



La paz con  
legalidad  
es de todos

Gobierno  
de Colombia

10

# Plan Nacional Rural del Sistema para la Garantía Progresiva del Derecho a la Alimentación

- **Comisión Intersectorial de Seguridad Alimentaria y Nutricional (CISAN)**



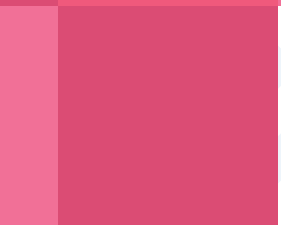
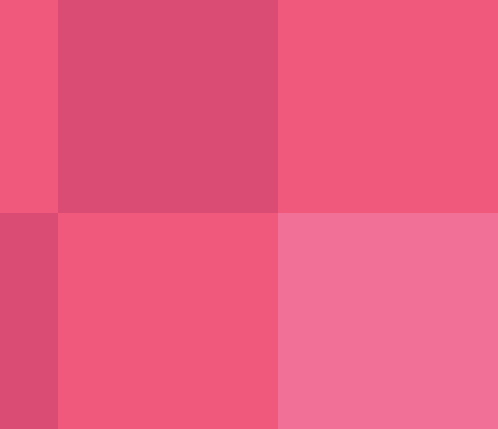
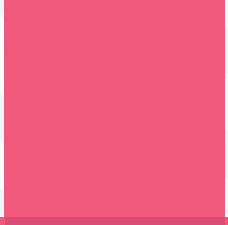
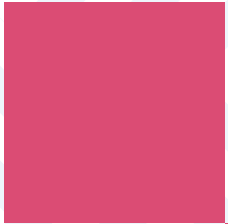
16

Planes Nacionales  
Sectoriales

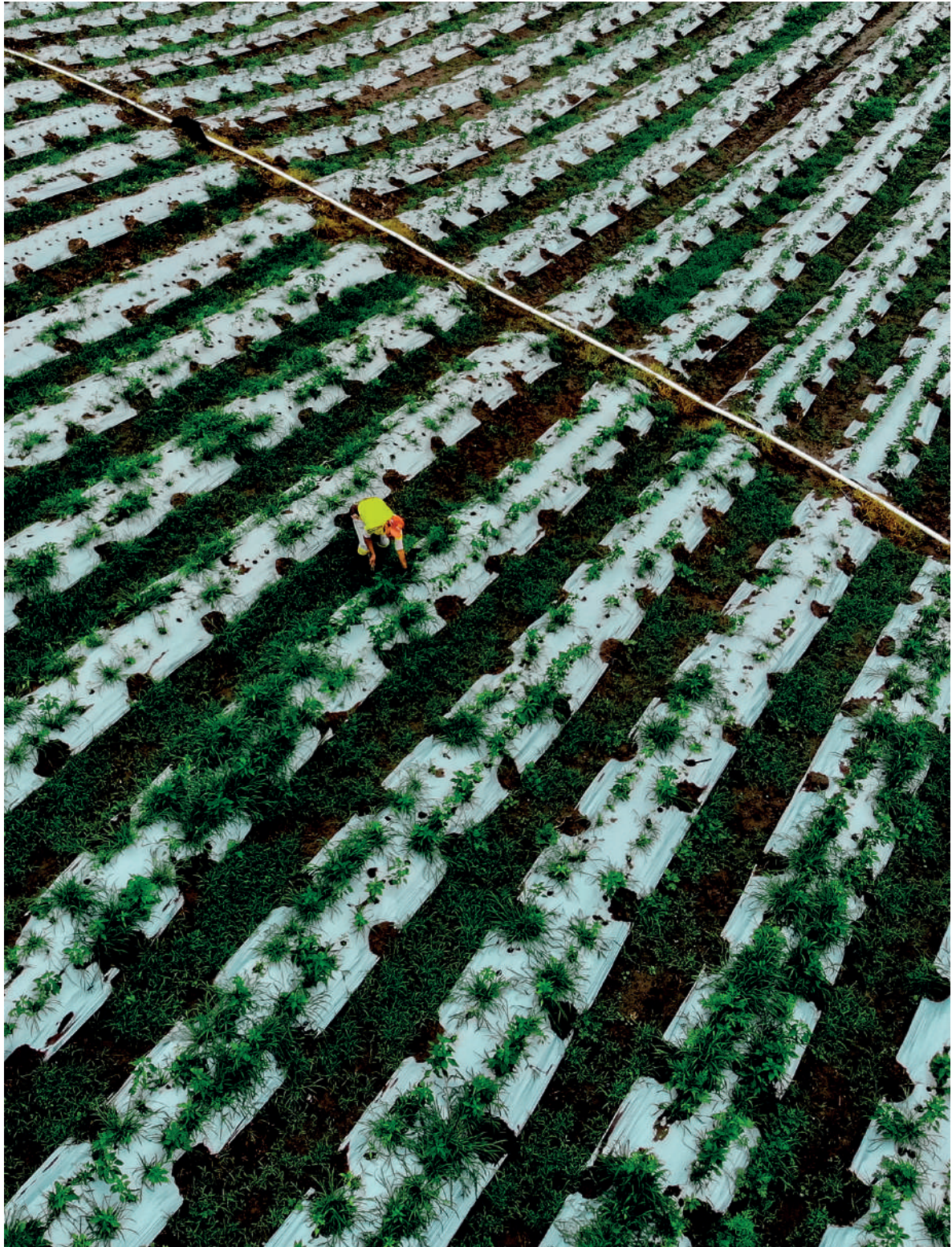
**Paz con**  
Legalidad

**Construir sobre lo**  
**Construido**

YA



# Factor Social





La paz con  
legalidad  
es de todos

Gobierno  
de Colombia

## **Ministerio de Agricultura y Desarrollo Social**

### **Rodolfo Enrique Zea Navarro**

Ministro de Agricultura y Desarrollo Rural

### **Juan Camilo Restrepo Gómez**

Viceministro Desarrollo Rural

### **Sergio Enrique Ramírez Payares**

Director Capacidades Productivas y Generación de Ingresos

### **Socorro Aguas Pineda**

Coordinadora Seguridad Alimentaria y Nutricional y Generación de Ingresos

### **Ligia Silva**

### **María Gabriela Hernández**

### **Rafael Lizarazo**

Equipo Técnico

## **Ministerio de Salud y Protección Social**

### **Fernando Ruiz Gómez**

Ministro de Salud y de la Protección Social

### **Luis Alexander Moscoso Osorio**

Viceministro de Salud Pública y Prestación de Servicios

### **Gerson Orlando Bermont Galavis**

Director de Promoción y Prevención

### **Elisa Maria Cadena Gaona**

Subdirectora de Salud Nutricional, Alimentos y Bebidas

### **Claudia Patricia Moreno Barrera**

### **Yenifer Ramos Rivera**

Equipo Técnico

## **Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio**

### **Jonathan Malagón González**

Ministro de Vivienda, Ciudad y Territorio

### **José Luis Acero Vergel**

Viceministro de Agua y Saneamiento Básico

### **Gloria Tovar Álzate**

Directora de Infraestructura y Desarrollo Empresarial

### **Claudia Marcela Téllez Hahn**

Equipo Técnico

## **Ministerio de Ambiente y Desarrollo sostenible**

### **Carlos Eduardo Correa Escaf**

Ministro de Ambiente y Desarrollo Sostenible

### **Francisco Cruz Prada**

Viceministro de Políticas y Normalización Ambiental

### **Jairo Homez Sanchez**

Asesor del Despacho encargado de la Dirección de Asuntos Ambientales Sectorial y Urbana

### **Andrés Guillermo Pinilla Saavedra**

Equipo Técnico



La paz con  
legalidad  
es de todos

Gobierno  
de Colombia

## **Ministerio de Comercio, Industria y Turismo**

**José Manuel Restrepo Abondano**  
Ministerio de Comercio, Industria y Turismo

**Saul Pineda**  
Viceministro de Desarrollo Empresarial

**Sandra Acero Walteros**  
Directora de Mipymes

**Gloria Xiomara Junca Eslava**  
**Elis Ustate Duarte**  
**Miguel Ernesto Tirado Castillo**  
Equipo Técnico

## **Ministerio de Educación Nacional**

**María Victoria Angulo González**  
Ministra de Educación

**Constanza Liliana Alarcón Párraga**  
Viceministra de Educación Preescolar,  
Básica y Media

**Unidad Administrativa  
Especial de Alimentación Escolar  
- Alimentos para Aprender**

**Juan Carlos Martínez Martín**  
Director General

**Ana María Luisa Sierra Nova**  
Subdirectora Técnica de Análisis, Calidad  
e Innovación

**Luisa Jamaica Mora**  
**Nohora Pérez Martínez**  
Equipo Técnico

## **Prosperidad Social**

**Susana Correa Borrero**  
Directora

**Juan Camilo Giraldo Zuluaga**  
Subdirector General de Programas y Pro-  
yectos (e)

**Juan Manuel Erazo Urrea**  
Director de Inclusión Productiva

**Manuel Eduardo Castillo Guzman**  
Jefe de la Oficina Asesora de Planeación

**María Fernanda Mera González**  
Coordinadora Seguridad Alimentaria y Nutri-  
cional

**Marlen Yolanda Sierra Mendigaño**  
**Juan Carlos Trujillo Palacio**  
Equipo Técnico

## **Instituto Colombiano de Bienestar Familiar**

**Lina Arbeláez**  
Directora General

**Liliana Pulido Villamil**  
Subdirectora General

**Zulma Yanira Fonseca Centeno**  
Directora de Nutrición

**Alba Victoria Serna Cortes**  
**Iván Andrés Lozada Pérez**  
**Alejandra Álvarez Alvear**  
**Lina Johanna Rosas Vargas**  
**Luis Giovanni Rodríguez Castillo**  
Equipo Técnico



La paz con  
legalidad  
es de todos

Gobierno  
de Colombia

## **Agencia de Desarrollo Rural**

### **Ana Cristina Moreno Palacios**

Presidente

### **Edith Cecilia Monroy**

Equipo Técnico

## **Departamento Nacional de Planeación**

### **Luis Alberto Rodríguez**

Director

### **Daniel Gómez Gaviria**

Subdirector General Sectorial

### **Laura Pabón Alvarado**

Directora de Desarrollo Social

### **Carolina Suarez Vargas**

Subdirectora de Salud

### **Jose Linares Sánchez**

Coordinador Grupo de Proyectos Especiales

### **Fanny Rincón Vargas**

### **Diego Fernando Buitrago Cortes**

### **Carlos Enrique Diaz**

### **July Andrea Sandoval Rojas**

Equipo Técnico

## **Asociación Colombiana de Facultades de Nutrición y Dietética – Acofanud**

### **Elizabeth Valoyes Bejarano**

### **Mylene Rodríguez Leyton**

Equipo Técnico

## **Agencia de Renovación del Territorio**

### **Juan Carlos Zambrano Arciniegas**

Director General

## **Carlos Eduardo Campo Cuello**

Director - Dirección de Programación y  
Gestión para la Implementación

## **Fabio Alberto Canchila Castro**

Subdirector de Coordinación y Fortaleci-  
miento Institucional

## **Mauricio Hernando Garzón Cortés**

Sectorialista Nacional Pilar 7. Sistema  
para la Garantía Progresiva del Derecho a  
la Alimentación. Dirección de Programa-  
ción y Gestión para la Implementación

## **Consejería Presidencial para la Niñez y Adolescencia**

### **Carolina Salgado Lozano**

Consejera Presidencial para la Niñez y la  
Adolescencia

### **Diana Ibeth Urueña**

### **Esperanza Lara Romero**

### **Rubén Robayo**

Equipo Técnico

## **Consejería Presidencial para la Estabi- lizacion y Consolidacion**

### **Emilio Archila Peñalosa**

Consejero Presidencial para la Estabiliza-  
ción y la Consolidación

### **Margarita Hernández Valderrama**

Directora Ejecutiva

### **Angélica María Zamora Acosta**

Equipo Técnico



La paz con  
legalidad  
es de todos

Gobierno  
de Colombia

El presente documento fue elaborado por el ICBF en su calidad de Secretaría Técnica de la Comisión Intersectorial de Seguridad Alimentaria y Nutricional – CISAN, por solicitud de la Consejería para la Estabilización y la Consolidación y el Departamento Nacional de Planeación, contó con la revisión y aportes de las entidades que forman parte de dicha Comisión y con la colaboración de la Consejería para la Estabilización y la Consolidación, el Grupo de Proyectos Especiales del Departamento Nacional de Planeación, la Agencia de Renovación del Territorio y la Unidad Administrativa Especial de Organizaciones Solidarias

Versión aprobada

Cierre Técnico con Consejería para la Estabilización y la Consolidación y el Departamento Nacional de Planeación, 18 de noviembre de 2020 Bogotá D.C., marzo de 2021

---

## **Equipo Editorial**

### **Gestión y Revisión de Contenido**

Lucas Peña Lopera

Maria Juliana Navarrete

### **Diseño y Diagramación**

Andres Castro Barreto

Apoyo del Equipo de Gestión de Información de la CPEC - PMI

# Sumario


## Plan Nacional Rural del Sistema para la Garantía Progresiva del Derecho a la Alimentación

*Introducción .....	14		
<b>1.</b> Antecedentes y Justificación .....	15		
<b>1.1</b> Contexto internacional .....	15		
*Pactos internacionales .....	15		
*Agenda 2030 y sus Objetivos de Desarrollo Sostenible .....	17		
<b>1.2</b> Contexto nacional .....	19		
*El derecho humano a la alimentación en el marco jurídico colombiano .....	19		
*Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional - CONPES 113 de 2008 .....	19		
<b>2.</b> Marco Conceptual .....	26		
<b>3.</b> Diagnóstico .....	29		
<b>3.1</b> Marco institucional .....	33		
<b>3.2</b> Componentes de acceso y adecuación .....	35		
<b>3.3</b> Componente de disponibilidad de alimentos .....	41		
<b>4.</b> Apuesta Estratégica para la Garantía Progresiva del Derecho a la Alimentación en la Población Rural .....	46		
<b>4.1</b> Alcance .....	47		
<b>4.2</b> Objetivos .....	48		
<b>4.3</b> Objetivos y líneas de acción .....	48		
		*Objetivo 1 - Implementar el Sistema de Garantía Progresiva del Derecho Humano a la Alimentación en los territorios rurales que incentive y afiance la coordinación y la participación ciudadana .....	49
		*Objetivo 2 - Incrementar las capacidades y oportunidades de las familias y comunidades rurales para acceder a una alimentación sana, nutritiva y culturalmente apropiada, mediante el desarrollo de programas alimentarios pertinentes y el fomento de la educación alimentaria y nutricional .....	51
		*Objetivo 3 - Contribuir a mejorar las condiciones de producción y de comercialización de las economías campesinas, familiares y comunitarias en las áreas rurales, mediante el apoyo a las prácticas agroecológicas, la promoción y la consolidación de mercados locales y regionales .....	53
		<b>5.</b> Seguimiento y Evaluación de Resultados .....	55
		<b>6.</b> Esquema de Financiación .....	58
		<b>7.</b> Presupuesto .....	58
		*Bibliografía .....	60










Plan Nacional Rural del  
Sistema para la Garantía  
Progresiva del Derecho  
a la Alimentación



## \*Siglas

ACFC	Agricultura Campesina, Familiar y Comunitaria
ART	Agencia de Renovación del Territorio
ASIS	Análisis de Situación de Salud
CISAN	Comisión Intersectorial de Seguridad Alimentaria y Nutricional
CNA	Censo Nacional Agropecuario
CONPES	Consejo Nacional de Política Económica y Social
CSIVI	Comisión de Seguimiento, Impulso y Verificación a la Implementación del Acuerdo Final
DANE	Departamento Administrativo Nacional de Estadística
DESC	Derechos Económicos, Sociales y Culturales
DMA	Dieta Mínima Aceptable
DNP	Departamento Nacional de Planeación
EAN	Educación Alimentaria y Nutricional
ELCSA	Escala Latinoamericana y Caribeña de Seguridad Alimentaria
ENSIN	Encuesta Nacional de Situación Nutricional
FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura
FIAN	Food First Information and Action Network
GNUD	Grupo de Naciones Unidas para el Desarrollo
GPDA	Garantía Progresiva del Derecho a la Alimentación
ICBF	Instituto Colombiano de Bienestar Familiar
IALCSH	Iniciativa América Latina y Caribe Sin Hambre
INSAH	Inseguridad Alimentaria en los Hogares
MADR	Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural
MSPS	Ministerio de Salud y Protección Social
MV	Medios de Vida
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos
ODS	Objetivos de Desarrollo Sostenible
OMS	Organización Mundial de la Salud
OPS	Organización Panamericana de la Salud
PDET	Planes de Desarrollo con Enfoque Territorial
PGDA	Plan Rural para la Garantía del Derecho a la Alimentación
PGN	Presupuesto General de la Nación
PIDAR	Plan Integral de Desarrollo Agropecuario y Rural
PIDESC	Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales
PMI	Plan Marco de Implementación
PND	Plan Nacional de Desarrollo
PNSAN	Plan Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo

PP	Puntos porcentuales
RRI	Reforma Rural Integral
SGP	Sistema General de Participaciones
SGR	Sistema General de Regalías
SGPDA	Sistema para la Garantía Progresiva del Derecho a la Alimentación
SNBF	Sistema Nacional de Bienestar Familiar
SSyE del PNSAN	Sistema de Seguimiento y Evaluación del Plan Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional
WFP	Programa Mundial de Alimentos

## \*Introducción

La situación social y económica de la población rural en Colombia es preocupante. De acuerdo con la Misión para la Transformación del Campo Colombiano, entre las principales problemáticas se encuentran la alta concentración de la tierra, la baja escolaridad de la población rural, la baja remuneración laboral y las dificultades para la generación de ingresos, mayor proporción de personas en condición de pobreza y menores niveles de calidad de vida, habitabilidad deficiente, menores coberturas y calidad en los servicios públicos y el hecho de que una proporción importante de la población rural enfrenta inseguridad alimentaria y una profunda desigualdad de género (DNP, 2016). Además, la falta de infraestructura adecuada, poca modernización, bajo acceso al crédito, barreras para la comercialización, escaso desarrollo de la ciencia y la tecnología y las consecuencias del conflicto armado, han generado un fuerte rezago en esta franja de la población.

Frente a estos problemas estructurales del campo colombiano, el Gobierno Nacional y las FARC-EP en el Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera acordaron implementar una Reforma Rural Integral la cual “siente las bases para la transformación estructural del campo, cree condiciones de bienestar para la población rural – hombres y mujeres – y de esa manera contribuya a la construcción de una paz estable y duradera”. En tal sentido, esta reforma se constituye en un imperativo de país que permitirá avanzar en el cierre de las brechas existentes entre lo rural y lo urbano y en la generación de condiciones sociales, económicas, políticas y culturales que contribuyan a resarcir los efectos del conflicto y a construir una Colombia en paz.

Bajo este marco, la formulación, implementación y seguimiento del Plan Nacional Rural del Sistema para la Garantía Progresiva del Derecho a la Alimentación (SGPDA) es una herramienta fundamental para la transformación de la ruralidad colombiana y la superación de los impactos sociales y económicos causados por la expansión de la COVID-19, en tanto promueve el bienestar de la población que habita en las zonas rurales y rurales dispersas del país mediante el desarrollo de acciones con enfoque territorial que contribuyan a reducir la pobreza, aumentar la participación de las comunidades y promover la acción coordinada de los diferentes ámbitos territoriales en pro de un desarrollo social sostenible. Este plan, si bien tiene alcance nacional, busca concentrar territorialmente sus acciones “en aquellos municipios y departamentos con alta afectación por el conflicto armado, la debilidad institucional, los elevados niveles de pobreza y la presencia de cultivos de uso ilícito”. (Gobierno Nacional, PMI, 2016).

Según lo dispuesto en el Plan Marco de Implementación del Acuerdo Final y los lineamientos definidos en el documento CONPES 3932 de junio de 2018<sup>1</sup>, este plan nacional presenta, en primer lugar, los antecedentes y justificación del Plan Nacional Rural; en segundo lugar, expone el marco referencial del Plan Nacional Rural centrado en el enfoque de derechos y en el derecho a la alimentación; en tercer lugar, presenta el diagnóstico con las problemáticas relacionadas con la garantía progresiva del derecho a la alimentación que serán abordadas en este plan nacional; luego aborda el marco general de política del derecho a la alimentación que

---

1 El documento CONPES 3932 de junio de 2018 genera los lineamientos para vincular los compromisos definidos en el PMI con los instrumentos de planeación, programación y seguimiento de políticas públicas y de sus recursos, con el fin de promover la sostenibilidad de las medidas para la construcción de paz realizadas entre 2017 y 2031.

sirve de base operativa para la formulación de la apuesta estratégica que se desarrolla posteriormente y a través de la cual se establecen el alcance, los objetivos, las estrategias y líneas de acción, así como las metas por alcanzar durante el período referido. El documento finaliza con la presentación de aspectos relacionados con el seguimiento, las fuentes de financiación y la proyección de la inversión que se requiere para garantizar su implementación.

Es importante indicar que este plan tiene vigencia hasta 2031 y su formulación, implementación y seguimiento representa uno de los retos más esperanzadores y de mayor exigencia para el país, en tanto reconoce el derecho a la alimentación como un derecho humano fundamental, compromete a los sectores público y privado y a las organizaciones sociales, da un lugar protagónico a la participación de las familias y de las comunidades rurales e invita a la construcción y consolidación de nuevas formas de gestión de políticas públicas fundamentadas en la afirmación y el reconocimiento del otro como legítimo, la protección de la producción nacional y la acción coordinada y articulada entre los diferentes sectores económicos y sociales.

# 1. Antecedentes y Justificación

En este apartado se presentan la normatividad y los instrumentos de planeación más relevantes en los ámbitos internacional y nacional, así como antecedentes conceptuales, jurídicos y operativos para la formulación e implementación del **Plan Nacional Rural del Sistema para la Garantía Progresiva del Derecho a la Alimentación**. Entre los instrumentos identificados, se presentan los planes y las acciones que están vinculadas con la garantía progresiva del derecho a la alimentación de la población rural.

## 1.1. Contexto Internacional

### \*Pactos Internacionales

En el ámbito mundial se destacan dos importantes instrumentos que reconocen formalmente al Estado como garante del derecho a la alimentación: la Declaración Universal de los Derechos Humanos (DUDH) y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC).

En diciembre de 1948, la Asamblea General de las Naciones Unidas adoptó, mediante la resolución 217 A (III), la Declaración Universal de Derechos Humanos (DUDH). En el marco del derecho a la alimentación, la DUDH, en el artículo 25, plantea que los Estados deben garantizar que:

“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; tiene asimismo derecho a los seguros en caso de desempleo, enfermedad, invalidez, viudez, vejez u otros casos de pérdida de sus medios de subsistencia por circunstancias independientes de su voluntad.” (ONU, Declaración Universal de los Derechos Humanos, 1948).

De igual manera, el PIDESC, adoptado por la Asamblea General de las Naciones Unidas en diciembre de 1966, establece sobre el derecho de la alimentación en el artículo 11:

“Los Estados Partes en el presente Pacto, reconociendo el derecho fundamental de toda persona a estar protegida contra el hambre, adoptarán, individualmente y mediante la cooperación internacional, las medidas, incluidos los programas concretos, que se necesitan para:

- a) Mejorar los métodos de producción, conservación y distribución de alimentos mediante la plena utilización de los conocimientos técnicos y científicos, la divulgación de principios sobre nutrición y el perfeccionamiento o la reforma de los regímenes agrarios de modo que se logren la explotación y la utilización más eficaces de las riquezas naturales;
- b) Asegurar una distribución equitativa de los alimentos mundiales en relación con las necesidades, teniendo en cuenta los problemas que se plantean tanto a los países que importan productos alimenticios como a los que los exportan”. (ONU, Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, 1966).

Por su parte, la Declaración Universal sobre la Erradicación del Hambre y la Malnutrición, aprobada el 16 de noviembre de 1974 por la Conferencia Mundial de la Alimentación y promulgada por la Asamblea General mediante la Resolución 3348 del 17 de diciembre de 1974 proclama, en su artículo 2, la responsabilidad fundamental que tienen los gobiernos en la erradicación del hambre y la lucha contra la malnutrición crónica define que “(...) A fin de asegurar una adecuada nutrición para todos, los gobiernos deberían formular las políticas de alimentos y de nutrición adecuadas, integrándolas en planes de desarrollo socioeconómico y agrícola de carácter general, que se basen en un conocimiento adecuado tanto de los recursos disponibles para la producción de alimentos como de los potenciales (...)”.

En el marco de la DUDH y del PIDESC, las observaciones generales No. 3 y No. 12, aprobadas por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, dan alcance al derecho humano a la alimentación. Estas observaciones son la interpretación más sistemática y completa del derecho a la alimentación y de los niveles de obligación de los Estados en la garantía progresiva del mismo.

En 1990, el Comité DESC aprobó la Observación General No. 3 ‘La índole de las obligaciones de los Estados Partes’ que plantea, entre otros elementos, que estos últimos, en relación con los Derechos Económicos, Sociales y Culturales, se comprometen a “garantizar que los derechos pertinentes se ejercerán sin discriminación” y a adoptar medidas que deben ser deliberadas, concretas y orientadas lo más claramente posible hacia la satisfacción de las obligaciones reconocidas en el Pacto. Asimismo, la Observación General No. 3 plantea que la progresividad efectiva de la garantía de los derechos no debe ser interpretada como un pretexto para el incumplimiento por parte de los Estados; por el contrario, impone la “obligación de proceder lo más expedita y eficazmente posible con miras a lograr” la plena efectividad de los derechos.

En relación con el derecho a la alimentación, la Observación General No. 12 resalta: (1) la relación entre el derecho a la alimentación con el pleno disfrute de todos los demás derechos; (2) la adopción de políticas económicas, ambientales y sociales orientadas a la erradicación de la pobreza y el disfrute de todos los derechos humanos; (3) “las raíces del problema del hambre y la malnutrición no están en la falta de alimento sino en la falta de acceso a los alimentos



disponibles, por parte de grandes segmentos de la población del mundo entre otras razones, a causa de la pobreza.” (Observación General No. 12).

Como obligaciones de los Estados parte, la Observación General No. 12 soportada sobre la Observación General No. 3 establece tres tipos de obligaciones del Estado:

1. La obligación de **respetar** el acceso existente a una alimentación adecuada requiere que los Estados no adopten medidas de ningún tipo que tengan por resultado impedir ese acceso.
2. La obligación de **proteger** requiere que el Estado parte adopte medidas para velar por que las empresas o los particulares no priven a las personas del acceso a una alimentación adecuada.
3. La obligación de **realizar** que tiene dos elementos fundamentales: **facilitar**, que significa que el Estado debe procurar el desarrollo de actividades con el fin de fortalecer el acceso y la utilización por parte de la población de los recursos y medios que aseguren sus formas de vida, incluida la seguridad alimentaria; en el caso de que un individuo o un grupo sea incapaz, por razones que escapen a su control, de disfrutar el derecho a una alimentación adecuada por los medios a su alcance, los Estados tienen la obligación de realizar (**hacer efectivo**) ese derecho directamente.

En el ámbito regional, es relevante señalar que, la Convención Americana sobre Derechos Humanos “Pacto de San José” suscrito en San José de Costa Rica el 22 de noviembre de 1969 y su Protocolo Firmado en San Salvador que establece las obligaciones de los países de la Organización de los Estados Americanos en relación con los derechos humanos y los derechos sociales, económicos y culturales.

Además de los pactos señalados anteriormente, otros compromisos internacionales relevantes que motivan el presente Plan Nacional Rural del Sistema de Garantía Progresiva del Derecho a la Alimentación son las cumbres mundiales sobre la Alimentación realizadas en 1996, 2001 y 2009. En estas cumbres mundiales es posible ver la evolución desde el concepto de la seguridad alimentaria y nutricional como representación de lo alimentario, hacia la garantía del derecho a la alimentación. En particular, en la Cumbre Mundial para la Seguridad Alimentaria celebrada en Roma en 2009, en la que se reafirmó el esfuerzo de erradicar el hambre y se estableció la necesidad de construir instrumentos de política pública para lograr los objetivos planteados, entre ellos la realización progresiva del derecho a una alimentación adecuada.

### **\*Agenda 2030 y sus Objetivos de Desarrollo Sostenible**

En septiembre de 2015, los Estados Miembros de las Naciones Unidas decidieron, conjuntamente, adoptar un programa ambicioso y universal que establece, a través de sus tres dimensiones (económica, social y ambiental), la Agenda de Desarrollo Mundial hasta el año 2030. La Agenda 2030 y sus 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) son un acuerdo social universal para la adopción de medidas con el propósito de poner fin a la pobreza, proteger el planeta y garantizar que todas las personas gocen de paz y prosperidad. Proporcionan metas e indicadores claros y tangibles para su implementación de conformidad con sus propias prioridades y los desafíos ambientales que enfrentan los países (PNUD, Objetivos del Desarrollo Sostenible, 2020).

La Agenda 2030 deja de manifiesto, entre otros, el compromiso de los Estados Miembros de poner fin al hambre, lograr la seguridad alimentaria y mejorar la nutrición y promover la agricultura sostenible, tal como lo relaciona el ODS 2. A partir de este objetivo, los Estados han construido políticas y medidas para promover sistemas alimentarios más justos, incluyentes y sostenibles. Entre estas medidas se identifican políticas de promoción a la producción de la agricultura familiar; la inserción de los pequeños productores en los mercados locales, nacionales e internacionales; la provisión directa de alimentos; la educación alimentaria y nutricional y la regulación en la elaboración o publicidad de alimentos, así como medidas fiscales que incluyen el establecimiento de transferencias directas de ingreso o impuestos sobre alimentos altamente procesados. (Asamblea General ONU, 2015).

En particular, en torno a estos compromisos, el Comité recomienda al Estado colombiano que en el marco de la Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional, formule una estrategia nacional integral de protección y promoción del derecho a una alimentación adecuada, a fin de superar la inseguridad alimentaria en todo el territorio y fomentar una alimentación más saludable, y le solicita que redoble sus esfuerzos para mejorar la productividad de los pequeños productores agrícolas al favorecer su acceso a las tecnologías apropiadas y a los mercados locales, a fin de aumentar los ingresos en las zonas rurales. (Comité de Derechos Económicos Sociales y Culturales, 2017, pág. 10).

Con el propósito de cumplir este compromiso internacional, el Gobierno Nacional formuló el CONPES 3918 de 2018<sup>2</sup> que establece el diagnóstico, los lineamientos, las metas y las estrategias para el cumplimiento de la Agenda 2030 y sus ODS en Colombia. En el ODS 2 se estableció, como meta trazadora, reducir la tasa de mortalidad por desnutrición en menores de 5 años (por cada 100 000 niños y niñas menores de 5 años) de 6,8 en 2015 a 5,0 en 2030.

Con tan solo 10 años para la implementación de la Agenda 2030, el Plan Nacional Rural del Sistema de Garantía Progresiva del Derecho a la Alimentación busca impulsar a través de la coordinación de los ámbitos nacional, departamental, distrital, municipal y comunitario el desarrollo de iniciativas efectivas y sostenibles que permitan identificar potencialidades para contribuir con el cumplimiento del ODS 2; además de los otros objetivos correlacionados, aportar particularmente en poner fin a la pobreza rural (ODS 1), reducir las desigualdades sociales y económicas entre lo rural y lo urbano (ODS 4, 5 y 10), garantizar una vida sana a la población rural (ODS 3), garantizar el acceso al agua y a la energía a los pobladores rurales en especial en las zonas rural dispersa (ODS 6 y 7), promover el crecimiento de la producción agrícola y no agrícola en lo rural de manera sostenible, mejorar las condiciones de empleo e ingreso de sus habitantes (ODS 12 y 13); detener la pérdida de biodiversidad, teniendo en cuenta que la sobreexplotación insostenible de la fauna y flora silvestres y el comercio ilícito de carne de animales silvestres corresponde a una amenaza importante para la supervivencia de algunas especies silvestres y una amenaza para la seguridad alimentaria de las comunidades étnicas que viven en zonas rurales y dependen de estas especies silvestres en su dieta (ODS 15c); y superar progresivamente las causas estructurales de los conflictos en lo rural para construir una sociedad justa, pacífica e inclusiva (ODS 16).

---

2 Estrategia para la implementación de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) en Colombia.

## 1.2. Contexto Nacional

### **\*El derecho Humano a la Alimentación en el Marco Jurídico Colombiano**

La Constitución Política de Colombia contempla en diferentes artículos, referencias al derecho a la alimentación. De acuerdo con el análisis de Restrepo (2009) en relación con el derecho a la alimentación, en la Constitución Política de Colombia de 1991 se establece que “(...) el derecho alimentario es un derecho jurídico (sin negar que pueda ser también un derecho moral), por cuanto tiene diferentes tipos de consagraciones en la normativa positiva; también que, además de ser un derecho que está enunciado en los niveles internacionales y nacionales, tiene de manera primaria un nivel constitucional. Como derecho constitucional, es un derecho fundamental, no solo por su necesaria vinculación con los derechos a la vida, a la dignidad y a la igualdad, sino por su inclusión dentro del conjunto de pretensiones del ‘mínimo vital’”. (Restrepo, 2009, p.132).

Igualmente, afirma esta autora que la Constitución Política de Colombia consagra un ‘derecho alimentario’ al hacer, de manera explícita en varias disposiciones, referencias a un ‘subsidio alimentario’ para las mujeres en embarazo y las madres que estuvieren desempleadas o desamparadas (artículo 43), el derecho fundamental de los niños a la alimentación equilibrada (artículo 44), el subsidio alimentario para las personas de la tercera edad en caso de indigencia (artículo 46), al ordenar la especial protección del Estado para la producción de alimentos y la promoción de la investigación y la transferencia tecnológica para la producción de alimentos (artículo 65), así como, en términos más generales, las condiciones posibles de reglamentación del crédito agropecuario, teniendo en cuenta los ciclos de las cosechas y de los precios (artículo 66) (Restrepo 2009, P. 119).

A partir de lo mencionado, puede resumirse respecto “al desarrollo normativo colombiano sobre el derecho a la alimentación que, pese a que la Declaración Universal de los Derechos Humanos data de 1948 y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales fue ratificado por Colombia en 1968, la normatividad nacional apenas empezó a tocar lo concerniente a este derecho en los artículos ya referidos de la Constitución Política de 1991. Es decir, que el derecho a la alimentación no está definido como tal, sino que se constituye a partir de elementos incluidos en el articulado constitucional”. (Restrepo 2009, Pág. 119).

### **\*Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional – CONPES 113 de 2008**

La política en materia alimentaria y nutricional vigente es la Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (PNSAN), adoptada mediante el documento CONPES Social 113 de 2008. La política es el resultado de un acumulado del país en la construcción de un referente sobre lo alimentario soportada en los debates internacionales de su momento. La PNSAN tiene como objeto: “Garantizar que toda la población colombiana disponga, acceda y consuma alimentos de manera permanente y oportuna, en suficiente cantidad, variedad, calidad e inocuidad.”

La política establece como marco referencial el concepto de seguridad alimentaria y nutricional (SAN), entendido 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” (DNP, 2008). Así, se establece que una persona está en privación

si carece de la posibilidad de acceder a una canasta de alimentos para una alimentación suficiente y adecuada (dimensión económica) y no tiene la capacidad de transformar los medios disponibles para alimentarse adecuadamente (dimensión de calidad de vida y fines del bienestar).

Bajo el marco referencial, la política delineó los criterios para la definición de una infraestructura institucional para su implementación, seguimiento y evaluación con la creación de la Comisión Intersectorial de Seguridad Alimentaria y Nutricional (CISAN) (CONPES Social 113 de 2008) como instancia nacional de dirección, coordinación y seguimiento interinstitucional, de articulación de políticas y programas y de seguimiento a los compromisos de cada uno de los actores de la seguridad alimentaria y nutricional (Ley 1355 de 2009).

Posteriormente, siguiendo los criterios y recomendaciones del CONPES Social 113, la Comisión Intersectorial de Seguridad Alimentaria y Nutricional (CISAN) fue creada con el Decreto 2055 de 2009<sup>3</sup>, con la responsabilidad de adelantar la coordinación y seguimiento de la Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (PNSAN).

Posteriormente, con la expedición de la Ley 1355 de 2009<sup>4</sup>, se le otorga carácter legal a la CISAN y se le declara como “la máxima autoridad rectora de la seguridad alimentaria y nutricional en Colombia.”<sup>5</sup>

Dentro de las funciones de la CISAN está promover la implementación del Plan Nacional de SAN con las entidades territoriales, así como de apoyar el mejoramiento de las capacidades institucionales de las mismas para la gestión y abordaje de la SAN. (Ministerio de Salud y Protección Social, 2009).

Si bien la normatividad no establece instancias específicas para la coordinación de esta política en los niveles departamental y municipal, las entidades territoriales han creado instancias técnicas de coordinación interinstitucional que van desde mesas técnicas hasta consejos departamentales de seguridad alimentaria y nutricional dirigidos a gestionar los planes territoriales en esta materia (FAO, 2018).

Entre los avances de la política de seguridad alimentaria y nutricional desde su aprobación en marzo de 2008 se encuentran: la implementación del Plan Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (PNSAN 2012-2019), la puesta en marcha del Observatorio de Seguridad Alimentaria y Nutricional (OSAN), el diseño del Sistema de Seguimiento y Evaluación Nacional y Territorial del Plan (SYESAN), la construcción y aprobación del anexo étnico del Plan de Seguridad Alimentaria y Nutricional, la elaboración de planes territoriales de SAN en más de la mitad de los departamentos del país y la evaluación institucional y de resultados realizada en 2015 con el liderazgo del Departamento Nacional de Planeación (DNP).

Además de reconocer los logros del país en esta materia, resulta importante también identificar los rezagos en su implementación, los cuales apuntan especialmente a la ausencia de un modelo de participación ciudadana, la no implementación de una ruta de atención en

---

3 Por el cual se crea la Comisión Intersectorial de Seguridad Alimentaria y Nutricional (CISAN).

4 Por medio de la cual se define la obesidad y las enfermedades crónicas no transmisibles asociadas a esta como una prioridad de salud pública y se adoptan medidas para su control, atención y prevención.

5 Artículo 15 Ley 1355 de 2009.

emergencias alimentarias, las dificultades para la concreción del enfoque diferencial étnico y de género, el limitado desarrollo de intervenciones intersectoriales, la falta de engranaje de los instrumentos de la política con el ciclo de planeación y ejecución en los tres niveles de gobierno, entre otros aspectos (DNP, 2016); estos rezagos se constituyen en desafíos fundamentales y en orientaciones para la formulación del Plan Nacional Rural del Sistema de Garantía Progresiva del Derecho a la Alimentación.

Uno de los aspectos relevantes a mencionar es la transición asumida en el proceso de actualización de la Política Nacional de Seguridad Alimentaria y nutricional desde un enfoque de manejo de riesgo hacia un enfoque de garantía del derecho a la alimentación. Este proceso se desarrolla en paralelo con la formulación y puesta en funcionamiento de los planes nacionales para la reforma rural integral, con el fin de avanzar en el respeto, garantía y protección de este derecho humano.

### **\*Plan Marco de Implementación**

El Plan Marco de Implementación del Acuerdo Final<sup>6</sup> (PMI) elaborado por el Gobierno de Colombia, discutido y aprobado por la Comisión de Seguimiento, Impulso y Verificación a la Implementación del Acuerdo Final (CSIVI), se constituye en el principal referente para el desarrollo del Plan Nacional Rural del Sistema para la Garantía Progresiva del Derecho a la Alimentación; es importante destacar, tal como lo expresa el propio Acuerdo en su preámbulo, que “la suma de los acuerdos que conforman el nuevo Acuerdo Final contribuye a la satisfacción de derechos fundamentales como son los derechos políticos, sociales, económicos y culturales”. (Gobierno Nacional y FARC-EP, 2016, pág. 2).

Por su parte, el Punto 1 del Acuerdo Final, Reforma Rural Integral, establece que: “(...) la transformación estructural del campo y la creación de condiciones de bienestar para la población rural son factores indispensables para revertir los efectos del conflicto y cambiar las condiciones que han facilitado la persistencia de la violencia en el territorio”; igualmente, define que la política alimentaria y nutricional en las zonas rurales se basa en el incremento progresivo de la producción de alimentos, la generación de ingresos, y en general la creación de condiciones de bienestar mediante la implementación de planes nacionales para la reforma integral<sup>7</sup> con el objetivo de superar la pobreza y cerrar las brechas existentes entre el campo y la ciudad (...).” (PMI, 2017 p.30). En el aparte sobre el Sistema para la Garantía del Derecho a la Alimentación (GPDA) del Acuerdo Final de Paz, se estipula que “es necesario asegurar que todos los planes nacionales cumplan de manera transversal con los objetivos de la política alimentaria y nutricional propuestos, mediante un sistema que los articule en los territorios” (Acuerdo Final de Paz, Punto 1.3.4).

En el pilar 7, “Sistema de Garantía Progresiva del Derecho a la Alimentación” del Plan Marco, se establecen los compromisos para “garantizar de manera progresiva el derecho humano a la

---

6 “Acuerdo Final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera”, suscrito entre el Gobierno y las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC- EP) el 24 de noviembre de 2016, y refrendado por el Congreso de la República el 2 de diciembre del mismo año.

7 Los planes nacionales abarcan la inversión en infraestructura y adecuación de tierras, desarrollo social (salud, educación, vivienda, erradicación de la pobreza), estímulos a la producción agropecuaria y a la economía solidaria y cooperativa (asistencia técnica, subsidios, crédito, generación de ingresos, mercadeo y formalización laboral) y finalmente un Sistema para la Garantía Progresiva del Derecho a la Alimentación.

alimentación sana, nutritiva y culturalmente apropiada (...), el Gobierno Nacional pondrá en marcha un sistema especial para la garantía progresiva del derecho a la alimentación de la población rural” (Gobierno Nacional y FARC-EP, 2016, pág. 33). Este sistema tiene tres estrategias de política pública: (1) diseño institucional de los Consejos de Alimentación y Nutrición; (2) acceso y consumo de alimentos de calidad nutricional y en cantidad suficiente (adecuación); (3) producción y comercialización de alimentos.

Al respecto, el Acuerdo Final de Paz establece que el sistema deberá tomar en cuenta los siguientes criterios:

- “El desarrollo de planes departamentales y locales para la alimentación y nutrición culturalmente apropiadas, con la participación activa de las comunidades, la sociedad, el Gobierno Nacional y los gobiernos departamentales y municipales, para articular en el territorio las medidas y establecer las metas.
- El establecimiento de consejos departamentales y municipales de alimentación y nutrición, con representación del Gobierno y amplia representación de la sociedad y las comunidades —hombres y mujeres, con el fin de proponer y participar en la definición de los lineamientos para el diseño y puesta en marcha de las políticas alimentarias y nutricionales a través de los planes departamentales y locales, movilizar recursos de la región, monitorear el riesgo y hacer seguimiento al cumplimiento de las metas.
- El establecimiento de un Consejo Nacional de Alimentación y Nutrición integrado por autoridades nacionales, departamentales y municipales y representantes elegidos y elegidas en el marco de los consejos departamentales y municipales, que proponga y participe en la definición de los lineamientos de la política alimentaria, coordine los planes departamentales y locales, informe y monitoree el riesgo, y haga seguimiento nacional a las metas.” (Acuerdo Final, 2016).

### **\*Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET)**

Los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET) son instrumentos especiales de planificación que tienen el objetivo de lograr la transformación estructural del campo y el ámbito rural y un relacionamiento equitativo entre el campo y la ciudad. Con este fin se priorizaron 170 municipios, agrupados en 16 subregiones, en los cuales se realizó un proceso de planificación participativa de abajo hacia arriba que inició en el nivel veredal y cuyo resultado fue un pacto comunitario; después se construyó en los municipios el llamado pacto municipal y finalmente, a nivel subregional, se elaboraron los Planes de Acción para la Transformación Regional (PATR).

Este proceso participativo finalizó con la aprobación de los PATR que contienen 32 808 iniciativas agrupadas en ocho pilares. En el pilar 1.7 denominado ‘Sistema para la garantía progresiva del derecho a la alimentación’ se agrupan 1755 iniciativas, las cuales se pueden organizar en cuatro categorías: (1) acceso a los alimentos, (2) comercialización de los alimentos, (3) diseño institucional del Sistema de Garantía Progresiva del Derecho a la Alimentación y (4) estrategias de atención integral en nutrición.

En relación con el acceso a los alimentos, las iniciativas PDET contemplan acciones frente a la implementación de huertas familiares, chagras, granjas familiares integrales y proyectos de producción en las comunidades que contemplan asistencia técnica, medios de trabajo, insumos locales y semillas nativas. Asimismo, las iniciativas buscan el mejoramiento y ampliación

de la cobertura de los programas de alimentación y nutrición como el diseño de nuevos programas que contemplen las prácticas y procesos alimentarios de las comunidades.

En la categoría de comercialización, las iniciativas PDET establecen la construcción y mejoramiento de las plazas de mercado y la creación y fortalecimiento de mercados campesinos y comunitarios que permitan la venta de los productos de las comunidades en la que, además, incidan sobre la recuperación de la diversidad alimentaria y el fortalecimiento de sus procesos alimentarios.

Frente al diseño institucional del SGPDA, las iniciativas PDET propenden hacia la creación de instancias de coordinación interinstitucional que garanticen la participación de los distintos actores del sistema alimentario, en especial de las comunidades y organizaciones sociales con el propósito de construir políticas y acciones desde los contextos sociales, económicos y culturales de los territorios. Además, las iniciativas establecen la creación de comités y veedurías comunitarias para la rendición de cuentas, seguimiento y control de los programas y estrategias vinculados con la garantía del derecho a la alimentación.

En cuanto a las estrategias de atención integral en nutrición, las iniciativas contemplan los programas de educación alimentaria y nutrición, la definición de estrategias de atención integral a la tercera edad, programas de capacitación y fortalecimiento técnico en buenas prácticas agrícolas y de manufactura de acuerdo con los procesos alimentarios de las comunidades y la ampliación y fortalecimiento de programas de atención integral para la desnutrición aguda.

A partir de estas iniciativas, este Plan Nacional Rural busca articular y coordinar las acciones de los diferentes niveles de gobierno expresadas en sus instrumentos de planificación como planes de desarrollo, planes de vida, planes de etnodesarrollo con el propósito de implementar las iniciativas del pilar 7 para avanzar en las transformaciones estructurales que garanticen progresivamente el Derecho Humano a la Alimentación a toda la población rural.

### **\*Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022**

El Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 establece la ‘Alianza por la seguridad alimentaria y nutricional: ciudadanos con mentes sanas y cuerpos sanos’ con los siguientes objetivos: “(1) incrementar la producción de alimentos mediante el uso eficiente del suelo, para generar una provisión estable y suficiente de alimentos que permitan cubrir las necesidades nutricionales de la población colombiana; (2) mejorar la capacidad de los hogares para acceder de forma física y económicamente estable a alimentos, herramientas y mecanismos para la producción o adquisición de alimentos, acceso al mercado y generación de ingresos; (3) lograr una alimentación adecuada y mejorar el estado nutricional de la población, con especial énfasis en La Guajira, Chocó y zonas dispersas; y (4) establecer un mecanismo de articulación y gobernanza multinivel en torno a la SAN.

Para el logro de los objetivos señalados, se contemplan las siguientes estrategias:

- Generar una provisión estable y suficiente de alimentos para cubrir las necesidades nutricionales de la población colombiana en un marco del ordenamiento social, rural y productivo-agropecuario, descrito dentro del Pacto por el emprendimiento, la formalización y la productividad.
- Fortalecer los hogares para la producción, acceso al mercado y generación de ingresos.

- Promoción, protección y apoyo de la lactancia materna.
- Creación de entornos alimentarios saludables y sostenibles.
- Organización de intervenciones y oferta institucional en torno a la nutrición.
- Sistema de Seguridad Alimentaria y Nutricional.

Con esta alianza se apunta a propiciar en los hogares colombianos el acceso a una alimentación adecuada para mejorar la salud y nutrición de toda la población colombiana, mediante el desarrollo de acciones para la promoción, protección y apoyo de la lactancia materna<sup>8</sup>, el fomento de la alimentación complementaria adecuada, el fortalecimiento de herramientas y mecanismos para la producción y adquisición de alimentos, el acceso al mercado y la generación de ingresos en los hogares, la creación de entornos alimentarios saludables y sostenibles, la adecuación de los programas de prevención de la desnutrición aguda en niños y niñas menores de 5 años, el bajo peso en mujeres gestantes y lactantes y de alimentación escolar, una estrategia de Educación Alimentaria y Nutricional y el impulso de la estrategia de compras locales para favorecer la disponibilidad, accesibilidad y consumo de alimentos propios de la región. Igualmente, se establece la creación de un Sistema de Seguridad Alimentaria y Nutricional, con funciones y responsabilidades precisas e instancias en el ámbito nacional y territorial.

El PND 2018-2022 reconoce la importancia de diversificar las actividades productivas de los territorios rurales y promover el conocimiento en la comunidad sobre los riesgos asociados al clima y sobre el cambio climático para tomar mejores decisiones en el territorio, al atender las particularidades de cada región y ajustar los programas y servicios a las necesidades de los pequeños y medianos productores. Además, incluye el pacto por la equidad de oportunidades para grupos étnicos con el que se espera avanzar en la materialización de derechos de los pueblos indígenas, las comunidades negras, afrodescendientes, raizales y palenqueras y el pueblo Rrom, a través de la implementación de medidas concertadas con sus autoridades<sup>9</sup>.

---

8 La Ley 1098 del 2006, Código de la Infancia y la Adolescencia, establece en el artículo 29 que la primera infancia, de los cero a los seis años, tiene como derechos impostergables la atención en salud y nutrición. Entre las obligaciones del Estado, artículo 40, se encuentran: el apoyo a las familias para que estas puedan asegurarles a sus hijos e hijas, desde su gestación, los alimentos necesarios para su desarrollo físico, psicológico e intelectual; la cobertura y calidad de la atención a las mujeres gestantes y durante el parto, así como de manera integral durante los primeros cinco años de vida del niño, mediante servicios y programas de atención gratuita de calidad; por último, la reducción de la morbilidad y la mortalidad infantil, así como la prevención y erradicación de la desnutrición, especialmente en los menores de cinco años, aspectos que favorecen la lactancia materna. El Plan Decenal de Lactancia Materna 2010-2020 se constituye en un instrumento principal de desarrollo de políticas centrales en la protección de los y las menores de dos años, al aportarle especificidad estratégica, técnica y operativa. Se espera que la aplicación del plan consiga, en todo el país, una mejora de las prácticas e índices de lactancia (iniciación, exclusividad y duración), sustentados en transformaciones sociales de las familias, los padres, los cuidadores, los profesionales de salud y de la sociedad en general.

9 Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022. Entre los compromisos concertados con la MPC está incluir un capítulo para la población indígena en el Plan Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional.



## **\*Ley 1990 de 2019**

Con la expedición de la Ley 1990 de 2019<sup>10</sup> se dispone la creación de la Política contra la Pérdida y el Desperdicio de Alimentos, la cual tiene como objetivo principal “la configuración de medidas comprehensivas e integrales que permitan evitar los fenómenos de pérdida cuantitativa y cualitativa de alimentos destinados al consumo humano, así como el desperdicio de estos a lo largo de la cadena de suministro en el territorio nacional”. La formulación de dicha política está a cargo de la CISAN, bajo la coordinación del DNP.

Al respecto, a solicitud del DNP, en septiembre de 2019, en la Mesa Técnica de la CISAN se conformó la Submesa de Pérdidas y Desperdicios de Alimentos<sup>11</sup>, en la cual se ha avanzado en la formulación de la política. Para esto, se han identificado las causas que generan el desaprovechamiento de los alimentos y se ha encontrado que las pérdidas de alimentos se relacionan con deficiencias en la planificación de la producción agropecuaria, fallas en infraestructura, tecnología e innovación en la cadena productiva, baja implementación de buenas prácticas agropecuarias y fallas de mercado (alta intermediación, baja capacidad asociativa e integración vertical).

De igual forma, estos avances han permitido identificar que los desperdicios de alimentos se ocasionan, entre otros, como resultado de la deficiente infraestructura de transporte, la baja oferta de servicios logísticos y fallas en las prácticas y hábitos de manipulación y conservación de alimentos (lo cual ocurre tanto en los centros de almacenamiento y distribución, como en los hogares y establecimientos gastronómicos).

Producto de lo anterior, en esta submesa se viene trabajando también en la identificación y definición de estrategias de solución que permitan hacer frente a esta problemática, las cuales se articularán con los programas, planes y proyectos que las entidades participantes realizan en el marco de sus objetivos misionales. El resultado de este trabajo se socializará con la sociedad civil, autoridades territoriales e instituciones públicas y privadas relacionadas con el tema, lo que permitirá, tal como lo señala la Ley 1990 de 2019, contar con una política integral orientada a la reducción y prevención de pérdidas y desperdicios de alimentos en el país.

---

10 Por medio de la cual se crea la política para prevenir la pérdida y el desperdicio de alimentos y se dictan otras disposiciones.

11 En esta submesa participan: Presidencia de la República (a través de la Consejería para la Niñez y la Adolescencia), Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, Ministerio de Salud y Protección Social, Ministerio de Educación, Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, Departamento Nacional de Planeación, Prosperidad Social, Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, Instituto Nacional de Vigilancia de Medicamentos y Alimentos, Departamento Administrativo Nacional de Estadística, Unidad de Planificación Rural Agropecuaria y la Agencia de Desarrollo Rural.

## 2. Marco Conceptual<sup>12</sup>

La alimentación es central en las sociedades porque en ella se expresan los valores culturales, afectivos, emocionales, sensoriales y económicos de las poblaciones. Mauss (1979) describió la alimentación como un “hecho social total”, esto es una situación de la vida donde están involucrados elementos de todas las dimensiones y todos los niveles de la realidad social: jurídicos, económicos, políticos, religiosos, lúdicos, artísticos y psicológicos.

Entender la alimentación como un hecho social total, implica que en su práctica se pueden identificar las relaciones sociales de cada sociedad expresadas en las personas que participan, en este sentido para (Llobet, Durán, Magaña, y Muñoz, 2020, pág. 87): “a través del acto de alimentarnos, nos nutrimos, pero, además, mediante la alimentación también nos comunicamos, expresamos y relacionamos. Las personas no comen todo lo que es biológicamente comestible y esto significa que factores económicos, políticos, sociales e ideológicos condicionan las elecciones alimentarias”. Esto es, que los comportamientos alimentarios colectivos y personales tienen significados concretos dentro de la sociedad y la cultura en la que están insertos.

Este plan construye su representación (marco referencial) de lo alimentario desde el derecho humano a la alimentación, el concepto de procesos y entornos alimentarios. Es importante señalar que, el marco referencial desde el derecho a la alimentación incorpora los avances de la seguridad alimentaria y nutricional y los potencia al incorporar una mirada sistémica que incluye al sistema agroalimentario como parte de la acción frente a la alimentación. Este apartado presenta el enfoque de derechos, las dimensiones del derecho a la alimentación y su relación con el desarrollo rural.

Un derecho “estipula que debe protegerse o fomentarse una gama de actividades o circunstancias accesibles a un individuo, como conducir, votar o recibir protección” (Hausman y Mcpherson, 2007, pág. 201). En este sentido, los derechos “implican ramilletes complejos de posibilidades y restricciones en lo que respecta a las acciones de los individuos” (*Ibid.* pág. 202). Los derechos no solo son atributos inherentes sobre los individuos, sino que establecen posibilidades y obligaciones sobre las prácticas; en ese sentido son colectivos, al restringir y posibilitar las prácticas sociales.

La Observación General No. 12 del Comité de Derechos Económicos Sociales y Culturales define que:

“El derecho a la alimentación adecuada se ejerce cuando todo hombre, mujer o niño, ya sea solo o en común con otros, tiene acceso físico y económico, en todo momento, a la alimentación adecuada o a medios para obtenerla. El derecho a la alimentación adecuada no debe interpretarse, por consiguiente, en forma estrecha o restrictiva, asimilándolo a un conjunto de calorías, proteínas y otros elementos nutritivos concretos. El derecho a la alimentación adecuada tendrá que alcanzarse progresivamente”.

---

<sup>12</sup> Este marco conceptual se articula con el marco referencial de la Política Nacional de Garantía Progresiva del Derecho a la Alimentación.

Así, el derecho humano a la alimentación estipula que deben protegerse y fomentarse una gama de actividades del proceso alimentario. Esto implica no solo la promoción y protección al acceso a los alimentos, sino también de la producción del alimento, el intercambio y la comercialización, la transformación, el consumo y su utilización biológica.

Esta definición incluye elementos que van de lo individual a lo colectivo y de lo eminentemente biológico-nutricional hasta un escenario sociocultural, a su vez que plantea como dimensiones constitutivas del derecho a la alimentación la disponibilidad, la accesibilidad y la adecuación; y, como elementos transversales, la sostenibilidad, la estabilidad y la participación social.

La **disponibilidad** se entiende como “las posibilidades que tiene el individuo de alimentarse ya sean directamente, explotando la tierra productiva u otras fuentes naturales de alimentos o mediante sistemas de distribución, elaboración y de comercialización que funcionen adecuadamente y que puedan trasladar los alimentos desde el lugar de producción a donde sea necesario según la demanda” (Comité de Derechos Económicos, 1999).

La **accesibilidad** supone que se garantice el acceso físico y económico a los alimentos. La **accesibilidad económica** significa que “los costos financieros personales o familiares asociados con la adquisición de los alimentos necesarios para un régimen de alimentación adecuado deben estar a un nivel tal que no se vean amenazados o en peligro la provisión y la satisfacción de otras necesidades básicas” (Comité de Derechos Económicos, 1999). La **accesibilidad física** significa que los alimentos deben ser accesibles a todos al eliminar, por ejemplo, barreras geográficas y de infraestructura e incluir a los grupos más vulnerables físicamente: los niños, los enfermos, las personas con discapacidad o los adultos mayores.

La **adecuación** hace referencia a que la alimentación debe satisfacer las necesidades alimentarias de cada persona, teniendo en cuenta su edad, sus condiciones de vida, su salud, diferencias étnicas, ocupación, género y su contexto sociocultural. La alimentación también debe ser apta para el consumo humano, es decir, libre de sustancias adversas, como contaminantes procedentes de procesos industriales o agrícolas, especialmente residuos de pesticidas, hormonas o medicamentos veterinarios. Para que una alimentación pueda ser considerada adecuada también debe ser culturalmente aceptada.

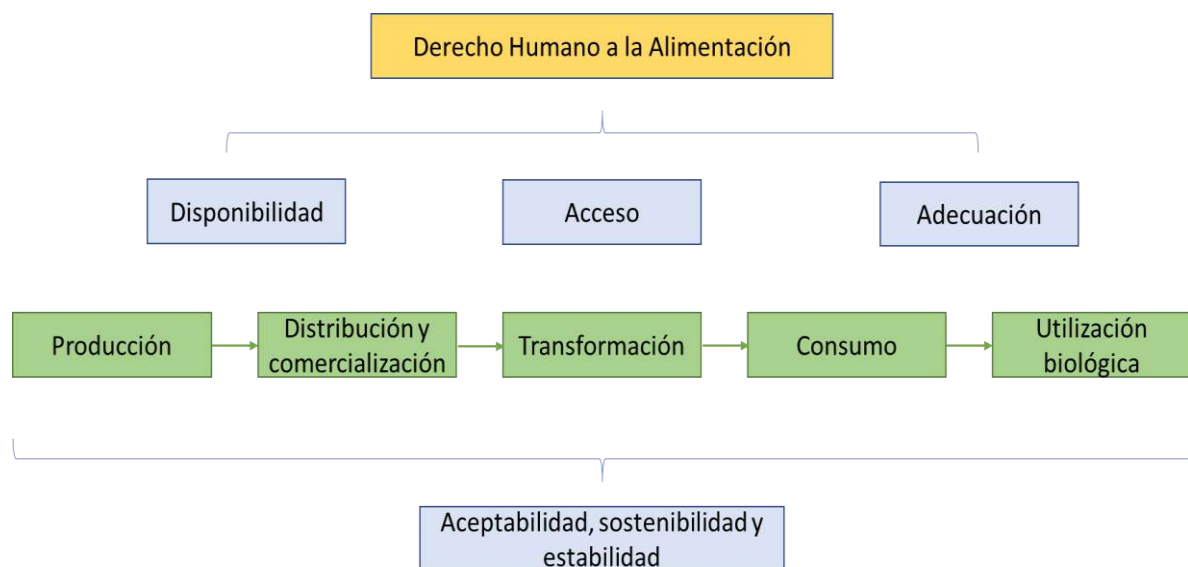
En relación con los elementos transversales de sostenibilidad y estabilidad, en la Observación General No. 12 se define la **sostenibilidad** como la posibilidad de acceso a los alimentos por parte de las generaciones presentes y futuras, esto implica que deben garantizarse las condiciones naturales y sociales para la reproducción de los procesos alimentarios. En cuanto a la **estabilidad**, es necesario que las sociedades garanticen la oferta de alimentos; esto implica que la disponibilidad de alimentos debe ser estable en el tiempo y en cada lugar de un territorio, superando barreras de distancia, de acceso geográfico, físico, entre otros (FAO, 2013, pág. 5).

Por último, la participación social se establece como elemento constitutivo y transversal en el enfoque de derechos. La participación requiere tanto la creación de los espacios de participación como el fortalecimiento de las organizaciones y de la ciudadanía para incidir en las decisiones colectivas que los afectan. En ese sentido, desde el enfoque de derechos se debe garantizar la participación de los distintos actores del sistema alimentario.

Cada uno de los componentes del derecho humano a la alimentación establece restricciones y posibilidades sobre las prácticas que configuran el proceso alimentario, es decir, los componentes del derecho a la alimentación intervienen y regulan “las dinámicas productivas de su consecución, los mecanismos sociales de transacción, las formas en que los alimentos son

transformados, las formas de uso y consumo de estos, además de todos los circuitos sociales, económicos y culturales que involucran y así mismo, las relaciones de poder, el conflicto y las carencias económicas” (Gualdrón, 2017). En el Gráfico 1, se muestra el esquema de la interrelación entre los componentes del derecho a la alimentación y el proceso alimentario.

Gráfico 1. Relación entre los componentes del derecho humano a la alimentación y el proceso alimentario



Fuente: Elaboración propia a partir de FIAN. (FIAN, 2014)

Pensar el derecho a la alimentación en el marco de los procesos alimentarios establece una doble relación con lo rural: por un lado, el desarrollo rural es una condición indispensable para la garantía plena del derecho a la alimentación de toda la población, y, por el otro, la garantía progresiva del derecho a la alimentación de la población rural es un componente del desarrollo rural.

Así, lo rural se concibe como un espacio diverso con multifuncionalidad compleja y creciente, que en concreto cumple una función económica, cultural y política. A nivel económico, se desarrollan actividades como la agricultura, la actividad pecuaria, los servicios productivos, los servicios ecosistémicos, turismo, entre otros; a nivel político es un espacio para la paz y la estabilización política; a nivel cultural, es un espacio vital y dinámico donde se construyen representaciones e identidades propias (Machado, 2017).

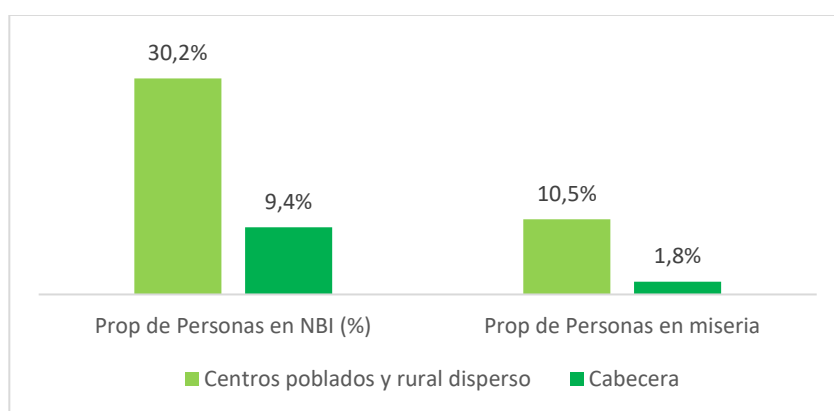
Esta visión complementa la definida en el Acuerdo Final en el que se concibe el “territorio rural como un escenario socio-histórico con diversidad social y cultural, en el que las comunidades – hombres y mujeres – desempeñan un papel protagónico en la definición del mejoramiento de sus condiciones de vida y en la definición de desarrollo de una visión de integración urbano-rural” (Acuerdo Final, 2016). De esta manera, este plan se construye sobre una mirada amplia y compleja de la ruralidad en la que **se reconoce que no es posible garantizar el derecho a la alimentación sin desarrollo rural.**

### 3. Diagnóstico

En la Constitución Política de Colombia de 1991, el Estado reconoció la autonomía de las entidades territoriales y la diversidad étnica y cultural de la Nación, expresando una realidad que hasta ese momento había sido invisibilizada por el ordenamiento institucional del país; no obstante, debido a múltiples factores, este reconocimiento no se ha visto reflejado en el mejoramiento de la calidad de vida de las comunidades rurales, las cuales continúan enfrentando exclusión en distintas dimensiones de la vida económica, social y política.

Algunas manifestaciones de este fenómeno son los altos índices de pobreza<sup>13</sup>, el bajo acceso a servicios públicos<sup>14</sup>, la prevalencia de la desnutrición crónica, las elevadas tasas de mortalidad infantil, el alto porcentaje de analfabetismo y las escasas oportunidades de participación y representación política que tiene la población rural, siendo pertinente señalar que estas problemáticas se agudizan cuando se trata de los pueblos indígenas, población negra, afrocolombiana, raizal y palenquera (NARP) y la población gitana o Rrom, de las mujeres, de la niñez y de los adultos mayores.

**Gráfico 2. Necesidades Básicas Insatisfechas Cabecera – Centros poblados y rural disperso (2018)**



Fuente: DANE, Censo Nacional de Población y Vivienda CNPV 2018 (2020).

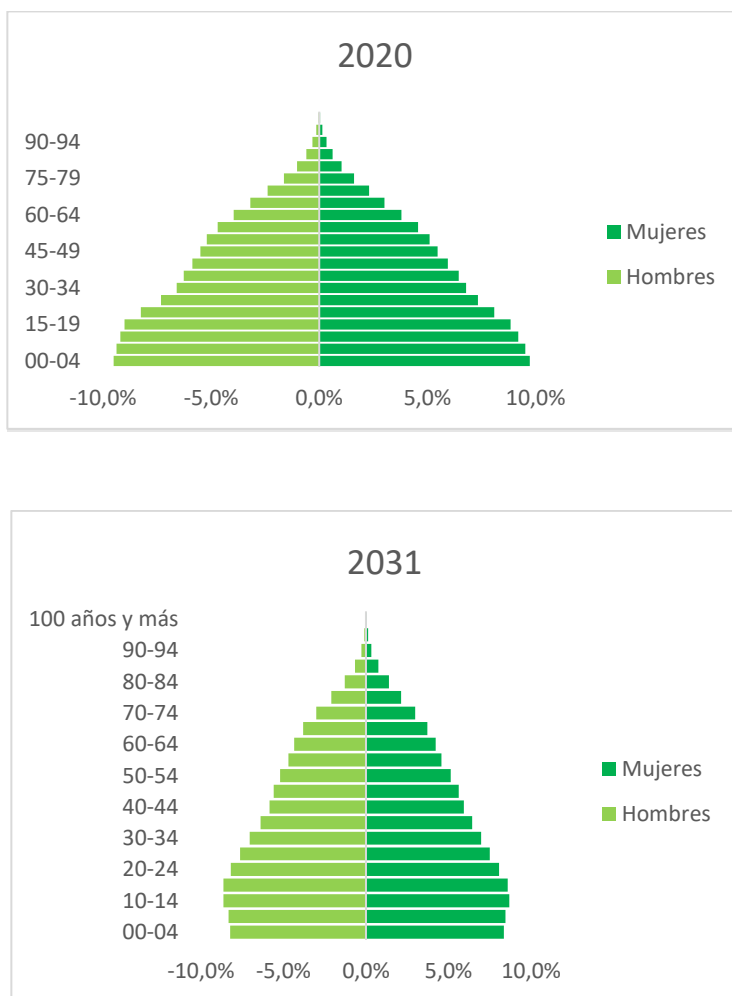
De acuerdo con las proyecciones de población basadas en el Censo Nacional de Población y Vivienda 2018, para 2020 la población rural en Colombia es de 12 079 485 personas que

13 Para 2018, la incidencia de pobreza monetaria fue del 36,1 % en los centros poblados y rural disperso frente a un 27 % a nivel nacional. La situación de pobreza extrema es alarmante en las zonas rurales, el 15,4 % de los hogares en centros poblados y rural disperso tienen ingreso menor que el costo per cápita mensual mínimo necesario para adquirir únicamente una canasta de bienes alimentarios. DANE (2018) Encuesta Nacional de Calidad de Vida.

14 De acuerdo con la Encuesta Nacional de Calidad de Vida 2018, el 51,1 % de los hogares en centros poblados y rural disperso cuentan con acueducto; el 12,6 % con alcantarillado y el 23,9 % con recolección de basuras.

corresponde al 24 % de la población. La distribución de la población por edades muestra un progresivo envejecimiento de la población rural, aunque en menor proporción que en las zonas urbanas. Como lo señala el DNP (2016) “el mayor crecimiento de la población adulta y la problemática estructural de la informalidad laboral implican que, en el mediano plazo, la atención a esta población será un desafío central en el área rural. La ausencia de un sistema de protección social adecuado para estas personas que están en edad productiva pero no están ahorrando, junto con la inexistencia de una política nacional de economía del cuidado, los ubicará en posiciones altamente vulnerables durante su vejez”.

Gráfico 3. Distribución de la población rural por edades 2020 – 2031



Fuente: Elaboración propia a partir de las proyecciones del DANE (2020).

Esto significa que es necesario continuar avanzando en la estructuración de políticas públicas, programas y acciones efectivas centradas en los derechos y, en particular, en el derecho

humano a la alimentación<sup>15</sup>, más aún, si se tiene en cuenta que, como lo expresa la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura, “la situación de inseguridad alimentaria y nutricional de una población es una consecuencia de la no realización del derecho a una alimentación” (FAO, 2014), y por lo tanto, se constituye en un obstáculo para el desarrollo rural.

A continuación, se presenta un análisis de las problemáticas relacionadas con la garantía del derecho humano a la alimentación de la población rural que se abordarán en este plan, sin desconocer que las problemáticas asociadas al acceso y uso de la tierra, los medios y la tecnología utilizada, las problemáticas frente a las relaciones de producción, las condiciones de empleo y los sistemas de manejo de recursos naturales<sup>16</sup> están ligadas al derecho a la alimentación.

Como lo plantea Machado (2018) “la tierra es el recurso vital para la familia campesina, su modo de vida, su existencia y pertenencia a una comunidad”. En la tierra está la posibilidad de garantizar el derecho a la alimentación de toda la población y es el principal medio de la población rural para garantizar su derecho a la alimentación. En ese sentido, la implementación de este plan se articulará con los demás planes nacionales de reforma rural integral con el objetivo de avanzar en cada uno de los componentes del derecho a la alimentación.

---

15 Políticas públicas que asuman la diversidad de manera concreta, adoptando estrategias diferenciadas a partir de reconocer las condiciones y características particulares de las familias y las comunidades.

16 Los sistemas de manejo sustentables son aquellos que “permanecen cambiando”, para lo cual deben tener la capacidad de ser productivos, de autorregularse y de transformarse, sin perder su funcionalidad (Astier, 2008).

Tabla 2. Componentes del derecho a la alimentación y los Planes Nacionales de Reforma Rural Integral

Componente del derecho a la alimentación	Planes Nacionales de Reforma Rural Integral
Disponibilidad	Plan Nacional de Riego y Drenaje para la Economía Campesina, Familiar y Comunitaria
	Plan Nacional de Asistencia Integral, Técnica, Tecnológica y de Impulso a la Investigación.
	Plan Nacional de Vías para la Integración Regional.
	Plan Nacional para la Promoción de la Comercialización de la Producción de la Economía Campesina, Familiar y comunitaria.
	Plan Nacional de Electrificación Rural.
	Plan Nacional de Fomento a la Economía Solidaria y Cooperativa Rural.
	Plan de Zonificación Ambiental.
Acceso	Plan Progresivo de Protección Social de Garantía de Derechos de los Trabajadores y Trabajadoras Rurales.
	Plan Nacional de Construcción y Mejoramiento de Vivienda Social Rural.
	Plan de Formalización Masiva de la Propiedad Rural.
	Plan para Apoyar y Consolidar la Generación de Ingresos de la Economía Campesina, Familiar y Comunitaria.
Adecuación	Plan Nacional de Suministro de Agua Potable y Saneamiento Básico Rural.
	Plan Nacional de Salud Rural.
	Plan Especial de Educación Rural.

Fuente: Elaboración propia.

Las problemáticas que se desarrollan en los siguientes apartados se construyeron desde el marco referencial del derecho a la alimentación a partir de investigaciones, estudios y encuestas sobre la situación alimentaria y nutricional de la población rural, las iniciativas PDET como expresión de las problemáticas sentidas en los territorios, los diagnósticos sectoriales y los compromisos establecidos en el Plan Marco de Implementación en el pilar 1.7. Adicionalmente, algunas de las problemáticas asociadas al componente de disponibilidad están relacionadas con el Plan Nacional para la Promoción de la Comercialización de la Producción de la Economía Campesina, Familiar y Comunitaria. Se han incluido estas problemáticas en el Plan Nacional Rural porque desde las entidades de la CISAN se incorporaron estrategias, indicadores y metas para fortalecer y articular las acciones contenidas en los planes para superar estas problemáticas. La presentación de las problemáticas está estructurada sobre los componentes del derecho a la alimentación definidos en el marco conceptual.



## 3.1. Marco Institucional

### 3.1.1. Baja participación de actores de la sociedad civil en los comités de SAN nacionales, departamentales y municipales y obstáculos para garantizar una participación efectiva de las instituciones que conforman los comités departamentales y municipales de SAN

A partir del CONPES 113 de 2008 y de la Ley 1355 de 2009, el país ha avanzado en la consolidación de una infraestructura institucional para la garantía de la seguridad alimentaria y nutricional de toda la población. En el marco de la política y la ley se constituyó la CISAN como máxima instancia nacional de coordinación interinstitucional para la seguridad alimentaria y nutricional, se han conformado los comités departamentales y en algunos municipios se han creado instancias de coordinación de las políticas relacionadas con la seguridad alimentaria y nutricional.

Estas instancias son espacios de coordinación y articulación entre las entidades gubernamentales cuyo propósito es el de orientar las acciones en el mejoramiento de las condiciones para garantizar a los hogares la seguridad alimentaria y nutricional. No obstante, estos espacios están conformados solamente por entidades de Gobierno y en los marcos normativos para su conformación no se contempla la participación directa de la sociedad civil. Esto es problemático en la medida en que la complejidad de los sistemas alimentarios involucra no solo a actores gubernamentales, sino también comunidades, organizaciones sociales, campesinos, grupos étnicos, mujeres, familias y a las empresas como titulares de responsabilidad. Además, debido a que estos espacios solo están conformados por instituciones de gobierno, el funcionamiento y la agenda de trabajo en estas instancias está determinada por la voluntad de los gobernantes territoriales.

En ese sentido, una de las problemáticas identificadas frente al marco institucional es la baja participación de actores de la sociedad civil en las instancias de coordinación interinstitucional de seguridad alimentaria en todos los niveles. De acuerdo con la evaluación de la Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional elaborada por G-Exponencial DNP (2015), se encontró que:

“Los sectores que participan de la instancia intersectorial SAN del municipio son generalmente los mismos de la CISAN a nivel nacional. Así, por ejemplo, salud participa en el 95 % de las comisiones municipales SAN, desarrollo social en el 93 %, y educación en el 88 %. La sociedad civil participa en dos terceras partes de las comisiones. El ICBF, dado que tiene presencia local en todo el territorio nacional, mediante oficinas regionales y centros zonales, hace parte del 14 % de las comisiones de los municipios de la muestra.” (DNP y GExponencial, Evaluación institucional y de resultados de la política nacional de seguridad alimentaria y nutricional PSAN, 2015).

Esto se ha hecho evidente en las iniciativas PDET en las que se demanda la conformación de los comités o consejos de alimentación y nutrición con participación de campesinos, grupos étnicos, mujeres, víctimas de desplazamiento forzado, entre otros actores clave en los territorios. Asimismo, en la audiencia pública convocada en junio de 2020 por la Comisión Séptima de la Cámara de Representantes “El trabajo en el campo y la producción de alimentos: trapos rojos en el campo y la ciudad”, a la que fueron invitadas la Presidencia y la Secretaría Técnica de la CISAN y participaron organizaciones campesinas y pequeños y medianos productores

agrícolas del orden regional y nacional con el propósito de establecer medidas para mitigar los impactos de la expansión de la pandemia, se identificó como una de las problemáticas centrales en los territorios rurales, la poca participación en las instancias intersectoriales de seguridad alimentaria y nutricional y se propuso “la organización de una mesa de trabajo de alto nivel de la Comisión Intersectorial de Seguridad Alimentaria y Nutricional con las organizaciones campesinas, a fin de tomar medidas en función de solventar las dificultades productivas y de comercialización de sus productos.” (representantes, 2020).

### **3.1.2. Poca articulación de los comités SAN entre niveles de gobierno (nacional, departamental y municipal) y con otros instrumentos de planificación territorial (planes de desarrollo municipales, departamentales, planes de vida y otras formas de planeación del territorio frente a lo alimentario)**

En relación con la problemática anterior, otro de los cuellos de botella identificados frente al marco institucional relacionado con la seguridad alimentaria y nutricional son los problemas de articulación entre los ámbitos de gobierno y entre los instrumentos de planificación territorial. Estas dos problemáticas afectan el marco institucional en la medida en que no permiten una adecuada articulación de las políticas públicas, lo que redundaría en una menor efectividad de las intervenciones gubernamentales orientadas a garantizar la seguridad alimentaria y nutricional.

Frente a la articulación entre los niveles de gobierno, la evaluación de DNP y G-Exponencial (2015) identificó que, en la relación entre el nivel municipal y departamental, “la tercera parte de los municipios de la muestra trabaja conjuntamente con la gobernación, pero no con sectores técnicos de la administración departamental. Este resultado sugiere que la interlocución sería más política que técnica” (Pág. 93).

En la articulación entre el nivel nacional y municipal, la evaluación encontró que “en los municipios de la muestra, la ausencia de trabajo con el nivel nacional es considerablemente alta, sobre todo en los sectores de agricultura, desarrollo social y planeación” (*Ibid.* Pág. 94).

Igualmente, la evaluación identificó que una de las dificultades en términos de articulación entre niveles proviene de las diferentes relaciones misionales que tienen las entidades nacionales con las entidades territoriales: “algunas entidades de la CISAN tienen presencia territorial directa a través de oficinas propias o dependencias sobre las que tienen cierto control no solamente jerárquico sino también operativo” (*Ibid.* Pág. 95). De esta manera, se identifican dos tipos de entidades que conforman la CISAN: i) las que siendo entidades del orden nacional mediante la desconcentración administrativa tienen dependencias fuera de la sede principal para el cumplimiento de sus objetivos misionales, con presencia en el nivel territorial como el DPS y el ICBF; y ii) aquellas entidades del orden nacional que desde su sede principal desarrollan las actividades de acuerdos con su misionalidad, tales como los ministerios que integran la CISAN y el mismo DNP.

En relación con la articulación entre las políticas de seguridad alimentaria y nutricional y la planificación nacional y territorial, uno de los principales hallazgos de la evaluación del CONPES 113 de 2008 es el desengranaje entre los planes de desarrollo nacionales, departamentales, distritales y municipales y los planes o políticas territoriales de SAN. Adicionalmente, las políticas tienen poca articulación con otros instrumentos de planeación territorial como los planes de ordenamiento territorial, los planes ambientales, de movilidad, entre otros. También es

importante señalar la poca coordinación con procesos de planificación de los grupos étnicos en la dimensión alimentaria, en particular con los planes de vida de los pueblos indígenas (DNP y G-exponencial (2015).

Esta situación se presenta, entre otras causas, por los ciclos de formulación, implementación, seguimiento y evaluación de los distintos instrumentos de política, por la baja participación de otros actores diferentes a los gubernamentales, el limitado desarrollo de acciones intersectoriales y la baja capacidad técnica en algunos comités departamentales y municipales.

Sobre este último punto, DNP y G-exponencial (2015) encontraron que más de la mitad de los municipios del país no tienen planes de seguridad alimentaria y nutricional y que la mayoría de los municipios no recibieron asistencia técnica. En el ámbito departamental, el balance elaborado por la Secretaría Técnica de la CISAN a corte de marzo de 2020 reveló que, de los 32 departamentos, 14 tienen planes de seguridad alimentaria y nutricional vigentes.

## **3.2. Componentes de Acceso y Adecuación**

### **3.2.1. Alta prevalencia de inseguridad alimentaria en los hogares rurales, con mayor incidencia en los hogares de grupos étnicos y con jefatura femenina del hogar**

Según la FAO: “La pobreza restringe el acceso de las personas a alimentos adecuados. Pero la pobreza rural puede significar, además, un mayor grado de vulnerabilidad debido a las particularidades del territorio relacionadas con la volatilidad de los ingresos (el empleo temporal es mucho más común que en las zonas urbanas), y los riesgos de desastres naturales que pueden afectar las principales actividades económicas que se desarrollan en los territorios rurales” (FAO, 2018).

En Colombia, las principales dificultades para el acceso físico y económico de la población rural a los alimentos están relacionadas con el bajo nivel de ingresos y los altos índices de pobreza de las familias que limitan su capacidad de compra de alimentos; (FAO y OPS, 2017) señalan que el gasto en alimentos de cada grupo familiar depende de distintas variables. Una de esas variables, quizá la más importante, es el nivel de ingresos, en tanto tiende a tener una incidencia decisiva en la proporción y composición del gasto en alimentos. Colombia tiene, entre los países analizados, el mayor porcentaje de ingreso destinado para el consumo de alimentos en todos los quintiles, lo que corresponde en el quintil más pobre el 95 % de los ingresos y en el quintil más rico el 57,8 % (FAO y OPS, Panorama de la Seguridad Alimentaria y Nutricional en América Latina y el Caribe, 2017).

De los países analizados, es en Colombia donde la mayor parte del gasto alimentario se destina a la compra de cereales y tubérculos (45 %) y en donde menos dinero (4 %) se asigna a la compra de frutas y verduras (FAO, Otros, 2017). Según lo estudiado por Drewnowski (2010) con respecto al costo calórico de los distintos grupos de alimentos, los hogares que ocupan gran parte de su ingreso en alimentos, ante la necesidad de cubrir las calorías mínimas a menor costo, optan, en mayor medida que los hogares de ingresos más altos, por comprar productos calóricamente densos como cereales y tubérculos, azúcares, aceites y grasas, los que, en algunos casos, pueden no contener los nutrientes suficientes para una alimentación saludable (FAO, Otros, 2017).

Por otro lado, la ENSIN 2015 calcula la inseguridad alimentaria de los hogares (INSAH) a partir de la aplicación de la Escala Latinoamericana y Caribeña de Seguridad Alimentaria (ELCSA) que estima este indicador en función de la percepción del acceso a los alimentos en los hogares (FAO, 2012). La medición realizada muestra que el 54.2 % de los hogares del país está en inseguridad alimentaria<sup>17</sup>; si bien esta cifra refleja una reducción de 3.5 p.p. en el porcentaje de hogares con inseguridad alimentaria con respecto a 2010, cuando se situó en 57.7 %, indica que más de la mitad de los hogares colombianos continúa con dificultades para conseguir alimentos. Según la ENSIN 2015, la INSAH en zona rural es 1.2 veces mayor que en la zona cabecera, lo que muestra una importante relación con la pobreza y la presencia de una fuerte brecha, más concentrada en los contextos rurales del país.

Los resultados también revelan la asociación existente entre algunas características de la persona que se identifica como jefe de hogar, como la pertenencia étnica y el género, con la situación de inseguridad alimentaria; los resultados muestran que ocho de cada diez hogares liderados por indígenas y cinco de cada diez cuyo jefe no tiene pertenencia étnica se encuentran en inseguridad alimentaria. Tanto para hogares donde el jefe es indígena o afrocolombiano, los niveles de INSAH severa se encuentran por encima del dato nacional (22.3 % y 20 % respectivamente) lo que refleja la crítica situación en las poblaciones étnicamente diferenciadas. Igualmente, los resultados indican que seis de cada diez hogares liderados por mujeres y cuatro de cada diez liderados por hombres enfrentan esta situación; estas cifras permiten afirmar que es mayor la dificultad para conseguir alimentos en los hogares indígenas y en los hogares con jefatura femenina y, se constituyen en una clara expresión de las desigualdades y discriminaciones basadas en etnia y género que deben ser abordadas en las políticas públicas, en el marco de la reforma rural integral para lograr reducir las brechas urbano-rurales en los próximos 10 años.

### **3.2.2. Baja proporción de niños y niñas de seis meses en territorios rurales con lactancia materna exclusiva y bajo porcentaje de niños y niñas de 6 a 23 meses de zonas rurales con alimentación complementaria adecuada**

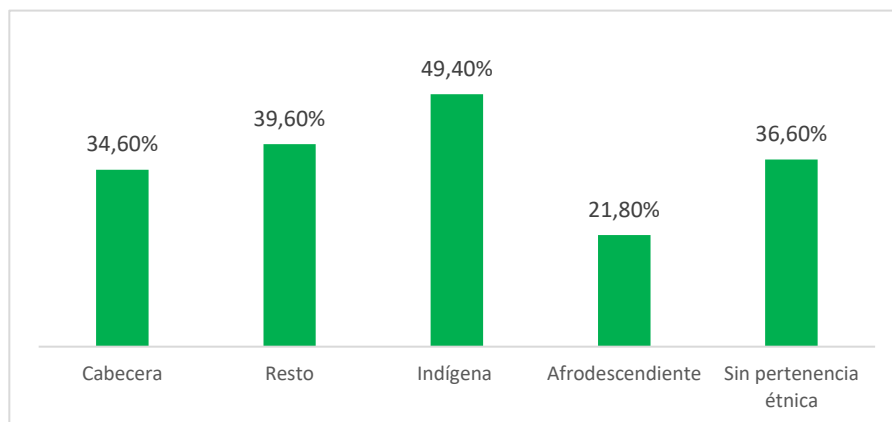
Dentro de los determinantes del estado nutricional para los niños y niñas en primera infancia se encuentra la práctica de la lactancia materna, conocida por las múltiples ventajas que proporciona tanto a los niños y niñas como a las madres. La leche materna es un alimento esencial para garantizar un adecuado estado nutricional en los niños y niñas menores de dos años porque mejora el sistema inmune y previene enfermedades infecciosas como diarrea y neumonía.

En la ENSIN 2015 se evidencia que el 39.6 % de las madres del área rural practican la lactancia materna exclusiva hasta los seis meses, mientras que en el área urbana esta práctica está presente en el 34.6 % de las mujeres. De igual forma, la lactancia inmediata o dentro de la primera hora es mayor en la población rural (78.1 %) que en la urbana (70.4 %), con lo que Colombia supera la meta establecida por la OMS y UNICEF en esta materia.

---

17 La inseguridad alimentaria es un proceso en el que hay una disponibilidad limitada e incierta en cantidad y calidad de los alimentos que permiten cubrir los requerimientos nutricionales de los individuos, así como de la habilidad para adquirirlos de un modo aceptable desde una perspectiva social y cultural (FAO, 2016).

Gráfico 4. Lactancia materna exclusiva por etnia, cabecera y resto, 2015



Fuente: ENSIN (2015).

La población indígena presentó prácticas positivas frente a la lactancia materna, entre las cuales se destaca la mayor proporción en el inicio temprano de lactancia materna en un 82.6 % de los casos comparada con la población afrodescendiente (69 %) y la prevalencia nacional (72.6 %); también en estos grupos de población se ubica la menor frecuencia de niños y niñas que recibieron líquidos diferentes a la leche materna durante los primeros 3 días de nacidos (19 %). Asimismo, la población indígena muestra el mayor porcentaje de lactancia materna exclusiva en niños y niñas menores de 6 meses, siendo de 13.3 p.p. por encima de la prevalencia nacional, así como una mayor proporción de lactancia materna continua al año (78,1 %) comparado con el dato nacional que está en un 52.2 %.

Por otra parte, para el indicador de dieta mínima aceptable (DMA) que evalúa las prácticas de alimentación complementaria en niños menores de dos años amamantados y no amamantados, la ENSIN 2015 mostró una diferencia de 8.4 p.p. entre la población urbana (38.7 %) y rural (30.3 %), lo cual indica que en el área rural pueden existir mayores dificultades en la introducción de los alimentos de acuerdo con parámetros estimados nacionales dirigidos a los niños y niñas durante los primeros dos años de vida. Es relevante señalar que el grupo étnico indígena muestra la prevalencia más baja en el cumplimiento de la dieta mínima aceptable para niños y niñas de 6 a 23 meses; la ENSIN 2015 refleja que, en estos grupos de población, solo el 24.7 % de los niños y niñas cumplieron con este indicador (DMA).

### 3.2.3. Triple carga de la malnutrición en zonas rurales: desnutrición, exceso de peso y deficiencia de micronutrientes

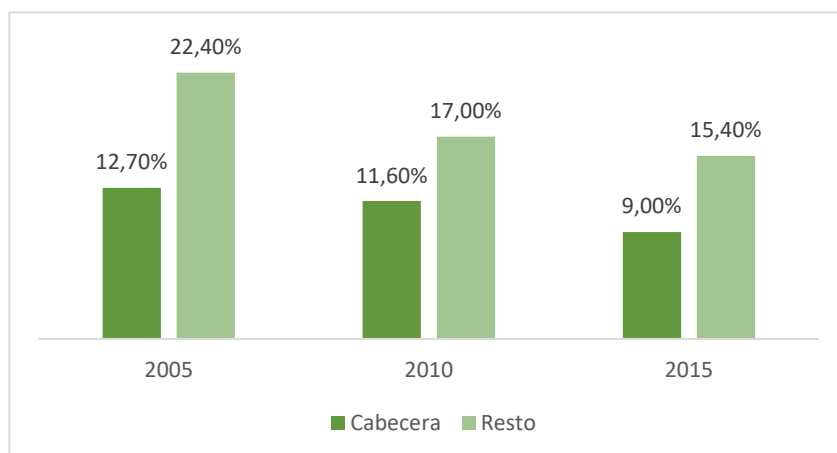
La revisión de las cifras respecto a la situación nutricional de la población rural permite identificar malnutrición, tanto por déficit como por exceso, en la población colombiana, determinada tanto por factores de la disponibilidad y el acceso a los alimentos, como por prácticas inadecuadas de alimentación. En esta situación de triple carga se observan diferencias significativas en los indicadores de desnutrición frente al comparar zona rural y urbana. A continuación, se muestran los resultados de algunos de los indicadores que se relacionan de manera directa con la situación nutricional de la población organizados por curso de vida.

### Primera infancia: 0 a 5 años

Como lo expresa Unicef, “el retraso en el crecimiento es consecuencia de varios factores, y está estrechamente vinculado a la carencia en el consumo de los alimentos y nutrientes necesarios durante un tiempo prolongado, lo que aumenta el riesgo de enfermedades y afecta al desarrollo físico y cognitivo de las niñas y los niños (UNICEF, 2011).

Según los datos reportados por la ENSIN 2015, el retraso en talla en este momento del curso de vida disminuyó en 2.4 puntos porcentuales y pasó de 13.2 % en 2010 a 10.8 % en 2015, lo que significa que hoy uno de cada diez niños tiene retraso en talla; sin embargo, se resalta que este indicador es mayor en los niños y niñas indígenas (29.6 %) y en el grupo poblacional con el índice de riqueza más bajo (14.2 %). Para la población rural (resto) se observó mayor predominio en esta área (15.4 %), con un indicador 6.4 p.p. superior a la de la cabecera (9.0 %) y 4.5 p.p., frente al dato nacional. Si bien la tendencia es decreciente, la brecha entre la población área resto y cabecera se mantiene igual como se muestra en el Gráfico 5.

Gráfico 5. Prevalencia retraso en talla en niños y niñas de 0 a 5 años en 2005, 2010 y 2015 (cabecera y resto)



Fuente: elaboración propia a partir de ENSIN 2005, 2010 y 2015

Contrariamente, la desnutrición aguda (bajo peso para la talla) entre 2010 y 2015 casi se duplicó, pasando de 0.9 % a 1.6 % a nivel nacional (Ministerio de Salud y Protección Social, 2017b). Entre los residentes en cabeceras, la prevalencia fue de 1.4 % y para quienes habitaban en el área resto (rural) de los territorios, fue de 1.8 %, lo que reafirma la existencia de las inequidades mencionadas (ENSIN 2015)<sup>18</sup>.

De acuerdo con los datos del Sistema de Información de la Protección Social (SISPRO), la tasa de mortalidad infantil por desnutrición se incrementó de 6.8 % en 2015, a 8.2 % en 2016; durante este mismo periodo el porcentaje de nacidos vivos con bajo peso al nacer pasó del 8.8 % al 9.1 %. Por su parte, la desnutrición global, que relaciona el peso para la edad, afecta a 3.1 % de los menores de 5 años en el país, alcanza el 4 % en poblaciones rurales y el 7,2 % en los grupos indígenas (ENSIN 2015).

La otra cara de la malnutrición, es decir, el exceso de peso -que incluye tanto sobrepeso como obesidad- presentó una tendencia similar a la mundial y aumentó de 4.9 % en 2005 a 5,2 % en 2010 y 6.4 % en 2015. Frente a la anemia como problema de salud pública a nivel mundial, asociada con retraso en el crecimiento y en el desarrollo cognitivo, se presentó una prevalencia nacional de 24.7 % en los niños y niñas entre 6 y 59 meses de edad. Si bien esta cifra comparada con la información de la ENSIN 2010 muestra una disminución de 2.8 p.p., al analizar el dato por área geográfica, se observa que la prevalencia de anemia en la población rural (26.1 %) es 1.4 p.p., mayor que el dato nacional y en poblaciones con pertenencia étnica también es mayor (en afrodescendientes del 33 % y en indígenas del 34 %). Además, se presenta una alta prevalencia de anemia en los niños y niñas de 6 a 11 meses de edad que alcanza el 62,5 % y duplica el porcentaje encontrado en los de un año (ENSIN 2015).

### ***Niños y niñas en edad escolares de 6 a 11 años y adolescencia de 12 a 17 años***

Entre los 6 y 17 años los niños, niñas y adolescentes experimentan un crecimiento continuo, consolidan sus gustos y hábitos alimentarios, se adaptan a la alimentación de los adultos y demandan progresivamente mayor consumo de alimentos ricos en energía, proteínas y micronutrientes.

De acuerdo con los resultados de la ENSIN 2015, la población en edad escolar (6-11 años) presentó un retraso en la talla del 7.4 %, con mayor prevalencia en la población indígena con el 29.5 % y en el área rural con un 12.0 % que supera notablemente la prevalencia del área urbana y evidencia, nuevamente, las brechas entre lo urbano y lo rural observadas en el grupo etario de 0 a 4 años.

---

18 La razón por la que la desnutrición aguda aumenta y la desnutrición crónica disminuye se debe a que, la desnutrición crónica medida por el retraso en talla o la talla baja para la edad (T/E) es un indicador del estado nutricional que en gran medida se relaciona con el nivel de desarrollo de un país. Este tipo de desnutrición refleja los efectos persistentes y acumulativos de la mala nutrición, de la pobreza y de otros déficits y riesgos que producen daños a largo plazo y alcanzan a afectar la vida adulta en todas sus expresiones.

La desnutrición aguda (peso para la edad) es el indicador antropométrico más sensible al destete precoz, a los cambios en la alimentación, al efecto negativo que producen la fiebre, la infección y la enfermedad en el apetito de un niño y a las condiciones inadecuadas de saneamiento de la vivienda y de su ambiente, entre otros determinantes. Su importancia en salud y nutrición radica, entre otros aspectos, en que las formas severas de esta desnutrición producen la muerte de los niños, por tal motivo su vigilancia y monitoreo permanente son clave para la supervivencia de la infancia en Colombia.

Para los adolescentes, el indicador de retraso en talla alcanzó el 9.7 % y al analizar esta variable en asocio con la concentración poblacional, las proporciones de retraso en talla fueron superiores en el área rural con una prevalencia que duplica a la del área urbana (15,7 % y 7,6 %) respectivamente.

Por otro lado, el exceso de peso (sobrepeso y obesidad) también muestra variaciones importantes en la ENSIN 2015. La población urbana de 6 a 11 años presenta una prevalencia de 24,4 % en comparación con aquella ubicada en el área rural (18.9 %), no obstante, el análisis del comportamiento del exceso de peso en la población rural presentó un aumento de 5.5 p.p. entre 2010 (13,4 %) y 2015, situación que demanda de intervención inmediata.

En los adolescentes de 13 a 17 años el indicador exceso de peso presenta un panorama similar al descrito anteriormente, siendo para la población ubicada en el área urbana de 18.7 % y en el área rural de 15.6 %; al analizar estas variables por área se evidencia que los indicadores presentados afectan a siete de cada diez escolares de áreas urbanas, frente a cinco de cada diez de zonas rurales.

### ***Jóvenes y adultos de 18 a 64 años***

Las responsabilidades de la adultez afectan las prácticas alimentarias, situación que se refleja en este grupo de población en aspectos como poco tiempo de dedicación a la preparación y al consumo de alimentos, mayor consumo de alimentos procesados y menor número de comidas preparadas en casa. La oferta de bebidas y productos procesados y ultraprocesados con elevados contenidos de azúcar, sodio y grasas saturadas, así como una vida sedentaria, propician el desarrollo de obesidad muchas veces asociada con deficiencias nutricionales.

En la población adulta continúa el incremento de peso de manera sostenida, con un aumento aproximado de 1 p.p. por año desde 2005. Esta cifra presenta una prevalencia más alta en las mujeres (59.6 %) en comparación con los hombres (52.8 %); y en la población afrocolombiana (57.4 %) comparada con la población indígena que es del 51.4 %. Para el caso específico de la obesidad, las mujeres se ven más afectadas que los hombres con casi 8 p.p. por encima (22.4 % y 14.4 % respectivamente) (Ministerio de Salud, 2017b).

Según las cifras de la ENSIN 2015 uno de cada tres jóvenes y adultos tiene sobrepeso (37.8 %), mientras que uno de cada cinco es obeso (18.7 %). El 56.5 % de la población presenta exceso de peso, lo que significa un incremento de 5.3 p.p. con respecto 2010.

Al comparar los datos de 2015 de las prevalencias en exceso de peso entre las áreas urbana y rural, los resultados no son alentadores dado que el incremento se evidencia tanto en el área urbana (57.5 %) como en la rural (52.7 %).

Finalmente, cabe señalar que, al analizar la malnutrición por déficit en este grupo poblacional, la prevalencia de delgadez alcanza un 1.9 %, cifra inferior a la prevalencia nacional que está en un 2.5 %, y a la del área urbana (2.7 %); por el contrario la prevalencia de anemia que se observó en un 10.4 % a nivel nacional, en este curso de vida en el área rural se encuentra en un 14.5 %, es decir, 4.1 p.p. por encima del dato nacional y 5.5 p.p. mayor a la prevalencia del área urbana (9 %) ENSIN (2015).



### **3.2.4. Aumento en el exceso de tiempo en pantalla y bajo porcentaje de niños, niñas, adolescentes jóvenes y adultos que cumplen las recomendaciones de actividad física diaria en las zonas rurales**

Esta situación nutricional está asociada con factores como la alimentación no saludable, la baja práctica de actividad física y el tiempo excesivo frente a pantallas. Teniendo en cuenta que, para la edad escolar de 6 a 12 años, solo el 35,9 % de la población ubicada en las zonas rurales cumple con las recomendaciones de 1 hora diaria o más de actividad física moderada o vigorosa y el 49,9 % pasan más de dos horas frente a las pantallas.

En cuanto a la actividad física en la población adolescente, las cifras muestran una situación más crítica, en tanto solo el 14,4 % cumple con las recomendaciones de al menos 60 minutos diarios de actividad física moderada o vigorosa. Además, el 63,3 % de los adolescentes en las zonas rurales pasa tiempo excesivo frente a las pantallas, frente al 76,6 % a nivel nacional.

En relación con la actividad física en jóvenes y adultos, la ENSIN (2015) muestra que aproximadamente la mitad de la población adulta colombiana realiza 150 minutos semanales de actividad física moderada o 75 minutos semanales de actividad vigorosa o fuerte, como lo recomienda la OMS. Sin embargo, este número es menor en el caso de las mujeres teniendo en cuenta que cuatro de cada diez mujeres y seis de cada diez hombres atienden esta medida de prevención.

Es importante señalar que, tanto en edad escolar como en adolescentes, jóvenes y adultos, a nivel nacional se presenta una tendencia creciente en la prevalencia de personas que permanecen tiempo excesivo frente a pantallas. Como lo señala la ENSIN (2015), “el tiempo excesivo frente a pantallas se ha asociado con menores niveles de actividad física, mayor riesgo de sobrepeso y obesidad, un menor desempeño escolar, trastornos del sueño, problemas de interacción social en niños, conductas agresivas, consumo de alcohol y cigarrillo, déficit de atención y desórdenes relacionados con la dependencia a pantallas” (ENSIN, 2015).

## **3.3. Componente de Disponibilidad de Alimentos**

### **3.3.1. Poca promoción de prácticas agrícolas sostenibles y sistemas agroecológicos para la producción de alimentos**

En las últimas dos décadas se han logrado algunos avances desde las instituciones gubernamentales para la promoción de las prácticas agrícolas sostenibles y sistemas agroecológicos como la creación, a principios de la década de 2000, de los comités de agroecología en Valle, Tolima, Cauca, Cundinamarca, Cesar, Boyacá, Nariño, Huila, Antioquia, Caquetá, Chocó, Santanderes, Bolívar, Magdalena, Meta y Eje Cafetero; la reglamentación del Sello Único Nacional de Alimento Ecológico por medio de la Resolución 0148 de 2004 y la Resolución 187 de 2006, modificada por la Resolución 199 de 2016; el impulso que desde el SENA se ha brindado a programas de formación bajo criterios agroecológicos así como en la formación complementaria virtual con cursos cortos en agroecología y desarrollo rural; también es relevante señalar los trabajos de investigación incentivados por CORPOICA (ahora Agrosavia) y el Instituto de Investigación de Recursos Biológicos Alexander von Humboldt. Finalmente, uno de los hitos en relación con la institucionalidad científica sobre el tema es la creación, en 2015, de la Sociedad

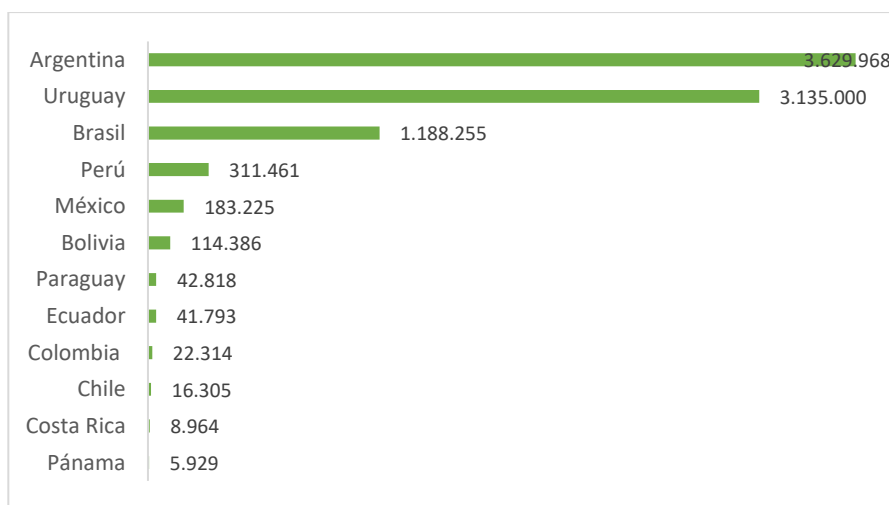
Científica Colombiana de Agroecología que ha permitido la articulación significativa con experiencias a nivel internacional, en particular con América Latina (Ramírez, Monroy, y Guevara, 2019).

De igual manera se identifican avances en los lineamientos estratégicos de políticas públicas para la agricultura campesina, familiar y comunitario (ACFC), en el Lineamiento 3.2 Promoción de prácticas agroecológicas en áreas de especial significación ambiental condicionadas en su uso se establece como objetivo “fomentar y apoyar el desarrollo de sistemas productivos de base agroecológica en áreas de especial significación ambiental condicionadas en su uso” (MADR, 2012).

Aunque existen esfuerzos desde la sociedad civil, en particular desde las organizaciones sociales y la academia, por liderar investigaciones y prácticas productivas agroecológicas y desde el gobierno con la expedición de normas, estudios, lineamientos y la conformación de instancias institucionales, el país carece de políticas públicas y programas a nivel nacional para el fomento de la agroecología y de las prácticas productivas agroecológicas.

La problemática de poca promoción de la producción agroecológica y de prácticas agrícolas sostenibles (como la agricultura orgánica) se refleja en un bajo número de hectáreas dedicadas a estas formas de producción. Si bien no existe un censo o sistema de información nacional que agrupe las diferentes experiencias agroecológicas y de prácticas de producción orgánica, es posible una aproximación a cifras sobre este tema a partir del informe *The world of organic agriculture: statistics & emerging trends* elaborado por el Research Institute of Organic Agriculture y el IFOAM – Organics International, que en 2018 encontró que en el mundo se destinaban 71 millones de hectáreas de tierra para la agricultura orgánica que corresponden al 1,5 % de la tierra disponible en el mundo para producción agrícola; en el caso de América Latina se destinaron 8 millones de hectáreas con una participación del 1,1 % de la tierra disponible por debajo de Europa (3,1 %) y Oceanía (8,6 %).

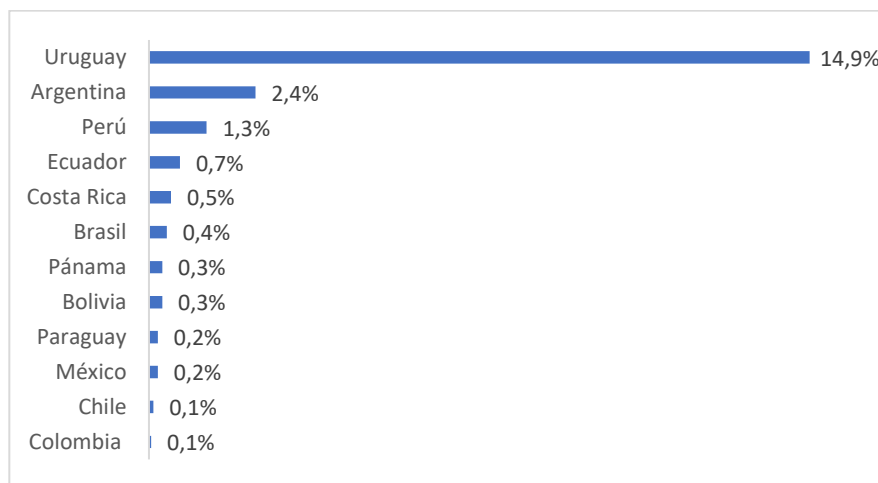
**Gráfico 6. Hectáreas destinadas a la producción agrícola orgánica – 2018**



Fuente: (FiBL & International, 2020).

A nivel regional, Colombia se encuentra rezagado frente a otros países con vocación agrícola de la región como Argentina (3 629 968 Ha) y Uruguay (3 135 000). Para 2018, de acuerdo con el informe (FiBL & International, 2020), en Colombia se destinaron 22 314 hectáreas a la producción agrícola orgánica que corresponden a menos del 0,05 % de la tierra de uso agrícola del país y tan solo al 0,3 % de la producción agrícola ecológica en América Latina (FiBL e International, 2020).

**Gráfico 7. Participación de la tierra para producción agrícola orgánica sobre total de la tierra para uso agrícola**



Fuente: (FiBL y International, 2020)

### 3.3.2. Falta de instalaciones adecuadas para la comercialización de alimentos en los territorios rurales

Una de las problemáticas que afronta la agricultura campesina, familiar y comunitaria es la comercialización de los alimentos. La Misión para la Transformación del Campo Colombiano elaborada por el DNP (2016) encontró que los principales obstáculos para los procesos de comercialización de productos agropecuarios en Colombia son: “la falta de institucionalidad apropiada, la falta de infraestructura, la falta de estándares y de adopción de buenas prácticas, el abuso de posición dominante en ciertos eslabones de las cadenas y la falta de información” (DNP, 2016).

En relación con la falta de infraestructura se señala la ausencia de vías terciarias, de redes eléctricas, acueductos y alcantarillado, TIC, adecuación de tierra e instalaciones comerciales. Frente a los problemas relacionados con vías, redes de servicios públicos y adecuación de tierras, se desarrollan y establecen estrategias en otros planes nacionales de reforma rural integral<sup>19</sup>, entre ellos el Plan Nacional de Comercialización de la Agricultura Campesina, Familiar y Comunitaria que en la Línea 3- ‘Fortalecimiento de los esquemas alternativos de

<sup>19</sup> Plan Nacional de Riego y Drenaje para la Economía Campesina, Familiar y Comunitaria, Plan Nacional de Vías para la Integración Regional y Plan Nacional de Electrificación Rural.

comercialización', incluyen varias estrategias de fortalecimiento de las iniciativas institucionales de circuitos cortos de comercialización, la conformación de alianzas público–privadas, la cofinanciación de infraestructuras comerciales y la cofinanciación de Proyectos Integrales de Desarrollo Agropecuario y Rural (PIDAR). Este plan se articula con esa línea de acción del plan nacional de comercialización y centra sus acciones en los cuellos de botella, en la infraestructura comercial relacionada con espacios de comercio de los alimentos y otros productos no agrícolas de los productores rurales para promover circuitos cortos de comercialización.

Las instalaciones de comercialización de alimentos, además de garantizar el abastecimiento de alimentos a la población, permiten a los productores campesinos, familiares y comunitarios ofertar sus productos al tiempo que genera ingresos que aportan a la economía rural. Además, las plazas de mercado, galerías, mercados campesinos y otros lugares de intercambio y comercialización en la ruralidad son espacios donde se desarrollan prácticas culturales, tradiciones, intercambio de saberes, se promueve la diversidad alimentaria y el patrimonio gastronómico y se aporta a la construcción de la identidad de las comunidades que participan en ellos (Bravo, 2016).

En ese sentido, unas instalaciones inadecuadas para la comercialización de alimentos en la ruralidad inciden en la dimensión de disponibilidad, en la medida que afectan el abastecimiento de alimentos, inciden sobre los precios y, en consecuencia, sobre los ingresos de los productores agrícolas; además, puede incrementar la pérdida de alimentos y aumentar los impactos ambientales. También inciden en la dimensión de aceptabilidad del DHA al afectar las prácticas culturales relacionadas con la alimentación.

Sin embargo, el país no cuenta con un diagnóstico sobre las instalaciones de comercialización de alimentos en la ruralidad que brinde información precisa sobre el estado de la infraestructura para la comercialización. Aunque es conveniente subrayar que de las 1755 iniciativas PDET del pilar 1.7 Sistema de Garantía Progresiva del Derecho a la Alimentación, 206 (12 %) están relacionadas con la construcción y mejoramiento de plazas de mercados y galerías y la promoción de mercados campesinos. En particular es conveniente señalar que en 24 municipios PDET, sus comunidades solicitan la construcción de plazas de mercado para la comercialización y mercadeo de los productos agropecuarios, intercambios, trueques y la promoción de las prácticas gastronómicas propias. En relación con lo anterior, más de la mitad de las iniciativas relacionadas con instalaciones de comercialización están vinculados a grupos étnicos los cuales buscan contar con espacios para el desarrollo de sus prácticas alimentarias de acuerdo con sus usos y costumbres.

Lo anterior está relacionado con los resultados de la ENSIN (2015) del componente cualitativo, donde uno de los hallazgos fueron los cambios espaciales en los centros de comercialización de alimentos en la cabecera, en uno de los grupos focales realizado en Magdalena Medio en el marco de la ENSIN, los participantes señalaron que “las plazas de mercado van a desaparecer porque los supermercados que están en las ciudades se abastecen de otros lugares y no del campesinado de ahí del sector” (ENSIN 2015, p. 150).

### **3.3.3. Excesiva intermediación en la cadena agrícola que afecta las condiciones de comercialización de las economías campesinas, familiares y comunitarias**

La intermediación cumple funciones específicas en los procesos de comercialización porque desarrolla tareas logísticas y de distribución, almacenamiento y entrega de los productos

agrícolas. Además, en la medida en que la intermediación se vincule con varios productores, genera economías de escala que reducen los costos de la comercialización. Sin embargo, cuando estas actividades se concentran en pocas empresas y se genera una excesiva intermediación (número de actores que participan se multiplican) se terminan afectando los precios y los costos de los productos, lo que incide en los ingresos y en la comercialización de la producción en la ruralidad.

En Colombia, existen estudios desarrollados por la academia y las instituciones de investigaciones gubernamentales que han abordado análisis sobre la intermediación y sus efectos en las condiciones de comercialización de los pequeños productores locales. En particular, el estudio de Caicedo (Caicedo, 2013) para el caso antioqueño, identificó que la alta intermediación en los canales de comercialización de los productos agropecuarios afectaba los precios y los costos de los insumos; como consecuencia, el pequeño productor enfrentaba una serie de desventajas “tan fuertemente marcadas que lo exponen a la degradación y vulnerabilidad por las condiciones de pobreza” (*Ibid.* Pág. 31). Un estudio similar elaborado por (Roldán y Gracia, 2018) encontró que el problema no es en sí la intermediación sino el tipo de intermediación, si la intermediación está fundada en prácticas especulativas y alta concentración de los mercados, se afectan los precios y los costos de la producción agrícola lo que repercute en las condiciones de los productores rurales. Así, en lugar de negar su existencia, los autores proponen construir canales solidarios de intermediación que reconozcan y transformen las necesidades de los participantes y fortalezcan los canales cortos de comercialización como una opción para reducir la excesiva intermediación.

### **3.3.4. Baja presencia de esquemas asociativos con poder de negociación y posibilidad de definir estrategias comerciales que garanticen mejores condiciones de comercialización**

La Misión para la Transformación del Campo Colombiano (DNP, 2016) identificó la asociatividad de los pequeños productores como una forma de mejorar sus condiciones de comercialización en la medida en que “permite generar economías de escala y aprovechar eficiencias colectivas”. Además, la asociatividad fortalece el tejido social en la ruralidad mediante la generación de redes de relaciones que permitan diversos procesos de intercambio con otros actores (Rodríguez, Ramírez, y Restrepo, 2018), la participación de pequeños productores en espacios institucionales de decisión y el establecimiento de canales de comercialización alternativos que mejoren sus ingresos.

No obstante, el análisis elaborado por DNP (2016) encontró que organizaciones locales de pequeños productores presentan dificultades para consolidar esquemas asociativos con capacidad de negociación, “haciéndolo un agente tomador del menor precio, lo cual impacta directa y negativamente su nivel de ingresos” (Caicedo, 2013, pág. 28). Entre las principales dificultades identificadas por la Misión para la Transformación del Campo se señala que:

“En primer lugar, la política de promoción de la economía solidaria ha sido inestable, insuficiente e incoherente. En segundo lugar, la violencia y el conflicto armado han tenido efectos devastadores en tanto que han debilitado el tejido social local, cercenado las iniciativas de acción colectiva y, destruido capacidades locales. En tercer lugar, el afán del Estado de exigir a los productores asociarse para poder ser beneficiarios de las políticas públicas ha generado asociaciones ad hoc y, en algunos casos, politizadas, que son débiles en su interior y no tienen objetivos o visiones compartidas entre sus miembros. Por último, cabe destacar que el manejo administrativo de las asociaciones

y cooperativas requiere capacidades para las cuales no siempre está preparada la población rural y mucho menos los pequeños productores.” (DNP, El Campo Colombiano: un camino hacia el bienestar y la paz informe detallado de la misión para la transformación del campo colombiano, 2016).

Asimismo, (Zabala, 2016) encuentra que, si bien se han presentado avances en la asociatividad principalmente por iniciativas de los pequeños productores, prevalece en el sector rural una baja presencia de esquemas asociativos que tengan capacidad de negociación y mejoren las condiciones comerciales de los pequeños productores locales. Además de las dificultades identificadas por DNP (2016), (Zabala, 2016) encuentra que otros de los problemas de la asociatividad es la ausencia de programas de formación, poca planificación e integración entre organizaciones y la falta de esquemas de financiación consistentes con las estructuras organizativas.

Finalmente, en los territorios rurales con mayor violencia se han intimidado, amenazado y asesinado a los líderes de organizaciones sociales. Estas acciones no solo han generado “una ruptura social entre muchos grupos poblacionales (campesinos, empresarios, guerrilleros, paramilitares, desmovilizados, familiares de grupos armados, etc.) sino que además ha generado oportunidades perdidas y miedo a sobresalir entre la población del campo” (Ibid. Pág. 114). Es importante señalar que la superación de estas problemáticas requiere la articulación y la coordinación entre los planes nacionales de reforma rural integral y los planes de desarrollo nacional, departamental y municipal.

## **4. Apuesta Estratégica para la Garantía Progresiva del Derecho a la Alimentación en la Población Rural**

El marco conceptual, la situación del derecho a la alimentación y el marco de política evidencian que avanzar en la reducción del hambre y la malnutrición de la población rural implica voluntad y compromiso político para fomentar un desarrollo rural inclusivo, justo y sostenible que reconozca y valore las capacidades con las que cuentan las familias y las comunidades.

Lo anterior requiere asumir cambios en las formas de relacionamiento entre los distintos niveles de gobierno y, entre estos, el sector privado y la sociedad civil; transformaciones que promuevan y faciliten la corresponsabilidad, la cooperación, la coordinación y la transparencia en el desarrollo de las acciones orientadas a avanzar de manera progresiva en garantizar a la población el derecho humano a la alimentación.

De acuerdo con lo expuesto, el Plan Nacional Rural del Sistema para la garantía Progresiva del Derecho a la Alimentación es un instrumento de política intersectorial orientado a fomentar, facilitar y gestionar la coordinación y la acción articulada entre los sectores y agentes sociales, que en los diferentes ámbitos y niveles territoriales tienen responsabilidades y competencias

en la formulación, implementación, seguimiento, evaluación y control de las políticas públicas relacionadas con las dimensiones del derecho humano a la alimentación.

## 4.1. Alcance

Atendiendo a la alimentación como un hecho social total, el carácter multicausal de la garantía progresiva del derecho humano a la alimentación y la naturaleza sectorial de las políticas tendientes a transformar las causas estructurales asociadas, este plan prioriza **líneas de acción de carácter intersectorial** (acciones que deben ser adelantadas por dos o más sectores o entidades)<sup>20</sup> que se consideran relevantes y estratégicas para avanzar en la garantía del derecho a la alimentación, esto es, aquellas que requieran la gestión coordinada y organizada de los sectores público y privado y de las comunidades, entidades y organizaciones presentes en los territorios y agreguen valor al logro de los objetivos y las metas trazadas.

Si bien el plan está principalmente dirigido a las áreas rurales y rurales dispersas en el ámbito nacional, su implementación será gradual y priorizará las 16 subregiones, 19 departamentos y 170 municipios PDET<sup>21</sup>, grupos étnicos y población víctima del desplazamiento forzado, en tanto, en estos se concentran los mayores niveles de exclusión, pobreza e inseguridad alimentaria de la población.

En complemento de lo anterior, este plan transversaliza también el enfoque étnico, el enfoque de género y el enfoque territorial en las acciones de política definidas; de tal forma que en su implementación se prioriza el reconocimiento de los sistemas y procesos alimentarios<sup>22</sup> de las poblaciones rurales, de los pueblos indígenas y de las comunidades afrocolombianas, negras, raizales y palenqueras y el desarrollo de medidas afirmativas en favor de las mujeres de conformidad con lo establecido en el Acuerdo Final (Gobierno Nacional y FARC-EP, 2016, pág. 144).

Como se indicó en el marco conceptual, no es posible garantizar el derecho a la alimentación sin desarrollo rural. Es importante señalar que el Plan Nacional Rural hace parte de un sistema de planificación que, en su conjunto y en articulación con los Planes Nacionales para la Reforma Rural Integral, busca superar los problemas estructurales en los territorios rurales para la garantía progresiva del derecho a la alimentación, entre otros (Gráfico 8).

---

20 Si bien tiene en cuenta las acciones y metas incluidas en los planes nacionales para la RRI elaborados por los sectores responsables, no integra líneas de acción, ni metas de carácter intersectorial sobre las cuales la CISAN no tiene una incidencia directa.

21 Decreto 893 de mayo de 2017 “Por el cual se crean los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET)”.

22 El enfoque del proceso alimentario plantea una comprensión holística de la alimentación en perspectiva de Derechos Humanos, que permitiría superar la mirada fundamentalmente asistencialista que ha promovido la visión hegemónica de la seguridad alimentaria. De acuerdo con esta propuesta, los conceptos de seguridad, soberanía y autonomías alimentarias no se contraponen, sino que se integran en unas escalas de realización social del derecho a la alimentación.

Gráfico 8. Articulación de las herramientas de la Política Pública Nacional para la Garantía Progresiva del Derecho a la Alimentación



Fuente: elaboración propia (CISAN).

## 4.2. Objetivos

El objetivo del Plan Nacional Rural para la Garantía Progresiva del Derecho Humano a la Alimentación es garantizar, de manera progresiva, el derecho a la alimentación de la población rural mediante el desarrollo de acciones intersectoriales, coordinadas y articuladas.

Este objetivo se desarrolla a través de los siguientes objetivos específicos que luego se constituyen en las estrategias del plan:

1. Implementar el Sistema de Garantía Progresiva del Derecho Humano a la Alimentación en los territorios rurales que incentive y afiance la coordinación entre entidades y niveles de gobierno y la participación ciudadana.
2. Incrementar las capacidades y las oportunidades de las familias y las comunidades rurales para acceder a una alimentación sana, nutritiva y culturalmente apropiada mediante el desarrollo de programas alimentarios pertinentes y el fomento de la educación alimentaria y nutricional.
3. Contribuir a mejorar las condiciones de producción y de comercialización de las economías campesinas, familiares, comunitarias y grupos étnicos en las áreas rurales, mediante el apoyo y diversificación de las prácticas agroecológicas, la promoción y la consolidación de mercados locales y regionales.

## 4.3. Objetivos y Líneas de Acción

Este plan define las siguientes estrategias y líneas de acción que convocan el compromiso y el trabajo conjunto y coordinado entre los diversos sectores a partir del reconocimiento de las características, las condiciones y las capacidades de los territorios. La presentación de las



estrategias y líneas de acción se estructura de acuerdo con las estrategias del Plan Marco de Implementación en el pilar 1.7 Sistema de Garantía Progresiva del Derecho a la Alimentación:

### **\*Objetivo 1 – Implementar el Sistema de Garantía Progresiva del Derecho Humano a la Alimentación en los territorios rurales que incentive y afiance la coordinación y la participación ciudadana**

#### **Línea de acción 1.1 Estrategia de asistencia técnica dirigida a los comités municipales y departamentales de seguridad alimentaria y nutricional (SAN)**

La Comisión Intersectorial de Seguridad Alimentaria y Nutricional (CISAN), o quien haga sus veces, formulará los lineamientos técnicos para el rediseño institucional de los comités municipales y departamentales de seguridad alimentaria y nutricional. Para la construcción de los lineamientos se realizará un diagnóstico participativo del funcionamiento de los comités departamentales y municipales en SAN. Este diagnóstico debe incluir: 1) identificación de actores que conforman los comités y análisis de la participación de las organizaciones sociales, en especial la participación de los grupos étnicos, organizaciones campesinas y de víctimas del desplazamiento forzado; 2) determinación de las dificultades de gestión, coordinación y funcionamiento de los comités SAN; y 3) logros y aprendizajes de la implementación de los comités SAN.

Estos lineamientos deben contener orientaciones conceptuales y metodológicas para realizar el rediseño institucional que garantice la participación ciudadana y el control social, así como el reconocimiento de las particularidades e intereses territoriales que mejoren la eficiencia de la gestión. De igual forma, en los lineamientos deben contemplarse los aspectos jurídicos y financieros para la creación y funcionamiento de los consejos departamentales y municipales que garanticen la participación de la población rural.

El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, el Departamento para la Prosperidad Social, la Unidad Administrativa Especial de Alimentación Escolar –‘Alimentos para aprender’, el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, el Ministerio de Salud y Protección Social y ACOFANUD, con el apoyo de las entidades que conforman la CISAN, construirán una estrategia de asistencia técnica que genere capacidades técnicas en los comités departamentales de SAN para el rediseño institucional de las instancias intersectoriales hacia la implementación del SGPDA, asistencia técnica para la formulación o actualización de los planes departamentales y municipales de Garantía Progresiva del Derecho Humano a la Alimentación con enfoque diferencial y de género y el fortalecimiento para el funcionamiento de los Consejos de Alimentación y Nutrición, o quien haga sus veces, con participación efectiva de la sociedad civil. Esta estrategia de asistencia técnica debe priorizar los departamentos con municipios PDET y garantizar la implementación del enfoque diferencial.

En la implementación de la estrategia de asistencia técnica, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, con el apoyo de las entidades de la CISAN o quien haga sus veces, acompañará técnicamente la formulación de los planes de Garantía Progresiva del Derecho Humano a la Alimentación para los departamentos de La Guajira y Chocó.

ACOFANUD, considerando su alcance académico, apoyará la implementación del SGPDA por medio de asistencia técnica en el ámbito territorial, con participación de las universidades miembro y en espacios como los comités o mesas de seguridad alimentaria y nutricional (SAN), así como la participación de sus docentes en la revisión y envío de conceptos técnicos a cada uno de los documentos y diferentes solicitudes relacionados con las políticas públicas de

seguridad alimentaria y nutricional y la garantía del derecho humano a la alimentación y sus planes derivados.

### **Línea de acción 1.2 Fortalecimiento de las capacidades de participación ciudadana y control social en los territorios rurales para la garantía progresiva del derecho a la alimentación**

El Departamento para la Prosperidad Social, el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, la Unidad Administrativa Especial para la Alimentación Escolar ‘Alimentos para Aprender’ y el Ministerio de Salud y Protección Social, con el apoyo de las entidades que conforman la CISAN o quien haga sus veces, construirán, en primer lugar, un estudio de la situación de la participación ciudadana y el control social de la población rural en torno a la garantía del derecho a la alimentación. Este análisis debe contemplar la construcción del mapa de actores y organizaciones de la sociedad civil relacionados con el derecho a la alimentación que tienen presencia territorial, el establecimiento de los espacios existentes para la participación y la caracterización del nivel y formas en las que se involucra a la sociedad civil.

En segundo lugar, a partir de este estudio, se formularán los lineamientos técnicos y metodológicos para la participación social en el SGPDA, estos lineamientos brindarán orientaciones técnicas y herramientas que fortalezcan la participación social en torno a la garantía del derecho a la alimentación en dos vías: en primer lugar, al establecer mecanismos que garanticen la representatividad de la sociedad civil en los comités departamentales y municipales de SAN o quien haga sus veces; y, en segunda instancia, al establecer espacios que fortalezcan las capacidades de las organizaciones sociales y comunitarias para la incidencia. La construcción de los lineamientos se formulará con participación de la academia.

Por último, a partir de los resultados del estudio y de los lineamientos técnicos y metodológicos, se construirá una estrategia de promoción y fortalecimiento de la organización social rural de base. En el marco del derecho a la alimentación, la estrategia incluirá el fortalecimiento de capacidades de grupos étnicos, organizaciones comunitarias y sociales rurales de base relacionados con su garantía y de acuerdo con los contextos culturales y sociales territoriales; asimismo, deberá establecer mecanismos para visibilizar y reconocer las experiencias organizativas que permitan aprendizajes colectivos sobre proyectos relacionados con la garantía progresiva del derecho a la alimentación en la población rural. El fortalecimiento de capacidades debe contemplar acciones para el fortalecimiento de la participación de las mujeres rurales y de los grupos étnicos en el SGPDA de acuerdo con sus contextos territoriales.

### **Línea de acción 1.3 Implementar un sistema de seguimiento de la garantía progresiva del derecho a la alimentación en la población rural**

El Ministerio de Salud y Protección Social, por medio del OSAN y en el marco de la Submesa de Seguimiento de la CISAN o quien haga su veces, formulará e implementará una metodología de seguimiento de la garantía progresiva del derecho a la alimentación de la población rural en la que, a través de los sistemas de información y registro disponibles de las entidades de la CISAN o quien haga sus veces, evaluará el avance en los componentes de disponibilidad, acceso, adecuación, sostenibilidad y participación. Para el diseño de esta metodología se tomarán como base los lineamientos y avances del Sistema de Seguimiento y Evaluación del PNSAN (SSyE del PNSAN) y se coordinará con la medición de los indicadores del Objetivo 2 de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, de los indicadores concertados dentro del Punto 1 – Reforma Rural Integral del Plan Marco de Implementación (PMI) y del Sistema Integrado de Información para el Posconflicto (SIIPO). Las entidades que conforman la CISAN definirán los

protocolos para la transferencia de la información y garantizarán el acceso a la información para la implementación de la metodología.

En relación con la implementación de las iniciativas PDET del pilar 1.7, la Agencia de Renovación del Territorio (ART), en articulación con las entidades que conforman la CISAN o quien haga sus veces, adelantará el seguimiento a la gestión de las iniciativas PDET del pilar 1.7 a través del Sistema de Información de Gestión de Oferta.

Con la información consolidada por el OSAN, o quien haga sus veces, relacionada con la medición de la garantía progresiva del derecho a la alimentación en la población rural y el seguimiento a la gestión de las iniciativas PDET por parte de la ART, la CISAN o quien haga sus veces, presentará un boletín semestral de seguimiento de la garantía del derecho a la alimentación en la población rural y el avance en la gestión de las iniciativas PDET del pilar 1.7.

## **\*Objetivo 2 –Incrementar las capacidades y oportunidades de las familias y comunidades rurales para acceder a una alimentación sana, nutritiva y culturalmente apropiada, mediante el desarrollo de programas alimentarios pertinentes y el fomento de la educación alimentaria y nutricional**

### **Línea de acción 2.1 Garantizar el acceso a una alimentación sana, nutritiva y culturalmente apropiada a la población rural**

Para garantizar el acceso a una alimentación sana, nutritiva y culturalmente apropiada a la población rural, el Departamento para la Prosperidad Social fortalecerá los programas de acceso y consumo de alimentos saludables mediante la implementación de unidades productivas de autoconsumo, la promoción de hábitos alimentarios saludables, el empoderamiento de las comunidades y el uso de alimentos y productos locales, priorizando los grupos étnicos y la población víctima del desplazamiento forzado.

La Unidad Administrativa Especial de Alimentación Escolar ‘Alimentos para Aprender’ implementará el modelo de alimentación escolar para la ruralidad con pertinencia territorial y cultural, el cual incluirá los siguientes productos: 1. Modelo de operación para las ruralidades (condiciones mínimas irreductibles y procesos flexibles en los aspectos técnicos, operativos y financieros que favorezcan la operación del PAE en la zona rural, Planes Alimentarios Rurales y esquemas de contratación para la operación del PAE en las ruralidades y compra directa en territorio); 2. Propuesta de Inclusión Social para el PAE adaptada al territorio rural; 3. Sistema de Monitoreo y Seguimiento del PAE en las ruralidades. La implementación del modelo de alimentación escolar se realizará en articulación con la **Estrategia 2. Alimentación Escolar del Plan Especial de Educación Rural**.<sup>23</sup>

El Ministerio de Salud y Protección Social, en el marco de sus competencias, gestionará y articulará con las entidades territoriales el desarrollo de programas para garantizar la seguridad alimentaria y nutricional de los adultos mayores en los territorios rurales en el marco de la Política Nacional de Envejecimiento y Vejez 2014-2024.

---

<sup>23</sup> Los recursos y las metas para la implementación del modelo de alimentación escolar para la ruralidad están incluidos en el Plan Especial de Educación Rural, por esta razón no se incorporan indicadores y metas de seguimiento del Plan Nacional Rural del SGPDA en la matriz.

## Línea de acción 2.2 Atención y prevención de la desnutrición infantil en los territorios rurales mediante programas de nutrición a la primera infancia con enfoque diferencial y comunitario

El Instituto Colombiano de Bienestar Familiar implementará, en la población rural, estrategias de atención y prevención de la desnutrición infantil por medio de acciones en alimentación y nutrición, con una perspectiva pedagógica, familiar y social y con enfoque diferencial, encaminada a mejorar el estado nutricional desde la gestación. Estos programas contemplarán dentro de sus componentes el fortalecimiento familiar como entorno protector en el marco de la seguridad alimentaria y nutricional, hábitos de vida y estilos saludables y complementación alimentaria.

El Ministerio de Salud y Protección Social por medio de las acciones de vigilancia en salud pública, gestión en salud o a través del Plan de Intervenciones Colectivas, en articulación con el Plan Nacional de Salud Rural, implementará la estrategia de atención integral y nutrición con enfoque diferencial y comunitario para niños y niñas menores de 5 años en condición de desnutrición aguda. En la implementación de estas acciones se priorizarán los municipios PDET.

## Línea de acción 2.3 Implementar la Estrategia Nacional de Educación Alimentaria y Nutricional en territorios rurales para la promoción de hábitos alimentarios saludables, la recuperación de la memoria alimentaria y la gastronomía tradicional

En el marco del lineamiento nacional de educación alimentaria y nutricional y la campaña de educación alimentaria construida por la CISAN en 2018, el Departamento para la Prosperidad Social, el Ministerio de Salud y Protección Social, la Unidad Administrativa Especial de Alimentación Escolar ‘Alimentos para Aprender’ y el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar implementarán una Estrategia Nacional de Educación Alimentaria y Nutricional en los territorios rurales para promover la lactancia materna, recuperar la diversidad alimentaria y la protección del patrimonio gastronómico y fomentar la alimentación saludable, adecuada y sostenible.

La implementación de esta Estrategia Nacional de Educación Alimentaria y Nutricional en los territorios rurales se articulará con el Plan Nacional de Salud Rural en la acción **Promoción de la alimentación saludable en la población rural**, en la cual se establece que: “Se generarán y fortalecerán las capacidades en alimentación saludable, en donde se involucra la promoción, protección y apoyo a la lactancia materna, la alimentación complementaria, aumento en el consumo de frutas y verduras, y la disminución del consumo de alimentos procesados y ultra-procesados. Lo anterior, a través de diferentes herramientas de información, educación y comunicación tales como las Guías Alimentarias Basadas en Alimentos y las estrategias para la reducción del consumo de nutrientes de interés en salud pública específicamente grasas, sodios y azúcares, lo que permitirá, por ejemplo, mejorar la calidad de la dieta y, por ende, de la situación nutricional de la población que habita la zona rural del país” MSPS (2020).

La Unidad Administrativa Especial de Alimentación Escolar ‘Alimentos para Aprender’ diseñará e implementará el plan pedagógico PAE de cultura alimentaria en las ruralidades y elaborará material pedagógico dirigido a la comunidad educativa en el marco del modelo de alimentación escolar para la ruralidad. Este plan se diseñará e implementará teniendo en cuenta los lineamientos y operación con enfoque diferencial para los pueblos indígenas (Resolución 18858 del 2018 o la norma que la modifique).

### **\*Objetivo 3 Contribuir a mejorar las condiciones de producción y de comercialización de las economías campesinas, familiares y comunitarias en las áreas rurales, mediante el apoyo a las prácticas agroecológicas, la promoción y la consolidación de mercados locales y regionales**

#### **Línea de acción 3.1 Promoción de prácticas productivas agroecológicas con enfoque diferencial y territorial**

El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural desarrollará metodologías para apoyar la implementación de los marcos normativos de extensión agropecuaria, con base en el enfoque agroecológico que contribuya de manera exitosa en la generación de ingresos de los productores de la Agricultura Campesina, Familiar y Comunitaria (ACFC). Asimismo, se perfeccionarán modelos de gestión y estrategias de promoción, mercadeo y visibilidad para los productores y organizaciones productivas de la ACFC con prácticas agroecológicas.

El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural elaborará los lineamientos para la investigación en agroecología con enfoque territorial y diferencial a partir del reconocimiento del conocimiento proveniente de productores tradicionales de la ACFC. Además, fortalecerá capacidades productivas a partir del intercambio de experiencias exitosas en transición agroecológica de acuerdo con sus contextos territoriales (Brasil-Colombia) y el desarrollo del Encuentro Trilateral de Intercambio de Experiencias en Agricultura Familiar entre Colombia, Ecuador y Perú en 2020. En el marco de estas acciones, el MADR formulará los lineamientos de política pública para la producción agroecológica.

El desarrollo de estas acciones se realizará en el marco del proyecto ‘Sembrando capacidades’ que plantea abril de 2021 como horizonte de tiempo. De acuerdo con los resultados del proyecto ‘Sembrando Capacidades’ el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural determinará la posibilidad de identificar acciones en futuras vigencias.

#### **Línea de acción 3.2 Mejoramiento de la infraestructura para la comercialización de los productos de las comunidades rurales**

El Departamento para la Prosperidad Social implementará proyectos para la construcción de infraestructura social y productiva que contribuya a la inclusión social y productiva de los hogares rurales en situación de pobreza, para dinamizar la generación de ingresos que permitan a las comunidades rurales el acceso a bienes y servicios. Estos proyectos estarán dirigidos a las entidades territoriales (departamentos y municipios), comunidades étnicas y resguardos indígenas, que presentarán proyectos de infraestructura social y productiva y buscarán la financiación o cofinanciación de obras con alto impacto social y económico en las comunidades rurales. En esta línea de acción se priorizarán los municipios rurales.

Esta línea se articulará con el Plan Nacional para la Promoción de la Comercialización de la Producción de la Economía Campesina Familiar y Comunitaria en la Línea de acción 3. Fortalecimiento de los esquemas de comercialización a nivel territorial, que contempla:

- El fortalecimiento de iniciativas institucionales de circuitos cortos de comercialización.
- La cofinanciación de proyectos a través de alianzas productivas.
- La cofinanciación de infraestructuras comerciales tales como plazas de mercado.

### Línea de acción 3.3 Fortalecimiento de las capacidades comerciales de los pequeños productores rurales y grupos étnicos

La Agencia para el Desarrollo Rural (ADR), con el objetivo de fortalecer las capacidades de comercialización de las organizaciones de productores rurales, implementará el modelo de Atención y de Prestación de Servicios de Apoyo a la Comercialización. El modelo incluirá, entre otros componentes, la promoción de encadenamientos comerciales, circuitos cortos de comercialización e información. Para ello, en el marco del modelo se formularán metodologías e instrumentos para desarrollar competencias comerciales en los productores y demás actores rurales, propiciar espacios para promover circuitos cortos de comercialización y proveer información útil en la toma de decisiones de negocios y de proyectos.

El Ministerio de Comercio, Industria y Turismo realizará procesos de asistencia técnica para el fortalecimiento de la comercialización de proyectos productivos de grupos étnicos y apoyará la participación de las economías campesinas, familiares y comunitarias y los grupos étnicos en espacios comerciales.

Esta línea de acción se articulará con la Estrategia Nacional de Compras Públicas Locales, la Ley 2046 de 2020<sup>24</sup> de compras públicas locales y con las acciones establecidas en el Plan Nacional de Comercialización de la Economía Campesina, Familiar y Comunitaria para fortalecer, entre otros aspectos, circuitos cortos de comercialización.

### Línea de acción 3.4 Implementación de alianzas productivas y acuerdos comerciales incluyentes y participativos con asistencia técnica

El Ministerio de Comercio, Industria y Turismo fortalecerá la asociatividad de los productores rurales por medio de la implementación de un programa de Alianzas Productivas y Acuerdos Comerciales Incluyentes y Participativos. El propósito del programa de Alianzas Productivas será contribuir a que los pequeños productores campesinos puedan acceder a más y mejores oportunidades de mercado de manera sostenible y bajo criterios de comercio justo. Así, el programa buscará generar procesos de encadenamiento productivo entre las asociaciones de agricultores familiares víctimas del conflicto o grupos étnicos con empresas ancla. Esto permitirá fortalecer los esquemas asociativos, buscar que logren mejorar sus condiciones comerciales y avancen en los procesos de transformación y comercialización directa de sus productos. El programa ofrecerá la posibilidad de ejecutar proyectos de acuerdo con las necesidades específicas de cada asociación de productores agropecuarios. Estos incluyen: espacios de comercialización para las asociaciones, asistencia técnica, mercadeo, inversiones en maquinarias y equipos para transformar y agregar valor, activos para logística y transporte, certificaciones de Buenas Prácticas Agropecuarias (BPA) y Buenas Prácticas de Manufactura (BPM), registros, desarrollo o mejoramiento de productos, unidades de negocio para venta directa y promoción de productos a nivel local.

---

24 Ley 2046 de 2020 “Por la cual se establecen mecanismos para promover la participación de pequeños productores locales agropecuarios y de la agricultura campesina, familiar y comunitaria en los mercados de compras públicas de alimentos”.

# 5. Seguimiento y Evaluación de Resultados

Garantizar progresivamente el derecho a la alimentación implica hacer seguimiento y evaluación periódica de los resultados de los programas y acciones que se están implementando. Tal como lo establece la guía orientativa de la FAO, “sólo se podrá formular una respuesta adecuada si sabemos quiénes carecen de este derecho, cuáles son las causas y en qué medida el marco jurídico, institucional y normativo es propicio para avanzar en el derecho a la alimentación” (FAO, 2013).

De acuerdo con lo mencionado en la Línea de acción 1.3, la evaluación y seguimiento del Plan Nacional Rural del SGPDA se realizará por medio de la metodología de seguimiento de la garantía progresiva del derecho a la alimentación de la población rural diseñada por el Ministerio de Salud y Protección Social e implementada por el OSAN o quien haga sus veces. Para el diseño de esta metodología se tomará como base los lineamientos y avances del Sistema de Seguimiento y Evaluación del PNSAN (SSyE del PNSAN) y se coordinará con la medición de los indicadores del Objetivo 2 de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, de los indicadores concertados dentro del Punto 1 – Reforma Rural Integral del Plan Marco de Implementación (PMI) y del Sistema Integrado de Información para el Posconflicto (SIIPO). El plan nacional sectorial contará con un plan de acción anual, cuya formulación y seguimiento se efectuará mediante el SIIPO.

El monitoreo periódico de los planes nacionales y territoriales para la garantía del derecho a la alimentación en la población rural permitirá a las diferentes instancias responsables de su implementación en los territorios saber cómo se está avanzando y así tomar los correctivos a que haya lugar de manera oportuna y concertada. De igual manera, será la base para establecer una evaluación general del proceso con miras a 2031 y apoyará las acciones de rendición de cuentas y el ejercicio del control social.

La evaluación de resultados se desarrollará mediante la realización de estudios y encuestas nacionales como la Encuesta Nacional sobre la Situación Nutricional (ENSIN), los Estudios sobre la Situación Alimentaria y Nutricional de los Pueblos Indígenas (ENSANI), la Encuesta Nacional de Demografía y Salud (ENDS), y el Censo Nacional Agropecuario (CNA), entre otros, para lo cual se deberá garantizar la representatividad del área rural de todos los indicadores en dichas encuestas y estudios.

A continuación, se presentan los indicadores y metas por cada una de las líneas de acción:

Tabla 3. Indicadores y metas por líneas de acción

Líneas de acción	Indicadores	Entidad responsable del reporte	Meta
Línea de acción 1.1 Estrategia de asistencia técnica dirigida a los comités municipales y departamentales de seguridad alimentaria y nutricional (SAN).	Porcentaje de territorios con plan de seguridad alimentaria y nutricional elaborado o actualizado. Territorios= departamentos + Distrito Capital.	ICBF	100%
Línea de acción 1.2 Fortalecimiento de las capacidades de participación ciudadana y control social en los territorios rurales para la garantía progresiva del derecho a la alimentación.	Número de organizaciones de la sociedad civil relacionadas con la garantía progresiva del derecho a la alimentación fortalecidas.	ICBF.	40
Línea de acción 1.3 Implementar un sistema de seguimiento de la garantía progresiva del derecho a la alimentación en la población rural.	Boletines de seguimiento a la garantía del derecho a la alimentación elaborados.	CISAN o quien haga sus veces. ART.	10
Línea de acción 2.1 Garantizar el acceso a una alimentación sana, nutritiva y culturalmente apropiada a la población rural.	Esquemas con prácticas agroecológicas para la producción de alimentos para el autoconsumo implementados en territorios definidos en el respectivo plan.	PS	30 000
Línea de acción 2.1 Garantizar el acceso a una alimentación sana, nutritiva y culturalmente apropiada a la población rural.	Esquemas con prácticas agroecológicas para la producción de alimentos para el autoconsumo implementados en municipios PDET.	PS	5000
Línea de acción 2.2 Atención y prevención a la desnutrición infantil en los territorios rurales mediante programas de nutrición a la primera infancia con enfoque diferencial y comunitario.	Número de personas atendidas a través de la estrategia de prevención a la desnutrición infantil en municipios PDET.	ICBF	8315
Línea de acción 2.3 Implementar la Estrategia Nacional de Educación Alimentaria y Nutricional en territorios rurales para la promoción de hábitos alimentarios saludables, la recuperación de la memoria alimentaria y la gastronomía tradicional.	Porcentaje de Municipios PDET que participan en las Estrategias de Información, Educación y Comunicación en Educación Alimentaria y Nutricional.	ICBF	100%
Línea de acción 3.1 Promoción de prácticas productivas agroecológicas con enfoque diferencial y territorial.	Lineamientos de política pública para la producción agroecológica formulados.	MADR	1*



Línea de acción 3.2 Mejora- miento de la infraestructura para la comercialización de los productos de las comunida- des rurales.	Porcentaje de solicitudes aprobadas para la cons- trucción o rehabilitación de plazas de mercado o gale- rías municipales.	PS	100%**
Línea de acción 3.2 Mejora- miento de la infraestructura para la comercialización de los productos de las comunida- des rurales.	Porcentaje de solicitudes aprobadas para la cons- trucción o rehabilitación de plazas de mercado o gale- rías municipales en munici- pios PDET.		100%**
Línea de acción 3.3 Fortaleci- miento de las capacidades co- merciales de los pequeños productores rurales y grupos étnicos.	Organizaciones de produc- tores con participación en el desarrollo de circuitos cortos apoyadas	ADR	960**
Línea de acción 3.3 Fortaleci- miento de las capacidades co- merciales de los pequeños productores rurales y grupos étnicos.	Proyectos productivos de grupos étnicos fortalecidos mediante asistencia téc- nica para la comercializa- ción.	MINCIT	100%
Línea de acción 3.3 Fortaleci- miento de las capacidades co- merciales de los pequeños productores rurales y grupos étnicos.	Proyectos de participación en espacios comerciales, apoyados por el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo.	MINCIT	100%
Línea de acción 3.3 Fortaleci- miento de las capacidades co- merciales de los pequeños productores rurales y grupos étnicos.	Proyectos productivos de grupos étnicos fortalecidos mediante asistencia téc- nica para la comercializa- ción en municipios PDET.	MINCIT	100%
Línea de acción 3.3 Fortaleci- miento de las capacidades co- merciales de los pequeños productores rurales y grupos étnicos.	Proyectos de participación en espacios comerciales, apoyados por el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo en municipios PDET.	MINCIT	100%
Línea de acción 3.4 Imple- mentación de alianzas pro- ductivas y acuerdos comercia- les incluyentes y participativos con asistencia técnica.	Alianzas productivas y acuerdos comerciales im- plementados.	MINCIT	100%
Línea de acción 3.4 Imple- mentación de alianzas pro- ductivas y acuerdos comercia- les incluyentes y participativos con asistencia técnica.	Alianzas productivas y acuerdos comerciales im- plementados en munici- pios PDET.	MINCIT	100%
*Meta 2021			
**Meta 2022			

## 6. Esquema de Financiación

“El presupuesto es una manera concreta y objetiva de medir el compromiso de un gobierno y el consenso nacional sobre la realización del derecho a la alimentación” (FAO, 2013). Por ello, el análisis presupuestal es crucial para evaluar las decisiones gubernamentales sobre asignación y distribución de los recursos orientados a avanzar en la garantía de este derecho. Bajo esa premisa, el Ministerio de Hacienda y el DNP analizaron las fuentes de financiamiento que darán viabilidad a la implementación del Acuerdo Final y que son consistentes con la estimación de costos presentada. La paz requerirá un esfuerzo de priorización y reorientación de las inversiones que realizan los sectores en el Presupuesto General de la Nación; además, deberán concurrir fuentes de financiamiento del orden territorial, del sector privado y de la comunidad internacional (Marco Fiscal de Mediano Plazo, 2017).

Sin perjuicio de la obtención de fuentes de recursos adicionales, provenientes del sector público, del privado y de fondos externos, en armonía con la información presentada por el Ministerio de Hacienda y el DNP en cuanto a las fuentes de financiamiento y la estimación de los costos para dar viabilidad a la implementación de los acuerdos, este plan será financiado principalmente con recursos del Presupuesto General de la Nación.

Para los recursos del Presupuesto General de la Nación (PGN) que se consideran en el costeo indicativo del Plan Nacional Rural del SGPDA, cada sector involucrado será responsable de validar año a año durante el horizonte del plan, el cumplimiento de los techos presupuestales definidos para su sector en los MGMP y MFMP. En cualquier caso, para la implementación del plan podrá existir concurrencia de otras fuentes de financiación. Para promover el aporte de fuentes diferentes al PGN, en especial de las administradas por las entidades territoriales, será fundamental que en el proceso participativo territorial del SGPDA se logren alianzas para la concurrencia de recursos con los distritos, municipios y departamentos (del SGR, SGP y los recursos propios). Esta información podrá irse reflejando en el plan de acción anual del plan nacional sectorial.

## 7. Presupuesto

Los costos de la implementación del Plan Nacional Rural del SPGDA, en atención a su característica de intersectorialidad, serán variables para las diferentes zonas debido a la dinámica de los territorios y el reconocimiento de la necesidad de acciones diferenciadas que atiendan a las particularidades de cada área en la que se priorice el desarrollo de programas e intervenciones.

La estimación del presupuesto de este plan se llevó a cabo teniendo en cuenta principalmente los compromisos adquiridos y consignados en el Plan Marco de Implementación (PMI), así como las metas trazadas a las que se ha hecho mención en el presente documento y con base en la información aportada por las entidades que forman parte de la CISAN.

De manera global, se estima que el presupuesto del plan entre 2020 y 2031 ascenderá a 908 029 675 090 de pesos (COP) distribuidos de la siguiente manera entre cada una de las estrategias y líneas de acción:

Tabla 4. Costo global del PGPDA 2020-2031

Objetivos	Línea de acción	Presupuesto Total
1. Implementar el Sistema de Garantía Progresiva del Derecho Humano a la Alimentación en los territorios rurales para incentivar y afianzar la coordinación y la participación ciudadana.	Línea de acción 1.1 Estrategia de asistencia técnica dirigida a los comités municipales y departamentales de seguridad alimentaria y nutricional (SAN).	\$9 285 015 704
	Línea de acción 1.2 Fortalecimiento de las capacidades de participación ciudadana y control social en los territorios rurales para la garantía progresiva del derecho a la alimentación.	
	Línea de acción 1.3 Implementar un sistema de seguimiento de la garantía progresiva del derecho a la alimentación en la población rural.	Funcionamiento
2. Incrementar las capacidades y las oportunidades de las familias y las comunidades rurales para acceder a una alimentación sana, nutritiva y culturalmente apropiada mediante el desarrollo de programas alimentarios pertinentes y el fomento de la educación alimentaria y nutricional.	Línea de acción 2.1 Garantizar el acceso a una alimentación sana, nutritiva y culturalmente apropiada a la población rural.	\$431 204 166 817
	Línea de acción 2.2 Atención y prevención a la desnutrición infantil en los territorios rurales mediante programas de nutrición a la primera infancia con enfoque diferencial y comunitario.	\$345 934 800 799
	Línea de acción 2.3 Implementar la Estrategia Nacional de Educación Alimentaria y Nutricional en territorios rurales para la promoción de hábitos alimentarios saludables, la recuperación de la memoria alimentaria y la gastronomía tradicional.	\$8 576 230 302
3. Contribuir a mejorar las condiciones de producción y de comercialización de las economías campesinas, familiares y comunitarias en las áreas rurales, mediante el apoyo a las prácticas agroecológicas, la promoción y la consolidación de mercados locales y regionales.	Línea de acción 3.1 Promoción de prácticas productivas agroecológicas con enfoque diferencial y territorial.	\$3 025 600 000
	Línea de acción 3.2 Mejoramiento de la infraestructura para la comercialización de los productos de las comunidades rurales.	\$28 696 115 528
	Línea de acción 3.3 Fortalecimiento de las capacidades comerciales de los pequeños productores rurales y grupos étnicos.	\$4 902 028 051

Objetivos	Línea de acción	Presupuesto Total
	Línea de acción 3.4 Implementación de alianzas productivas y acuerdos comerciales incluyentes y participativos con asistencia técnica.	\$76 405 717 890
<b>Total</b>		<b>\$908 029 675 091</b>

## \*Bibliografía

- Acuerdo Final. (2016). *Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera*. Bogotá, Colombia.
- Asamblea General ONU. (2015). 70/1. *Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. Resolución aprobada por la Asamblea General el 25 de septiembre de 2015. Septuagésimo período de sesiones. Temas 15 y 116 del programa*. Obtenido de [http://www.un.org/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=A/RES/70/1&Lang=E](http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/70/1&Lang=E)
- Astier, M., Masera, O., y Galván, Y. (2008). *Evaluación de sustentabilidad. Un enfoque dinámico y multidimensional*.
- Bertone, M., Samai, M., Edem-Hotah, J., & Witter. (2014). A window of opportunity for reform in post-conflict settings? The case of Human Resources for Health policies in Sierra Leone, 2002–2012. *Conflict and Health*, 8(1), 11. Obtenido de <http://doi.org/10.1186/1752-1505-8-11>
- Bravo, R. (2016). Galerías y plazas de mercado como espacio de conservación cultural y producción audiovisual. *Nexus comunicación*, 246 - 267.
- Caicedo, J. (2013). La intermediación como un impedimento al desarrollo del pequeño productor de Medellín. *Revista científica Ciencia y Tecnología Agropecuaria*, 14 (1) 27-32.
- CNC. (2016). *Zoom CNC Opinión Pública*. Recuperado el 18 de enero de 2018, de [https://docs.wixstatic.com/ugd/c967c2\\_e5a2bb969e0b4384a91fb9c835500a71.pdf](https://docs.wixstatic.com/ugd/c967c2_e5a2bb969e0b4384a91fb9c835500a71.pdf)
- Comité de Derechos Económicos, S. y. (1999). Observación General No. 12 *El Derecho a una Alimentación Adecuada*. Ginebra: E/C.12/1999/5.
- DANE. (2013). *Medición de Economía del Cuidado, Boletín de Prensa ENUT*. Obtenido de [http://www.dane.gov.co/files/investigaciones/boletines/ENUT/pres\\_ENUT\\_2012\\_2013.pdf](http://www.dane.gov.co/files/investigaciones/boletines/ENUT/pres_ENUT_2012_2013.pdf)
- DANE. (2015). *Pobreza monetaria y multidimensional: principales resultados 2014*.
- Decreto 1953. (2014). *Decreto por el cual se crea un régimen especial con el fin de poner en funcionamiento los Territorios Indígenas respecto de la administración de los sistemas propios de los pueblos indígenas*. Bogotá. D.C.: Ministerio del Interior.

- Decreto 893. (2017). *Por medio del cual se crean los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET)*. República de Colombia, Bogotá D. C.
- DNP. (2008). *Conpes 113. Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional*.
- DNP. (2014). *Bases del Plan Nacional de Desarrollo Nacional 2014-2018 "Todos por un Nuevo País"*. Bogotá D. C.
- DNP. (octubre de 2015). *Evaluación institucional y de resultados de la Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional. Informe de resultados y evaluación (producto 4)*. Obtenido de [https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Sinergia/Documentos/138\\_InformeFinal.pdf](https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Sinergia/Documentos/138_InformeFinal.pdf)
- DNP. (2016). *El Campo Colombiano: un camino hacia el bienestar y la paz. Informe detallado de la misión para la transformación del campo colombiano*. Bogotá: Nuevas Ediciones S.A.
- DNP, y GExponencial. (2015). *Evaluación institucional y de resultados de la Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional PNSAN*. Bogotá: Informe de resultados de evaluación.
- ENSIN. (2015). *Encuesta Nacional de la Situación Nutricional*. Obtenido de <https://www.minsalud.gov.co/sites/rid/Lists/BibliotecaDigital/RIDE/VS/ED/PSP/presentacion-lanzamiento-ensin-2015.pdf>
- Family Care International, Inc. (2003). *La atención calificada durante el parto recomendaciones para políticas*. Family Care International. Obtenido de <http://www.familycareintl.org/UserFiles/File/Skilled%20Care%20Info%20Kit%20PDFs/Spanish/spanish%20policy.pdf>
- FAO. (2013). *El derecho a la alimentación en el marco internacional de los derechos humanos y en las constituciones*. Roma: Cuadernos de trabajo sobre el derecho a la alimentación 1.
- FAO, y OPS. (2017). *Panorama de la seguridad alimentaria y nutricional en América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile.
- FAO, O. W. (2018). *Panorama de la seguridad alimentaria y nutricional en América Latina y el Caribe 2018*. Santiago: 133 páginas.
- Fedesarrollo. (2013). *Indicadores del sector transporte en Colombia, Informe Consolidado*. Bogotá.
- FIAN. (2014). *3er informe sobre la situación del derecho a la alimentación en Colombia 2013*. Bogotá: FIAN.
- FiBL, R. I., & International, I.-O. (2020). *The World of organic agriculture*. Rheinbreibach - Alemania: Medienhaus Plump.

- Giménez Mercado, C., y Valente Adarme, X. (mayo - agosto de 2010). El enfoque de los derechos humanos en las políticas públicas: ideas para un debate en ciernes. 27(74), 51-80.
- Gobierno de Colombia y FARC-EP. (24 de noviembre de 2016). *Acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera*. Bogotá D. C.
- Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo (GNUM). (Febrero de 2016). *Transversalización de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. Guía de referencia para los Equipos de las Naciones Unidas en los países*. Obtenido de [https://undg.org/wp-content/uploads/2017/03/UNDG-Mainstreaming-the-2030-Agenda-Reference-Guide\\_Spanish-clean.pdf](https://undg.org/wp-content/uploads/2017/03/UNDG-Mainstreaming-the-2030-Agenda-Reference-Guide_Spanish-clean.pdf)
- Gualdrón, R. (2017). *Derecho a la alimentación y construcción de paz en Colombia: Análisis del derecho a la alimentación en el marco de la implementación*. Bogotá: Tesis de maestría.
- Haar, R. J., & Rubenstein, L. S. (2012). Health in postconflict and fragile states. *US Institute of Peace*.
- Hausman, D., y Mcpherson, M. (2007). *El análisis económico y la filosofía moral*. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica.
- Hemily, D. (2010). *Creating opportunities from crisis: Exploring the potential for Post-Conflict Health Care Systems*. Lambert Academic Publishing.
- Hosseinpoor, A., Bergen, N., Koller, T., Prasad, A., & Schlottheuber, A. (2014). Equity-Oriented Monitoring in the context of universal health coverage. *PLoS Med*, 9(11). doi:10.1371/journal.pmed.1001727
- IALCSH. (julio de 2018). *Iniciativa América Latina y Caribe Sin Hambre 2025 - IALCSH*. Obtenido de Iniciativa América Latina y Caribe Sin Hambre 2025 - IALCSH: <http://www.ialcsh.org/es/la-iniciativa/index.html>
- INS. (2017). Morbilidad y mortalidad en los municipios de las zonas veredales transitorias de normalización y puntos transitorios de normalización. Colombia, 2008-2015. *Boletín Técnico Interactivo*.
- Kruk, M. E., Freedman, L. L., Anglin, G. A., & Waldman, R. J. (2010). Rebuilding health systems to improve health and promote statebuilding in post-conflict countries: A theoretical framework and research agenda. *Social Science & Medicine*, 70(1),89-97.
- León-Sicard, T., Sanchez, M., Rojas, L., Ortiz, J., Bermúdez, J., Acevedo, Á., y Angarita, A. (2015). Hacia una historia de la agroecología en Colombia. *Agroecología*, 39-53.
- Ley 1438. (2011). *Por medio de la cual se reforma el Sistema General de Seguridad Social en Salud y se dictan otras disposiciones*. República de Colombia, Bogotá D. C.: Congreso de Colombia.

- Ley 1448. (2011). *Por la cual se dictan medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno y se dictan otras disposiciones*. Bogotá, D. C.: Congreso de la República de Colombia.
- Ley 1751. (2015). *Ley Estatutaria en salud. Ley por medio de la cual se regula el derecho fundamental a la salud y se dictan otras disposiciones*. República de Colombia, Bogotá. D. C.: 16 de febrero de 2015.
- Llobet, M., Durán, P., Magaña, C., y Muñoz, A. (2020). *(Re) pensando los retos alimentarios desde las ciencias sociales*. España: EDITORIAL UOC.
- Machado, A. (2017). *El problema de la tierra*. Bogotá: Debate.
- Mauss, M. (1979). *Sociología y Antropología*. Madrid España: Editorial Tecnos.
- MSPS Y COLCIENCIAS. (2016). *Encuesta SABE Colombia: Situación de Salud, Bienestar y Envejecimiento en Colombia*. Ministerio de Salud y Protección Social - Departamento Administrativo de Ciencia Tecnología e Innovación, COLCIENCIAS. Universidad del Valle y Universidad de Caldas, Bogotá, D.C.
- MSPS Y MVCT. (2018). *Protocolo para la inspección, vigilancia y el control de la calidad del agua para consumo humano en las zonas rurales*. Ministerios de Salud y Protección Social y Vivienda, Ciudad y Territorio. Por publicar.
- MSPS. (2013). *Plan Decenal de Salud Pública 2012-2021*. Bogotá D. C.: Ministerio de Salud y Protección Social.
- MSPS. (2014). *Análisis de Situación de Salud (ASIS) Colombia 2014*. Colombia: Ministerio de Salud y protección Social. Obtenido de [https://www.minsalud.gov.co/sites/rid/Lists/BibliotecaDigital/RIDE/VS/ED/PSP/ASIS\\_2014\\_v11.pdf](https://www.minsalud.gov.co/sites/rid/Lists/BibliotecaDigital/RIDE/VS/ED/PSP/ASIS_2014_v11.pdf)
- MSPS. (Octubre de 2016). *Guía conceptual y metodológica para la caracterización poblacional de las Entidades Administradoras de Planes de Beneficios de Salud, EAPB. Dirección de Epidemiología y Demografía*. Obtenido de Ministerio de Salud y Protección Social: [https://www.minsalud.gov.co/sites/rid/Lists/BibliotecaDigital/RIDE/VS/ED/GCFI/Guia\\_caracterizacion\\_EAPB%20version%2021072014.pdf](https://www.minsalud.gov.co/sites/rid/Lists/BibliotecaDigital/RIDE/VS/ED/GCFI/Guia_caracterizacion_EAPB%20version%2021072014.pdf)
- MSPS. (20 de enero de 2016). *Lineamientos metodológicos, técnicos. Estrategia Pase a la Equidad en Salud. Plan Decenal de Salud Pública PDSP 2012-2021*. Obtenido de Ministerio de Salud y Protección Social: [https://www.minsalud.gov.co/sites/rid/Lists/BibliotecaDigital/RIDE/VS/ED/PSP/EPALES\\_Metodologico.pdf](https://www.minsalud.gov.co/sites/rid/Lists/BibliotecaDigital/RIDE/VS/ED/PSP/EPALES_Metodologico.pdf)
- MSPS. (Enero de 2016). *Política de Atención Integral en Salud. Un sistema de salud al servicio de la gente*. Obtenido de Ministerio de Salud y Protección Social: <https://www.minsalud.gov.co/sites/rid/Lists/BibliotecaDigital/RIDE/DE/modelo-pais-2016.pdf>
- MSPS. (28 de diciembre de 2017). *Los 10 grandes avances de la salud en 2016 y 2017*. Recuperado el 18 de enero de 2018, de Ministerio de Salud y Protección Social:

<https://www.minsalud.gov.co/Paginas/Los-10-grandes-avances-de-la-salud-en-2016-y-2017.aspx>

- MSPS. (2020). *Plan Nacional de Salud Rural*. Bogotá.
- MSPS Y COLCIENCIAS. (2015). *Encuesta Nacional de Salud Mental*. Ministerio de Salud y Protección Social y COLCIENCIAS . Bogotá, D. C.: Javegraf. Obtenido de [https://www.javerianacali.edu.co/sites/ujc/files/node/field-documents/field\\_document\\_file/saludmental\\_final\\_tomoi\\_color.pdf](https://www.javerianacali.edu.co/sites/ujc/files/node/field-documents/field_document_file/saludmental_final_tomoi_color.pdf)
- Ocampo, J. A. (2014). *Misión para la transformación del campo: Marco conceptual de la Misión para la Transformación del Campo*. Departamento Nacional de Planeación (DNP), Bogotá.
- OMS. (2009). *Organización Mundial de la Salud*. Recuperado el 29 de 07 de 2014, de Reducir la mortalidad de los recién nacidos.: <http://www.who.int/mediacentre/factsheets/fs333/es/>
- OMS. (22 de mayo de 2009). *Reducir las inequidades sanitarias actuando sobre los determinantes sociales de la salud*. 62ª Asamblea Mundial de la Salud. Obtenido de [http://apps.who.int/gb/ebwha/pdf\\_files/A62/A62\\_R14-sp.pdf?ua=1](http://apps.who.int/gb/ebwha/pdf_files/A62/A62_R14-sp.pdf?ua=1)
- OMS. (2010). *Declaración de Adelaida sobre la Salud en Todas las Políticas*. Organización Mundial de la Salud. Obtenido de [http://www.who.int/social\\_determinants/spanish\\_adelaide\\_statement\\_for\\_web.pdf?ua=1](http://www.who.int/social_determinants/spanish_adelaide_statement_for_web.pdf?ua=1)
- OMS. (2010). *Trabajando con individuos, familias y comunidades para mejorar la salud materna y neonatal*. Obtenido de Organización Mundial de la Salud, Departamento Reducir los Riesgos del Embarazo: [http://www.who.int/maternal\\_child\\_adolescent/documents/who\\_fch\\_rhr\\_0311/es/](http://www.who.int/maternal_child_adolescent/documents/who_fch_rhr_0311/es/)
- OMS. (Enero de 2015). *Enfermedades cardiovasculares*. Obtenido de Organización Mundial de la Salud: <http://www.who.int/mediacentre/factsheets/fs317/es/>
- OMS. (2016). *Estrategia Mundial Recursos Humanos Para la Salud: Personal Sanitario 2030*. 69ª ASAMBLEA MUNDIAL DE LA SALUD. 25 de mayo de 2016.
- OMS. (2017). *Documento normativo sobre bajo peso al nacer*. Departamento de Nutrición para la Salud y el Desarrollo. Ginebra: Organización Mundial de la Salud.
- OPS. (2016). *Manual para el Monitoreo de las Desigualdades en Salud, con especial énfasis en países de ingresos*. Washington D. C.: Organización Panamericana de la Salud.
- OPS. (2016). *Manual para el Monitoreo de las Desigualdades en Salud, con especial énfasis en países de ingresos*. Washington D. C.: Organización Panamericana de la Salud.

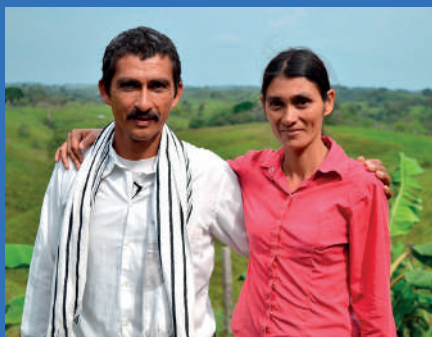


- Ordoñez, C. C., Manzano-Nunez, R., & Naranjo, M. P. (2018). Casualties of peace: an analysis of casualties admitted to the intensive care unit during the negotiation of the comprehensive Colombian process of peace. *World Journal of Emergency Surgery*, 13(1), 2. Obtenido de <http://doi.org/10.1186/s13017-017-0161-2>
- Organización Mundial de la Salud. (2017). *Cobertura sanitaria universal*. Obtenido de <http://www.who.int/mediacentre/factsheets/fs395/es/>
- Organización Panamericana de la Salud. (2016). *Manual para el Monitoreo de las Desigualdades en Salud, con especial énfasis en países de ingresos*. Washington, D. C.
- Páez, G. N., Franco, C., y Jaramillo, L. F. (2014). *Estudio sobre la Geografía Sanitaria de Colombia: Zonificación para Políticas Públicas en Salud*. Obtenido de Ministerio de Salud y Protección Social: <https://www.minsalud.gov.co/Documentos%20y%20Publicaciones/Estudio%20sobre%20la%20geograf%C3%ADA%20sanitaria%20de%20Colombia.pdf>
- PDET. (2020). *Estabilización de los municipios PDET - Febrero 2020*. Bogotá.
- PNUD. (2015). *Informe sobre Desarrollo Humano 2015. Trabajo al servicio del desarrollo humano*. Obtenido de Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo: [http://hdr.undp.org/sites/default/files/2015\\_human\\_development\\_report\\_overview\\_-\\_es.pdf](http://hdr.undp.org/sites/default/files/2015_human_development_report_overview_-_es.pdf)
- PNUD. (2 de 04 de 2020). *Objetivos del Desarrollo Sostenible*. Obtenido de Objetivos del Desarrollo Sostenible: <https://www.undp.org/content/undp/es/home/sustainable-development-goals.html>
- Ramírez, N., Monroy, S., & Guevara, D. (2019). Agroecology and integral microfinance: recommendations for the Colombia post-conflict avoiding the financialization of rural financing. *Cuadernos de economía*, 729-751.
- Representantes, C. s. (2020). *Documento de memorias Audiencia pública "El trabajo en el campo y la producción de alimentos"*. Bogotá: Junio 5 de 2020.
- Resolución 0429. (2016). *Por medio de la cual se adopta la Política de Atención Integral en Salud*. Bogotá D. C.: Ministerio de Salud y Protección Social.
- Resolución 1441. (2016). *Por la cual se establecen los estándares, criterios y procedimientos para la habilitación de las Redes Integrales de Prestadores de Servicios de Salud y se dictan otras disposiciones*. Bogotá D. C.: Ministerio de Salud y Protección Social.
- Resolución 2514. (29 de agosto de 2012). *Por la cual se reglamentan los procedimientos para la formulación, presentación, aprobación, ajuste, seguimiento, ejecución y control de los Planes Bienales de Inversiones Públicas en Salud*. Obtenido de <https://www.minsalud.gov.co/sites/rid/Lists/BibliotecaDigital/RIDE/DE/DIJ/Resolucion-2514-de-2012.PDF>

- Resolución 3202. (2016). *Manual Metodológico para la Elaboración e Implementación de las Rutas Integrales de Atención en Salud (RIAS)*. Bogotá D. C.: Ministerio de Salud y Protección Social.
- Rodríguez Leal, D., y Verdú, J. (2013). Consecuencias de una muerte materna en la familia. *Aquichan*, 13(3), 433-447. Obtenido de <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=74130042011>
- Rodríguez, H., Ramírez, C., y Restrepo, L. (2018). Factores determinantes de la sostenibilidad de las agroempresas asociativas rurales. *Revista de economía e sociología rural*, Vol. 56 No 1.
- Roldan, H., y Gracia, M. (2018). (Des)estigmatizar la intermediación de alimentos en pos de mayor equidad. Espacios emergentes de comercialización frente a la gran distribución en Colombia. *Espacialidades*, 105-125 Vol. 8 No. 2.
- Ruiz y Zapata. (2016). *Análisis con base en la Encuesta de Calidad de Vida 2013. en la Política de Atención Integral en Salud del Ministerio de Salud y Protección Social [biblioteca digital]*. Bogotá D. C.
- Sen, A. (2000). *Desarrollo y libertad*. Barcelona: Ediciones.
- UNAL\_ICBF. (2019). *Exposición de motivos Proyecto de Ley del Sistema de Garantía Progresiva del Derecho Humano a la Alimentación*. Bogotá: Convenio Interadministrativo 1011912019.
- Whitehead, M. (1992). The concepts and principles of equity and health. *International Journal of Health Services: Planning, Administration, Evaluation*, 22(3), 429-445. Obtenido de <https://doi.org/10.2190/986L-LHQ6-2VTE-YRRN>
- WHO. (1997). *Health as a Bridge for Peace: Report on the First World Health Organization Consultative Meeting*. Recuperado el 17 de enero de 2017, de World Health Organization: [http://www.who.int/hac/techguidance/hbp/strategies\\_/en/](http://www.who.int/hac/techguidance/hbp/strategies_/en/)
- Zabala, H. (2016). *Economía Agraria y asociatividad cooperativa en Colombia*. Medellín: Fondo editorial Luis Amigó.
- Zapata Jaramillo, T., Sánchez, D. P., y Ruiz Gómez, F. (2012). *Medición de inequidades en salud para Colombia. Población rural - urbana*. Bogotá.



## ¿Qué son los Planes Nacionales Sectoriales?



Son 16 instrumentos de planeación que buscan asegurar por medio de políticas públicas, proyectos, acciones, inversiones, y sustentos jurídicos la superación de la pobreza, la desigualdad, y el cierre de la brecha entre el campo y la ciudad por los próximos 15 años de esta manera alcanzar y garantizar el bienestar de la población rural. Los anteriores, tienen su origen en el Acuerdo de Paz de 2016 y son adoptados por el Gobierno Duque en el Plan Nacional de Desarrollo 2018 – 2022 “Pacto por Colombia, pacto por la equidad”, y la política de Paz con Legalidad.