias en el sector agrícola como el excedente de mano de obra, la escasez de capital y de

tecnología, salarios por debajo del nivel mínimo de subsistencia y una concentración de trabajo improductivo<sup>5</sup>. Bajo la división de sectores dentro del escenario económico, Lewis sostiene que el exceso de mano de obra debe ser transferido al sector industrial ya que será absorbido allí, y plantea esta transferencia como la solución al problema, ya que se generaría una mayor acumulación de capital en la industria mientras que el sector agrícola posee una oferta limitada de mano de obra que no podrá generar la misma acumulación de capital.

Al realizar un recorrido por la situación de la actividad agroindustrial de Colombia, se encuentra que el país que ha atravesado y aún atraviesa fuertes problemas de violencia a nivel interno desencadenados por la presencia de varios grupos armados al margen de la ley que se enfrentan continuamente por razones de poder. El conflicto interno colombiano ha ocasionado desplazamientos del campesino agricultor a las ciudades, lo que ha tenido dos implicaciones. Por un lado, la existencia de un abandono de pequeños y medianos cultivos dedicados a la producción de alimentos, y, por otro, la llegada de los campesinos a la ciudad, donde muchos de los campesinos no encuentran trabajo, lo que permite que se engrosen las cifras de subempleo (desempleo disfrazado) y empleos informales,

5. MACHADO, *Op cit.* p.365

iniciando su camino a la pauperización y convirtiéndose en parte de las estadísticas de miseria o el vivir por debajo de los niveles de pobreza. Factores como estos, acentúan en gran manera las estadísticas de pobreza, miseria y desigualdad del país.

De otra parte, el estado colombiano maneja una cifra de desempleo que se encuentra alrededor del 10 y 12%<sup>6</sup> en los últimos años, que permite deducir la presencia de un desempleo estructural, es decir, un porcentaje de la población que siempre se ha encontrado sin empleo dado que la economía nunca ha podido generar los puestos de trabajo necesarios para el total de la población. Esta característica, no permite solucionar el desempleo del país si se realiza un desplazamiento del excedente de la mano de obra de las zonas rurales a los centros urbanos. El hecho de transferir la mano de obra de un sector a otro no asegura que ésta será absorbida, dado que el desempleo es constante y hace parte de la estructura de la economía del país evidenciándose que los puestos de empleo están totalmente ocupados y que el porcentaje de desocupados se ha mantenido relativamente estable a través del tiempo. Sumado a esto, el sector agrícola colombiano es un sector muy débil ya que posee escasez de tecnología y capital, al mismo tiempo que presenta salarios que no le

permite a los trabajadores satisfacer las necesidades básicas que les garanticen su mínima subsistencia, hecho que no hace atractivo para un trabajador encontrarse laborando dentro de este sector. En Colombia, los puestos de trabajo ofrecidos por el sector agrícola son limitados, más aún con la implementación de nueva maquinaria y tecnología que traen consigo un aumento en la producción pero que desplazan la mano de obra campesina.

En cuánto al desplazamiento, Colombia presenta movimientos en la mano de obra hacia centros urbanos, no precisamente por cuestiones en las que la oferta de trabajo al desplazarse podrá ser absorbida en ese nuevo sector, sino como consecuencia de la problemática del conflicto armado interno en el país. Mucha de la población colombiana que vive en las zonas rurales o en el campo, es forzada a abandonar sus tierras, propiedades, casas y cultivos al no hallar una solución efectiva de los continuos enfrentamientos de diferentes actores armados, entre los que se encuentran grupos como la guerrilla, las FARC y el paramilitarismo. Al transcurrir los años, este fenómeno ha surtido como efecto que las principales ciudades del país, especialmente Bogotá por ser la capital, atraviesen por una masiva aglomeración de personas provenientes de áreas rurales en precarias condiciones

6. *Boletín de prensa mercado laboral. Junio de 2011. [www.dane.gov.co](http://www.dane.gov.co)*

no para que su fuerza de trabajo sea absorbida por la ciudad, sino por que la problemática social interna no les permite otra salida que dejar sus tierras y migrar. Al ser el enfoque de estudio el tema de la Seguridad Alimentaria en Colombia, el modelo propuesto por Lewis en el que se afirma que una gran parte de población se encuentra ligada a la agricultura improductiva es totalmente acertado para el caso colombiano, dado que el país luego de la apertura económica de los años noventa inicio un rezago en diversas actividades del sector agrícola al dar paso a la importación de muchos alimentos que se producían en el país, pero que con la liberalización del comercio fue más barato importar que producir. Este es el caso del maíz, donde la gran mayoría de su producción fue sustituida por importaciones provenientes de Estados Unidos de acuerdo con cifras de FENALCE (Federación Nacional de cultivadores de Cereales y Leguminosas)<sup>7</sup>, la producción de maíz amarillo tecnificado, maíz blanco tecnificado, maíz amarillo tradicional y maíz blanco tradicional tuvo una variación negativa entre los años 2009-2010 de -32%, 2%, -9% y -8%. Estas cifras sugieren que existiría una compensación de la oferta faltante con maíz proveniente del exterior, al obser-

var las cifras de importaciones en toneladas, nos encontramos que las importaciones de maíz amarillo para los años 2009, 2010 y los corrido del 2011 hasta el mes de mayo son 2.966.037, 3.434.221 y 1.097.343 respectivamente. En el caso del maíz blanco el escenario es un poco más alentador con cifras de 240.206, 164.965 y 64.580 toneladas para los años 2009, 2010, y lo corrido de 2011 hasta el mes de mayo. Las importaciones de maíz a Colombia, se encuentran encabezadas por Estados Unidos con alrededor de 3.000.000 toneladas en el año 2009 y 3.400.000 toneladas para el año 2010.

Factores como este, colocan al país en un estado de inseguridad alimentaria ya que en la medida en que pueda presentarse cualquier inconveniente con el país que provee las importaciones de alimentos, se correrá el riesgo de que éstos no lleguen al país destino de presentarse problemas de la diplomacia entre los países, distorsiones en el comercio de los mismos o diversas causas que pueden generar el rompimiento de sus relaciones.

En respuesta al problema planteado, es de vital importancia implementar tecnología y estrategias de productividad al interior de la economía agrícola que le permitan generar un desarrollo del

7. FENALCE (Federación nacional de cultivadores de cereales y leguminosas). Caracterización del cultivo de maíz en Colombia. Departamento de información Económica y estadística. Mayo de 2011. [www.fenalce.org](http://www.fenalce.org)

sector. Además, el papel del estado es indispensable como principal impulsador de reformas que propendan hacia el mejoramiento agrícola e industrial de la nación.

### Hirschman

En 1958, este autor introduce el concepto de “eslabonamientos”, definido como la situación en la que el desarrollo de una actividad económica inducirá a la realización de siguientes inversiones en otras actividades económicas que generaran ingresos<sup>8</sup>. Sobre este planteamiento, Hirschman afirma que la agricultura tiene muy pocos efectos directos sobre otras actividades económicas en comparación al sector industrial, el cual posee un mayor dinamismo en generar impulso a otras actividades de la economía, siendo más aconsejable invertir en la industria que el sector agrícola.

Para el caso colombiano, los supuestos de Hirschman se adaptan en cierta manera, dado que al interior de los procesos de producción en las actividades económicas dentro del sector industrial del país existen eslabonamientos tales como empaque, transporte, almacenamiento, distribución, diseño, publicidad, etc. Los eslabonamientos generan la creación de nuevas actividades en la economía, a la misma vez que apoyan la producción de determi-

nado bien, surgiendo nuevos puestos de trabajo y nuevos ingresos para los habitantes del país. De otro lado, es un tanto contradictoria la posición del autor, debido a que sostiene que la inversión en la agricultura posee pocos efectos directos, lo cual no es preciso, ya que al incorporar valor agregado en la producción agrícola a través de la implementación de maquinaria, desarrollo industrial, ciencia y tecnología como es el caso de la agroindustria existiría un mejoramiento en las semillas, tipos de cultivo, adquisición de insumos y modos de producción que pueden llegar a producir empleo, un mejoramiento o una especialización en la mano de obra y por ende un mayor productividad en el uso del factor tierra en mayor cantidad y en algunos casos calidad en la producción final, lo que aseguraría una mayor cantidad de producto y posiblemente menores costos de producción de lograrse economías de escala.

### Jorgenston

Realiza una combinación de supuestos tomados de modelos clásicos y neoclásicos, en la que sostiene que el desarrollo económico tradicional consiste en crear polos modernos de organización que transformen la economía, puesto que al generarse un excedente

8. MACHADO, Op. Cit. p.367

en el sector moderno se podrá forjar una acumulación y un crecimiento continuo en todo el aparato productivo.

La acumulación por medio del excedente agrícola está sujeta a lograr un “valor crítico de producción de alimentos”, que permite un crecimiento de la tasa neta reproductiva de la población, es decir, un aumento en los niveles de consumo se traduce un beneficio a la industria por medio de la demanda de bienes industriales. De esta manera, se puede lograr un incremento sostenido tanto en la agricultura como en el sector industrial.

La afirmación de Jorgenston en la creación de la polos de desarrollo dentro de la economía, es palpable en el caso colombiano dado que en la medida en que los municipios que se encuentran anexos a las ciudades más desarrolladas (polos de desarrollo), estas jalonaran el desarrollo de sus cercanías, un ejemplo de esto, lo evidenciamos en la integración de Bogotá – Región o también llamada Bogotá – Cundinamarca, concepto que ha sido acuñado en los últimos años en el país debido a la necesidad de integración entre Bogotá que se desempeña como ciudad principal y sus municipios anexos o aledaños. Bogotá es la capital

y la ciudad más grande del país, donde se encuentra el más alto porcentaje de actividad industrial, cultural, económica y social por ser el centro del país, estas características permiten que la ciudad de Bogotá como centro de desarrollo o “polo de desarrollo”<sup>9</sup> genere un impulso en el desarrollo de los municipios aledaños, lo que invita a los municipios anexos a permanecer en una constante relación e interacción en el sentido de la complementariedad entre Bogotá y las zonas cercanas que se encuentren rezagadas y que al interactuar con el centro de desarrollo podrán obtener beneficios.

### Nichols

Nichols otorgó relevancia significativa al sector tradicional al destacar la trascendencia del progreso agrícola como condición para lograr el desarrollo industrial. Además, señala la importancia estratégica de la agricultura como sector que suministra trabajo y provee alimentos con precios que permitan que sea más viable la acumulación y propugnen la necesidad de lograr excedentes alimenticios como condición necesaria para alcanzar importantes niveles de desarrollo<sup>10</sup>.

9. SALGUERO CUBIDES, Jorge. *Enfoques sobre algunas teorías referentes al desarrollo regional*. Bogotá, 2006. p.13

10. MORALES, Agustín. “Los principales enfoques teóricos y metodológicos formulados para analizar el “sistema agroalimentario”. *Facultad de Agronomía, Universidad Central de Venezuela, Maracay. AGROALIMENTARIA. N° 10. Junio 2000.*



En Colombia la agricultura es un gran sector de producción que posee muchas falencias, en cuanto a distribución de la producción, eficiencia productiva, competitividad, implementación de ciencia y tecnología, mano de obra, precios, salarios, etc. De acuerdo con el planteamiento de Nichols se deberá fortalecer primero el sector agrícola ya que se encuentra muy débil y poco desarrollado a través de la ejecución de medidas de política agraria que den acceso a créditos blandos en búsqueda de mejoramiento tecnológico en maquinaria, insumos, semillas y modos de producción. La implementación de este tipo de políticas como eje fundamental en los planes nacionales de desarrollo en los gobiernos del país son fundamentales ya que de aquí se desprenden las bases para el desarrollo industrial, agrícola y económico del país.

### *Theodore Schultz*

A diferencia de los autores mencionados anteriormente, que se sustentan en que el desplazamiento del excedente de mano de obra en el sector agrícola será absorbido por la industria como solución a la problemática plantada en el sector tradicional. Schultz afirma que los pequeños agricultores responderían a los esfuerzos de extensión agrícola al ofrecerles innovaciones beneficiosas, es decir, al realizarse inversiones en in-

sumos industriales que favorezcan la producción e induzcan al consumo. De esta forma, los productores a través de una transformación que hará que el sector contribuya al crecimiento económico o más explícitamente que se de una modernización al interior del mismo. Ruttan denominó esta situación como “high-pay off input model”.

Bajo este supuesto, Schultz concibe a la población campesina como agentes calculadores, racionales, eficientes, que miden los costos marginales y los beneficios generados por sus técnicas de agrícolas. Los campesinos son pobres no por ser seres irracionales si no por que dentro de sus países existe un desarrollo desigual que beneficia a una parte de la población. Es así, como el autor coloca en mayor relevancia la investigación y capacitación que la extensión de la tierra, siendo los puntos centrales de su teoría la falta de una técnica rentable y la inversión de capital humano.

La técnica rentable y la inversión en capital humano que propone el autor, podrían ser aplicados como elementos fundamentales en el diagnóstico de la situación actual de la agricultura tradicional en Colombia. En una hipótesis en la que los campesinos se deben reconocer como agentes económicos activos en Colombia y no como lastres en algunas regiones que no permiten la ampliación hacia los cultivos comerciales y la agroindustria.

Un experimento, con una mayor inversión en capital humano como lo hacen los países desarrollados es en definitiva la mejor forma de contribuir al mejoramiento del sector tradicional.

### *Alain de Janvry y el Dualismo Funcional*

Este autor concibe la pobreza como el resultado de un proceso desarticulado de acumulación, partiendo de la teoría de la dependencia en la que los países desarrollados (centro) toman el control de los países subdesarrollados (periferia) por medio de las relaciones económicas. Al mismo tiempo, afirma que los países latinoamericanos continúan inmersos en una situación de desventaja en los términos de intercambio pese a la existencia de alianzas entre terratenientes e industriales nacionales junto a inversionistas extranjeros en pro de intereses individualistas.

Así mismo, manifiesta que en Latinoamérica las políticas macroeconómicas van en contravía al desarrollo agrícola, porque monopolizan los servicios del estado, un ejemplo claro de esto en Colombia fué el descubrimiento de fraude al interior de la dirección de las políticas de crédito del programa AIS<sup>11</sup>, que ha sido tema de reciente debate porque se demostró que los créditos se habían entregado en gran parte a los hacendados de la costa norte, reinas de

belleza y personas que ocupaban altos cargos en el mandato gubernamental.

De acuerdo con esta visión que enmarca la situación económica en América Latina, mostrando el predominio de algunas clases y acorde con el contexto colombiano se puede afirmar que Colombia se encuentra inmerso en este proceso de desarticulación de la pobreza, donde el principal cuello de botella en la situación agrícola es representada en la pérdida de parcelas del campesinado y el desplazamiento forzado, subproducto de la dominación y explotación por algunos grupos armados. Dicho proceso se ha venido acentuando desde la apertura comercial en el año 1990 y sigue siendo una de las causas de violencia actualmente en este país.

También manifiesta que existen claras relaciones de dominación y menciona tres niveles internacionales de explotación:

**1. Nivel Internacional:** centros dominantes y periferias dependientes, intercambio desigual de materias primas y bienes de capital. En este nivel el problema está en el déficit estructural en la balanza de pagos que bloquea la expansión del sector industrial.

**2. Nivel sectorial:** industrias modernas que produce para el exterior y las clases de altos ingresos, y los secto-

11. "AIS" Agro Ingreso Seguro, ahora "DRE" Desarrollo Rural Equitativo.

res que producen bienes para el consumo popular. Dicha relación produce un estancamiento agrícola, aumenta los costos del trabajo creando presiones inflacionarias y empeora el déficit en la balanza de pagos.

**3. Nivel social:** terratenientes, trabajadores agrícolas y población marginal. Los efectos de esta relación de explotación se transfieren al sector agrícola por medio de la baja en los salarios, creando conflictos al interior de la sociedad.

En cuanto a estos niveles de explotación que sugiere el autor, se puede notar que así como en cada eslabón de las cadenas productivas se evidencian serios problemas de corrupción y de concentración de la riqueza, también se da al interior de los grandes procesos de industrialización. En Colombia, según cifras reveladas por la MESEP<sup>12</sup> que fue convocada por el Departamento Administrativo nacional de estadística (DANE) y el Departamento Nacional Planeación (DNP) para la actualización de dichas cifras, el coeficiente de Gini para el año 2002 se encontraba en 0,59 y ha tenido una reducción poco significativa al compararse con el año 2005 que se ubica en 0,58. Estas cifras son muy elevadas, ya que el coeficiente fluctúa entre 0 y 1 siendo cero plena igualdad, lo que ubica a Co-

lombia como uno de los países con mayor desigualdad en la región.

## LA CEPAL Y EL DESARROLLO AGRÍCOLA

En sus estudios la CEPAL inicialmente adoptó concepciones neoclásicas sobre el papel de la agricultura, es decir, consideraba que a partir de la unificación de las relaciones comerciales se daría una transferencia de tecnología de los países industrializados a las naciones que se encontraban en vías de desarrollo. Luego de muchas críticas y corroborar el fracaso de sus teorías en los resultados de las economías latinoamericanas, implementaron una nueva visión al problema de desarrollo y sugirieron la diversificación del aparato productivo a partir del modelo de sustitución de importaciones, dicho modelo permitió en Colombia el fortalecimiento de algunas empresas nacionales. Sin embargo, no se obtuvo el alcance esperado en el crecimiento económico debido a los problemas de coyuntura que se presentaban en América Latina para la época de los años setenta. Más tarde, transcurrido el periodo proteccionista, Colombia se abre al exterior buscando darle dinamismo a la economía pero el deterioro de los términos

12. MESEP (*Misión para el Empalme de las Series de Empleo, Pobreza y Desigualdad*)

de intercambio seguía siendo un constante lo que no permitía transmisión de tecnología de los centros hacia la periferia y acentuaba que en la periferia la actividad agrícola se consolidara menos productiva día tras día.

Luego de los años setenta, la CEPAL en conjunto con la FAO plantearon diversas alternativas a la transformación de la agricultura en Latinoamérica mediante tres soluciones al problema: la modernización periférica, el desarrollo rural y la transformación social agraria. De acuerdo con el contexto colombiano, estas soluciones se enfrentan a problemas de orden social como el conflicto armado, de orden económico como la concentración del ingreso y de orden político como la corrupción. En base a estas acotaciones, para que en Colombia funcione un modelo que pretenda fortalecer el desarrollo de la economía agrícola a través de la modernización del sector primario no solo se necesita de un cambio estructural como una reforma agrícola que permita una redistribución de la tierra justa, sino que se requiere de una labor ardua de la institución primordial: el estado, a través de la ejecución de políticas que articulen cada uno de los actores en un compromiso por garantizar un adecuado acceso a los alimentos.

13. MACHADO. *Op. Cit.* p.398

14. *Plan nacional de desarrollo “Prosperidad para todos (2010-2014)”* Cáp. II. “Convergencia y desarrollo regional – Caracterización, dinámica y desafíos”. Departamento nacional de planeación.

Finalmente, la CEPAL indica que para que un modelo de desarrollo agrícola enfocado en estas visiones sea efectivo se requieren de cuatro elementos fundamentales: 1) La incorporación efectiva de los campesinos pobres y trabajadores sin tierra al proceso de desarrollo de la economía nacional; 2) La potencialización del trabajo agrícola en función de las especificidades de la base de los recursos y de los requerimientos de acumulación no concentrada; 3) La incorporación del criterio de necesidades sociales básicas al cálculo económico y a la asignación de los recursos a nivel agrícola y nacional y 4) La recuperación, con fines de inversión para el desarrollo del excedente económico potencial que se transfiere al exterior”<sup>13</sup>.

## CONTEXTO COLOMBIANO

De acuerdo con las últimas cifras de la situación de pobreza presentadas en el actual plan nacional de desarrollo “Prosperidad para todos 2010-2014”<sup>14</sup>, es de notar, que la gran mayoría del país vive en condiciones inadecuadas, evidenciándose, como focos de pobreza los departamentos de Choco, Cauca, Nariño, Guajira, Córdoba, Sucre, Magdalena, Bolívar, Cesar, Amazonas, Vaupés,

Vichada, Guaviare, Caquetá y Guainía dado que presentan una baja puntuación en el índice NBI (Necesidades Básicas Insatisfechas), que observa el tipo de vivienda en que se vive, el hacinamiento crítico, los servicios públicos que se poseen, la dependencia económica y la escolaridad. Choco se destaca como el más pobre dentro de los departamentos al poseer el PIB per cápita más bajo del país. Los problemas en cada uno de los departamentos del país son distintos de acuerdo a sus características, pero a modo general, la débil institucionalidad y el crecimiento regional desequilibrado con una ausencia en la explotación de sus ventajas competitivas son el centro de los problemas sociales en las regiones de Colombia.

El contexto colombiano muestra fuertes problemáticas sociales que inciden sobre la Seguridad Alimentaria de sus habitantes, el país es característico de problemas como la toma de tierras de campesinos y habitantes de municipios por parte de grupos armados al margen de la ley, lo que hace que las hectáreas de tierras cultivadas disminuyan, puesto que no cumplen su función como tierra fértil sino que son utilizadas en los intereses de un grupo de individuos. De otro lado, los efectos climáticos como las oleadas de calor y el fenómeno invernal surgen como

otras externalidades imprevistas que inciden directamente sobre la Seguridad Alimentaria colombiana, ante este tipo de catástrofes el país aún no posee las soluciones inmediatas necesarias ni las suficientes políticas de prevención. El panorama socio-económico descrito anteriormente en el país, se puede observar que la situación de violencia por la que se atraviesa al interior de Colombia desde los años 50's es crítica.

De otro lado, según cifras reveladas por el Centro de Investigaciones de la Facultad de Economía de la Universidad de los Andes a partir de un estudio realizado en el año 2008, en Colombia más de 500.000 niños (el 13% de la población infantil) sufren desnutrición crónica. Estadística que indica que principalmente los niños son parte de la población más vulnerable ante la problemática de la inseguridad alimentaria. La realidad colombiana se refleja en la muerte de 3 niños menores de 5 años al día a causa de la desnutrición<sup>15</sup>. De acuerdo con cifras de la FAO, en Colombia alrededor de 8 millones de de total de la población (43 millones de habitantes) mueren de hambre, lo que posiciona a nación en un mala ubicación en la lucha contra el hambre en América Latina, siendo este el continente donde 53 millones de personas pasan el día sin comer nada. Adicional a esto, Colombia

*15. Centro de investigaciones de dinámica social (CIDS) de la Universidad Nacional de Colombia*

no posee la facilidad de trámites para la creación de una ley que garantice la seguridad alimentaria, hecho reflejado en el actual Plan Nacional de Desarrollo del presente gobierno, en donde el tema de seguridad alimentaria allí no es tocado muy profundamente con muy pocas palabras que describen y tratan este problema tan importante dentro del desarrollo social del país.

En conclusión, el Semillero de Seguridad Alimentaria encontró como hipótesis que la oferta de alimentos en Colombia viene disminuyendo por las causas enumeradas anteriormente, entre las que caben mencionar, el desplazamiento bien sea por el conflicto armado o por la necesidad de encontrar un mejor bienestar en los centros urbanos, el rezago tecnológico en el sector agrícola e industrial, el aumento de importaciones de alimentos lo que conlleva a una alta dependencia externa para cubrir la demanda alimentaria de sus habitantes y la problemática social. Estos factores, le permiten deducir al grupo de investigación que existe un grave y pronunciado problema de inseguridad alimentaria en la sociedad colombiana.

### AVANCES DE LA LUCHA CONTRA EL HAMBRE EN COLOMBIA

En el marco de las relaciones anteriores y con el fin de establecer algunos de los avances que se han dado en el tema de la seguridad alimentaria en el

País, se llevó a cabo una revisión de los contenidos programáticos de la FAO, la CEPAL y el Banco Mundial (entidades pioneras en la lucha contra el hambre), evaluando el alcance de sus objetivos y su cumplimiento en el corto, mediano y largo plazo.

Hecha la observación anterior a continuación se realiza una breve descripción del papel que desempeñan estas entidades. Así como se hace un recuento de los hechos más relevantes y sus aportes en torno a la seguridad alimentaria.

### *El papel de la FAO*

La Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación, es una institución intergubernamental que tiene 191 estados miembros, un miembro asociado y una organización miembro: la Unión Europea. Fue constituida en 1945, y tiene como función principal, conducir las actividades internacionales orientadas a erradicar el hambre.

Parte de su mandato es alcanzar la seguridad alimentaria para todos, así como asegurar que las personas tengan acceso regular a alimentos de buena calidad, que les permitan llevar una vida activa y saludable.

Algunos de los hechos más relevantes durante el transcurso de su accionar han sido los siguientes:

En 1994 fue aprobado por el Consejo de la FAO, el Programa Especial para la seguridad alimentaria (PESA), que tenía

como misión brindar asistencia técnica a Países de ingresos bajos y que tuvieron marcados déficit de producción de alimentos, en la consecución e implementación de tecnologías sencillas que estuvieran al alcance de sus recursos económicos. Sin embargo la falta de liquidez en algunos de estos países llevó a una reorganización de los objetivos para que este programa más tarde fuera a servir de base para la construcción de programas en un ámbito nacional y regional<sup>16</sup>, que tenían como meta alcanzar una mayor cobertura mundial. La metodología y contenido de los programas nacionales es elegida por cada país (concediendo autonomía en la toma de decisiones a cada gobierno) y el papel de la FAO consistió en promover un enfoque sistemático y a gran escala para impulsar la producción, diversificar los medios de subsistencia y crear capacidad en la población pobre y que sufre hambre. Todo esto con el fin de que estos países beneficiados produzcan y compren los alimentos necesarios.

No obstante, el crecimiento demográfico y el incremento de personas que sufrían de seguridad alimentaria, aumentaba a través de los años, haciéndose indispensable la cooperación entre na-

ciones para combatir los problemas de desnutrición y de hambre en el mundo. Es por esto que la FAO inicia la convocatoria de debates abiertos a la discusión en temas de interés para sus aliados, y nace la primera cumbre mundial de la alimentación.

Quizá un hecho relevante sea, el desarrollo de la primera cumbre mundial de la alimentación que se llevó a cabo en el año de 1996 en la ciudad de Roma, liderada por la (FAO) y que contó con la asistencia de representantes de 185 países y de la Unión Europea. Dando inició a un álgido debate sobre la seguridad alimentaria. En este se aprobó un plan de acción colectivo que determinó las estrategias a seguir por cada país (acorde con sus potenciales y limitaciones productivas) y se establecieron las directrices y compromisos para contrarrestar los problemas de hambre y desnutrición<sup>17</sup>.

Dicha cumbre tenía trazado como objetivo general, la reducción del 50% del número de personas en desnutrición para finales del año 2015. (En ese momento se estimaba que el total de la población mundial con desnutrición era aproximadamente 850 millones de personas y se pretendía disminuirla a 425 millones para 2015)<sup>18</sup>.

16. (PNSA) *Programas Nacionales para la seguridad alimentaria* y (PRSA) *Programas regionales para la seguridad alimentaria*

17. Para más información consultar (*Documentos de la Cumbre Mundial sobre la Alimentación (13-17 de noviembre de 1996)* CEPAL.

18. La FAO utilizó la media del periodo 1990-92 para el cálculo de esta cifra.

Los compromisos generales convenidos en la primera cumbre fueron los siguientes:

1. Garantizar un entorno político, social y económico propicio, destinado a crear las mejores condiciones posibles para la erradicación de la pobreza y para la paz duradera, sobre la base de una participación plena y equitativa de las mujeres y los hombres, que favorezca al máximo la consecución de una seguridad alimentaria sostenible para todos.

2. Aplicar políticas que tengan por objeto erradicar la pobreza y la desigualdad y mejorar el acceso físico y económico de todos en todo momento a alimentos suficientes, nutricionalmente adecuados e inocuos, y su utilización efectiva.

3. Esfuerzo por adoptar políticas y prácticas participativas y sostenibles de desarrollo alimentario, agrícola, pesquero, forestal y rural, en zonas de alto y bajo potencial, que sean fundamentales para asegurar un suministro de alimentos suficiente y fiable a nivel familiar, nacional, regional y mundial y que combatan las plagas, la sequía y la desertificación, considerando el carácter multifuncional de la agricultura.

4. Esfuerzo por asegurar que las políticas de comercio alimentario y agrícola y de comercio en general contribuyan a fomentar la seguridad alimentaria para todos a través de un sistema de comer-

cio mundial leal y orientado al mercado.

5. Nos esforzaremos por prevenir y estar preparados para afrontar las catástrofes naturales y emergencias de origen humano, y por atender las necesidades transitorias y urgentes de alimentos de manera que fomenten la recuperación, la rehabilitación, el desarrollo y la capacidad para satisfacer las necesidades futuras.

6. Promover la asignación y utilización óptimas de las inversiones públicas y privadas para impulsar los recursos humanos, los sistemas alimentarios, agrícolas, pesqueros y forestales sostenibles y el desarrollo rural en zonas de alto y de bajo potencial.

7. Aplicar, vigilar y dar seguimiento al Plan de Acción a todos los niveles, en cooperación con la comunidad internacional.

8. Posteriormente realiza una segunda cumbre en el año 2001, que dió continuidad a los objetivos de la primera y que promulgó una alianza entre naciones, como estrategia eficaz en el logro de resultados contundentes.

Quizás uno de los acontecimientos más destacables en este evento fue la presentación del programa de lucha contra el hambre, que a partir del año 2000 se sumó a los ODM<sup>19</sup> y que fueron pactados en la Asamblea y cumbre del milenio organizada por la Organización de las Naciones Unidas (ONU).

## 19. Objetivos Desarrollo del Milenio



En este sentido, el plan de acción en Colombia fue liderado por la FAO y contó con el auspicio del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, Corporación Colombiana de Investigación Agropecuaria (CORPOICA), Instituto Colombiano Agropecuario (ICA) y Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA), el nombre que se le dio al proyecto global fue *“Mejoramiento de la calidad e inocuidad de las Frutas y Hortalizas Frescas a través de la Realización de un Inventario Global de Materiales de Capacitación y de Referencia, y del desarrollo de un programa de Capacitación e inocuidad Alimentaria”*, básicamente este plan consistió en el fortalecimiento de los programas de aseguramiento de la calidad e inocuidad en el sector de frutas y hortalizas frescas, partiendo de que en este país estos sectores aportan productos durante todo el año y que tienen un alto valor agregado nutricional, que los hacen apetecidos en el ámbito nacional e internacional.

Los objetivos específicos que enmarcaron el Plan de acción para Colombia fueron los siguientes:

- Consolidar una estrategia nacional intersectorial para el desarrollo, planificación e implementación de Buenas Prácticas Agrícolas
- Impulsar un Programa Nacional de Sistemas de Gestión de la Calidad con énfasis en Buenas Prácticas Agrícolas

- Capacitar en calidad e inocuidad de frutas y hortalizas a un grupo de multiplicadores
- Sensibilización a funcionarios de las entidades ejecutoras y a productores en los principios de BPA (Buenas Prácticas Agrícolas)
- Conformación del Comité de BPA al interior de CORPOICA para institucionalizar el enfoque de trabajo sobre BPA en las actividades de investigación y transferencia de tecnología.

Estos objetivos estaban dirigidos a capacitar a los diferentes actores de la Cadena Agroalimentaria con el fin de promover las buenas practicas agrícolas y poder reactivar la competitividad de nuestros productos comercializables con el exterior, sin embargo el corto alcance de los resultados llevaron a plantear la necesidad de una interacción entre la academia, el estado y los diferentes actores, en la unión por promover la investigación en innovación y se llegó a la conclusión una vez más de que el país aún no está preparado para enfrentar las exigencias en términos de calidad sanitarias y fitosanitarias que se requieren en el comercio externo.

De otra parte a causa de la expansión del conflicto de inseguridad alimentaria a nivel mundial, así como el escaso alcance del PESA (*Programa Especial para la Seguridad Alimentaria*) para mitigar los impactos sociales de dicho

fenómeno, la FAO amplía la cobertura de este programa; pasando de la dirección de proyectos pilotos de asistencia técnica a pequeños agricultores a trabajar conjuntamente con los gobiernos en la ejecución de programas nacionales, tomando como base los resultados de experiencias exitosas en el pasado. Según información tomada del sitio oficial virtual del departamento de Cooperación Técnica del Programa Especial para la Educación Alimentaria, las actividades que se llevan a cabo en este programa se pueden enmarcar en cuatro esferas:

1. Análisis de limitaciones;
2. Intensificación de los cultivos;
3. Diversificación hacia animales de ciclo breve;
4. Control del agua.

El PESA en Colombia, se está llevando a cabo a través del Programa “Integración de la salud, la nutrición y la producción a partir del año 2005, el presupuesto que se destino fue de 6 millones de dólares EE.UU del presupuesto nacional y 400000 de la FAO. Uno de los logros que destacan a nivel departamental consistió en la reducción de la mortalidad en niños menores de 5 años a causa de la desnutrición a casi la mitad comparando con cifras del año 2000 en el departamento de Antioquia. En el ámbito nacional se están be-

neficiando hogares con el aprendizaje de técnicas mejoradas de producción agrícola en pequeña escala con el fin de mejorar sus medios de subsistencia en forma sostenible.

Esta ardua labor de la FAO en conjunto con gobiernos de cada uno de los países, ha permitido la creación de nuevas y mejores prácticas para el desarrollo sostenible del sector agrícola y ha generado un aumento en los niveles de productividad. Algunas de éstas son:

- Escuelas de Campo para Agricultores
- Huertos Escolares
- Agricultura Urbana y Periurbana.

Las anteriores hacen parte del nuevo modelo de la FAO, que intenta mejorar sus técnicas, y lo está haciendo a partir de la construcción del conocimiento, fundamentado en experiencias con profesionales de diferentes áreas y a través de la integración activa de la población rural y urbana en cada proceso. En relación con el desarrollo de la Agricultura Urbana y Periurbana en Colombia dentro del Plan de Desarrollo “Bogotá Sin Indiferencia” (Acuerdo 119, Junio 3 de 2004), mediante el programa “Bogotá Sin Hambre” se dio un avance en el desarrollo de este ítem específicamente para la ciudad de Bogotá, contando con la colaboración del Jardín Botánico “José Celestino Mutis”, buscando garantizar el dere-

cho a la alimentación con prioridad para las personas en situación de mayor pobreza y vulnerabilidad. Los tres componentes fundamentales de este programa fueron: Abastecimiento (nutrición sana a precio justo), Acciones de Alimentación y Nutrición (acceso a la alimentación como un derecho fundamental) y Responsabilidad Social (el compromiso es de todos).

De igual forma, el Jardín Botánico implementó el proyecto “Investigación y formación para el aprovechamiento de los usos potenciales de especies vegetales andinas y exóticas de clima frío a través de cultivos urbanos” que permitió posicionar la AU en el Distrito Capital como alternativa socio-ambiental que facilitó y mejoró el acceso de las personas y las comunidades a las redes sociales y culturales, mediante la implementación de cultivos urbanos. Este proyecto tiene cuatro componentes básicos: (1) Investigación aplicada, (2) Capacitación y asistencia técnica, (3) Acompañamiento Socio-pedagógico y (4) Desarrollo de Tecnologías limpias.

Este proyecto de agricultura urbana se centró principalmente en la promoción y producción de especies alimenticias, medicinales, aromáticas, bajo parámetros de agricultura orgánica, promoviendo el intercambio de conocimiento y el uso de algunas plantas nativas de nuestra región que a pesar de tener un alto valor nutritivo o me-

dicinal, han entrado en desuso a causa de políticas comerciales y el uso de otras plantas exóticas. Situación que coadyuvó a la política de seguridad alimentaria y permitió fortalecer las formas organizativas de las comunidades, al favorecer la construcción y fortalecimiento de tejido social y la consolidación de una cultura ambiental asociada a procesos integrales de intervención y apropiación del territorio.

Entre los logros más significativos del proyecto que se encuentran en el documento preliminar de la Política Pública de Agricultura Urbana y Periurbana para Bogotá D. C. se encuentran: la formación y capacitación de 41.245 ciudadanos del distrito en AU, la implementación y desarrolló de 149 núcleos de formación donde se establecieron huertas comunitarias, la entrega de 19.739 kits de agricultura urbana (abono, tierra, semillas), la consolidación de 4.079 agricultores urbanos que establecieron y mantienen sus huertas caseras, la asesorías técnicas a 4.375 personas y la realización de 107 eventos.

### *Contribuciones de la CEPAL*

La Comisión Económica para América Latina (CEPAL), hace parte de las cinco comisiones regionales designadas por la Naciones Unidas que está encargada de promover el desarrollo regional, y contribuir al fortalecimiento

y promoción del desarrollo económico entre países, llevado a cabo a partir de estudios de investigación y divulgación de información relacionada con temas de interés social, económico y político.

En concordancia con su misión, el aporte de la CEPAL para el tema de la Seguridad Alimentaria se ha dado desde el campo investigativo. Los resultados de dicha labor se divulgan a partir de estadísticas y documentos que sirven de referencia a la construcción y el análisis de indicadores que permiten evaluar las condiciones presentes en cada país. Tarea imprescindible de cada gobierno en la formulación de la política económica.

### *Recientes iniciativas del Banco Mundial*

En el año 2009 el Banco Mundial organizó el concurso “Development Marketplace” (Feria del Desarrollo) que es un programa de donaciones por concurso que identifica y financia proyectos innovadores en sus etapas iniciales de desarrollo, que contarán con un gran potencial de ejercer impacto en el desarrollo y la capacidad de ser replicados. El fin de este concurso fue identificar ideas y proyectos innovadores que respondieran a distintos aspectos de la seguridad alimentaria a través de tres subtemas:

1. Mejorar la innovación y la producción agrícola
2. Aumentar el volumen y la calidad nutricional de los alimentos disponibles para los más necesitados
3. Reducir los costos de energía y transporte para incrementar el suministro y el consumo de alimentos.

Este concurso permitió la unión de actores del sector privado, de las organizaciones y de la sociedad civil y buscó básicamente una reducción de los precios de los alimentos a nivel mundial con el fin de contribuir a la disponibilidad y acceso por parte de la población más necesitada.

Luego de terminar de analizar algunos de los contenidos programáticos, así como los principales avances y de evaluar el alcance de algunos proyectos enfocados hacia el tema de Seguridad Alimentaria en Latinoamérica, queda manifiesto que en Colombia todavía falta mucho por hacer y que la principal apuesta se debe guiar hacia el logro de una mayor cohesión entre los distintos actores que conlleve a una inclusión de las personas menos favorecidas.