

ANÁLISIS DE LA POLÍTICA NACIONAL DE SEGURIDAD ALIMENTARIA EN
COLOMBIA, UNA MIRADA DESDE LOS PROGRAMAS DE DESARROLLO
RURAL 2007-2014

ANDRÉS EDUARDO SIERRA IZQUIERDO

FUNDACIÓN UNIVERSIDAD DE AMÉRICA
FACULTAD DE ECONOMÍA
BOGOTÁ D.C.
2017

ANÁLISIS DE LA POLÍTICA NACIONAL DE SEGURIDAD ALIMENTARIA EN
COLOMBIA, UNA MIRADA DESDE LOS PROGRAMAS DE DESARROLLO
RURAL 2007-2014

ANDRÉS EDUARDO SIERRA IZQUIERDO

Proyecto integral de grado para optar el título de
ECONOMISTA

Orientador
Manuel Hernando González Mayorga
Estadístico

FUNDACIÓN UNIVERSIDAD DE AMÉRICA
FACULTAD DE ECONOMÍA
BOGOTÁ D.C.
2017

Nota de aceptación

Firma del presidente del Jurado

Firma del Jurado

Firma del Jurado

Bogotá D.C Marzo de 2017

DIRECTIVAS DE LA UNIVERSIDAD

Presidente de la Universidad y Rector del Claustro

Dr. Jaime Posada Díaz

Vicerrector de Desarrollo y Recursos Humanos.

Dr. Luis Jaime Posada García-Peña

Vicerrectora Académica y de Posgrados

Dra. Ana Josefa Herrera Vargas

Secretario General

Dr. Juan Carlos Posada García-Peña

Decano Facultad de Economía

Dr. Fernando Moreno Herrera

Las directivas de la Universidad de América, los jurados calificadores y el cuerpo docente no son responsables por los criterios e ideas expuestas en el presente documento. Estos corresponden únicamente a los autores

DEDICATORIA

AGRADECIMIENTOS

CONTENIDO

	pág.
OBJETIVOS	13
INTRODUCCION	15
1. INTRODUCCIÓN TEÓRICA, NORMATIVA Y CONCEPTUAL	16
1.1 MARCO TEÓRICO	16
1.2 CONCEPTUALIZACIÓN	22
1.3 NORMATIVIDAD	23
1.4 OTRAS INVESTIGACIONES	24
2. SEGURIDAD ALIMENTARIA: CONTEXTO HISTÓRICO Y POLÍTICA NACIONAL	29
2.1 CONTEXTO HISTÓRICO DE LA SEGURIDAD ALIMENTARIA	29
2.1.1 Posguerra	30
2.1.2 Segunda mitad del siglo XX.	30
2.1.3 Crisis alimentaria y nueva concepción de seguridad alimentaria.	32
2.1.4 Conferencia Internacional de Nutrición Roma 1992	33
2.2 POLÍTICA NACIONAL DE SEGURIDAD ALIMENTARIA Y NUTRICIONAL	34
2.2.1 Plan Nacional De Alimentación y Nutrición Colombia 1996-2005	34
2.2.2 Indicadores Seguridad Alimentaria Colombia 1996-2005	35
2.2.3 Conceptualización de la política nacional de seguridad alimentaria y nutricional en Colombia	41
2.2.4 Política de Seguridad Alimentaria y Nutricional	43
3. CARACTERIZACION DE LOS PLANES DE DESARROLLO	52
3.1 ANTERIORES PROGRAMAS DE DESARROLLO RURAL	52
3.1.2 Programa de Desarrollo Rural Integrado (DRI I) 1974-1978	52
3.1.3 Programa de Desarrollo Rural Integrado (DRI II) 1978-1982	54
3.1.4 Plan Agrícola Nacional (DRI-PAN) 1982-1986	55
3.1.5 Línea Especial DRI-PAN	56
3.2. PROGRAMA AGRO INGRESO SEGURO (AIS)	57
3.2.1 Descripción general del programa Agro Ingreso Seguro (AIS)	58
3.2.2 Componentes del programa Agro Ingreso Seguro	59
3.2.3 Apoyos Para La Competitividad (APC)	60
3.2.4 Apoyos económicos sectoriales (AES)	63
3.3 MODIFICACIÓN Y SURGIMIENTO DEL PROGRAMA DESARROLLO RURAL CON EQUIDAD (DRE)	63

4.. ESTADO DE LA SEGURIDAD ALIMENTARIA EN COLOMBIA DESDE LOS PLANES DE DESARROLLO RURAL	64
4.1 EJECUCION PROGRAMAS DE DESARROLLO RURAL	65
4.1.1 Ejecución Agro Ingreso Seguro – Desarrollo Rural Con Equidad (AIS-DRE) 2007-2013	65
4.2 SITUACIÓN DE LA SEGURIDAD ALIMENTARIA COLOMBIA	82
4.2.1 Prevalencia de la Subnutrición	83
5. CONCLUSIONES	85
6. RECOMENDACIONES	88
BIBLIOGRAFIA	89
ANEXOS	
90	

LISTA DE GRÁFICAS

	pág.
Gráfica 1: Producción Nacional Canasta Básica Colombia, Toneladas 2000-2009.	25
Gráfica 2: Disponibilidad productos Canasta Básica Colombia, Toneladas, 2000-2009	24
Gráfica 3: Área cosechada cereales. Total, mundial, millones de hectáreas.1961-2013	32
Gráfica 4: Porcentaje de Subnutrición Poblacional. Colombia 1996-2005	34
Gráfica 5: Porcentaje de subnutrición. Menores de tres años, Colombia y Latinoamérica 1991-2005	33
Gráfica 6: Acceso saneamiento básico en Colombia y Latinoamérica 1990-2005, como porcentaje de la población total	36
Gráfica 7: Lactancia Materna en Colombia 1995-2005, en meses	36
Gráfica 8: Prevalencia Inseguridad Alimentaria en Colombia 2005 y 2010 como porcentaje de la población	39
Gráfica 9: Porcentaje de Hogares en Inseguridad Alimentaria por regiones en Colombia 2005	40
Gráfica 10: porcentaje prevalencia de la subnutrición en Colombia en menores de 3 años	80
Gráfica 11: Suministro energético dietario promedio	81
Gráfica 12: Nivel de precios alimentos en Colombia y América Latina 2007-2014	81

LISTA DE TABLAS

	pág.
Tabla 1: Lactancia Materna en Colombia 1995-2005, en meses	37
Tabla 2: Distribución Presupuestal Agro Ingreso Seguro 2007-2014, en millones de pesos	63
Tabla 3: Destino de Crédito. Línea Especial de Crédito 2007-2009 en millones de pesos	65
Tabla 4: Línea Especial de Crédito Tipo Productor 2007-2009, en millones de pesos	66
Tabla 5: Línea Especial de Crédito Tipo de Productor 2010-2013, millones de pesos	66
Tabla 6: Línea Especial de Crédito por Producto 2010-2013 en millones de pesos	67
Tabla 7: Incentivo Capitalización Rural Destino de Crédito 2007-2009.2010-2013 en millones pesos	68
Tabla 8: Incentivo a la Capitalización Rural por Producto Financiado 2007-2009, en millones de pesos	69
Tabla 9: Incentivo a la Capitalización Rural por Producto Financiado 2010-2013, en millones de pesos	69
Tabla 10: Incentivo a la Capitalización Rural Tipo de Productor 2007-2013, en millones de pesos	70
Tabla 11: Línea Especial de Crédito por Actividad 2014, en millones de pesos	71
Tabla 12: Incentivo a la Capitalización Rural por Producto Financiado 2014, en millones de pesos	72
Tabla 13: Colombia Área Cosechada Canasta Básica Prioritaria 2007-2014, en hectáreas.	73
Tabla 14: Significancia Área Cosechada 2007-2014	74
Tabla 15: Colombia Producción Canasta Básica Prioritaria 2007-2014, en toneladas	75
Tabla 16: Significancia Producción Agrícola 2007-2014, en toneladas	76
Tabla 17: Disponibilidad Anual Per Cápita Canasta Prioritaria 2007-2014, Kilogramos per cápita.	77
Tabla 18: Colombia Rendimiento Canasta Basica Prioritaria 2007-2014. Tonelada por hectárea	78
Tabla 19: Significancia Rendimiento 2007-2014 Tonelada por hectárea	79

LISTA DE FIGURAS

	pág.
Figura 1: Clasificación de los ejes de la Política de Seguridad Alimentaria y Nutricional	41
Figura 2: Regiones de ejecución DRI. Colombia 1974-1978	51
Figura 3: Líneas de crédito Programa Agro Ingreso Seguro 2007	53

OBJETIVOS

OBJETIVO GENERAL

Analizar el comportamiento de la Política Nacional de Seguridad Alimentaria en Colombia desde la mirada de los Programas de Desarrollo Rural en el periodo 2007-2014.

OBJETIVOS ESPECÍFICOS

- Describir la Política Nacional de Seguridad Alimentaria en Colombia, enfocada en el eje de disponibilidad de alimentos.
- Caracterizar los planes de desarrollo rural Agro Ingreso Seguro (AIS) y Desarrollo Rural con Equidad (DRE).
- Establecer la relación de los planes de desarrollo rural Agro Ingreso Seguro (AIS) y Desarrollo Rural con Equidad (DRE), frente a la Política Nacional de Seguridad Alimentaria desde el eje de disponibilidad de alimentos.

RESUMEN

Este documento presenta un análisis de la evolución y creación de la Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional en Colombia (SAN). Y un análisis de los Planes de Desarrollo Rural Agro Ingreso Seguro – Desarrollo Rural con Equidad (AIS-DRE) aplicados por el gobierno de nacional durante el periodo 2007-2014; con el fin de examinar la relación de las políticas encaminadas al desarrollo agrícola con la óptica de la disponibilidad de alimentos, como principal variable que explica la condición de Seguridad Alimentaria Nacional. Para esta relación se tomó tres variables que explican el estado en la producción agrícola nacional; la producción nacional agrícola, área cosechada y rendimiento productivo agrícola, y se comparan con tres variables que reflejan la condición de Seguridad Alimentaria Nacional; nivel de precios, prevalencia de la subnutrición, y suministro energético dietario. Con el fin de exponer la pertinencia del principal programa de desarrollo rural, como principal herramienta para el aumento en la condición de Seguridad Alimentaria Nacional en la población colombiana.

Palabras Clave:

Seguridad Alimentaria y Nutricional en Colombia, disponibilidad de alimentos, AIS, DRE, producción nacional, canasta básica.

INTRODUCCIÓN

La Seguridad Alimentaria como eje principal del Desarrollo Humano es de gran importancia en la agenda de cualquier Estado, debido al impacto que puede tener en el bienestar social.

La definición de seguridad alimentaria a través del tiempo ha tenido una evolución paralela con las formas de concebir las políticas encaminadas al desarrollo de las naciones. En la década de los 70s, las políticas de seguridad alimentaria se basaban en abastecimiento y disponibilidad de alimentos, en la década de los 80s, a esta concepción se le adicionó la variable de territorio; donde la disponibilidad y abastecimiento contaban con aspectos nacionales, locales y familiares, así mismo, se incluyó la preocupación por el acceso físico y económico a los alimentos. Por último, en la década de los 90s se contemplaron aspectos relacionados a los deberes de los gobiernos frente a su población y se denominaron los derechos de libertad y bienestar social¹.

El conocimiento y entendimiento de las diferentes políticas encaminadas a la seguridad alimentaria, tanto las que fueron implementadas en el pasado como las que se encuentran en ejecución, toman un papel fundamental tanto a nivel social como económico, uno de ellos es el des-autoabastecimiento generado tanto por condiciones exógenas (competencia internacional), como de condiciones internas en la producción nacional. Así mismo, la identificación del Estado como generador de políticas para el desarrollo económico y social, permitirá diagnosticar la situación actual de dichas políticas frente a la seguridad alimentaria en el País, lo cual permitirá identificar falencias en sus formulaciones o resaltar características pertinentes en su aplicación.

Seguido a esto, la investigación dará un aporte para la Academia, el cual, servirá como base para el análisis de eficiencia y ejecución de las políticas públicas de seguridad alimentaria implementadas en el País, ya que, conociendo la estructuración, evolución y estado de sus instrumentos de acción, existiría un marco de referencia, que, en últimas, se convertiría en apoyo descriptivo y analítico tanto para instituciones de carácter público o privado.

¹ SEN. Amartya. Desarrollo y Libertad. México D.F.: Planeta Mexicana S.A., 2000, 440 p.

1. INTRODUCCIÓN TEÓRICA, NORMATIVA Y CONCEPTUAL

1.1 MARCO TEÓRICO

Frente a los aspectos de la Seguridad Alimentaria, se resalta el papel del Estado como generador de políticas encaminadas al bienestar, por lo tanto, desde la teoría económica, podemos contextualizar dos grandes grupos o vertientes, las cuales han generado opiniones diferentes frente a este papel; por un lado, encontramos la Escuela Clásica Económica, la cual plantea que el gobierno no debe intervenir en el funcionamiento de los mercados y permitir que este se regule por sus mismas fuerzas; por otro lado, se encuentra la escuela intervencionista o de bienestar, donde se resalta el papel del Estado como regulador en la economía de una sociedad.

En referencia a la intervención del Estado dentro de la economía, la Escuela Clásica, rechaza la participación del Estado de forma activa dentro del desarrollo de los mercados, esto apoyado en ideas sobre la ineficiencia generada por estas intervenciones, la disminución en la competitividad y así mismo, la importancia de la propiedad privada en el sector agrícola, señalada por Adam Smith².

El tipo de producción agrícola a cuál la escuela clásica inducía constaba de cultivos privados o arrendados por trabajadores, a su vez, criticaba la forma de producción por núcleos familiares, esto, por sus bajos índices de producción y crecimiento. Así mismo, hacen hincapié en los intereses individuales como variable generadora de mayor desarrollo económico, apoyado por ampliaciones en el mercado y la división del trabajo como eje principal en la producción a gran escala, presentada en núcleos de tamaño medio en la agricultura; allí se encontraban los mayores rendimientos, a nivel de la utilidad generada y por último percibida por la sociedad como desarrollo económico.

Dentro del pensamiento clásico, una de las variables más relevantes es la pobreza, la cual se atribuye en gran medida a la generación de reformas agrarias, las cuales buscaban aumentar la distribución de tierras en la sociedad; esto se da gracias al análisis de los resultados de las reformas dadas en Francia y en Irlanda evidenciado por Malthus³, las cuales habían aumentado el nivel de la población rural sin tener estos mismos resultados en la producción, lo que finalmente llevo a un aumento en la pobreza en la población rural. Esto es explicado por la relación entre crecimiento de la población y la limitación en la obtención de tierras nueva,

² Adam Smith: economista y filósofo escocés, uno de los mayores exponentes de la economía clásica 1723-1790.

³ ARGEMI. Luis. La agricultura familiar en pensamiento económico. Los clásicos. Consultado el 03-09-2014. Disponible en: http://www.magrama.gob.es/ministerio/pags/Biblioteca/fondo/pdf/11575_4.pdf

esta idea se explica mediante la disminución del salario frente al nivel mínimo de subsistencia, lo cual limita el crecimiento poblacional y genera un rendimiento decreciente gracias al límite del factor tierra. Lo anterior, se traduce en condiciones indeseables para la población rural, condiciones que se agravan por la intervención ineficiente del Estado en términos de organización territorial.

De este modo se evidencia la postura adversa de la escuela clásica en relación a las acciones tomadas por el Estado en este caso, frente a la agricultura.

Seguido a la idea de la no intervención en la primera parte del siglo XX, surge una nueva concepción del papel que debe desempeñar el Estado; se destaca la importancia de la intervención estatal tanto en los aspectos económicos como en la generación de bienestar, por lo que se conoce a esta escuela como la corriente intervencionista, la cual es atribuida al economista inglés John Maynard Keynes, denominado el padre de la macroeconomía debido al desarrollo de ideas como la composición de la demanda agregada⁴ y la herramienta gubernamental del Gasto Público como generador de beneficio social y desarrollo.

De acuerdo con las ideas expuestas, se pueden resaltar ciertas obligaciones del Estado dentro de la economía señaladas por Keynes como la generación de un alto nivel de consumo, nivel de vida mínimo, reducción de desigualdades y deber de controlar y proteger la economía, entre otros.

Otra corriente que igualmente se basa en la idea del papel activo del Estado en la economía es la corriente latinoamericana o Estructuralismo, la cual surge a partir de la situación económica de los países latinoamericanos; esta corriente toma forma en 1930 y fomenta, principalmente, la intervención del Estado en el mercado. La idea principal se basa en el aumento de la demanda interna de productos nacionales, esto con el fin de incentivar la producción nacional de forma sostenible y en la cual el beneficio sea percibido tanto por el productor como por el consumidor; así mismo se plantea el desarrollo de la productividad por medio de la producción de bienes tradicionales.

Complementariamente se entiende que, para llevar a cabo esta sugerencia, la condición se basa en un modelo proteccionista⁵, definido finalmente como un modelo de sustitución de importaciones⁶. Esta concepción del Estado de bienestar se genera por parte de la corriente Latinoamericana por parte de autores como Oswaldo Sunkel y Raúl Prebisch.

⁴ LAZA. Sebastián. Principales Escuelas Económicas a Través del Tiempo. Argentina: EL Cid Editor, 2009, 10 p

⁵ Dentro de la idea general, se conoce como Modelo Proteccionista a aquel que busca proteger las producciones nacionales de la competencia extranjera por medio de derechos de aduana y demás restricciones a las importaciones.

⁶ SUNKEL. Oswaldo y PAZ. Pedro. El Subdesarrollo Latinoamericano y La Teoría Del Desarrollo. 16 ed. Bogotá: Siglo XXI Editores, 1982, 380 p.

Así mismo se puede resaltar por lo tanto al Estado como generador de políticas de desarrollo en los diferentes sectores económicos, su importancia de políticas de mejoramiento productivo o aumento en la eficiencia de los procesos. Esto mediante ideas enfocadas al sector agrícola, tales como:

- La distribución de tierras, de tal manera que no existan latifundios ni minifundios, sino explotaciones de tamaño medio que permita un buen funcionamiento de la agricultura.
- La producción y comercialización de productos agrícolas, de tal manera que no haya monocultivos o mono explotaciones, sino que haya una autentica diversificación de la producción.
- La distribución del ingreso que beneficie a la gran parte de la población, tratando de acabar con la concentración del ingreso y la injusticia en la distribución del mismo.
- Se debe modificar la estructura de la economía internacional, especialmente el comercio y las finanzas para que el funcionamiento no solo beneficie a países industrializados sino también a países en vía de desarrollo.

Igualmente se integran las diferencias entre las economías desarrolladas y las que encuentran en vía de desarrollo, con lo cual se adoptó el término de centro-periferia⁷.

Simultáneamente se genera el término de la dualidad, el cual fue incluido en sus análisis económicos por el economista Arthur Lewis⁸, dando paso a la teoría de las economías duales⁹, dentro del cual se plantea la existencia de dos grandes tipos de economías en la misma nación: por una parte, la desarrollada (industria, manufacturera, etc.) y por otro lado la economía estática (agrícola).

Dicho dualismo en la economía contiene cuatro factores presentes y determinantes, los cuales son:

- La coexistencia al mismo tiempo y en el mismo lugar de diferentes tipos de condiciones, superiores e inferiores.
- Dicha coexistencia no es transitoria, sino crónica, por lo que las diferencias no desaparecen en el tiempo.
- Los grados de superioridad e inferioridad no parecen disminuir rápidamente, sino más bien estancarse.
- Las relaciones entre estas economías, no favorecen su equilibrio, por el contrario, aumenta la brecha entre estas.

⁷ PREBISCH. Raúl. Centro y periferia en el origen y maduración de la crisis. Pensamiento Iberoamericano, 3 ed. México D.F., 1983, p. 27-40.

⁸ William Arthur Lewis: economista de origen caribeño (Santa Lucía), ganador del Premio Nobel de Economía en 1979. 1915-1991

⁹ HIDALGO. Antonio. Pensamiento Económico Sobre Desarrollo. Consultado el 10-03-2015. Disponible en: <http://www.uhu.es/antonio.hidalgo/documentos/pesd.pdf>

El comportamiento por el cual el sector industrial dentro de una economía se vuelve más atractivo o simplemente cuenta con más apoyo gubernamental, desprende unas condiciones limitadas para otros sectores en la misma economía, para este caso en particular se analiza frente al sector agrícola.

Lo anterior, genera una gran diferencia no sólo en las economías duales dentro de una nación, sino también a nivel internacional, ya que se determinaría como una economía dual la relación entre los países que participan del mercado internacional; donde los países en vía de desarrollo hacen parte de la economía estática y rezagada y los países desarrollados como la economía tecnificada y eficiente, condiciones generadas por las diferencia en la utilización de tecnología y en la intensidad de la utilización de los factores de producción. Se evidencia entonces la necesidad de la intervención de un poder, el cual busque el incentivo para el desarrollo y el no estancamiento de sectores representativos y rezagados, como lo es el sector primario.

Del mismo modo, a la idea de un gobierno activo en la economía se le suman los aportes tomados desde la concepción de Amartya Sen¹⁰, los cuales están enfocados al desarrollo humano¹¹ como fin último de los gobernantes, denotando en la diferenciación entre desarrollo económico y bienestar, donde expresa que el objetivo de los gobiernos no debe ser el desarrollo, sino el bienestar o felicidad de la población; a su vez plantea el enfoque del desarrollo como una herramienta para llegar al que debería ser su objetivo general de bienestar social y el contexto de las políticas referentes a las necesidades humanas.

Así mismo, analiza la condición de pobreza en las sociedades, donde se genera escases de alimentos evidencia su vulnerabilidad y describe el corto tiempo que poseen los gobiernos para contrarrestar estas condiciones, las cuales ve reducidas en sociedades donde se encuentre la existencia de sectores de oposición y/o grandes sistemas de información ciudadana, que obligarían a los mandatarios a priorizar en aspectos referentes a la escases de alimentos y, como es vulnerado el derecho individual a la adquisición de bienes y servicios encaminados en satisfacer las necesidades de cada individuo.

Adicionalmente expone el cómo una crisis alimentaria no puede definirse en todos los casos como la falta absoluta de productos en el país, esto haciendo referencia a que el desabastecimiento en la sociedad puede darse también por las condiciones en la capacidad de adquisición de estos bienes, bien sea por altos índices en el desempleo o simplemente niveles bajos de renta que limitan la obtención de alimentos.

Estas conjeturas se llevan a cabo luego del análisis de casos de hambrunas, específicamente en Bengala (1943), donde el resultado de esta problemática llevó

¹⁰ Amartya Kumar Sen: filósofo y economista bengalí, Premio Nobel de Economía en 1998.

¹¹ Op. Cit. SEN.

a la pérdida de tres millones de vidas humanas. Lo que resulta verdaderamente contradictorio, ya que esta hambruna se dio en un escenario donde los niveles de producción agrícola se encontraban en condiciones de sostener el consumo interno, luego de su investigación, encontró que la razón se encontraba en la disponibilidad de alimentos, específicamente en la disponibilidad económica, ya que los niveles de precios de los alimentos se habían incrementado, efecto contrario al nivel salarial de la sociedad lo que generó entonces un desabastecimiento masivo y finalmente a la crisis mencionada.

Sen en sus aportes a la teoría de desarrollo humano, se basa la generación de las capacidades¹² de las personas, las cuales comprenden todo aquello que una persona es capaz de hacer o ser: el ser capaz de estar bien nutrida, correr, votar, etc. Sen señala que las necesidades básicas constituyen una parte de las capacidades pero que estas se refieren a algo mucho más amplio¹³. Con la aplicación de estos enfoques se generaron ciertos cambios dentro de la concepción de aspectos económicos tales como:

- El bienestar humano: consiste en desarrollar las capacidades de las personas, por lo tanto, se puede hablar de desarrollo humano cuando las personas son capaces de hacer más cosas, más no cuando estas son capaces de comprar más cosas.
- Cuestiones de género: Sen estableció que dentro de los procesos de desarrollo las cuestiones de género son parte integral, esto ya que dentro de los hogares, hombres y mujeres no cuentan siempre con el mismo acceso a salud y nutrición.
- Otra manera de medir la pobreza: esto ya que se contempla que un aumento en los ingresos no implica directamente un incremento en el bienestar.

Por los aportes anteriores, este autor es uno de los reformistas dentro de instituciones de orden global como la FAO¹⁴, institución de la cual se desprenden las políticas enfocadas al desarrollo rural en el mundo.

Teniendo en cuenta los nuevos enfoques que buscan dar pautas para entender las problemáticas actuales y a su vez intentan dar soluciones a las mismas, encontramos la teoría del Desarrollo a Escala Humana, del economista chileno

¹² Las capacidades se definen como el conjunto de funcionamientos que una persona puede llegar a realizar, las cuales implica la necesidad de libertad para elegir entre los distintos funcionamientos disponibles.

¹³ CORDOBA. Rafael. Capacidades y Libertad, una aproximación a la teoría de Amartya Sen. Consultado el: 18-04-15. Disponible en: http://www.cegis.utralca.cl/doc/paulina_urrizola/art%20capacidades.pdf

¹⁴ Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura, mundialmente conocida como FAO, es un organismo especializado de la ONU que dirige las actividades internacionales encaminadas a erradicar el hambre.

Manfred Max Neef¹⁵, el cual contempla la necesidad de una nueva economía en referencia a su enfoque más humano.

Dentro de sus principales postulados encontramos:

- La economía está para servir a las personas y no las personas para servir a la economía: para este punto, Max Neef se refiere al papel de las personas dentro de una economía, donde por aspectos tales como la flexibilización del mercado laboral, expone una situación de vulnerabilidad laboral y seguidamente monetaria, por lo tanto, este porcentaje de población está excluida de percibir un beneficio del sistema económico aplicado. Y representa una falencia de la economía para satisfacer las necesidades de las personas.
- El desarrollo se refiere a las personas y no a los objetos: en esta idea el autor trata de expresar la insuficiencia de los indicadores macroeconómicos mayormente utilizados en la economía, como un medidor de bienestar real, el cual debe ser parte fundamental de las políticas aplicadas en una sociedad, y que busque mejorar la calidad de vida de las personas. Argumenta entonces que el desarrollo económico no implica necesariamente un aumento en la calidad de vida de la sociedad, con lo cual se genera la siguiente idea complementaria.
- El crecimiento no es lo mismo que desarrollo y el desarrollo no precisa necesariamente de crecimiento: para esta expresión, el autor expone la diferencia entre crecimiento y desarrollo, donde genera una relación particular; el crecimiento lo determina como el aumento de una variable en específico, mientras que el desarrollo lleva más allá este simple comportamiento ya que se compone de una serie de variables que en gran medida se relaciona con la calidad de vida o felicidad de las personas; por lo tanto el desarrollo humano, no es generado en su totalidad por el crecimiento económico si este no está acompañado de diferentes políticas encaminadas a la satisfacción de las necesidades humanas. Para ello hace referencia al llamado *punto umbral*, el cual se compone por el crecimiento económico y calidad de vida de las personas (desarrollo humano), el punto en el que se cruzan estas dos variables es el *punto umbral*. Por debajo del punto umbral encontramos una relación positiva entre crecimiento y calidad de vida, comportamiento que cambia luego de superar este punto, y se genera una nueva relación, donde sin importar el crecimiento económico se evidencia un estancamiento y en algunos casos una disminución en la calidad de vida de las personas dentro de las sociedades.

De lo anterior el autor genera unas condiciones las cuales son las causantes de las falencias de políticas de sostenibilidad, tanto de cuidado de tejido social, como

¹⁵ Artur Manfred Max Neef: economista, ambientalista y político chileno, autor de varios libros, ganador del Right Livelihood Award en 1983.

de sostenibilidad ambiental. Dichas condiciones generan un desgaste tanto en el territorio (recursos naturales), como en las personas que integran la sociedad (condiciones laborales).

Finalmente, el autor acuña el término de auto sostenibilidad¹⁶ en la sociedad, el cual implica un conjunto de variables tales como economía, cultura, tecnología, etc. Donde las libertades de decidir y participar en todas estas variables generan un progreso y desarrollo en la población, lo cual se traduce en un aumento en la calidad de vida, y que blinda a la sociedad de depender de actores externos lo cual genera una limitación a las capacidades personales¹⁷ productivas en la sociedad y que a su vez genera las condiciones dadas en los países en vía de desarrollo, donde encontramos un tipo de comercio no justo y de productos no homogéneos, así mismo, una pérdida de bienestar para la sociedad.

1.2 CONCEPTUALIZACIÓN

Las definiciones de la FAO fueron adoptadas luego de los aportes teóricos realizados por Amartya Sen, las más significativas para esta investigación son:

- Seguridad alimentaria: “existe seguridad alimentaria cuando todas las personas tienen en todo momento acceso físico y económico a suficientes alimentos inocuos y nutritivos para satisfacer sus necesidades alimenticias y sus preferencias en cuanto a los alimentos a fin de llevar una vida activa y sana. (Cumbre Mundial sobre la Alimentación, 1996)”¹⁸.
- Disponibilidad de alimentos: la cantidad de alimentos con que se cuenta a nivel, nacional, regional, y local. Está relacionada con el suministro suficiente de estos frente a los requerimientos de la población y depende fundamentalmente de la producción y la importación (Cumbre Mundial sobre la Alimentación, 1996).
- Acceso de alimentos: igualmente descrito como las características físicas o económicas que permiten o impiden la obtención de alimentos a un determinado grupo de individuos.
- La canasta básica alimentaria de Colombia: corresponde a cereales (arroz, trigo, cebada y avena); leguminosas (fríjol, arveja, lenteja, entre otras); hortalizas y frutas; aceites vegetales (palma y soya); carbohidratos (plátano, yuca y papa); estimulantes (cacao); carnes (res, pollo, pescado y cerdo); leche y huevos; y edulcorantes (azúcar y panela). Canasta que es compuesta de la

¹⁶ Op. Cit. MAX NEEF.

¹⁷ Definidas por el autor como las acciones propias con las cuales satisface unas necesidades previas.

¹⁸ Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura FAO. Conferencia Internacional sobre Agricultura Orgánica y Seguridad Alimentaria. Roma, 03 - 05 de mayo 2007.

mayoría de productos alimenticios, los cuales son los de mayor consumo, por parte de la sociedad colombiana¹⁹.

Por parte de la corriente Estructuralista, se tienen en cuenta los aportes realizados por Oswaldo Sunkel, y Manfred Max Neef de donde se desprenden los siguientes términos:

- Empresarización rural: Según la CEPAL se define como el método por el cual se busca generar la asociación, de pequeños y medianos productores agrícolas, con grandes productores de estos productos similares.
- Auto abastecimiento alimentario: Estado en el cual una sociedad suplir sus necesidades alimentarias únicamente por medio de su producción nacional.
- Auto sostenimiento: Condición en la cual se elimina cualquier estado de dependencia, bien puede ser económica, cultural, religiosa, etc.

1.3 NORMATIVIDAD

Con el fin de generar un contexto normativo, se expondrán los correspondientes Actos Administrativos que otorgan lineamientos generales al tema de estudio.

En la Constitución Política De Colombia de 1991 se encuentra el Capítulo II: “De los derechos sociales, económicos y culturales”²⁰, del cual se desprenden los siguientes artículos:

Artículo 64: “es deber del Estado promover el acceso progresivo a la propiedad de la tierra de los trabajadores agrarios, en forma individual o asociativa..., crédito, comunicaciones, comercialización de los productos, asistencia técnica, y empresarial, con el fin de mejorar el ingreso y calidad de vida de los campesinos”²¹.

De acuerdo a esto se puede evidenciar la actual obligación del gobierno nacional, con la producción rural en Colombia. Este artículo de la constitución expone elementos que el gobierno asume como responsabilidad gubernamental así mismo dentro de la Constitución Política, se genera un marco de regulación y protección a la producción nacional, al igual que políticas encaminadas a su desarrollo técnico y en la infraestructura, esto expuesto en:

¹⁹ Observatorio de Seguridad Alimentaria y Nutricional de Colombia. Componentes y Lineamientos para su Implementación. Consultado 15-04-16. Disponible en <http://www.osancolombia.gov.co/doc/libroosan.pdf>.

²⁰ Constitución Política de Colombia. 1991

²¹ Constitución Política de Colombia. 1991. Capítulo II. De los derechos sociales, económicos y culturales.

Artículo 65: “la producción de alimentos gozará de la especial protección del Estado. Para tal efecto, se otorgará prioridad al desarrollo integral de las actividades agrícolas...De igual manera, el Estado promoverá la investigación y la transferencia de tecnología para la producción de alimentos...”²²

Complementariamente en condiciones crediticias, se genera un trato especial para la producción agrícola:

Artículo 66: “las disposiciones que se dictan en materia crediticia podrán reglamentar las condiciones especiales del crédito agropecuario, teniendo en cuenta los ciclos de las cosechas y de los precios, como también los riesgos inherentes a la actividad y las calamidades ambientales”²³.

Por lo anterior se pueden atribuir unas obligaciones estatales frente a la producción agrícola en materia de incentivos, producción y crédito, marco que es tomado para la generación del documento CONPES SOCIAL 113 2008. Dentro del cual se da paso a la Seguridad Alimentaria Nacional (SAN), como Política Alimentaria Nacional, con lo cual se ratifica la importancia de la generación de políticas encaminadas al desarrollo en materia de SAN.

Del documento anterior, surge la creación del actual programa de desarrollo agrícola Desarrollo Rural con Equidad (DRE) además del Agro Ingreso Seguro (AIS), programas que son implementados mediante la ley 1133 de 2007.

Artículo 01: “...la presente Ley tiene como objetivo la creación e implementación del programa Agro Ingreso Seguro (AIS), destinado a proteger los ingresos de los productores que resulten afectados, ante las distorsiones derivadas de los mercados externos y a mejorar la competitividad de todo el sector agropecuario nacional, con ocasión de la internacionalización de la economía”²⁴.” Además, se señalan los lineamientos frente a las condiciones o perturbaciones del mercado exterior, esto con el fin de asegurar un nivel estable en los ingresos de los campesinos. Y trazan metas de competitividad a largo plazo.

1.4 OTRAS INVESTIGACIONES

A continuación, se relacionarán escritos, trabajos, artículos y documentos, los cuales se encuentran relacionados con la línea de investigación, a la cual pertenece la investigación, por lo tanto, estarán relacionados a la seguridad alimentaria en Colombia con referencia a los planes de desarrollo.

²² Ibid.

²³ Ibid.

²⁴ Ley 1133 De 2007. ICA. Diario Oficial. Disponible en: <http://www.ica.gov.co/getattachment/235a5c55-4109-4612-9145-ff54fa9bfe5d/2007L1133.aspx>

Diego López Hernández, trabajo de investigación: “disponibilidad de alimentos básicos en Colombia 2000-2010 ¿producción nacional o importaciones²⁵?”, en este texto se expone una problemática basada en la disponibilidad de alimentos y su composición dentro de la economía colombiana dentro del periodo 2000-2010, del cual se analiza la seguridad alimentaria dentro del contexto del autoabastecimiento, el autor López Hernández mediante la utilización de datos, tales como la dependencia en alimentos básicos seleccionados por su alto consumo, variación de la producción en alimentos básicos y bienes agrícolas, autosuficiencia en los alimentos básicos y la disponibilidad de alimentos básicos.

El desarrollo del trabajo de investigación de López, se desenvuelve dentro de un análisis del estado de la disponibilidad alimentaria de la canasta básica, dentro del cual hace referencia a la condición de desabastecimiento interno, dado por la poca producción de algunos de estos productos agrícolas contenidos en esta canasta.

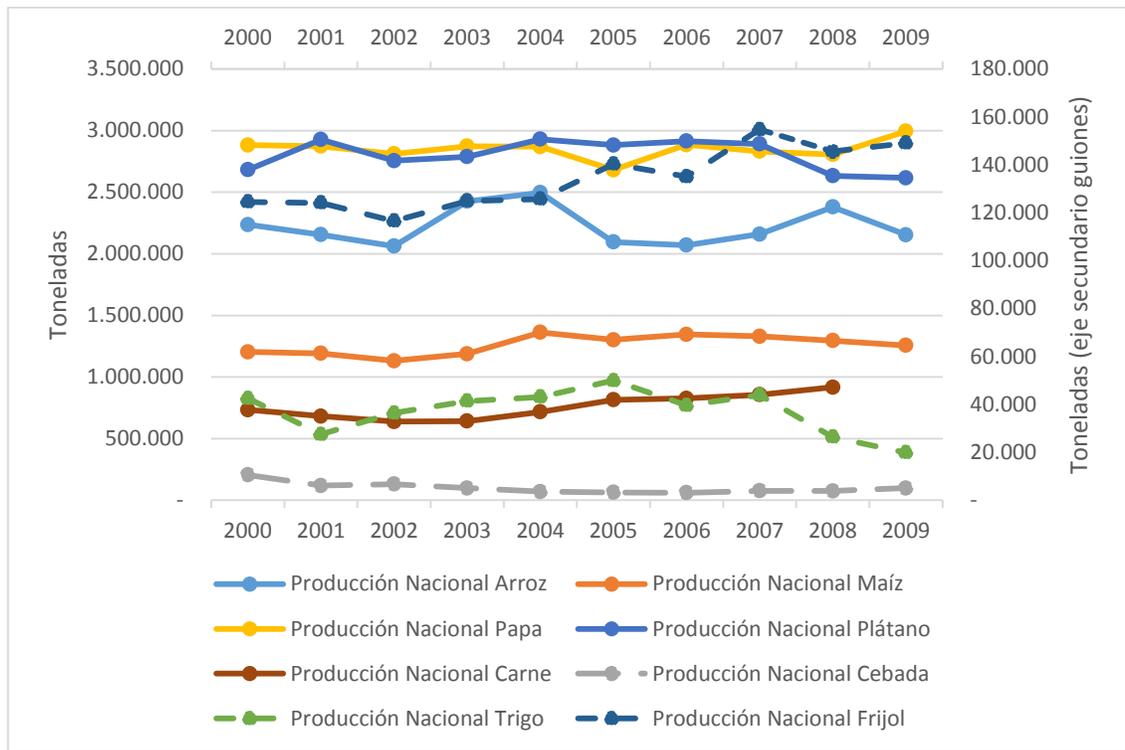
Así mismo genera indicadores de dependencia existentes dentro de algunos productos de la canasta básica, de lo cual expone una problemática encaminada a la vulnerabilidad frente a precios o desabastecimiento, generada por esta tendencia, lo que lleva así mismo a una disminución en la calidad y condición de vida del sector rural en Colombia. Estos indicadores se generan mediante la siguiente ecuación:

$$\text{Disponibilidad} = (\text{Produccion Nacional} + \text{Importaciones}) - \text{Exportaciones} \quad ^{26}$$

Gráfica 1: Producción Nacional Canasta Básica Colombia, en toneladas 2000-2009

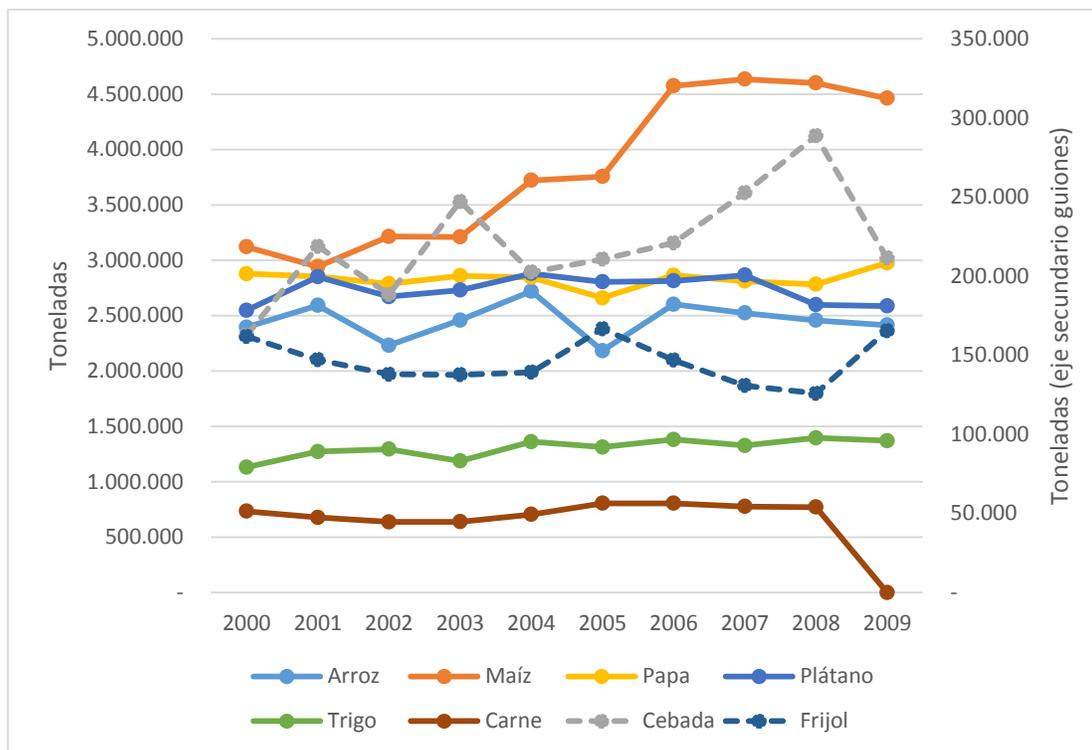
²⁵ LÓPEZ. Diego. Disponibilidad de alimentos básicos en Colombia 2000-2010: ¿producción nacional o importaciones? Tesis Universidad Nacional de Colombia. Consultado el 02-09-2014. Disponible en: <http://www.bdigital.unal.edu.co/5897/1/diegolopezhernandez.2012.pdf>

²⁶ Ecuación Índice de Dependencia. FAO.



Fuente: LÓPEZ. Diego. Disponibilidad de alimentos básicos en Colombia 2000-2010: ¿producción nacional o importaciones? Tesis Universidad Nacional de Colombia. Consultado el 02-09-2014. Disponible en: <http://www.bdigital.unal.edu.co/5897/1/diegolopezhernandez.2012.pd>

Gráfica 2: Disponibilidad productos Canasta Básica Colombia, Toneladas, 2000-2009



Fuente: LÓPEZ. Diego. Disponibilidad de alimentos básicos en Colombia 2000-2010: ¿producción nacional o importaciones? Tesis Universidad Nacional de Colombia. Consultado el 02-09-2014. Disponible en: <http://www.bdigital.unal.edu.co/5897/1/diegolopezhernandez.2012.pd>

Finalmente establece el estado de algunos productos de la canasta y su grado de dependencia y disponibilidad dentro del territorio nacional, en el periodo de tiempo 2000-2010²⁷, con lo cual expone un ambiente de dependencia a los mercados internacionales lo cual, durante el periodo de tiempo de estudio en algunos productos ha tenido un comportamiento creciente. Lo cual se puede traducir igualmente como una disminución en la producción nacional.

Dentro del campo de la seguridad alimentaria en Colombia, se encuentra el señor Manuel José Bonett, y su libro “Seguridades en Construcción en América Latina”²⁸, este libro se centra en la Seguridad Alimentaria en Colombia, su historia, evolución y estado, así mismo establece un marco en la aplicación de las políticas generadas desde los gobiernos de turno. Los cuales mediante evidencias del autor demuestran cómo se mantienen falencias frente a este campo lo cual se agrava

²⁷ Op. Cit. LÓPEZ.

²⁸ BONETT. Manuel. Seguridades en construcción en América Latina: Dimensiones y enfoques de seguridad en Colombia. Bogotá. Editorial Universidad del Rosario. 2008. Consultado el 18/09/14. Disponible en: <http://books.google.com.co/books?hl=es&lr=&id=gTBzhLXj65QC&oi=fnd&pg=PA223&dq=seguridad+alimentaria+en+colombia&ots=U-eIPmrkM6&sig=loHZ0Knf5aJRUYPFz2YhHJc#v=onepage&q=seguridad%20alimentaria%20en%20colombia&f=false>

con medidas encaminadas erróneamente para sector rural, al mejoramiento de la productividad agrícola.

Ya que ninguna de estas políticas aplicadas ha tenido mayor impacto en la producción nacional y seguidamente a la Seguridad Alimentaria y Nutricional (SAN).

2. SEGURIDAD ALIMENTARIA: CONTEXTO HISTÓRICO Y POLÍTICA NACIONAL

La insatisfacción de necesidades básicas como la alimentación, a lo largo de la historia, ha creado una preocupación latente dentro de la sociedad ya que, ante esta problemática, la misma se expone a la posible pérdida masiva de vidas humanas, además de generar estancamientos en el desarrollo de las comunidades, por lo que se han buscado formas de mitigar o erradicar estas insuficiencias en la satisfacción de dicha necesidad.

Al ser una condición ligada a la evolución propia del ser humano, surgen inconvenientes por el comportamiento dinámico de diversos factores, afectando el bienestar común de la sociedad. Como se señaló anteriormente, Amartya Sen afirma en su análisis de la hambruna de Bengala²⁹ (1943), que los factores que incidieron en la pérdida de tres millones de vidas, no se encontraban relacionados con una simple reducción en la cantidad de alimentos disponibles; la causa se encontraba en el acceso económico a los alimentos, variable que hasta ese momento no se había estudiado como generadora de hambrunas a gran escala, lo cual demuestra entonces la existencia de nuevos factores que influyen en este tipo de crisis.

En ese sentido, se hace pertinente el análisis de las diferentes políticas y sus correspondientes aplicaciones a lo largo del siglo XX, donde es evidente la transformación de las acciones tomadas por la sociedad frente a las crisis alimentarias y las condiciones que fomentaron las mismas.

2.1 CONTEXTO HISTÓRICO DE LA SEGURIDAD ALIMENTARIA

Con el fin de generar un análisis de la evolución que ha tenido la condición de seguridad alimentaria en el mundo, es de carácter fundamental tomar el papel de la organización más relevante en el tema y gestora de la mayoría de políticas encaminadas a la seguridad alimentaria, la Food and Agriculture Organization of the United Nations (FAO). Por lo tanto, el análisis histórico contendrá las acciones, recomendaciones o simplemente el análisis de esta organización, frente a los acontecimientos pasados.

²⁹ Op. Cit. SEN. Amartya. Desarrollo y Libertad.

2.1.1 Posguerra. Finalizada la Segunda Guerra Mundial, en las potencias europeas participantes se presentó la disminución de la capacidad productiva en alimentos, causada por destrucción en la infraestructura y por el desplazamiento de la población rural, hecho que llevó a estos países a afrontar una situación de desabastecimiento de alimentos. El estado en el que se encontraban no permitía que se pudiera suplir la demanda interna de alimentos mediante la producción nacional; a su vez tampoco era posible recurrir al mercado internacional, ya que no contaban con divisas internacionales necesarias para realizar los intercambios. Al encontrarse en esta situación de vulnerabilidad, las políticas implementadas fomentaban la autosuficiencia alimentaria, por medio de inversiones de recuperación enfocadas en el sector agrícola. Por otra parte, en Europa Occidental y Asia Central, paralelamente a las secuelas que dejó la confrontación mundial, se enfrentaron a tres años de sequía que imposibilitaron la capacidad de cultivar, agravando el bajo nivel productivo agrícola ya existente.

Los países en vía de desarrollo que no fueron afectados directamente por tal guerra incrementaron su crecimiento industrial, impulsados por la demanda de bienes para la reconstrucción de los países devastados. Los gobiernos de turno, mediante políticas de desarrollo industrial desplazaron el sector agrícola a un segundo plano, lo que generó una presión a su estancamiento productivo. Esta tendencia al cambio de especialización, era justificada por la rentabilidad percibida en el sector industrial.

2.1.2 Segunda mitad del siglo XX. Durante la década de los 50's la situación política se encontraba en medio de una confrontación de dos modelos productivos, por un lado, las democracias capitalistas impulsadas por la economía de E.E.U.U, la cual mediante el plan Marshall impulsó la reconstrucción de Europa promoviendo una integración mundial al comercio internacional y a la liberación de los mercados; por otro lado, lo implantado por las dictaduras comunistas principalmente por la URSS, basándose en un modelo de planeación central donde los factores de producción se encontraban bajo control del Estado.

A este conflicto de ideologías se le denominó Guerra Fría, lo que conllevó a una inestabilidad política en muchos países en desarrollo, generando estancamiento productivo en estas economías por la inexistencia de políticas de desarrollo rural estables y sostenibles, como parte de procesos políticos de largo plazo. Y a su vez problemáticas de ámbito social, como lo fue el surgimiento de movimientos insurgentes que agravó la situación productiva en estos países.

Así mismo, la sociedad percibió el efecto de grandes migraciones de su población rural a los grandes centros urbanos impulsados por políticas de industrialización o simplemente por mejores condiciones de vida. Para el sector primario como medida de control de precios de los bienes agrícolas, se crearon incentivos tales como subvenciones a fertilizantes, maquinaria y a créditos destinados al aumento en la productividad agraria; ayudas que en su mayoría fueron captadas por un

mínimo de la población y dejando rezagada la producción de los pequeños campesinos.

Frente a políticas implementadas en esta década, cabe resaltar la participación del Estado como agente económico, este comportamiento tuvo en países asiáticos (China e India) una acogida de tal magnitud que se consideró la planificación central como la salida al estancamiento social y productivo. La participación del Estado en la economía india (“autoayuda 1950-1956”)³⁰ consistía en planes de desarrollo rural mejor aplicadas y más eficientes que buscaban rescatar un estancamiento en su sector agrícola con el fin de llegar a un estado de autosuficiencia. Efecto contrario causado por las políticas implementadas en China (“el gran salto hacia adelante 1953-1957”), forzando un proceso de industrialización insostenible por el nivel de desarrollo de la población; lo que finalmente generó una hambruna que llevó a la pérdida de aproximadamente cuarenta millones de vidas humanas, creando una crisis social en esta nación.

En 1953 la FAO, mediante la conferencia del sector agrícola mundial, propuso un sistema de ayudas humanitarias con el fin de re direccionar los excedentes de producción agrícola, hacia países específicos con problemas de desabastecimiento con lo cual, se podía mantener un nivel de precios más estable. Debido a que el sector agrícola se enfrentaba a aumentos en los excedentes de productos agrícolas en algunos países, poniendo en peligro el nivel de los precios internacionales, perjudicando otras naciones.

Durante la década siguiente se experimentó a nivel mundial un incremento en la producción agrícola, esto impulsado por la aparición de semillas mejoradas y aumento en la calidad de fertilizantes. Estas políticas implementadas en países desarrollados, se conocieron con el nombre de la revolución verde; durante la cual, cultivos de cereales tales como el arroz, trigo y maíz, impulsados por campañas contra el hambre y pobreza rural tuvieron los crecimientos más grandes dentro de los productos agrícolas. Además de políticas encaminadas a la reinversión del campo, en forma de créditos para riego y/o técnicas de sembrado³¹.

Antagónicamente surgieron otros sucesos negativos en contra de la lucha contra el hambre, debido al acelerado crecimiento poblacional de algunos países, frente a su capacidad productiva agrícola, agravando problemáticas como la tenencia de tierras, condición en la cual el porcentaje de tenencia en su mayoría, estaba en manos de unos pocos individuos dejando a gran parte de la población rural en parcelas donde su tamaño, no permitía una explotación eficiente. Esta última

³⁰ BHALLA. G. S. y PÉREZ. Jorge. Desarrollo agrícola en la India desde su independencia. Consultado el 15-04-15. Disponible en: http://www.jstor.org/stable/40312923?seq=1#page_scan_tab_contents

³¹El Estado Mundial De La Agricultura y La Alimentación. Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación FAO. Consultado el 18-04-15. Disponible en: <http://www.fao.org/docrep/017/x4400s/x4400s.pdf>

condición llevo a cabo una propagación en muchas sociedades de la aparición de reformas agrarias³², con el fin de mejorar la distribución de este factor productivo y aumentar la eficiencia del sector agrícola.

2.1.3 Crisis alimentaria y nueva concepción de seguridad alimentaria. En la década de los 70's, la producción agrícola enfrentó una de sus peores crisis a nivel mundial, generada por el aumento en los precios del petróleo, del cual dependen algunos insumos como los fertilizantes y plaguicidas, o simplemente como combustible para la maquinaria destinada a la producción agrícola. Esta problemática impactó en los niveles tanto de producción como de inventario de los países. Así que esta condición llevó a la creación de frentes mundiales de ayuda por parte de la FAO a países en desarrollo que no contaban con las capacidades de solventar este aumento en los precios de los insumos. Por lo tanto, se generó una problemática frente a la condición de adquisición de suministros para la producción agrícola y esto tomó un papel relevante frente a la condición de seguridad alimentaria.

Las hambrunas presentes en varios países de África y Asia Central generan otra concepción de seguridad alimentaria, esto causado no por niveles de productos agrícolas existentes disponibles, sino por los inconvenientes que tenían estas poblaciones para adquirir estos productos, esto por una disminución en su capacidad adquisitiva, lo que llevó a contemplar el acceso económico como un eje principal de la seguridad alimentaria.

Finalmente encontramos que, en la década de los 70's, el concepto de seguridad alimentaria sufre grandes cambios, donde pasa de ser contemplada casi en su totalidad como disponibilidad de alimentos, a tener otros dos ejes principales, como lo son el acceso a los alimentos (sea físico o económico) y el seguimiento a los suministros agrícolas y de alimentos³³.

En la década siguiente luego de las crisis económicas generadas por las alzas en los precios del petróleo, se generó en los países en desarrollo un aumento en los capitales extranjeros los cuales se concentraban en capitales golondrina³⁴, los cuales, al retornar a sus países de origen, generaban una inestabilidad económica. En aquellos países donde se encontraban, este comportamiento generó que los gobiernos de paso, crearan políticas restrictivas tanto monetarias como fiscales, con el fin de contrarrestar esta problemática y que por lo tanto causó un des aceleramiento económico en estos países, incluido el sector agrícola.

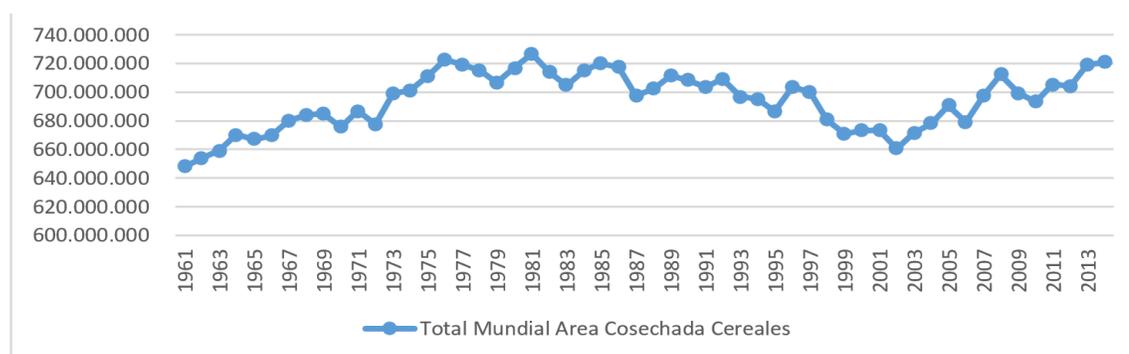
³² SALCEDO. Salomón. POLITICAS DE SEGURIDAD ALIMENTARIA EN LOS PAISES DE LA COMUNIDAD ANDINA. OFICINA REGIONAL DE LA FAO PARA AMERICA LATINA Y DEL CARIBE. Santiago de Chile. 2005. 196p

³³ Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura. El Estado Mundial de la Agricultura y la Alimentación. Roma. 2000 .355p

³⁴ Capitales golondrinas: se le denomina a un tipo de inversión a corto plazo, dependiendo de la tasa de rentabilidad.

Estas medidas correctivas limitaron el crecimiento de las economías a tal punto que se considera como la “década perdida de los 80’s”. Además de los rezagos económicos generados, llevó a su vez a un estancamiento de los sectores agrícolas más vulnerables a las fuerzas de mercado, ya que sus condiciones no se encontraban en un nivel capaz de resistir la competencia internacional, estas condiciones acompañadas de la disminución del Gasto Público en forma de subsidios, provocaron en estos países un desequilibrio en la disponibilidad de productos agrícolas y así, un incremento de la pobreza en la población rural.

Gráfica 3: Área cosechada cereales. Total, mundial, millones de hectáreas.1961-2013



2.1.4 Conferencia Internacional de Nutrición Roma 1992:

«El hambre y la malnutrición son inaceptables en un mundo que posee a la vez los conocimientos y los recursos necesarios para acabar con esta catástrofe humana. Reconocemos que mundialmente hay alimentos suficientes para todos y...nos comprometemos a actuar solidariamente para lograr que la liberación del hambre llegue a ser una realidad.»³⁵.

Como respuesta a la situación de alimentación en el mundo, la FAO organizó en 1992 en su sede en Roma, la primera Convención Internacional Para La Nutrición (CIN), cuyo principal objetivo fue el de generar lineamientos conjuntos entre todos los países asistentes (159), referentes a la lucha contra el hambre, estos lineamientos se llamaron planes de acción mundial de nutrición; los cuales contemplaban como objetivos primordiales la eliminación o disminución de las muertes por inanición y hambrunas, hambre crónica o generalizada, subnutrición en niños y carencia de micronutrientes. Con el fin de solucionar estas problemáticas, dentro del plan de acción recomendado por la FAO, se formularon nueve grandes temas:

³⁵ Declaración Mundial sobre Nutrición, 1992 FAO

- Inclusión de objetivos, consideraciones y componentes nutricionales en las políticas y programas de desarrollo.
- Mejora de la seguridad alimentaria de los hogares.
- Protección del consumidor mediante una mejor calidad y mayor inocuidad de los alimentos.
- Prevención y gestión de las enfermedades infecciosas.
- Promoción de la lactancia materna.
- Preocupación por las personas desvalidas y nutricionalmente vulnerables.
- Prevención y control de carencias de micronutrientes específicos.
- Promoción de una alimentación apropiada y de un estilo de vida sano.
- Evaluación, análisis y seguimiento de las situaciones nutricionales.

Como resultado de la CIN en los países asistentes se crearon en su mayoría los llamados Planes Nacionales de Acción para la Nutrición (PNAN), mediante los cuales se generaron en los gobiernos el compromiso de incluir dentro de los planes de desarrollo temas enfocados a la lucha contra el hambre, donde se asegura su apoyo tanto económico como político.

Entonces con la realización de la CIN se genera la preocupación de la comunidad internacional frente al tema de la seguridad alimentaria en sus sociedades, la cual contempla no solo la disponibilidad de alimentos, sino también el acceso y la calidad de los mismos, como es evidenciado en los temas en los cuales se centró la cumbre. Paralelamente, Colombia como país asistente, se hizo responsable a este compromiso; dando así, su primer paso hacia la generación de políticas enfocadas a la seguridad alimentaria.

2.2 POLÍTICA NACIONAL DE SEGURIDAD ALIMENTARIA Y NUTRICIONAL

Colombia como participante en la CIN realizada en Roma, se comprometió a realizar el Plan Nacional de Alimentación y Nutrición (PNAN)³⁶. El cual se contempló principalmente en el periodo presidencial vigente 1996-1998 con sus respectivos recursos, y quedando el periodo 1999-2005 bajo análisis de impactos y necesidades relacionadas con la situación del entorno socioeconómico.

2.2.1 Plan Nacional De Alimentación y Nutrición Colombia 1996-2005. Con el fin de cumplir con los compromisos adquiridos con la sociedad colombiana y también con la sociedad internacional en la CIN, el Gobierno colombiano se centró en generar mejoras en salud, nutrición, alimentación, agricultura, educación, y medio ambiente; convirtiendo a la población más pobre y vulnerable, en su principal objetivo.

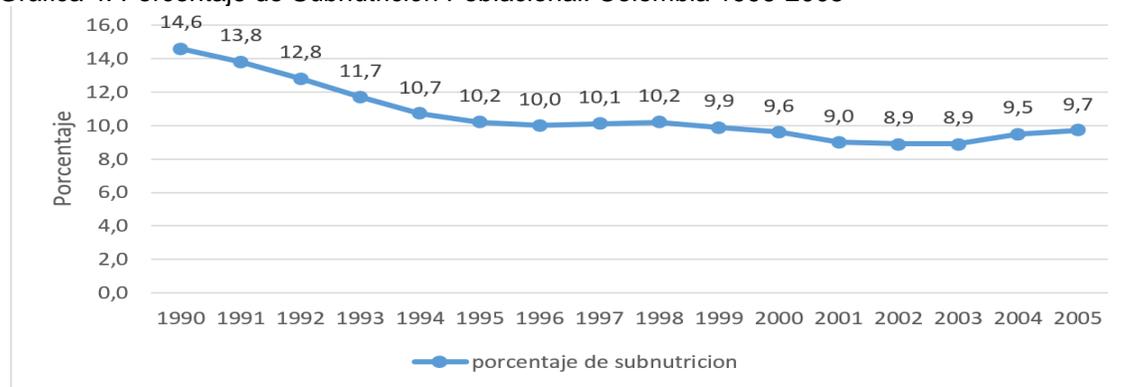
³⁶ Consejo Nacional Política Económica y Social. 2847 2008. Bogotá Mayo 29 de 1996. Consultado el 20-05-15. Disponible en http://www.icbf.gov.co/cargues/avance/docs/conpes_dnp_2847_1996.htm

Dentro de sus principales metas el PNAN identifica las siguientes:

- Mejorar las condiciones para el acceso a los alimentos en los hogares más pobres y vulnerables, mediante programas integrales de complementación alimentaria y de producción de autoconsumo.
- Garantizar un control de calidad de alimentos en términos de la inocuidad y la veracidad de su composición.
- Disminuir las deficiencias de micronutrientes, especialmente hierro y vitamina A, y eliminar los desórdenes por deficiencia de yodo.
- Mejorar las condiciones del medio ambiente, para lograr un adecuado aprovechamiento biológico de los alimentos.
- Promover la lactancia materna hasta los 6 meses y con alimentación complementaria adecuada hasta los dos años de edad.
- Promover una cultura por una alimentación y estilos de vida saludable.
- Promover la investigación en las áreas de nutrición en apoyo al desarrollo del Plan Nacional de Alimentación y Nutrición.
- Fortalecer la capacidad técnica y en general del recurso humano para apoyar y garantizar el buen desarrollo del plan.

2.2.1 Indicadores Seguridad Alimentaria Colombia 1996-2005:

Gráfica 4: Porcentaje de Subnutrición Poblacional. Colombia 1996-2005



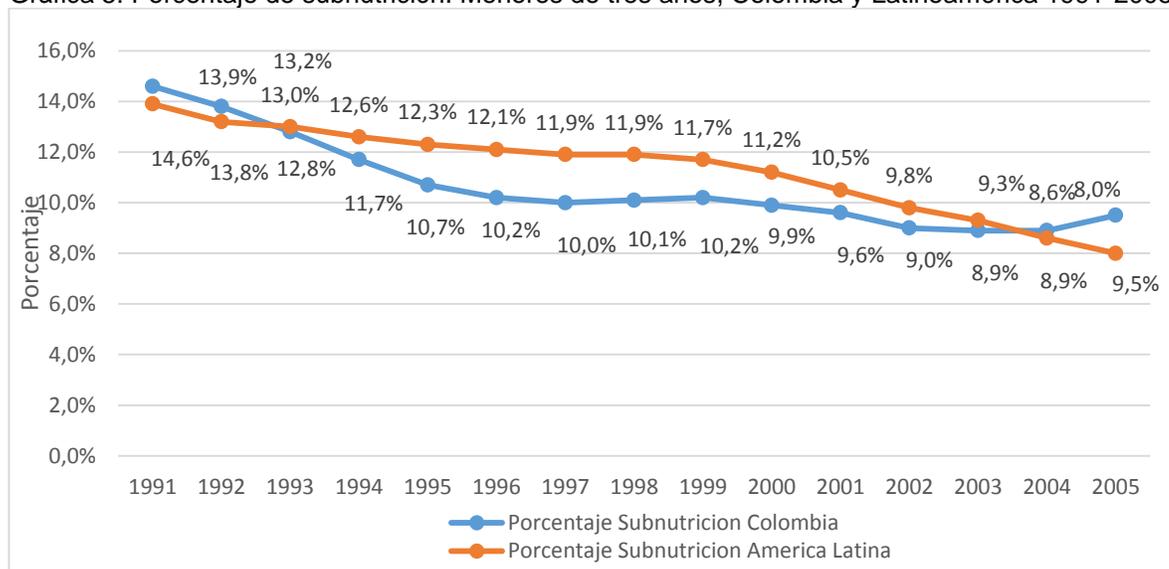
Fuente: Organización De Las Naciones Unidas Para La Alimentación Y La Agricultura. FAO. Consultado el 15-06-15. Disponible en: <http://faostat3.fao.org/browse/D/FS/S>

El porcentaje de subnutrición, es la medición de la proporción de la población total nacional, la cual consume una cantidad de calorías insuficientes para cubrir su requerimiento de energía³⁷ con el fin de llevar una vida saludable. Este indicador hace parte de la dimensión de Acceso a la Alimentación dentro de la Seguridad Alimentaria y Nutricional para la FAO.

³⁷ Estadísticas FAO Seguridad Alimentaria Consultado el 13-06-15. Disponible en: http://www.fao.org/economic/ess/ess-fs/indicadores-de-la-seguridad-alimentaria/es/#.V_WPh-h96hc

Para Colombia este indicador evidencia una disminución en el porcentaje de población en estado de subnutrición durante el periodo 1990-2005, pero como es evidente en la gráfica, en los años de implementación del PNAN (1996-2005) hubo una desaceleración en la tendencia decreciente del indicador. Para el año 2005 el porcentaje de subnutrición era de 9.7% el cual se encontraba por encima del promedio latinoamericano (7,3%)³⁸. Conjunto al indicador de la subnutrición poblacional, encontramos los indicadores enfocados a población vulnerable (infancia y mujeres lactantes) con el fin de analizar los demás objetivos del PNAN.

Gráfica 5: Porcentaje de subnutrición. Menores de tres años, Colombia y Latinoamérica 1991-2005

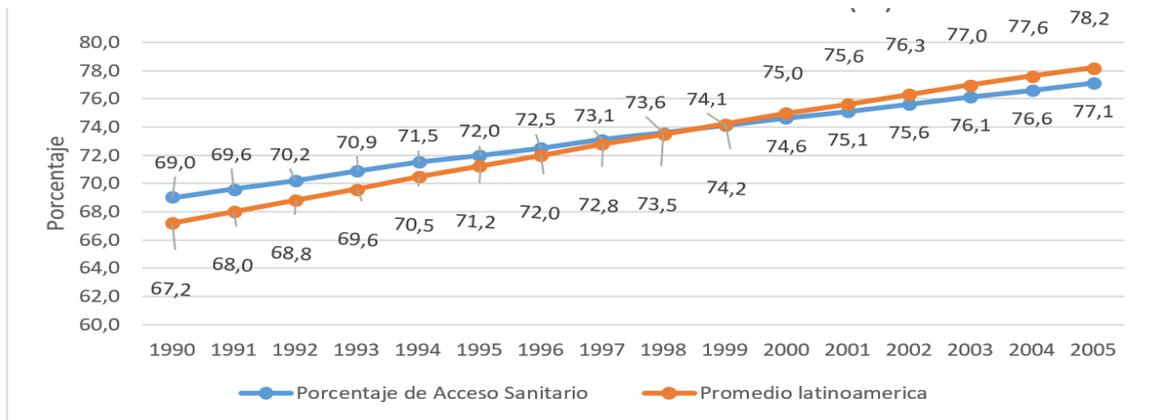


Fuente: FAO. Organización De Las Naciones Unidas Para La Alimentación Y La Agricultura. Consultado el 30-09-15. Disponible <http://faostat3.fao.org/browse/D/FS/S>.

Como se evidencia, la subnutrición en la población infantil menor de 3 años, presenta el mismo comportamiento del indicador de subalimentación total, hubo una desaceleración en la tendencia decreciente del indicador a partir de 1996, por lo tanto, durante el periodo de 15 años, la subnutrición infantil decreció de 14.6% a 9.5%, nuevamente el indicador para 2005 se encuentra por encima del valor promedio de América latina el cual para 2005 es de 8%.

³⁸ Ibíd.

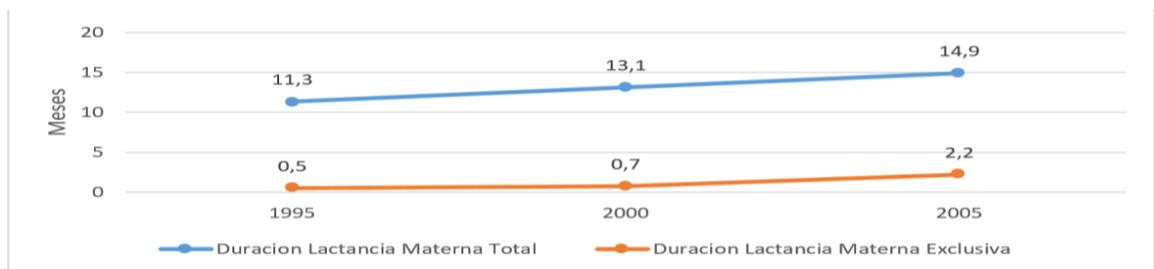
Gráfica 6: Acceso saneamiento básico. Colombia y Latinoamérica, porcentaje de población 1990-2005.



Fuente: Organización De Las Naciones Unidas Para La Alimentación Y La Agricultura. FAO. Consultado el 13-06-15. Disponible en: <http://faostat3.fao.org/browse/D/FS/S>

El indicador de acceso a servicios mejorados de saneamiento se refiere al porcentaje de la población con acceso, al menos adecuado, a instalaciones de eliminación de excretas, ya que las enfermedades generadas por la falta de un buen sistema de desechos son igualmente generadoras de desnutrición (diarrea). En Colombia este indicador muestra un estado de saneamiento básico muy precario, ya que para 1990 más del 30% de la población no contaba con este acceso, condición que se evidencia dentro del promedio de Latinoamérica, al finalizar el periodo y luego de un crecimiento en la cobertura constante, el indicador nos muestra que para el 2005 cerca del 77% de la población contaba con este acceso, lo cual nos deja para ese año un 23% de población sin acceso, lo que demuestra una falencia en la cobertura.

Gráfica 7: Lactancia Materna Colombia. Meses de alimentación 1995-2005



Fuente: Plan Decenal de Lactancia Materna 2010-2020. Ministerio de Protección Social. Consultado 15-06-2015. Disponible en <http://huila.gov.co/documentos/2012/Salud/Nutricion/PDF%20ALTA%20ARTE%20FINAL%20INTE%20RIORES%20PDLM.pdf>

Finalmente, el indicador de duración de lactancia materna, hace referencia al tiempo donde el infante es alimentado exclusivamente y como parte de la dieta, dentro de la PNAN, el gobierno se fijó la meta de aumentar a 2 meses la alimentación exclusiva de leche materna, y como parte de la dieta por 24 meses, así que en relación las políticas encaminadas al incentivo de alimentación materna³⁹ cumplieron para la duración exclusiva, ya que el total de duración promedio exclusiva es de 2,2 meses, pero la duración como parte de la dieta o total, el fin del periodo es de casi 15 meses.

Tabla 1: Lactancia Materna en Colombia. Meses de lactancia 1995-2005.

Característica	Duración Lactancia Materna Total			Duración Lactancia Materna Exclusiva		
	1995	2000	2005	1995	2000	2005
Total	11,3	13,1	14,9	0,5	0,7	2,2
Sexo						
Masculino	11	12,5	14,5	0,5	0,7	2,1
Femenino	12	13,6	15,2	0,5	1	2,2
Nivel de Educación						
Sin Educación	12,2	9,9	18,6	0,6	1,8	3,5
Primaria	12,6	16,9	16,4	0,5	1,1	2
Secundaria	10,6	12,6	13,9	0,5	0,7	2,2
Universitaria	7,8	6,4	12,6	0,7	0,5	1,9
Área						
Urbano	10	12	13,8	0,5	0,7	2,2
Rural	13	16,3	15,8	0,5	1,5	2

Fuente: Plan Decenal de Lactancia Materna 2010-2020. Ministerio de Protección Social. Consultado 15-06-2015. Disponible en

<http://huila.gov.co/documentos/2012/Salud/Nutricion/PDF%20ALTA%20ARTE%20FINAL%20INTE%20RIORES%20PDLM.pdf>

Como es evidente las condiciones anteriores varían dependiendo el nivel educativo de la madre como resultado del cambio de rol de la mujer en la sociedad y su inclusión en el mercado laboral⁴⁰, o el lugar de residencia (urbano-rural), y por el nivel educativo de la madre, además un hecho para resaltar con extrañeza es el efecto del sexo en el infante, ya que el promedio de lactancia como parte de dieta es un mes más extenso en la población infante femenina que en la masculina, en la variable de nivel educativo en general se evidencia una relación inversa entre tiempo de alimentación (exclusiva o parte de dieta) y el nivel educativo, ya que a mayor nivel de educación en la madre, menor es la duración de la lactancia recibida por el infante, posiblemente explicado a la inclusión de la mujer en el mercado laboral, aunque cabe resaltar que la tendencia en cualquier variable es positiva (creciente), así que se infiere que las políticas encaminadas al

³⁹ Gestión de la Calidad Alimentaria. Universidad Nacional. Consultado el 25-07-2015. Disponible en http://datateca.unad.edu.co/contenidos/325689/CONTENIDO%20VIRTUALIZADO/leccin_21_resumen_de_la_evaluacin_19962002.html

⁴⁰ *Ibíd.*

incentivo para el aumento en el tiempo de lactancia mediante la educación han tenido un resultado positivo.

Como otro objetivo del PNAN, para 1998 Colombia había sido declarada país libre de desórdenes por deficiencia de yodo (DDY), esto mediante el proceso del ministerio de salud y su decreto 6568 de 1992⁴¹, el cual regulaba la inclusión de yodo en la producción de sal, y el mantenimiento de los sistemas de control. Esto se complementa con el proyecto del ministerio de salud y el INVIMA sobre la fortificación de la harina de trigo, mediante el decreto 1944 de 1996⁴², en el cual se regula la cantidad mínima de adiciones de micronutrientes.⁴³ Frente a los objetivos complementarios de salud pública, el gobierno incentivo un conjunto de campañas para la concientización en la población para la temprana detección de enfermedades y comportamientos beneficiosos tanto de alimentación como de hábitos saludables, un ejemplo de estas campañas se contemplan en la resolución 412 de 2000 del ministerio de salud donde se crean las Guías de promoción de la salud y prevención de enfermedades en la salud pública⁴⁴. Y frente a las campañas de hábitos saludables, esfuerzos como “escuelas saludables 1997”⁴⁵ las cuales han tenido un resultado positivo en la modificación de hábitos en las poblaciones jóvenes del país.

Finalmente, como resultado del PNAN en la condición de la SAN en Colombia, tomaremos los resultados de la Encuesta Nacional de la Situación Nutricional en Colombia 2005 (ENSIN 2005⁴⁶) del ICBF. El cual frente a la situación de los hogares colombianos expone la siguiente composición.

⁴¹ Estricto control para consumo humano. El Tiempo.com. Disponible en:

<http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-205485>

⁴² Decreto número 1944 de 1996. INVIMA. Disponible en:

https://www.invima.gov.co/images/stories/aliamentos/decreto_1944_1996.pdf

⁴³ Harina de trigo, pero fortificada. El Tiempo.com. Disponible en:

<http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-632207>

⁴⁴ Guías de promoción de la salud y prevención de enfermedades en la salud pública. Ministerio de la Protección Social. Universidad Nacional de Colombia. Disponible en:

<https://www.minsalud.gov.co/Documentos%20y%20Publicaciones/GUIAS%20DE%20ATENCIÓN%20-TOMO%20DOS.pdf>

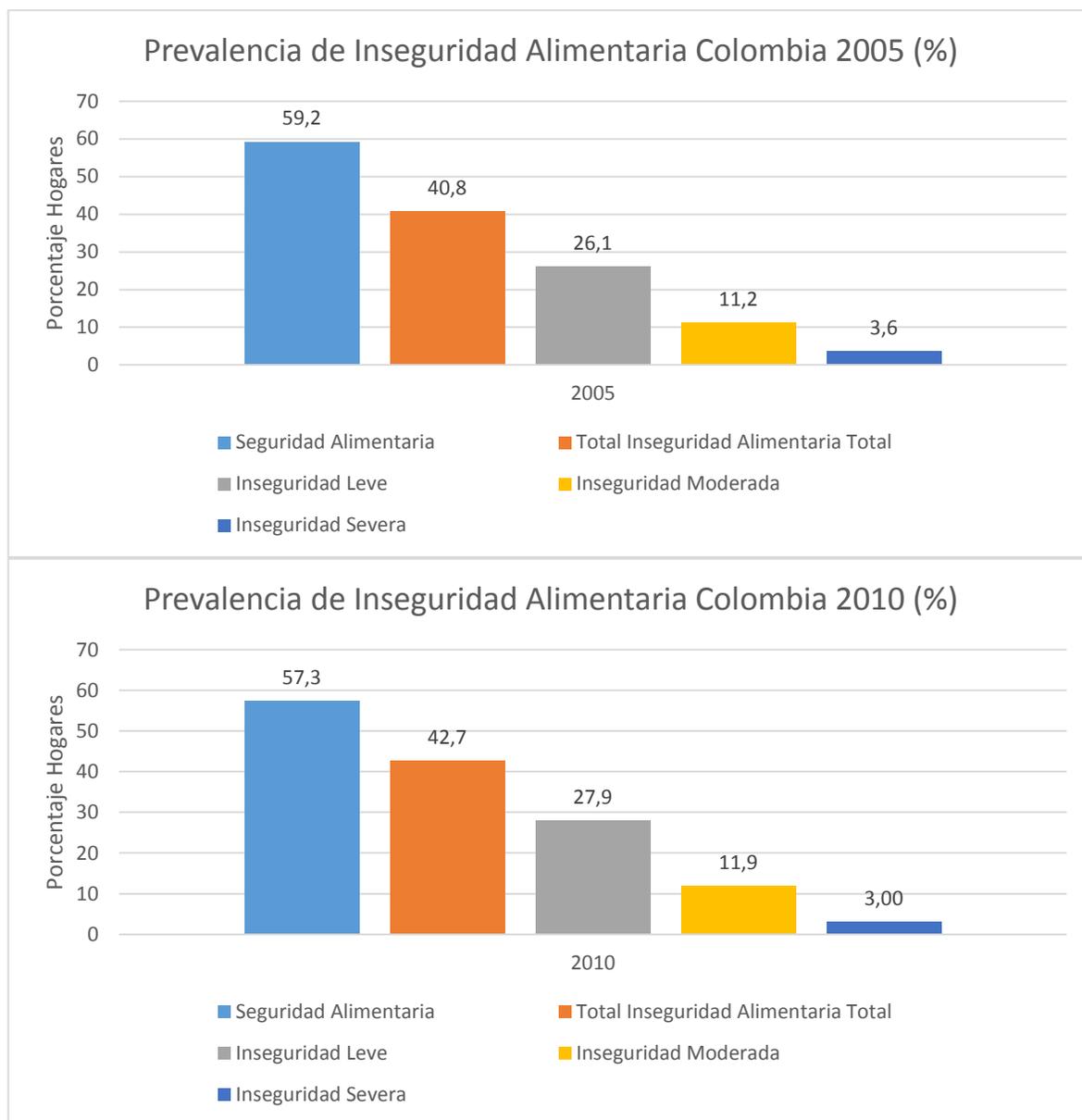
⁴⁵ Experiencias Exitosas de Escuelas Saludables en Colombia. Organización Panamericana de la salud. Disponible en:

http://www.paho.org/col/index.php?option=com_content&view=article&id=414:experiencias-exitosas-de-escuelas-saludables-en-colombia&Itemid=361

⁴⁶ Encuesta Nacional de la Situación Nutricional en Colombia. Instituto Colombiano de Bienestar Familiar. Disponible en:

<https://www.minsalud.gov.co/sites/rid/Lists/BibliotecaDigital/RIDE/VS/ED/GCFI/Ensin%202005.pdf>

Gráfica 8: Prevalencia Inseguridad Alimentaria en Colombia como porcentaje de la población. 2005-2010,

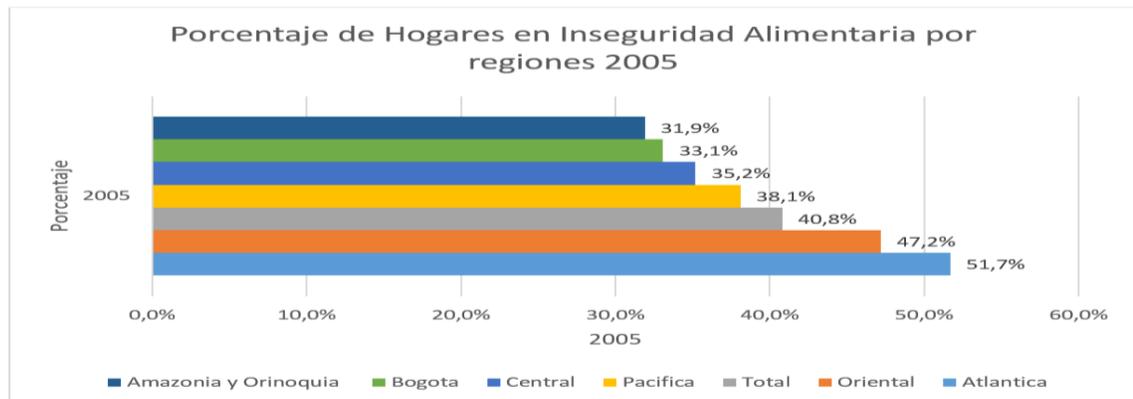


Encuesta Nacional de la Situación Nutricional en Colombia. Instituto Colombiano de Bienestar Familiar 2005 y 2010. Consultado el 25-08-2015 Disponible en: <http://www.icbf.gov.co/portal/page/portal/Descargas1/Resumenfi.pdf>

De los resultados de la ENSIN 2005 y 2010 se evidencia el desmejoramiento del indicador de seguridad alimentaria, esto en cuenta a la disminución de la cantidad de hogares en estado de seguridad alimentaria (59,2% para el 2005 a 57,3% para el 2010), estos indicadores muestran un retroceso en cuanto a la disminución de cobertura, por lo que el estado de inseguridad alimentaria aumento en 1,9 puntos

porcentuales, debido principalmente al incremento en la condición leve y moderada de hogares en inseguridad alimentaria, aunque para el mismo periodo en las dos encuestas, los hogares en estado de inseguridad severa se redujeron en 0,6%. En términos generales no se aprecian cambios considerables positivos en cuanto a la Seguridad Alimentaria y Nutricional en Colombia para el periodo 2005 y 2010.

Gráfica 9: Porcentaje de Hogares en Inseguridad Alimentaria por regiones Colombia 2005.



Encuesta Nacional de la Situación Nutricional en Colombia. Instituto Colombiano de Bienestar Familiar 2005 Consultado el 28-08-2015 Disponible en: <http://www.icbf.gov.co/portal/page/portal/Descargas1/Resumenfi.pdf>

Al comparar los indicadores de inseguridad alimentaria por regiones podemos contemplar que las regiones con mayor proporción de hogares en situación de inseguridad alimentaria se encuentran en la zona Atlántica donde más de la mitad de los hogares

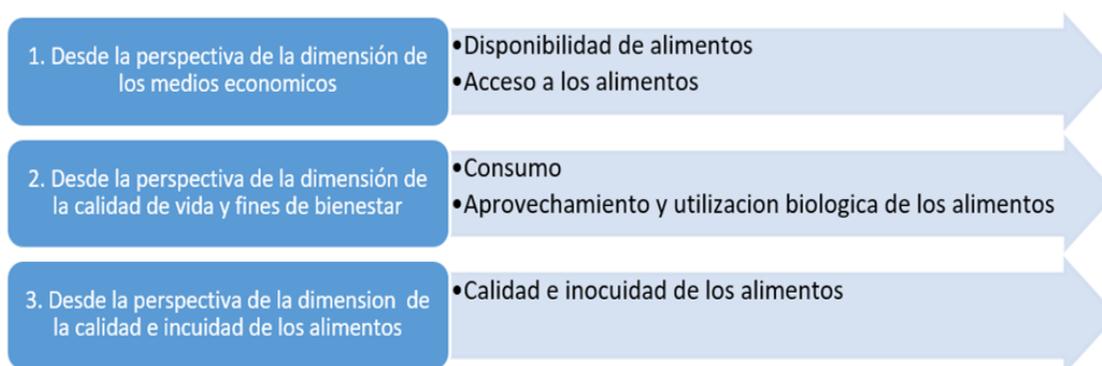
2.2.2 Conceptualización de la política nacional de seguridad alimentaria y nutricional en Colombia. En la creación de la política nacional de seguridad alimentaria y nutricional, el concepto de seguridad alimentaria se constituye mediante un conjunto de derechos incluidos dentro de la Constitución Política de Colombia, de acuerdos pactados con organizaciones internacionales y la evolución histórica dentro del desarrollo de la necesidad de la seguridad humana.

Entonces para el gobierno nacional y en la política nacional de seguridad alimentaria se define como: *“Seguridad alimentaria y nutricional es 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.”*⁴⁷

⁴⁷ Documento CONPES 113 2008. Departamento Nacional de Planeación DNP. Consultado 15-08-16. Disponible en <http://www.orasconhu.org/sites/default/files/files/Conpes%20113%202008%20PSAN.pdf>

Por lo tanto, se puede clasificar tres tipos de enfoques contenidos dentro del concepto de seguridad alimentaria y nutricional: dimensión de medios económicos, dimensión de medios de calidad de vida y bienestar y por último los aspectos relacionados con calidad y salubridad.

Figura 1: Clasificación de los ejes de la Seguridad Alimentaria y Nutricional Colombia 2008



Fuente: Conpes 113 2008. Consultado 10-06-2015. Disponible en: <https://www.dnp.gov.co/programas/desarrollo-social/pol%C3%ADticas-sociales-transversales/Paginas/seguridad-alimentaria-y-nutricional.aspx>

Como descomposición de las dimensiones de los ejes de la Seguridad Alimentaria y Nutricional, para la Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional definida en el CONPES48 113 de 2008, se definen así:

- Disponibilidad de alimentos.** Es la cantidad de alimentos con que se cuenta a nivel nacional regional y local. Está relacionada con el suministro suficiente de estos frente a los requerimientos de la población y depende fundamentalmente de la producción nacional y de importaciones.
- Acceso.** Es la posibilidad que tienen todas las personas, de alcanzar una alimentación adecuada y sostenible. Se refiere a los alimentos que puede obtener o comprar una familia, comunidad o un país, ligado determinantes básicos como el nivel de ingresos, la condición de la vulnerabilidad, las condiciones socio-geográficas y los precios de los alimentos.
- Consumo.** Se refiere a los alimentos que comen las personas y está relacionado con la selección de los mismos, las creencias, actitudes y las prácticas. Sus determinantes son: la cultura, patrones y los hábitos alimentarios, la educación alimentaria y nutricional, el nivel educativo, publicidad y composición de la familia.

⁴⁸ CONPES: consejo nacional de política económica y social.

- d. Aprovechamiento o utilización biológica de los alimentos. Se refiere a cómo y cuánto aprovecha el cuerpo humano los alimentos que consume y como los convierte en nutrientes para ser asimilados por el organismo. Sus principales determinantes son: el medio ambiente, el estado de la salud de las personas, el entorno y estilo de vida, la situación nutricional de la población.
- e. Calidad y salubridad de los alimentos. Se refiere al conjunto de características de los alimentos, que garantizan que sean aptos para el consumo humano. Exigen el cumplimiento de una serie de condiciones y medidas necesarias durante la cadena agroalimentaria, hasta el consumo y el aprovechamiento de los mismos, asegurando que una vez ingeridos no representan un riesgo (biológico, físico o químico) que afecte la salud de la población. Simultáneamente existe una normatividad (elaboración, promoción, aplicación, seguimiento), la cual regula mediante la inspección, vigilancia y control, los riesgos biológicos, físicos y químicos, la manipulación, conservación y preparación de los alimentos.

2.2.3 Política de Seguridad Alimentaria y Nutricional⁴⁹. Dentro del documento CONPES 113 de 2008, se establece que la Seguridad Alimentaria y Nutricional (SAN) debe ser considerada por el país como política de estado y de seguridad nacional, esto por su impacto directo en la población nacional, por lo tanto, se genera así mismo su comprensión intersectorial y multidisciplinaria en sus ejes.

I. Principios Orientadores

Se enmarcan en los derechos fundamentales establecidos en la Declaración Universal de los derechos Humanos, en los principios establecidos en la Declaración Universal de los Derechos Humanos, en los principios establecidos en la Constitución Política de 1991, en los pactos y convenios internacionales que ha aprobado el estado colombiano y bajo la perspectiva que la perspectiva que la prescripción por parte del Estado y sus ejecutorias buscan, en su contexto de sostenibilidad, garantizar los derechos fundamentales, económicos y sociales y promover los deberes. Los principios están dirigidos a la estructuración de acuerdos sociales entre el Estado, la sociedad y la familia, que motivan a la acción de los diferentes actores políticos y privados, para garantizar la seguridad alimentaria y nutricional de la población. La política, los programas y las acciones deben contemplar de forma integral el ciclo vital y productivo de las familias t personas⁵⁰.

• **Derecho a la alimentación.** La política promueve la garantía del derecho a la alimentación para la población en general y en especial para sujetos de especial protección. Estar bien alimentado es decisivo para la libertad y el ejercicio de otros derechos. El hambre es un atentado a la libertad, de tal magnitud, que justifica una política activa orientada a garantizar el derecho a los alimentos⁵¹.

• **Equidad Social.** La Política propende por la justicia social y la inclusión de grupos poblacionales con mayores niveles de vulnerabilidad, por condiciones de edad, género,

⁴⁹ Documento CONPES 113 2008. Departamento Nacional de Planeación DNP. Consultado 15-08-16.

Disponible en <http://www.orasconhu.org/sites/default/files/files/Conpes%20113%202008%20PSAN.pdf>

⁵⁰ *Ibíd.* p 26

⁵¹ *Ibíd.* p 26

ingreso, etnias, desplazamiento y discapacidad, así como la equiparación de oportunidades entre los territorios del país⁵².

• **Perspectiva de Género.** La política promueve la igualdad entre los hombres y las mujeres brindando las mismas posibilidades de acceso a recursos productivos, servicios y oportunidades frente a las responsabilidades y roles en la seguridad alimentaria y nutricional⁵³.

• **Sostenibilidad.** La Política requiere que se garantice su permanencia y proyección en el tiempo, para ello es necesario asegurar los recursos técnicos, financieros, administrativos, institucionales y humanos. En su aplicación no se comprometerá la supervivencia y calidad de vida de las futuras generaciones. Además, se respaldarán los esfuerzos para superar los problemas ambientales críticos que afectan la seguridad alimentaria y nutricional, tales como el cambio climático del planeta, la pérdida de la bioseguridad, la deforestación, la degradación y desertificación de tierras, la utilización inadecuada de agroquímicos y el crecimiento demográfico⁵⁴.

• **Corresponsabilidad.** Para lograr la seguridad alimentaria y nutricional de la población colombiana, se requiere el compromiso y la concurrencia de la familia, la sociedad y el Estado. Los organismos internacionales, la industria, los gremios, la academia, entre otros, juegan un papel fundamental en la ejecución de la política. Es indispensable que el acuerdo social que se propone involucre a todos los colombianos, de manera que en el país, existan compromisos locales y regionales alrededor de la SAN en forma permanente, y que todos los actores sociales asuman con confianza, optimismo y certeza, su responsabilidad, con la seguridad de que no sólo participan en la solución conjunta de un gran problema social, sino que se garantiza la seguridad alimentaria y nutricional en su entorno y se hace un formidable aporte al desarrollo del país⁵⁵.

• **Respeto a la identidad y diversidad cultural.** Definida como el derecho de los pueblos a producir sus alimentos respetando la identidad cultural y la diversidad de los modos de producción, de consumo y la comercialización agropecuaria, fortaleciendo los mercados locales. No significa autosuficiencia plena o la desaparición del comercio agroalimentario internacional, sino que defiende la opción de formular aquellas políticas y prácticas comerciales que mejor sirvan a los derechos de la población a disponer de una producción agropecuaria nutritiva, sana y ecológicamente sustentable⁵⁶.

II. Objetivos

Objetivo general

Garantizar que toda la población colombiana disponga, acceda y consuma alimentos de manera permanente y oportuna, en suficiencia cantidad, variedad calidad e inocuidad⁵⁷.

Objetivos específicos

• Articular los diferentes programas, proyectos y acciones inter e intra sectoriales, en el marco del Sistema de Protección Social y de la promoción social, para lograr un mayor impacto de la política en la población, en especial sobre la más vulnerable y en mayor riesgo⁵⁸.

• Promover e incentivar la producción nacional de alimentos de la canasta básica de manera sostenible y competitiva, que permita garantizar el suministro permanente y estable de los alimentos a la población colombiana y participar en el comercio exterior⁵⁹.

• Crear las condiciones para que la población colombiana, en particular los grupos de población en condiciones de vulnerabilidad, tenga acceso como mínimo a los alimentos de la canasta básica, que le permita satisfacer las necesidades alimentarias y nutricionales. De la

⁵² Ibíd. p 27

⁵³ Ibíd. p 27

⁵⁴ Ibíd. p 27

⁵⁵ Ibíd. p 27

⁵⁶ Ibíd. p 28

⁵⁷ Ibíd. p 28

⁵⁸ Ibíd. p 28

⁵⁹ Ibíd. p 28

misma manera, desarrollar competencias para impulsar la producción para autoconsumo y para generación de ingresos⁶⁰.

- Garantizar a la población colombiana, en situación de inseguridad alimentaria y nutricional, el acceso físico a los alimentos, o los medios para acceder a ellos, especialmente a la población afectada por desastres naturales y antrópicos⁶¹.
- Crear condiciones para un mejor desarrollo educativo contribuyente al rendimiento escolar de los estudiantes, a si asistencia regular a la escuela y permanencia en el sistema educativo⁶².
- Promover hábitos y estilos de vida saludables que permitan mejorar el estado de salud y nutrición de la población, y prevenir la aparición de enfermedades asociadas con la dieta⁶³.
- Mejorar el acceso y la calidad de los servicios en salud, saneamiento básico, agua potable y energía, que permitan una mejor utilización y aprovechamiento biológico de los alimentos.
- Asegurar la calidad y la inocuidad de los alimentos⁶⁴.
- Desarrollar y fortalecer la institucionalidad para la seguridad alimentaria y nutricional en los diferentes niveles de gobierno⁶⁵.

III. Estrategias

Para el abordaje de la problemática en torno a la seguridad alimentaria y nutricional esta Política plantea algunas estrategias encaminadas a su intervención desde la producción hasta el aprovechamiento biológico de los alimentos⁶⁶:

• **Desarrollo institucional.** la segunda alimentaria y nutricional requiere de una estructura institucional moderna, multisectorial y dinámica que garantice eficiencia y eficacia en la orientación, la coordinación, la planeación, el seguimiento y la evaluación de las políticas y programas.

la estrategia consiste en fortalecer, sensibilizar y desarrollar una estructura institucional local, regional y nacional, de tal manera que constituya un sistema institucional articulado para la SAN, que facilite la elaboración y ejecución de planes y programas quinquenales de seguridad alimentaria y nutricional, en armonía con esta Política. Esta estructura deberá crear las condiciones para que las comunidades participen en el diseño de los programas y proyectos y se apropien de ellos, y asimismo, para que se genere una conciencia nacional, y una visión sobre la necesidad de contar de manera permanente con programas de seguridad alimentaria y nutricional y de lucha contra la pobreza en todos los niveles territoriales.

La estrategia contempla el diseño y aplicación de normas, de reglas de juego, la generación de incentivos, el fortalecimiento y desarrollo de las organizaciones públicas y privadas pertinentes a la seguridad alimentaria y nutricional, entre ellas la organización de los consumidores en los ámbitos locales y regionales, y la creación de condiciones de confianza para la implementación de las políticas, los acuerdos y alianzas⁶⁷.

• **Planes territoriales de seguridad alimentaria y nutricional.** La implementación de la Política se realizará mediante el Plan Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (PNSAN), planes y programas departamentales, municipales, distritales o regionales de seguridad alimentaria y nutricional, que garanticen su continuidad en armonía con esta Política, y se expresen en los planes de desarrollo, planes de inversión y los planes de acción de cada entidad. Tanto el PNSAN como los territoriales de deben ajustar y actualizar para que estén acordes con los planes de desarrollo y las políticas de cada gobierno. Igualmente, los planes y programas de seguridad alimentaria y nutricional deben estar en armonía con los Planes de Ordenamiento Territorial –POT-⁶⁸.

⁶⁰ Ibíd. p 28

⁶¹ Ibíd. p 29

⁶² Ibíd. p 29

⁶³ Ibíd. p 29

⁶⁴ Ibíd. p 29

⁶⁵ Ibíd. p 29

⁶⁶ Ibíd. p 29

⁶⁷ Ibíd. p 30

⁶⁸ Ibíd. p 30

• **Focalización.** Los diseñadores y ejecutores de los planes y programas del orden nacional y territorial deberán contemplar en el diseño y puesta en marcha de los planes y programas, la aplicación de criterios de entrada, permanencia y egreso de las familias, conforme al Conpes Social 100 de 2006⁶⁹.

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

Las alianzas contribuirán a fortalecer los programas o proyectos en educación, salud y fortalecimiento de la asistencia alimentaria para grupos vulnerables utilizando diversos mecanismos como los bancos de alimentación, bonos alimenticios, comedores populares y similares⁷⁰.

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

Esta estrategia promueve la sensibilización entorno a la inseguridad alimentaria y nutricional, la conformación de redes comunitarias y el ejercicio del control social. Se fomentará la participación ciudadana para la ejecución de la política mediante su vinculación desde la planeación hasta el desarrollo, seguimiento y evaluación de planes y acciones, acorde a lo establecido en el artículo 103 de la Constitución Política de Colombia⁷¹.

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

Actualización y difusión permanente de instrumentos de programación y orientaciones alimentarias y nutricionales, como la tabla de composición de alimentos colombianos, las recomendaciones de energía y nutrientes, y las guías alimentarias para la población colombiana⁷².

• **Seguimiento y Evaluación.** El seguimiento y evaluación se consideran fundamentales para el logro de los objetivos propuestos en la Política de SAN a fin de que aporte elementos para el análisis de la situación a nivel nacional y territorial.

Parte del proceso de apropiación social de la SAN implican el establecimiento y desarrollo de la cultura en favor de la disponibilidad permanente de información acerca del avance de los compromisos sociales, planes, programas y proyectos, de manera que los ciudadanos, los medios de comunicación, la academia, las organizaciones sociales, los tomadores de decisiones etc., puedan participar, analizar y expresarse para que se ajusten a los objetivos acordados. Para tal efecto, es necesario el establecimiento y desarrollo de un sistema de seguimiento, evaluación y control. Es indispensable el fortalecimiento, ampliación, y articulación de los sistemas, estructuras y de las fuentes de información oportunas y veraces, a nivel nacional y territorial, a fin de que orienten los procesos de evaluación y la toma de decisiones de todos los actores relacionados con la SAN⁷³.

Es necesario apoyar el proceso de evaluación con un Observatorio Nacional de SAN independiente de las entidades ejecutoras, que tenga incidencia en la reformulación de la política y en el seguimiento de sus resultados sociales.

⁶⁹ Ibíd. p 31

⁷⁰ Ibíd. p 31

⁷¹ Ibíd. p 31

⁷² Ibíd. p 32

⁷³ Ibíd. p 32

Adicionalmente se establecerán mecanismos de control social, para lo cual se debe contar con un sistema de difusión de sus resultados que permita al Gobierno y a los ciudadanos evaluar el avance en los diferentes ejes de la Política, así como los recursos asignados⁷⁴.

Para esto se debe vincular organizaciones de la sociedad civil en el nivel territorial, medios de comunicación, iglesia, academia, veedurías, grupos o mesas de seguridad alimentaria y nutricional que existen actualmente en algunos departamentos⁷⁵.

IV. Líneas de política

Con el propósito de estructurar las acciones tendientes al logro de la seguridad alimentaria y nutricional, se establecieron 9 líneas de política, que se interrelacionan y complementan entre sí⁷⁶.

• **Estabilidad en el suministro y desarrollo del mercado agroalimentario.** Se orienta a tomar las medidas adecuadas para garantizar la estabilidad en el suministro de alimentos, así como la disponibilidad suficiente y oportuna de los mismos, de forma tal que se contribuya al desempeño eficiente de los mercados agroalimentarios ya la protección de los ingresos de los productores que se vean afectados por las fluctuaciones de los mercados. Para esto, el sector agropecuario contará con instrumentos especiales de apoyo para impulsar la producción competitiva, compensar la pérdida de ingresos de los agroproductores cuando así lo requieran, e incentivar el almacenamiento en periodos de excedentes de producción nacional. Así mismo, para garantizar el abastecimiento nacional se establecerá el mecanismo de contingentes de importación con arancel preferencial, que conduzca a estabilizar el suministro agroalimentario. En lo concerniente a la política comercial internacional del país, en el marco de las negociaciones, se deberán adoptar medidas específicas tendientes, por un lado, a evitar las exportaciones de alimentos que pongan en riesgo la seguridad alimentaria y nutricional del país, y por otro, a garantizar un volumen mínimo de producción nacional destinado a mantener el abastecimiento interno de alimentos, teniendo en cuenta los compromisos previamente adquiridos por Colombia en el ámbito internacional⁷⁷.

Para lo anterior, el MADR y el Departamento Nacional de Planeación (DNP) definirán una serie de criterios técnicos para la selección de un grupo de alimentos de la canasta básica de alimentos, y los procedimientos y condiciones mediante los cuales se aplicarán los instrumentos mencionados. El grupo de alimentos definido deberá otorgar especial atención a los insumos que garanticen la producción y suministro de proteína animal (como embriones, entre otros) para consumo nacional⁷⁸.

En relación con la estabilidad en la oferta de alimentos y el desarrollo del mercado agroalimentario, el MADR continuará apoyando a las Superintendencia de Industria y Comercio (SIC) para que se lleve a cabo los procesos de investigación y tome las medidas correspondientes, cuando se determine que existen fallas en el funcionamiento de los mercados agroalimentarios, especialmente si se está lesionando al consumidor final. De igual manera, MADR apoyará a la SIC en estos mismos procesos para el mercado de insumos agropecuarios, buscando así regular los costos de producción, de forma tal que se favorezca la producción eficiente y la reducción de los precios de los alimentos, especialmente los de la canasta básica⁷⁹.

Por su parte, las entidades territoriales contribuirán al mejoramiento de los sistemas de comercialización de los pequeños y medianos productores. Para esto, con el apoyo del Gobierno Nacional, se implementarán instrumentos que faciliten el acceso a sistemas de información veraz y oportuna, y a tecnologías que les permitan mejorar su eficiencia productiva y una mejor integración entre los diferentes agentes de las cadenas, de forma tal que se promueva la comercialización de alimentos en condiciones favorables y la reducción los

⁷⁴ Ibíd. p 32

⁷⁵ Ibíd. p 33

⁷⁶ Ibíd. p 33

⁷⁷ Ibíd. p 33

⁷⁸ Ibíd. p 34

⁷⁹ Ibíd. p 34

márgenes de intermediación entre los pequeños y los comercializadores. Así mismo, las entidades territoriales fomentarán la creación de redes de seguridad alimentaria y nutricional, con el fin de incidir en el acceso y en los precios de los alimentos. Para esto, es preciso crear sistemas de abastecimiento que encadenen la producción con la demanda. De igual manera, las redes deberán tener en cuenta los programas de alimentación y nutrición que ofrezca el Estado⁸⁰.

• **Impulso a las formas asociativas y empresariales para la generación de empleo e ingresos que contribuyan a la disponibilidad y acceso a los alimentos.** Se orienta a impulsar la asociación de pequeños y medianos productores con una visión productiva y social, facilitando su integración vertical y fomentando la especialización de la producción competitiva que genere empleo e ingresos estables y de calidad, en consideración a las características socio-culturales de los productores. Esto se dará mediante la articulación de políticas y acciones institucionales, y la integración de los diferentes instrumentos de las políticas de fomento de la producción agroalimentaria, y la promoción y fortalecimiento de las acciones de las entidades territoriales y sus comunidades⁸¹.

Mejoramiento de la capacidad para acceder a los factores productivos a la población vulnerable. Busca facilitar a la población con mayor vulnerabilidad el acceso a los factores productivos requeridos para vincularlos a actividades económicas locales. Para esto es indispensable la articulación de las acciones institucionales y la integración de los diferentes instrumentos de la política nacional de fomento de la producción agropecuaria y no agropecuaria, de forma tal que promueva y fortalezca las acciones de las entidades territoriales y sus comunidades.

Se definen como factores productivos: capital (recursos naturales -tierra, agua- y recursos financieros), trabajo (mano de obra) y conocimiento (capacitación y asistencia técnica)⁸².

Garantía de Acceso a los Alimentos. Se encamina a la protección de la canasta básica, mediante la creación de las condiciones para que exista una libre competencia (sana y justa), la adopción de medidas que disminuyan el efecto de los impuestos indirectos y otras contribuciones sobre los precios de los alimentos, y la implementación de sistemas de información y orientación al consumidor sobre composición óptima de la dieta al menor costo⁸³.

De otra parte, promueve el fortalecimiento y adecuación de los programas de asistencia alimentaria mediante la vinculación de estos a minicadenas de abastecimiento de alimentos, mayor articulación de las ofertas nacionales con las iniciativas de los entes territoriales, del sector privado y de las comunidades, conformación de bancos territoriales de alimentos, producción para el autoconsumo y acciones de responsabilidad social. Se diseñarán alternativas que involucren a las comunidades a partir de sus capacidades, potencialidades y necesidades, para dejar capacidad instalada en las entidades territoriales y dar sostenibilidad a las acciones adelantadas⁸⁴.

Será prioritario que el Gobierno Nacional diseñe mecanismos de orden económico y social que funcionen como apoyos o ayudas, permitiendo mitigar y superar los efectos negativos que generen las distorsiones graves de los mercados sobre los precios de los alimentos. Particularmente, estos mecanismos deben operar cuando existan restricciones graves al acceso de los alimentos de la canasta básica, como consecuencia de eventos como los desastres naturales o antrópicos, el impacto de las condiciones climáticas u otros relacionados con altas volatilidades en los mercados de los alimentos⁸⁵.

⁸⁰ Ibíd. p 34

⁸¹ Ibíd. p 35

⁸² Ibíd. p 35

⁸³ Ibíd. p 35

⁸⁴ Ibíd. p 36

⁸⁵ Ibíd. p 36

Promoción y protección de la salud y la nutrición, y fomento de estilos de vida saludable.

Se articulará la seguridad alimentaria y nutricional como componente del Sistema de Protección Social, y con las acciones prioritarias en salud pública que buscan mejorar la situación nutricional de la población, especialmente de los grupos más vulnerables, como los niños y niñas (primera infancia, infancia y adolescencia), mujeres gestantes, madres en lactancia, adultos mayores, desplazados y grupos étnicos⁸⁶.

Se gestionará la ampliación de cobertura y calidad de los servicios de promoción, prevención y atención en salud, con el fin de contribuir a la seguridad alimentaria y nutricional de la población, especialmente en lo que respecta al mejor aprovechamiento de los alimentos.

Se articularán los programas de seguridad alimentaria y nutricional con otras acciones prioritarias en salud pública, como salud sexual y reproductiva, promoción de estilos de vida saludables, prevención y control de enfermedades crónicas no transmisibles, reducción de enfermedades infecciosas inmuno-prevenibles prevalentes de la infancia. Se promoverá la articulación de la Política de Seguridad Alimentaria y Nutricional con las políticas de primera infancia, salud mental, en plan de infancia y adolescencia, entre otros⁸⁷.

Se realizará seguimiento y evaluación de las estrategias para prevenir y controlar las deficiencias de micronutrientes (suplementación, fortificación, educación para diversificación de la dieta); teniendo en cuenta los resultados de estudios e investigaciones, se revisará la necesidad, la posibilidad y la pertinencia de ampliar o modificar las estrategias de los programas existentes. Así mismo, se fortalecerá el sistema de garantía de la calidad de los alimentos fortificados con micronutrientes⁸⁸.

Se fortalecerán y crearán nuevos Centros de Recuperación Nutricional, como una estrategia de choque y de impacto en los departamentos que por su situación lo ameriten. El Ministerio de la Protección Social y el ICBF expedirán los lineamientos para el funcionamiento de los mismos.

Se adelantarán acciones de promoción, protección y apoyo a la práctica de la lactancia materna exclusiva durante los 6 primeros meses de vida y con alimentación complementaria adecuada hasta los 2 años de edad, así como la protección y fomento de estilos de vida saludables, mediante acciones de educación alimentaria y nutricional para motivar a las personas a elegir los alimentos más apropiados de su dieta a fin de que reduzcan las enfermedades relacionadas con la alimentación y potencien factores protectores que inciden en su estado nutricional⁸⁹.

Se fomentará la práctica de actividad física en los distintos ámbitos (educativo, laboral, familiar, comunitario), como una forma de mantener la salud y de mejorar la calidad de vida.

Finalmente se continuará promoviendo el programa de “Lavado de Manos” del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, el cual tiene como objetivo implementar una campaña para la promoción del hábito de lavado de manos⁹⁰.

Mejoramiento de los servicios públicos, saneamiento ambiental y entornos saludables.

Esta Política se desarrollará en armonía y coordinación con los programas del Viceministerio de Agua y Saneamiento: (i) Planes Departamentales de Agua y Saneamiento y (ii) Saneamiento para Asentamientos en el marco del programa de Mejoramiento Integral de Barrios, con el fin de contribuir a mejorar las condiciones de salud y saneamiento básico, que permitan el aprovechamiento biológico de los alimentos y un adecuado estado nutricional de las personas, en especial de la primera infancia⁹¹.

⁸⁶ Ibíd. p 36

⁸⁷ Ibíd. p 37

⁸⁸ Ibíd. p 37

⁸⁹ Ibíd. p 37

⁹⁰ Ibíd. p 37

⁹¹ Ibíd. p 38

Igualmente, buscará el mejoramiento de los entornos o ambientes físicos y sociales con el fin de hacerlos más sanos y amigables al ser humano para que propicien y protejan la seguridad alimentaria y nutricional, con la implementación y fortalecimiento de estrategias como escuelas, viviendas y municipios saludables, saneamiento básico de viviendas, espacios libres de humo, entre otras⁹².

Aseguramiento de la calidad e inocuidad de los alimentos. Se continuará con la implementación de la Política Nacional de Sanidad Agropecuaria e Inocuidad de Alimentos, la cual tiene un carácter integral y cubre todos los alimentos, tanto en fresco como procesados, definida mediante los Conpes 3375 y 3376 de 2005, y 3458 y 3468 de 2007, y las demás determinaciones que establezcan las autoridades nacionales y territoriales competentes.

Se fortalecerán los sistemas de vigilancia y control sanitario y de vigilancia epidemiológica, en coordinación con todos los entes responsables. Se fomentará el control social, fortaleciendo las ligas de consumidores y las veedurías ciudadanas.

Se crearán las condiciones para una adecuada información y orientación a los consumidores, que les permita tomar las mejores decisiones de compra y consumo de productos alimentarios. Exigencia de etiquetado y publicidad que proporcione a los consumidores información esencial y precisa para elegir con conocimiento de causa⁹³.

Desarrollo científico y tecnológico de los ejes de la seguridad alimentaria y nutricional. Se definirán las prioridades de investigación en los 5 ejes de la seguridad alimentaria y nutricional, que permitan conocer la situación de la misma en aspectos generales y/o específicos, orienten su abordaje, permitan el seguimiento y la evaluación y la implementación de nuevas tecnologías. Las prioridades en investigación serán definidas por las entidades competentes en cada uno de los ejes de la política conjuntamente con la Comisión Intersectorial de Seguridad Alimentaria y Nutricional, y se contará para tal fin con el apoyo de Colciencias⁹⁴.

Desarrollo de las capacidades, potencialidades y competencias humanas. Dirigida a la promoción y desarrollo de las capacidades y potencialidades de la población, bien como agentes externos, integrantes de las cadenas agroalimentarias o como integrantes de grupos sociales que apoyan o se benefician de la política.

Busca el fomento de programas de formación en diferentes áreas de la seguridad alimentaria y nutricional que incrementen y/o cualifiquen el nivel de conocimiento de los profesionales y de la comunidad en general en distintas áreas y favorezcan el desarrollo de propuestas acordes con los avances y la problemática del país, involucrando a las entidades competentes. Incorpora componentes de educación nutricional y formación de capital social y humano en los programas de dotación de activos para la población en condición de vulnerabilidad, intercambio de experiencias, fomento de la seguridad alimentaria y nutricional en la educación formal e informal, entre otras⁹⁵.

V. Estructura institucional.

Dada la magnitud y el alcance de esta Política, se contará con una Comisión Intersectorial de Seguridad Alimentaria y Nutricional (CISAN), en la que será necesaria la participación y el compromiso de todas las entidades que de una u otra manera están involucradas en el logro de la seguridad alimentaria y nutricional. El objeto de esta Comisión es dirigir y coordinar la Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional, y servir como instancia de concertación entre los diferentes agentes de la misma, de armonización de políticas entre los

⁹² Ibíd. p 38

⁹³ Ibíd. p 38

⁹⁴ Ibíd. p 39

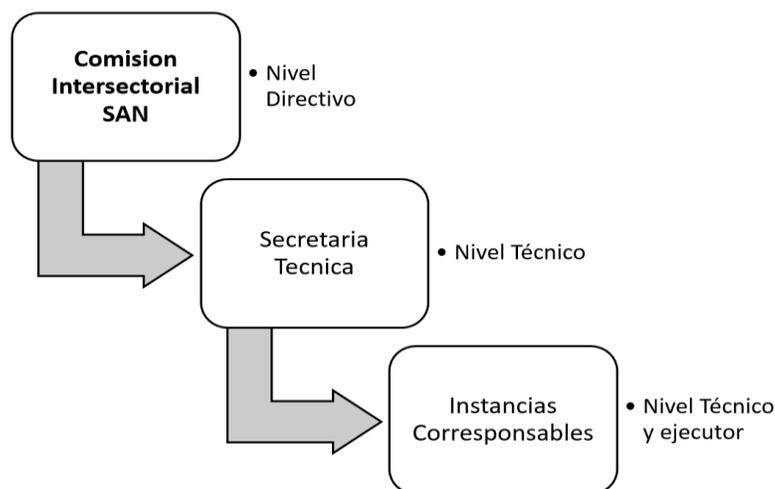
⁹⁵ Ibíd. p 39

diferentes sectores involucrados y de seguimiento a las decisiones tomadas en el marco de la Política de SAN⁹⁶.

La CISAN estará conformada por los Ministerios de la Protección Social, Agricultura y Desarrollo Rural, Comercio, Industria y Turismo, Educación Nacional, Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, el Departamento Nacional de Planeación, la Agencia Presidencial para la Acción Social y el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar. Los Ministros y Directores solo podrán delegar su participación en los Viceministros o Subdirectores según corresponda⁹⁷.

La Comisión contará con el apoyo de una Secretaría Técnica, la cual será definida anualmente. Esta secretaría será la encargada de articular las iniciativas y acciones técnicas y políticas que surjan en la Comisión, las que surjan entre este y las entidades corresponsables y asesoras (en doble vía), y de brindar apoyo a las entidades territoriales⁹⁸.

La Comisión estará presidida de manera rotativa por el Ministerio de la Protección Social y el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. La Comisión deberá reunirse dentro de los dos meses siguientes a la expedición de este documento Conpes Social para definir su propio reglamento interno, en el que como mínimo se deberá determinar la presidencia, la secretaría técnica y los equipos técnicos funcionales intersectoriales. La Comisión podrá invitar a otros Ministerios o actores para que hagan parte de ella, si así lo considera pertinente. Su estructura funcional será:



FUENTE: PNSAN

La Comisión establecerá los mecanismos e instrumentos de seguimiento, evaluación e intercambio de experiencias sobre SAN, la cual contará con un Observatorio de Seguridad Alimentaria y Nutricional que propiciará la unificación de criterios de medición y la estandarización de indicadores en los ámbitos local, regional y nacional.⁹⁹

⁹⁶ Ibíd. p 40

⁹⁷ Ibíd. p 40

⁹⁸ Ibíd. p 40

⁹⁹ Documento CONPES 113 2008. Departamento Nacional de Planeación DNP. Consultado 15-08-16.

Disponible en <http://www.orasconhu.org/sites/default/files/files/Conpes%20113%202008%20PSAN.pdf>

3. CARACTERIZACION DE LOS PLANES DE DESARROLLO

3.1 ANTERIORES PROGRAMAS DE DESARROLLO RURAL

El estado de la agricultura en Colombia ha tenido un papel relevante para todos los gobiernos de turno, no sólo por la gran proporción de población rural en el país, sino también por lo que implica para la subsistencia de toda la población. A continuación, se presentarán los principales programas de desarrollo rural desde el año de 1974, durante el mandato del presidente Alfonso López (1974-1978) y donde se generó un primer programa a escala integrada para el desarrollo del agro colombiano como recomendación de la FAO.

3.1.2 Programa de Desarrollo Rural Integrado (DRI I) 1974-1978. La primera fase del programa de Desarrollo Rural Integrado, se implementa en el mandato del presidente Alfonso López, periodo 1974-1978, y se articuló en conjunto al Plan Nacional de Alimentación y Nutrición, frente a la necesidad de la sociedad, en la época se resaltan las altas inflaciones, por lo cual se buscó con este plan de desarrollo rural el aumentar la producción nacional con el fin de disminuir el nivel de precios de los alimentos en Colombia. Se distingue igualmente el problema en el mercado nacional, el cual por condiciones de bajos niveles salariales y su concentración, lo que generó una estrechez de mercado con lo que se dificultaba un proceso de desarrollo agrario.

Como antecedentes o bases de experiencia, el gobierno de turno toma:

- El Programa de Asentamientos Campesinos del INCORA, el cual tuvo la intención de resolver el problema de la producción campesina por medio de la organización de tierras.
- Los Proyectos de Desarrollo Rural del ICA, el cual dio las pautas en materia de créditos y de la asistencia técnica.
- Las Concentraciones de Desarrollo Rural, como eje principal la educación y salud, se formuló con el fin de mejorar las condiciones de las comunidades campesinas.

Con el fin de lograr el desarrollo del agro colombiano, el DRI estableció variables significativas de desarrollo los factores de producción o que simplemente tienen inferencia en la producción, como lo es el crédito, tecnología y trabajo, o que igualmente implican cambios favorables en la fuerza de trabajo como lo es la educación y salud. Para este fin el DRI se adelantó en las regiones donde se esperó que fuese más susceptible incrementar la producción, por lo tanto, se tomaron 5 áreas las cuales a su vez incluían unos llamados distritos:

Figura 2: Regiones de ejecución DRI. Colombia 1974-1978



Fuente: Planes de desarrollo anteriores Departamento Nacional de Planeación. Consultado 20-06-2015. Disponible en <https://www.dnp.gov.co/Plan-Nacional-de-Desarrollo/Paginas/Planes-de-Desarrollo-anteriores.aspx>

Un aspecto relevante dentro del DRI, es la racionalización de los recursos públicos propuestos por el gobierno, con lo cual se buscaba disminuir el Gasto Público y maximizar los efectos positivos buscados en la producción campesina, para explicar esta racionalización, el gobierno expuso tres puntos: Unificar las acciones de las entidades nacionales y regionales, que hayan venido adelantando programas en el sector rural, para evitar la duplicación de labores; coordinar la construcción de la estructura física con forme el mismo desarrollo del programa lo valla necesitando, con el fin de no excederse en infraestructura que no se use a lo largo del tiempo; los programas sociales se generaron en zonas donde su densidad de población era alta, con el fin de asegurarse que el máximo de la infraestructura fue usado.

3.1.3 Programa de Desarrollo Rural Integrado (DRI II) 1978-1982. Durante el mandato del presidente Julio César Turbay se implementó la segunda fase del DRI, esto por los resultados en su primera aplicación, se continuo entonces con la población objetivo productora campesina, la cual constaba de predios no mayores a 20 hectáreas y que por lo tanto representaba aproximadamente el 82% del territorio destinado a la producción de productos agrícolas. Se reafirmaron sus objetivos principales contenidos en dos estrategias; en el ámbito económico se centró en el aumento de la producción de productos agrícolas, con el fin de estabilizar y progresivamente disminuir el precio de los alimentos de consumo masivo; en el ámbito social con el aumento en los servicios públicos en las zonas productoras de bienes agrícolas con el fin de incrementar la calidad de vida de los productores y mejorar sus ingresos.

3.1.3.1 Objetivos específicos. Incrementar la producción del agro colombiano, especialmente los productos que se determinen como de consumo masivo por parte de la población nacional, esto por medio de las ganancias de las zonas en explotación.

- Incrementar el ingreso de los pequeños productores.
- Impulsar la creación de nuevos empleos dentro del subsector de la economía campesina.
- Mediante un incremento en estado de las infraestructuras viales, facilitar el acceso a los mercados de productos y servicios con el fin de desarrollar el estado de productividad del sector.
- Mediante inversión social en forma de prestación de servicios básicos de salud, educación, nutrición, vivienda y suministro de agua potable, se busca un incremento en la calidad de vida de la población campesina.
- Impulsar la participación y organización de las comunidades campesinas en forma de comités a nivel veredal y municipal.

3.1.3.2 Cobertura. Dentro de la etapa dos del DRI, el estado Colombia busco la ampliación del territorio de ejecución, con lo cual se busca incrementar los departamentos donde tiene presencia este programa de desarrollo, los nuevos territorios donde se aplicará el DRI están Huila, Tolima, Caldas, Meta, Norte de Santander, Cesar, Bolívar, Magdalena, Atlántico, con lo que la cobertura del programa llegaría a 18 departamentos y un total de 435 municipios.

3.1.4 Plan Agrícola Nacional (DRI-PAN) 1982-1986. Dentro de las políticas encaminadas a la modernización y aumento en la productividad del sector agrario durante el mandato de Belisario Betancourt, se generaron dos dimensiones de priorización; las inmediatas denominadas de corto plazo, mediante la reducción de los costos de los insumos y la transferencia de tecnologías, esta última en sectores donde la demanda de conocimientos sea la adecuada, se busca el inminente aumento en la producción y la productividad; por otro lado las denominadas de largo plazo como medidas para apoyar las ya aplicadas medidas de reducción de costos y de transferencia de tecnologías, se acompañará de políticas enfocadas a la expansión de las áreas de producción, teniendo en cuenta los impactos medioambientales que este aumento pudiese generar.

Como aspectos específicos para desarrollar los objetivos mencionados, se formulan las siguientes líneas de acción dentro del marco general del plan agrario nacional:

- Investigación y transferencia tecnológica: se determina como principal causa del retraso tecnológico en la producción agrícola colombiana, a la baja inversión por parte del Estado, lo que llevó a la institución encargada del desarrollo tecnológico en el agro ICA, a un estancamiento, por lo tanto una de las principales medidas del gobierno, se centró en la reactivación de flujos de inversión hacia esta institución el cual se acercara al nivel dado durante el año de 1970, la proyección del gobierno se fijó en el de 0.5 % del PIB. Paralelamente se enfoca la inversión en materia de desarrollo productivo agrícola en dos sentidos, tanto para la producción destinada al mercado interno, como la producción de productos de exportación y materia prima. Dentro de la producción destinada a la demanda interna, las inversiones serán públicas y generadas por créditos a largo plazo por parte del ICA y COLCIENCIAS, especialmente a la producción de alimentos contenidos en la canasta básica. El segundo sentido el cual está enfocado a la producción de materia prima y productos de exportación, será financiado por parte del sector privado y por PROEXPO.

Como herramienta que asegure la eficacia de estos planes de desarrollo tecnológico se el gobierno, tomó la decisión de modificar la estructura del ICA, con el fin delegarle específicamente labores enfocadas al incentivo y transferencia de tecnología para la producción agrícola, por lo tanto, se le delegaran las labores de control y normalización a otras entidades.

- Adecuación de tierras: la principal problemática que enfrenta la producción agrícola frente al factor de la tierra, son las condiciones que componen la mayoría del territorio cultivable, como lo son las sequias, inundaciones e inestabilidad, lo que se traduce en una baja productividad, a lo cual la propuesta de adecuación de tierras se compone de programas de irrigación, drenaje y control de inundaciones. Acompañado de la incorporación de nuevas

tierras las cuales posean un potencial productivo, con el fin de aumentar la producción agrícola nacional.

Para esta tarea el gobierno dividirá en dos fases la adecuación de tierras, la primera constara con el apoyo del banco mundial, ayuda que se destinara al desarrollo de las obras que se encuentran inconclusas o estancadas por el HIMAT, con esta primera fase se busca generar plena producción a 73.400 hectáreas repartidas en distintos departamentos. La fase dos costas de diferentes proyectos de adecuaciones, los cuales se encuentran con sus estudios de factibilidad terminados, un gasto aproximado para el desarrollo de estos proyectos es de 14.000 millones de pesos.

Este proceso de adecuación de tierras estará acompañado por el proceso de recolección de información de los recursos hídricos del país, se impulsará la ampliación de la red meteorológica del HIMAT, y sus correspondientes canales de trasmisión de información.

- Políticas de insumos: uno de los factores más influyentes dentro de la baja productividad del agro colombiano es explicado por los altos costos en los insumos y maquinaria destinada a la producción agrícola, por lo tanto, se hace de carácter prioritario en generar unas mejores condiciones frente a insumos más económicos y de buena calidad, semillas mejoradas, agroquímicos, maquinaria y bioquímicos.

Como es sabido una buena parte de estos insumos y maquinaria agrícolas, son importados, el gobierno mantendrá lo más bajo posible el nivel de aranceles, sin que genere implicaciones nocivas para la producción nacional de insumos o maquinarias, con este fin se modificará la estructura arancelaria y se fijará con COLPUERTOS las tarifas a imponer. Así mismo los aranceles que se paguen y que tengan el destino a PROEXPO y Fondo Nacional del Café serán devueltos en forma de subsidios o simplemente se eliminarán.

Finalmente se demostró la relación que existe entre la creación de empresas de servicios comerciales y la utilización de insumos y maquinarias, por lo tanto una forma de asegurar una buena distribución es el apoyar e incentivar la creación de estas empresas comerciales, y adicionalmente generar un estado de apoyo a las nuevas prácticas de producción, las cuales por riesgo, precio o desconocimiento, son rechazadas por la demanda de los productores agrícolas, un ejemplo de esta problemática se encuentra con la producción nacional de semillas mejoradas, las cuales deben contar con un apoyo especial del gobierno.

3.1.5 Línea Especial DRI-PAN. Como línea fundamental del plan nacional agrícola, se constituye por el DRI-PAN, su importancia radica en que su objetivo se enfoca en los campesinos donde su explotación no supere las 20 hectáreas además el total de sus ingresos deriven al menos del 70% de la actividad agrícola, y que se enfoquen en los productos de consumo nacional.

El programa mantendrá presencia en los departamentos de la fase 1 (Nariño, Cauca, Cundinamarca, Boyacá, Santander, Antioquia, Córdoba y sucre), esto por su alta proporción de población rural, adicionalmente, para esta fase se

adicionarán los departamentos de Atlántico, Bolívar, Magdalena, Norte de Santander, Huila, Meta y Caldas.

Una constante de la población rural en estos departamentos, por el tamaño de su unidad productiva son las siguientes problemáticas determinadas por el subprograma de comercialización:

- Baja capacidad de negociación en el mercado.
- Altos costos (transporte, insumos).
- Pequeños volúmenes.
- Alta perecibilidad de sus productos.
- Falta de capital de trabajo.
- Canales ineficientes.

Esta condición del pequeño productor agrícola se buscó combatir mediante la promoción, organización y consolidación de cooperativas rurales, y serán apoyadas con asistencia técnica, capacitación, información de mercados y crédito, además de políticas enfocadas al mejoramiento del capital humano en estas regiones, esto mediante modificaciones en la educación rural, donde se haga un enfoque productivo mediante la práctica, lo cual será obligación del ICA y con apoyo del SENA.

3.2. PROGRAMA AGRO INGRESO SEGURO (AIS)

“Destinado a proteger los ingresos de los productores que lo requieran, ante las distorsiones derivadas del mercado externo y a mejorar la competitividad de todo el sector agropecuario nacional, con ocasión de la internacionalización de la economía colombiana.¹⁰⁰”

A razón de los varios tratados de comercio bilateral adquiridos por Colombia, y con el fin de asegurar que los efectos negativos a causa de estas aperturas comerciales, el gobierno de turno generó un plan con el fin de asegurar unos niveles estables y adecuados para los pequeños campesinos, esto mediante medidas intersectoriales y multiinstitucionales, con lo que el desarrollo del programa tenía como fin:

- Mejorar la competitividad y proteger los ingresos de los pequeños productores.
- Disminuir los costos de producción en el sector agropecuario colombiano.
- Impulsar la innovación, investigación y la transferencia de tecnología.
- Impulsar y mejorar el Sistema de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias (SMSF).
- Apertura de nuevos mercados internacionales.

¹⁰⁰ Congreso de la Republica. Ley 1133 De 2007. ICA. Diario Oficial. Consultado el 20-10-15. Disponible en: <http://www.ica.gov.co/getattachment/235a5c55-4109-4612-9145-ff54fa9bfe5d/2007L1133.aspx>

- Fortalecer el financiamiento en el sector agropecuario.

Con el fin de lograr estas metas, el programa se dividió en dos componentes o estrategias: Apoyo a la Competitividad (APC) y Apoyo Económicos Sectoriales (AES), esto comprendido por la ley 1133 de 2007 con la cual fue creado el programa.

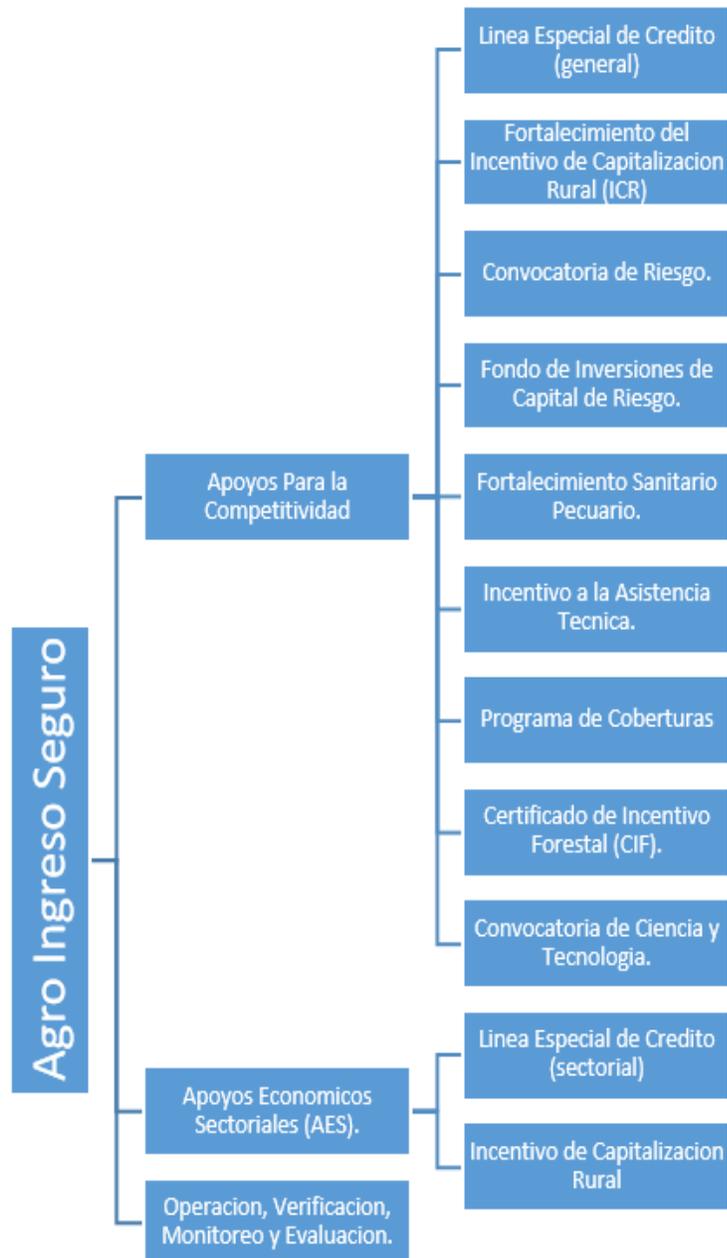
3.2.1 Descripción general del programa Agro Ingreso Seguro (AIS). Objetivo general del proyecto: su principal intención era el de mejorar la competitividad del sector agropecuario, y mejorar las condiciones de la población rural en Colombia, protegiendo y fortaleciendo los ingresos de esta población. Mediante la aplicación de diferentes medidas intersectoriales y que comprenden una sinergia de diferentes instituciones de orden nacional, departamental y municipal. Como principal ente ejecutor de las líneas de crédito es Finagro, en cumplimiento de la ley 1133 de 2007, mediante la creación de incentivos e instrumentos de fomento productivo en el sector agropecuario. Los dos componentes por los cuales el programa busca realizar su objetivo se describen de forma general.

3.2.1.1 Apoyos Para la Competitividad. Estas medidas buscaban principalmente la preparación de la producción nacional a una mayor exposición a los cambios en el mercado, resultado de los diferentes tratados de libre comercio firmados y en negociación por parte del gobierno nacional.

3.2.1.2 Apoyos Económicos Sectoriales. Con estas medidas se buscaba proteger los ingresos de los productores durante el proceso de transición, por lo tanto, se enfocó en la productividad y competitividad.

3.2.2. Componentes del programa Agro Ingreso Seguro:

Figura 3: Líneas de crédito Programa Agro Ingreso Seguro. 2007



Fuente: Los grandes proyectos de inversión del estado comunitario 2008. Departamento Nacional de Planeación. Consultado el 14-10-2015. Disponible en https://spi.dnp.gov.co/App_Themes/SeguimientoProyectos/ResumenEjecutivo/0024003569999.pdf

3.2.3. Apoyos Para La Competitividad (APC). Dentro división del programa de Agro Ingreso Seguro el primer gran grupo de tipos de crédito, encontramos los Apoyos Para la Competitividad (APC), el cual se compone de los siguientes instrumentos los cuales han sido formulados por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural con el fin de blindar el ingreso y la condición a efectos negativos por parte de la internalización de la economía.

3.2.3.1 Línea Especial de Crédito. El cual se especializó en cultivos donde su rendimiento fuera de mediano y tardío en relación al tiempo donde la inversión se destine a financiar la siembra y mantenimiento de esta clase de cultivos, este instrumento tuvo como finalidad el financiar el diferencial entre la tasa de interés de un crédito ordinario y uno ofrecido dentro del programa de Agro Ingreso Seguro, y se implementó para pequeños productores a DTF menos dos puntos y con plazo máximo a 15 años y máximo 3 años de gracia, para los grandes productores y funciona igualmente DTF menos 2 puntos. Este crédito se podía tramitar a través de cualquier intermediario financiero (bancos, compañías de financiación, cooperativas financieras), para poder aspirar a recibir este crédito, el productor debía presentar en forma de proyecto la finalidad de los recursos, además de integrar la presentación de los beneficios que se deseaba obtener.

3.2.3.2 Fortalecimiento del incentivo a la capitalización rural. (ICR). Este instrumento se realizó mediante FINAGRO, el cual fue el responsable de la entrega de este incentivo a productores que invirtieron en proyectos nuevos y que tenían alguna tenencia de tierra (dueños o arrendatarios), para los pequeños productores esta ayuda representó el 40% del crédito que hubiesen adquirido con el fin de invertir en mejoras productivas (mejoramiento de tierras, maquinaria, adecuación de tierras con el fin de mitigar riesgos), para los medianos y grandes productores este incentivo tuvo como máximo un 20% de la inversión. Para los productores medianos y grandes que como producto de sus terrenos cultivaron arroz, cebada, maíz, sorgo, soya y trigo, y que igualmente poseían proyectos de mejoramiento de la producción y aumento de la competitividad, este incentivo aumento hasta máximo un 30% de su inversión.

3.2.3.3 Convocatorias de Riesgo y Adecuación de Tierras. Como propósito principal del programa Agro Ingreso Seguro es aumentar la productividad y competitividad del sector agropecuario del país, de ahí la importancia del estado en cuanto a riego y drenaje, por lo tanto, en este instrumento el programa abrió la primera convocatoria de riego predial (suministro y manejo de recurso hídrico) y proyectos de construcción y/o rehabilitación de distritos de riego. Proyectos con un tiempo no mayor a 12 meses. Con el fin de aumentar el impacto y la ejecución en este instrumento de crédito, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural se asociará con el INCODER para el aporte de recursos. Se proyecta una segunda

convocatoria financiada con vigencias futuras, destinada igualmente a proyectos de riego predial y proyectos de construcción y/o rehabilitación de distritos de riego. Las dos convocatorias tendrán igualmente el criterio de selección frente a la cantidad de familias beneficiadas, hectáreas y productos los cuales se beneficiarán.

3.2.3.4 Fondo de Inversiones de Capital de Riesgo. Con el fin de financiar proyectos productivos en zonas del país donde la ocurrencia de inversión privada es limitada, el gobierno nacional mediante la ley 1133 de 2007 y por medio del decreto 2594 de 2007 de crea FINCAR¹⁰¹ el cual estará bajo supervisión de FINAGRO. Dentro de los proyectos a financiar aparte de los agroindustriales también se apoyarán los destinados a la reforestación.

3.2.3.5 Fortalecimiento del Sistema Sanitario Pecuario. Con el fin de establecer un proceso claro y seguro la trazabilidad en el mercado de ganado bovino y sus derivados, el propósito es crear entonces el Sistema de Identificación del Ganado Bovino (SINIGAN) el cual acompañara la cadena productiva hasta su llegada hasta el consumidor final. Acompañando este sistema de información, el Ministerio de Agricultura en conjunto al ICA establecerán y destinarán recursos con el fin de establecer parámetros y modernizar las condiciones en el sector para la detección y atención a las enfermedades y/o condiciones que puedan conllevar a un deterioro en la producción, esto mediante la inversión en laboratorios, canales de información, desarrollo de técnicas de diagnóstico y con el aumento de la vigilancia sanitaria.

3.2.3.6 Incentivo a la Asistencia Técnica (IAT). Este incentivo busca aumentar la asistencia técnica en la actividad agrícola, pecuaria, acuícola y/o forestal, mediante una financiación de hasta el 80% de los gastos totales en los cuales incurra el productor, por concepto de asistencia técnica con el fin de modernizar la producción. Con el fin de recibir este incentivo, los productores interesados deben poseer como máximo la suma de 1.756 SMLMV, de forma individual o colectiva. Este incentivo no se entregará de manera monetaria, por el contrario, se reconocerá mediante un abono a capital al saldo del crédito que el producto posea, y que se halla destinado a la inversión en asistencia técnica. La asistencia debe ser de nivel integral y articulado, por ejemplo, en diseño e implementación de planes y mecanismos para el manejo sanitario y fitosanitario.

3.2.3.7 Programa de Coberturas. Este programa se divide en tres diferentes objetivos enfocados a la cobertura de los productores frente al mercado internacional:

- Promover en los productores agrícolas, la concepción de los riesgos que puedan generarse a causa de las perturbaciones en el mercado internacional

¹⁰¹ Fondo de Inversiones de Capital de Riesgo.

de productos agrícolas, esto con el fin de disminuir los efectos negativos que podrían acarrear los productores nacionales.

- Reducir la incertidumbre de los productores agrícolas, mediante el incentivo y la facilitación de herramientas eficientes que minimicen los efectos negativos de la tasa de cambio y los precios internacionales.
- Asegurar un nivel en los ingresos de los productores agrícolas nacionales positivo, como efecto de las coberturas generadas desde el gobierno, y destinadas a los productores nacionales que puedan salir perjudicados por efectos endógenos de los mercados internacionales. Para este fin el gobierno generó unas coberturas a dos grandes tipos de productos agrícolas, el primero son los productos de nominados de alta capacidad de exportación¹⁰², y los productos de competencia directa con las importaciones, los cuales son el maíz, el sorgo y la soya. La cobertura máxima a los cuales pueden aspirar estos productores es de cien pesos por dólar cubierto y su monto máximo en ventas, total es de un millón de dólares por productor.

3.2.3.8 Certificado de Incentivo Forestal (CIF). Este incentivo se destina a productores agrícolas, los cuales dentro de sus proyectos productivos incluyan actividades de siembra y reforestación, de especies maderables. Este incentivo reconocerá máximo el 75% de los costos de establecimiento de la reforestación de especies nativas y 50% si son especies introducidas, además cubrirá el 50 % de los costos de mantenimiento sin importar la especie con la cual se esté reforestando.

3.2.3.9 Convocatoria de Ciencia y Tecnología. En base a la política sectorial de tecnificación del agro colombiano del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, en este incentivo se busca generar mediante unas convocatorias regionales, financiar proyectos investigación y desarrollo de técnicas de procesos de producción que busquen cumplir con los estándares sanitarios internacionales, así que se buscara a nivel nacional el fortalecimiento del Sistema de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias. Estos proyectos deben ser propuestos por las cadenas productivas y estarán bajo constante seguimiento, con el fin de asegurar su efectividad.

¹⁰² Productos o sectores de alto potencial exportador: azúcar, banano, cacao, camarón, carne de bovino, flores y follaje, frutas, hortalizas, leche y sus derivados, palma africana, plátano, tabaco y tilapia.

3.2.4 Apoyos económicos sectoriales (AES). Mediante este componente el gobierno nacional busco proteger los ingresos de los productores, que se pudieron ver afectados por la firma del tratado de libre comercio (TLC) con E.E.U.U., de carácter transitorio y decreciente. Además de potestad por parte del gobierno para elegir cuantía y a quienes estará destinado este beneficio, igualmente las condiciones que se exigían a los aspirantes podían ser diferentes, esto a libre disposición del gobierno nacional. Estos apoyos se dividen en dos incentivos (sectoriales).

3.2.4.1 Línea Especial de Crédito (sectorial). Este incentivo se enfocó en apoyar sectores específicos, mediante la financiación del diferencial entre un crédito ordinario y un crédito obtenido mediante el programa Agro Ingreso Seguro. Estas inversiones deben estar centradas en el desarrollo y mejoramiento de la productividad. Los sectores específicos son: arroz, maíz, sorgo, soya, trigo, cebada y frijol.

3.2.4.2 Incentivo a la Capitalización Rural (ICR sectorial). Al igual que el incentivo de capitalización rural, se enfoca en el incentivo de nuevos proyectos productivos que tengan el objeto de modernizar el proceso productivo, esta línea sectorial se especializa en los productores de arroz, maíz, sorgo, soya, trigo, cebada y/o frijol. Y su materialización se hace mediante un abono a capital del crédito que el productor contraiga con alguna entidad financiera, para medianos y grandes productores este abono no podrá ser mayor al 30% del crédito.

3.3 MODIFICACIÓN Y SURGIMIENTO DEL PROGRAMA DE DESARROLLO RURAL CON EQUIDAD (DRE)

Luego de la crisis en la cual entró el programa de Desarrollo Rural Agro Ingreso Seguro (AIS), por cuestiones de la destinación de algunos recursos, el gobierno nacional junto al MADR tomo la decisión de modificar algunos aspectos del programa y renombrarlo como el programa de Desarrollo Rural con Equidad (DRE). Este renombrado programa cuenta con la misma apropiación de ley que el AIS (ley 1133 de 2007). Por lo tanto, comparten el mismo origen, el mismo enfoque, pero cuentan con distinto énfasis, esto ya que el DRE se centra en la destinación de recursos para los medianos y pequeños campesinos, además de darle un papel relevante a la seguridad alimentaria en vez de la protección de efectos en los mercados internacionales derivados de las firmas de los tratados de libre comercio realizados por Colombia.

Dentro de los cambios dados en el DRE, está la reformulación de los requerimientos necesarios para la presentación de los proyectos que busquen estos incentivos, mediante una modificación de los toques de activos máximos por

productor o asociación. Con este nuevo enfoque se busca el aumento de los pequeños productores que se vean beneficiados por el programa.

Otro inconveniente que se buscó corregir, fue la falencia en la institución encargada de ejercer el seguimiento al programa, para este fin se reemplazó al ICA por la Universidad Nacional de Colombia. Esto con el fin de buscar más transparencia durante los procesos de aprobación de los incentivos del programa.

Como se nombró anteriormente el énfasis del DRE es diferente al del AIS, esto es visible en la diferencia en la ejecución de los créditos aprobados en las diferentes líneas del programa, lo cual se expondrá en el siguiente título.

4. ESTADO DE LA SEGURIDAD ALIMENTARIA EN COLOMBIA DESDE LOS PLANES DE DESARROLLO RURAL

Luego de exponer la evolución y aplicación de las políticas de Seguridad Alimentaria a nivel nacional e internacional, se denota la importancia del tema en la agenda tanto de organizaciones internacionales como de gobiernos locales, los esfuerzos de dichas instituciones en el caso nacional (desde la dimensión de disponibilidad) se traducen en políticas encaminadas al desarrollo de la producción agrícola.

Se utilizaron variables que reflejen el estado de la producción nacional agrícola, para inferir si la sociedad se encuentra en condición de Seguridad Alimentaria y Nutricional, lo anterior, partiendo de una visión del estado en la disponibilidad de alimentos nacional, como eje principal de la Seguridad Alimentaria y Nutricional (véase título 2.2.3.) , a través de tres variables de la producción agrícola nacional, específicamente de los productos contenidos en la canasta básica alimentaria prioritaria¹⁰³:

- Producción
- Área cosechada
- Rendimiento en la producción

Por medio del análisis de las variables anteriormente mencionadas, es posible generar un estado del nivel de la producción y de la productividad de esta misma, con el fin de comparar con:

- Los niveles de subnutrición alimentaria en menores de 3 años a nivel nacional
- Suministro energético dietario promedio nacional
- Nivel de precios de los alimentos

¹⁰³ Determinada en el PNSAN como los productos agrícolas más consumidos por los hogares de bajos recursos.

Seguidamente se describió la forma en la cual los planes de desarrollo agrícolas del gobierno AIS-DRE para el periodo 2007-2014, como intervención en la economía agrícola, que se traduce en recursos destinados al aumento en la producción y una mayor tecnificación, lo que se espera que tenga relación con el comportamiento en las variables tomadas para la disponibilidad de alimentos (producción, rendimiento y área cosechada) y que a su vez explique en gran medida el comportamiento y estado de las variables de aprovechamiento alimenticio y de nivel de precios de los alimentos, esto con el fin de identificar el impacto en las variables de Seguridad Alimentaria y Nutricional.

4.1 EJECUCION PROGRAMAS DE DESARROLLO RURAL

En este título se abordó la ejecución de los planes de desarrollo rural Agro Ingreso Seguro (AIS) y Desarrollo Rural con Equidad (DRE). Por consiguiente, se ilustrará la manera en la cual se destinaron los recursos de los programas de desarrollo, con el fin de identificar que apoyos o líneas fueron más relevantes por su tamaño en el presupuesto o cuales tuvieron una disminución en su participación en este mismo en el periodo de observación, acompañado de la descripción de su implementación. Con lo que se busca exponer la forma en la cual se llevaron a cabo estos programas en el periodo de tiempo 2007-2014.

4.1.1 Ejecución Agro Ingreso Seguro – Desarrollo Rural Con Equidad (AIS-DRE) 2007-2013. El periodo de estudio se contempla desde la implementación de programa Agro Ingreso Seguro (AIS) 2007, el cual fue modificado en el 2010 por falencia en su estructura lo cual no permitió el desarrollo de sus objetivos a cabalidad, el MADR lo renombró como Programa de Desarrollo Rural y Equidad (DRE). Cabe resaltar que las líneas de crédito que se puedan mencionar, hacen parte de la estructura de ayudas del MADR, así que en este caso solo se tuvo en cuenta los recursos apropiados por medio del programa AIS-DRE, lo cual no quiere decir que no haya más tipos de créditos o ayudas para el sector agrícola en Colombia. Además, durante la vigencia 2013-2014 el MADR decidió eliminar la Unidad de Seguimiento del programa, así que la información para esta última vigencia se presenta de manera separada.

Tabla 2: Distribución Presupuestal Agro Ingreso Seguro. Millones de pesos 2007-2014

Distribucion Presupuestal Agro Ingreso Seguro AIS- Desarrollo Rural con Equidad							
Lineas de Credito	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Apoyos Para la Competitividad (APC)							
Linea Especial de Crédito - LEC	110.155	152.527	102.000	78.000	58.200	25.965	39.502
Incentivo a la Capitalizacion Rural -ICR	47.000	45.225	131.237	219.490	193.839	324.331	405.250
Desarrollo de Sistemas de Riego	47.000	60.000	125.000	-	97.000	18.315	25.774
Fondo de Inversiones de Capital de Riesgo	45.000	15.000	-	-	-	-	-
Fortalecimiento Sanitario Pecuario	10.600	579	2.000	2.400	2.000	-	-
Incentivo a la Asistencia Técnica- IAT	-	14.000	23.547	37.400	36.860	30.534	114.746
Programa Cobertura de Riesgo	3.000	61.000	-	-	-	-	-
Certificado de Incentivo Forestal -CIF	-	35.000	15.000	15.000	15.000	-	-
Ciencia y Tecnología	1.000	46.000	35.000	-	-	-	-
Apoyo Fertilizantes AIS	-	-	20.000	-	-	-	-
Apoyos Económicos Sectoriales (AES)							
Linea Especial de Crédito- LEC	30.341	22.021	-	-	-	-	-
Incentivo a la Capitalizacion Rural -ICR	52.904	45.225	-	-	-	-	-
Fondo de Comercialización	-	-	62.168	-	-	-	-
Capitalización de Finagro	-	30.000	-	-	-	-	-
Administración del Programa	3.000	5.673	2.206	691	1.006	950	1.302
Asistencia Técnica Café- Extensión Agropecuaria- AIS	-	-	30.000	20.000	-	22.055	20.000
Consolidación Sector Floricultor AIS	-	-	5.000	-	-	-	-
Total	350.000	532.250	553.158	372.981	403.905	422.150	606.574

Fuente: Apoyos Económicos en el Sector Agropecuario Colombiano. Contraloría General de la Republica. Consultado el 15-07-16. Disponible en <http://www.contraloriagen.gov.co/documents/10136/44388489/apoyos-economicos-en-el-sector-agropecuario-colombiano.pdf>

Teniendo en cuenta lo mencionado en el capítulo anterior con respecto a los programas de desarrollo rural, se presenta el esquema con el cual el MADR implementó el programa AIS¹⁰⁴, con el fin de mostrar la distribución de los recursos por medio de las distintas líneas de crédito, e igualmente su destinación. En su estructura se puede señalar las principales líneas de crédito, las cuales son el Incentivo a la Capitalización Rural -ICR-, la Línea Especial de Crédito -LEC- y el Desarrollo de Sistemas de Riego, esto por la cantidad de recursos destinado del programa. Y líneas especiales de crédito enfocadas como; Incentivo a la Asistencia Técnica -IAT-, Programa de Cobertura de Riesgo, Certificado de Incentivo Forestal -CIF-. Además, el MADR mediante el programa y en unión a distintos gremios, impulso proyectos especiales como lo fueron; Fortalecimiento Sanitario Pecuario (Federan), la consolidación del sector floricultor (Asocolflores), Asistencia Técnica Café (Federación Nacional de Cafeteros).

Y la existencia de recursos destinados al sector financiero agrícola, como lo fue en el 2008 la capitalización de Finagro, y las líneas de coberturas de capital de riesgo. Por consiguiente, el programa AIS-DRE, conto con un presupuesto para la vigencia 2007 de \$350.000 millones, vigencia 2008 \$532.250 millones, vigencia 2009 \$553.158 millones, para la primera etapa del programa, luego de la modificación en el 2010, su presupuesto anual; vigencia 2010 \$372.981, vigencia 2011 \$403.905, vigencia 2012 422.150 y para la vigencia 2013 \$606.574.

¹⁰⁴ El esquema se mantuvo luego del 2010, ya que los cambios realizados en el programa se enfocaron en sus objetivos, lo cual se evidencia en el cambio en las cantidades de recursos en las distintas líneas de crédito.

Como primer aspecto a subrayar tenemos la baja proporción de recursos para algunas líneas enfocadas a la tecnificación del proceso productivo agrícola en Colombia, de esta misma composición se confirma la relevancia de las líneas de crédito LEC e ICR, así que se hace necesaria una descripción más amplia de la forma en la cual se ejecutaron estas ayudas del programa AIS-DRE.

4.1.1.1 Línea Especial de Crédito –LEC. Esta línea se ejecuta a través créditos de redescuento, herramienta mediante la cual Finagro desembolsa los recursos provenientes del MADR a los bancos comerciales, los cuales previamente entregan los créditos a los productores, el beneficio se percibe por medio de tasas de interés preferencial; las cuales permiten que los productores accedan a créditos más baratos por medio de los bancos comerciales, este diferencial en tasas, es pagado por Finagro a dichos bancos en el momento del desembolso del recurso. Durante la primera etapa del programa AIS-DRE, el gobierno nacional dispuso de \$ 1.25 billones por medio de esta herramienta, vale la pena aclarar que este monto equivale al total del recurso destinado a dicha herramienta por medio de Finagro el cual no solo incluye los recursos del programa AIS-DRE, sino que también los recursos de otros programas y/o acciones destinadas a la financiación del agro en Colombia.

Línea Especial de Crédito Destino de Crédito Colombia 2007-2009 Millones de Pesos		
Actividad Financiada	Proyectos Financiados 2007-2009	Valor 2007-2009
Adecuación de Tierras	721	43.272
Adquisición de Máquinas y Equipos	1.060	96.351
Consolidación de Pasivos	4	22
Infraestructura para la Producción	3.927	158.163
Infraestructura y Equipos para la Transformación Primaria	1.237	81.066
Plantación, mantenimiento y renovación de cultivos de mediano y tardío rendimiento	74.184	886.646
Otras actividades	31	2.240
Total	81.164	1.267.760

Tabla 3: Destino de Crédito. Línea Especial de Crédito 2007-2009 en millones de pesos¹⁰⁵

Fuente: Apoyos Económicos en el Sector Agropecuario Colombiano. Contraloría General de la Republica. Consultado el 15-07-16. Disponible en <http://www.contraloriagen.gov.co/documents/10136/44388489/apoyos-economicos-en-el-sector-agropecuario-colombiano.pdf>

Durante la primera etapa del programa AIS-DRE, la Línea Especial de Crédito - LEC- destinó sus recursos para financiación de siete principales actividades, las cuales durante las vigencias 2007-2009 financiaron un total de 81.164 proyectos

¹⁰⁵ Muestra el presupuesto total de la Línea Especial de Crédito por redescuento en Finagro, de todos los programas incluyendo AIS-DRE.

con una inversión de \$1.267.760¹⁰⁶ millones. Esta línea de crédito durante esta misma vigencia presentó una acentuación en la distribución de los recursos en una de sus actividades financiadas: la línea de renovación de cultivos, dicha línea contó con cerca del 90% de proyectos financiados, los cuales captaron cerca del 70% de los recursos totales, los productos beneficiados con la esta línea de crédito hacen parte, en su mayoría, de los cultivos permanentes, los cuales se caracterizan por perder su nivel productivo a determinado tiempo, por lo que es necesario una renovación progresiva de dichos cultivos para la recuperación de los niveles productivos. En segundo lugar, se encuentra los recursos destinados a la infraestructura para la producción, con 3.927 proyectos financiados y apropiándose un total de \$ 158.163 millones. Igualmente cabe resaltar la baja participación de la línea de adecuación de tierra, ya que durante este primer periodo 2007-2009, solo se financiaron 721 proyectos.

El mayor número de beneficiarios del programa mediante LEC fueron los medianos productores, los cuales recibieron un total de \$559.127 mediante los cuales se financiaron 8.602 proyectos, caso contrario en la distribución a los pequeños productores, los cuales contenían casi el 90% del total de los proyectos por la línea LEC, y recibieron recursos por un total \$394.859 millones, que representa el 30% del total de los recursos de LEC. esta tendencia se entiende por la diferencia en el tamaño de los proyectos a financiar.

Tabla 4: Línea Especial de Crédito Tipo Productor 2007-2009, en millones de peso

Línea Especial de Crédito Tipo de Productor Colombia 2007-2009 Millones de Pesos		
Tipo de Productor	Proyectos 2007-2009	Valor 2007-2009
Grandes Productores	176	260.076
Medianos Productores	8.602	559.127
Pequeños Productores	72.308	394.859
Alianzas	78	53.697
Total	81.164	1.267.759

Fuente: Archivos Liberados Contraloría General de la Republica. Consultado 20-06-2016.
 Disponible en: <http://www.contraloriagen.gov.co/web/guest/liberadas-en-2015>

Dado lo anterior y buscando una priorización en los beneficios para los pequeños productores, en su modificación para la segunda fase del programa, se limitó¹⁰⁷ la postulación a los grandes productores¹⁰⁸ para financiar sus proyectos por medio de los recursos del programa AIS-DRE, esta modificación se percibe en la distribución de recursos para la segunda fase, donde la cantidad de proyectos financiados de pequeños productores paso de 72.308 a 98.044 para la segunda

¹⁰⁶ Monto total de las apropiaciones de los proyectos financiados por la Línea Especial de Crédito luego de la adición hecha por el gobierno en la vigencia 2007-2009

¹⁰⁷ Teniendo en cuenta los montos de total de los activos de cada productor postulante.

¹⁰⁸ Para poder ser acreedor de los beneficios del programa AIS-DRE, en la segunda fase, los grandes productores podían generar alianzas con pequeños productores siempre y cuando estos segundos tuviesen mayor participación en el proyecto.

fase del AIS-DRE 2010-2013, este aumento también se apreció en los medianos productores, aunque no en la misma cuantía, pero si con 10.930 proyectos a 2013. En cuanto a los recursos, los pequeños productores captaron el 55% del total entregado para la vigencia 2007-2009 y los medianos productores cerca del 40% del total de los recursos entregados.

Tabla 5: Línea Especial de Crédito Tipo de Productor 2010-2013, millones de pesos

Línea Especial de Crédito Tipo Productor Colombia 2010-2013		
Tipo Productor	Proyectos 2010-2013	Valor 2010-2013
Grandes Productores	7	9.200
Mediano Productor	10.930	31.118
Pequeño Productor	98.044	82.101
Alianza	56	1.370
Total	109.037	136.299

Fuente: Archivos Liberados Contraloría General de la Republica. Consultado 20-06-2016.
 Disponible en: <http://www.contraloriagen.gov.co/web/guest/liberadas-en-2015>

Para este mismo periodo el tipo de productor “alianzas”, el cual es la unión de varios productores pequeños o también en conjunto con un productor grande, disminuyó la cantidad de proyectos, así que el esfuerzo en la empresarización del sector agrario no presentó mayor dinamismo. Por otro lado, se presentó un cambio en la diversificación, ya que se evidenció la aparición de productos alimenticios (contenidos en la canasta prioritaria) dentro de los principales proyectos financiados, esto luego de la modificación realizada en el 2010, la finalidad de la Línea Especial de Crédito fue re-direccionada a la financiación de proyectos de cultivos transitorio en forma de créditos de capital de trabajo¹⁰⁹. Así que para el segundo periodo del programa AIS-DRE, esta línea de crédito se encargó de financiar 109.037 proyectos durante la vigencia 2010-2013, y destinando para estos un total de 136.299 millones de pesos comprometidos¹¹⁰.

¹⁰⁹ Definido por la comisión de crédito agropecuario como “Comprende la financiación de los costos directos de la actividad productiva, representados en: mano de obra, asistencia técnica, adquisición de insumos, agua, energía y contratación de servicios especializados”

¹¹⁰ Ya que en el periodo 2010-2013 no se cumplió con el total de ejecución en los recursos.

Tabla 6: Línea Especial de Crédito por Producto 2010-2013 en millones de pesos

Línea Especial de Crédito Actividad (Producto) Colombia 2010-2013 Millones de Pesos		
Producto	Proyectos Financiados 2010-2013	Valor Comprometido 2010-2013
Plátano	21.596	25.726
Mora	7.130	8.642
Tomate de Árbol	4.759	7.600
Papa	15.753	7.186
Arroz	6.324	6.902
Café	8.753	13.073
Palma de Aceite	16	10.900
Infraestructura Pecuaria	1.059	4.058
Cacao	1.265	3.012
Algodón	278	2.749
Total, Productos Alimenticios	90.951	89.304
Total, Productos no Alimenticios	18.086	46.995
Total	109.037	136.299

Fuente: Archivos Liberados Contraloría General de la Republica. Consultado 20-06-2016.

Disponible en: <http://www.contraloriagen.gov.co/web/guest/liberadas-en-2015>

Para la segunda fase del AIS-DRE, el MADR enfoco la reestructuración a la financiación de cultivos de la canasta básica prioritaria, lo cual se evidencia en las apropiaciones dadas en el segundo periodo del programa, donde la participación de los productos alimenticios agrícolas en el total de proyectos financiados represento el 83% del total de proyectos financiados por medio de la línea LEC para la vigencia 2010-2013, que representaba el 65% del total de los recursos.

4.1.1.2 Incentivo a la Capitalización Rural – ICR. Como principal línea de crédito por apropiación de recursos del programa AIS-DRE, se analizará igualmente la distribución de los recursos que se dieron dentro de este tipo de crédito agropecuario, su distribución por tipo de productor y las actividades que se financiaron en los periodos de ejecución del programa.2007-2009 y 2010-2013.

Tabla 7: Incentivo Capitalización Rural Destino de Crédito 2007-2009.2010-2013 en millones pesos

Incentivo a la Capitalización Rural Destino de Crédito Colombia 2007-2009 Millones de Pesos				
Actividad Financiada	Proyectos 2007-2009	Valor 2007-2009	Proyectos 2010-2013	Valor 2010-2013
Plantación y Mantenimiento Cultivos Tardío Rendimiento	20.750	112.283	193.695	577.031
Adecuación de Tierras	4.753	55.105	7.821	60
Transformación Primaria	6.748	38.897	10.629	44.577
Infraestructura Producción	6.282	49.902	7.702	44.096
Maquinaria de Uso Agropecuario	7.338	60.629	8.265	38.874
Ganado Bovino Puro	45	51	1	6
Total	45.916	316.867	228.113	764.991

Fuente: Archivos Liberados Contraloría General de la Republica. Consultado 20-06-2016.

Disponible en: <http://www.contraloriagen.gov.co/web/guest/liberadas-en-2015>

En la tabla de la distribución por destino de aplicación¹¹¹ del ICR, se evidencia nuevamente un alto grado de apropiación de recursos en la plantación y mantenimiento de los cultivos de tardío rendimiento, ya que cerca del 85% (193.695) de los proyectos financiados se encontraron en el campo de la plantación y mantenimiento, y las demás actividades financiadas por ICR como la infraestructura de producción y maquinaria de uso agropecuario aportaron 3,4%(7.702) y 3,6%(8.265) de los proyectos financiados respectivamente. Dicha distribución se mantiene para el segundo periodo del programa AIS-DRE, aunque en inferior proporción. Otra línea que no tuvo un desempeño significativo son los subsidios de Adecuación de tierras, el cual había sido un objetivo primordial para lograr los alcances buscado por el AIS-DRE en el aumento de la producción nacional en función del aumento en el área cosechada. Como en este segundo periodo los recursos para financiar estas actividades, fueron destinadas solo por la línea ICR, se evidencia el gran aumento en los proyectos, de 45.916 pasaron a 228.113 proyectos financiados, casi 5 veces más que en la primera parte del programa AIS-DRE, y aunque en cuanto a recursos si hubo un aumento considerable ya que de \$316.867 millones en la primera parte, paso a un total de \$764.991 millones entregados en la segunda parte del programa AIS-DRE lo cual dio como resultado una reducción importante en el valor promedio de los proyecto.

En cuanto a los productos que recibieron estos recursos en la primera etapa del programa AIS-DRE, se resalta la asignación a los cultivos permanentes, ya que estos mismos son los que mediante la plantación, y renovación de cultivos percibieron un beneficio para sus proyectos, en este periodo café y palma de aceite, en conjunto estos dos productos generaron el 18% del total de proyectos financiados, en cuanto a las apropiaciones de recursos totales representaron el 36% para la vigencia 2007-2009. Por lo tanto, estos dos productos fueron los más beneficiados del programa durante dicho periodo.

Tabla 8: Incentivo a la Capitalización Rural por Producto Financiado 2007-2009, en millones de pesos

Incentivo a la Capitalización Rural Actividad (Producto) Colombia 2007-2009 Millones de Pesos		
Producto	Proyectos 2007-2009	Valor 2007-2009
Palma de Aceite	270	57.085
Ganadería	7.907	56.618
Café	22.692	37.114
Arroz	778	23.172
Cacao	3.214	19.557
Avicultura	685	20.267
Caña de Azúcar	94	7.415
Porcinos	1.057	6.684
Otras Actividades	9.219	88.953
Total	45.916	316.865

Fuente: Archivos Liberados Contraloría General de la Republica. Consultado 20-06-2016.
 Disponible en: <http://www.contraloriagen.gov.co/web/guest/liberadas-en-2015>

¹¹¹ Como es evidente las líneas de subsidio dentro del ICR son similares a las ofrecidas en LEC 2007-2009, esto llevo a la modificación en la finalidad de los subsidios LEC para la segunda parte del periodo de ejecución AIS-DRE.

El subsector pecuario recibió una financiación para un total de 9.649 proyectos, por valor de \$83.569 millones (26% del total de los recursos de la línea), donde la ganadería aportó la mayoría de proyectos con 7.907 (80% de los proyectos pecuario, ganadería, porcinos y avicultura), el incremento se dio luego de la modificación del programa gracias al nuevo enfoque dado a la asignación de beneficios, ello determina un avance en cuanto a la diversificación en los beneficios dados durante la segunda etapa del programa AIS-DRE.

Tabla 9: Incentivo a la Capitalización Rural por Producto Financiado 2010-2013, en millones de pesos

Incentivo a la Capitalización Rural Actividad (Producto) Colombia 2010-2013 Millones de Pesos		
Producto	Proyectos 2010-2013	Valor 2010-2013
Café	173.990	391.854
Cacao	12.135	63.892
Palma de Aceite	410	60.697
Ganadería	7.449	48.963
Aguacate	6.262	31.777
Cultivos de Tardío Rendimiento	3.595	19.770
Cítricos	2.665	14.463
Arroz	579	14.334
Avícola	1.229	13.921
Frutales Med. Y Tardío Rendimiento	2.753	13.781
Tomate	1.938	10.784
Porcinos	2.038	8.611
Caucho	805	7.086
Pesca	1.423	4.604
Caña Azúcar	910	4.553
Otras Actividades	9.932	55.892
Total	228.113	764.982

Fuente: Archivos Liberados Contraloría General de la Republica. Consultado 20-06-2016.
 Disponible en: <http://www.contraloriagen.gov.co/web/guest/liberadas-en-2015>

Aunque se evidencia mayor diversificación de los recursos entregados en el segundo periodo 2010-2013 por medio de la línea de Incentivo a la Capitalización Rural -ICR-, continúa la tendencia de una mayor financiación en cultivos permanentes, café y palma de aceite: cantidad de proyectos (café 76% de proyectos), valor de recursos otorgados (palma de aceite 8% del total de los recursos), aunque por medio de la modificación prestó mayor atención a los proyectos de pequeños productores, se presentó otra problemática, ya que los valores promedios entregados en algunos productos, son insuficientes para generar el proceso de tecnificación esperado, como ejemplo de esta condición el caso más extremo es el valor promedio por proyecto en el café, el cual para el periodo 2010-2013 fue de 2 millones de pesos.

Tabla 10: Incentivo a la Capitalización Rural Tipo de Productor 2007-2013, en millones de pesos

Incentivo a la Capitalización Rural Tipo de Productor Colombia 2007-2013 Millones de Pesos				
Tipo de Productor	Proyectos 2007-2009	Valor 2007-2009	Proyectos 2010-2013	Valor 2007-2013
Mediano y Gran Productor	11.545	209.796	6462	138450
Pequeño Productor	34.347	25.907	221633	605925
Alianzas	24	81.164	18	20617
Total	45.916	316.867	228.113	764.992

Fuente: Archivos Liberados Contraloría General de la Republica. Consultado 20-06-2016.
 Disponible en: <http://www.contraloriagen.gov.co/web/guest/liberadas-en-2015>

En cuanto a la distribución por tipo de productor en la línea ICR, se resalta el cambio en el enfoque a los pequeños productores, aumentando su participación en los proyectos financiados. Estos cambios se ven reflejados en los datos para el segundo periodo, donde el 97% de los proyectos financiados hacen parte del tipo pequeño productor, para este segundo periodo los proyectos de mediano y grande productor solo hacen referencia a los medianos, ya que se prohibió la entrega de subsidios directos a proyectos de grandes productores que no contaran con pequeños productores como socios mayoritarios; este 97% de los proyectos de pequeños productores recibieron un total el 79% de los recursos destinados para el periodo, pero como se mostró anteriormente, este aumento de proyectos financiados no se acompañó con un aumento equitativo en los recursos destinados a la línea de crédito ICR, ya que el valor promedio para los proyectos de productores pequeños esta cerca a los \$2.700.000.

Finalmente para el año 2014 del AIS-DRE, año para el cual no se contó con la unidad coordinadora del proyecto y la información se presentó con una metodología diferente por parte del Ministerio de Agricultura, la herramienta LEC contó con un presupuesto de \$33.000 millones, la tabla siguiente muestra la distribución presupuestal entre actividades de la LEC, donde de puede evidenciar un mayor alcance en la participación de los productos de la canasta prioritaria en Colombia: el 36% se centró en el mejoramiento productivo del platano y casi el 10% para la producción de mora, igualmente se resalta la participación baja de los tubérculos con cerca de \$2.500 millones de pesos entre papa y yuca, los cuales son alimentos fundamentales en la canasta prioritaria en Colombia.

Tabla 11: Línea Especial de Crédito por Actividad 2014, en millones de pesos

Línea Especial de Crédito por Actividad (Producto) 2014 (Millones de Pesos)		
Actividad	Valor 2014	Participación
Plátano	12.131	36,50%
Mora	3.115	9,40%
Granadilla	2.829	8,50%
Tomate de Árbol	2.615	7,90%
Papa	1.826	5,50%
Lulo	1.322	4,00%
Arroz Riego	1.248	3,80%
Banano	1.222	3,70%
Piña	1.007	3,00%
Maracuyá	808	2,40%
Yuca	711	2,10%
Uchuva	615	1,80%
Otros	3.814	11,50%
Total	33.263	1

Fuente: Archivos Liberados Contraloría General de la Republica. Consultado 20-06-2016.
 Disponible en: <http://www.contraloriagen.gov.co/web/guest/liberadas-en-2015>

Otro factor para resaltar, es la disminución del presupuesto para este año, ya que no representa ni el 30% del inicial en 2007, esta condición puede ser explicada a las nuevas implementaciones de ayudas diferentes al programa AIS-DRE, a su vez, el café es el principal destino de estos créditos al poseer cerca del 25% del total de recursos disponibles, lo cual se muestra a continuación.

Incentivo a la Capitalización Rural Actividad (Producto) Colombia 2014 Millones de Pesos		
Actividad	Valor 2014	Participación
Café	59.486	24,90%
Cacao	40.669	17,00%
Aguacate	35.864	15,00%
Ganadería	20.760	8,70%
Cítricos	11.799	4,90%
Palma de Aceite	11.408	4,80%
Tomate	5.004	2,10%
Arroz	4.938	2,10%
Porcino	3.493	1,50%
Avícola	2.589	1,10%
Otros	43.134	18,00%
Total	239.144	1

Tabla 12: Incentivo a la Capitalización Rural por Producto Financiado 2014, en millones de pesos

Fuente: Archivos Liberados Contraloría General de la Republica. Consultado 20-06-2016.
 Disponible en: <http://www.contraloriagen.gov.co/web/guest/liberadas-en-2015>

La cuenta para el cultivo de cacao representa el 17% de los recursos entregados por la línea ICR. Igualmente se resalta la participación de nuevas actividades financiadas principales, muchos de los cuales hacen parte de la canasta básica alimentaria.

4.1.1.3 Contextualización Agropecuaria. Luego de analizar la composición y distribución de los recursos del programa AIS-DRE durante el periodo 2007-2014, incluyendo su modificación y reenfoque generado por el MADR en 2010, se presentan las variables de área cosechada, producción y rendimiento de los productos de la canasta prioritaria en Colombia, estas variables se seleccionaron por su relación directa en la producción y que a su vez nos indica el estado y evolución de la disponibilidad de alimentos agrícolas en Colombia.

Tabla 13: Colombia Area Cosechada Canasta Basica Prioritaria 2007-2014, en hectáreas.

AREA COSECHADA CANASTA PRIORITARIA COLOMBIA 2007-2014 (H)								
Producto	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Arroz Total	396.596	470.592	484.506	405.360	423.030	401.347	498.936	432.177
Arroz Riego	254.430	269.537	292.301	258.176	254.440	240.603	244.467	217.015
Arroz Secano Manual	43.446	46.708	53.860	54.294	53.075	60.608	72.689	81.395
Arroz Secano Mecanizado	98.720	154.346	138.345	92.890	115.514	100.136	181.779	133.767
Maiz	559.803	558.543	522.781	442.551	450.065	460.458	495.174	594.054
Maiz Tecnificado	141.284	149.269	142.608	112.096	105.473	133.115	133.115	163.890
Maiz Tradicional	418.520	409.273	380.174	330.454	344.592	327.342	362.058	430.164
Trigo	30.172	13.680	9.091	4.065	5.093	4.196	2.168	3.181
Frijol	94.607	87.424	86.658	85.610	84.557	82.255	79.794	91.796
Arveja	26.618	28.253	25.064	23.780	26.563	25.141	28.343	32.114
Naranja	11.739	12.370	12.343	12.640	14.202	12.230	12.964	13.297
Guayaba Total	13.448	12.709	12.512	12.378	12.231	12.679	12.635	12.851
Banano	24.496	23.440	21.453	27.445	27.549	29.374	30.160	31.661
Banano EXP	44.953	45.445	46.049	45.105	48.662	49.265	47.595	47.987
Tomate arbol	7.466	6.514	7.336	7.504	8.363	8.453	8.399	8.862
Mora	10.647	10.877	11.820	12.203	11.651	11.931	11.986	13.159
Mango	17.806	18.007	19.630	18.577	18.506	21.927	22.804	23.332
Papaya	5.366	4.989	5.380	4.708	4.743	4.601	4.566	4.930
Tomate	15.189	14.740	14.212	12.446	13.489	14.308	14.326	17.074
Cebolla Bulbo	14.978	11.244	11.185	12.902	9.578	9.310	10.645	11.962
Cebolla Rama	3.125	3.183	3.006	2.838	2.737	3.177	3.487	4.655
Zanaheoria	9.077	9.686	10.530	9.745	9.010	8.567	7.063	7.778
Habichuela	5.125	6.684	6.396	5.523	5.843	6.297	6.167	7.395
Ahuyama	3.343	3.935	3.272	3.316	3.365	4.533	5.432	7.578
Espinaca	191	308	350	455	388	361	324	334
Brocoli	713	761	657	490	516	636	739	805
Papa	150.730	146.196	141.510	153.392	149.781	141.937	138.547	144.097
Papa Criolla	3.840	8.002	5.801	8.185	8.135	5.971	6.560	9.955
Yuca	188.464	183.740	180.746	164.122	173.023	180.656	207.920	218.932
Platano	361.161	340.455	332.681	352.080	353.709	379.875	381.224	393.480
Caña Azucar	185.474	158.279	193.090	172.421	185.784	207.464	198.096	216.677
Cacao	106.050	107.773	109.446	126.804	133.228	151.845	152.062	157.246

Fuente: Área Cosechada Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. Consultado 5-07-2016.
 Disponible <http://www.agronet.gov.co/estadistica/Paginas/default.aspx>

La tabla de area cosechada recoge la informacion de la cantidad de hectareas existentes en el momento de la cosecha en los productos de la canasta prioritaria,

en los productos como el arroz o el maíz, donde se encuentran diferentes tipos de producción, y donde sus tasas de rendimiento o participación son muy diferentes, se tomaron desagregados con el fin de evidenciar mejor las condiciones de los productos, igualmente se presenta el valor total del producto. Cabe recordar la existencia de un choque externo en las condiciones presentadas anteriormente, lo cual fue la fuerte ola invernal sufrida en Colombia durante 2010-2011, y que significó un fuerte golpe a la capacidad productiva, así que se le dará mayor importancia a los productos que posean tendencias definidas, es decir, que no presenten fluctuaciones significativas a causa de dichos choques.

Al observar el comportamiento en las áreas cosechadas, se puede resaltar la disminución progresiva en el área cosechada de trigo, donde para el 2007 se cosechaban cerca de 32.000 hectáreas luego de 8 años el área se redujo a 3.200 hectáreas en todo el país, lo cual representó una disminución total de 90% de los cultivos, este comportamiento se puede atribuir al hecho de que el trigo importado maneja precios más competitivos gracias a los subsidios con los que cuenta el sector en el exterior. A su vez, se presentó también decrecimiento en el área cosechada de la cebolla bulbo o cabezona, la cual durante el periodo 2007-2014 sufrió una disminución cerca del 20%.

Tabla 14: Significancia Área Cosechada 2007-2014

Productos por Significancia Área Cosechada 2007-2014 (T)			
Producto	Área Cosechada 2007	Área Cosechada 2014	Variación
Trigo	30.172	3.181	-89%
Cebolla Bulbo	14.978	11.962	-20%
Zanahoria	9.077	7.778	-14%
Arroz Riego	254.430	217.015	-15%
Papaya	5.366	4.930	-8%
Papa	150.730	144.097	-4%
Guayaba Total	13.448	12.851	-4%
Papa Criolla	3.840	9.955	159%
Ahuyama	3.343	7.578	127%
Arroz Secano Manual	43.446	81.395	87%
Espinaca	191	334	75%
Cebolla Rama	3.125	4.655	49%
Cacao	106.050	157.246	48%

Fuente: Área Cosechada Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. Consultado 5-07-2016. Disponible <http://www.agronet.gov.co/estadistica/Paginas/default.aspx>

Al finalizar el periodo de análisis, en 7 de los 32 productos de la canasta prioritaria se encontró una disminución del área cosechada, el arroz, el cual aparece en la tabla de significancia, muestra el comportamiento más alarmante, ya que el cultivo de arroz de riego, el cual es aquel que posee sistemas de riego y tecnificación, sufrió una disminución cercana al 15%, y el tipo de arroz seco manual, el cual

su sistema de riego es por medio de aguas lluvia o canales y carece de maquinaria, aumentó. Los demás productos de la canasta prioritaria tuvieron unas tasas de crecimiento en su área de cerca del 10%, lo cual no es muy significativo teniendo en cuenta el tiempo en la duración del programa AIS-DRE 2007-2014.

Así que en términos generales el área cosechada por productos agrícolas prioritarios durante los 8 años de vigencia del programa AIS-DRE, aumentó en cerca de un 9%.

Tabla 15 Produccion Canasta Basica prioritaria en Colombia 2007-2014, en toneladas

PRODUCCION CANASTA PRIORITARIA COLOMBIA 2007-2014 (T)								
Producto	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Arroz Total	2.173.618	2.598.314	2.511.329	1.961.589	1.906.001	1.919.727	2.171.015	1.952.500
Arroz Riego	1.708.724	1.822.693	1.899.018	1.530.490	1.473.598	1.456.388	1.407.907	1.351.309
Arroz Secano Manual	67.483	78.406	88.434	93.096	90.787	113.759	129.426	161.562
Arroz Secano Mecanizado	464.894	775.621	612.312	431.099	432.403	463.338	763.109	601.191
Maiz	1.226.476	1.227.710	1.156.387	940.325	916.679	1.000.203	1.177.366	1.454.286
Maiz Tecnificado	590.193	606.887	579.933	438.941	408.131	521.469	634.489	803.843
Maiz Tradicional	636.283	620.823	576.453	501.384	508.548	478.735	542.877	650.443
Trigo	39.855	25.243	14.714	6.006	6.792	5.746	3.367	4.579
Frijol	107.052	95.951	99.156	96.162	94.686	96.488	92.750	115.104
Arveja	47.935	54.265	48.582	44.676	41.988	46.412	51.637	55.650
Naranja	152.721	155.996	139.502	160.449	195.926	168.204	178.469	183.481
Guayaba	139.581	136.390	123.171	126.921	122.074	129.002	133.553	135.275
Banano	222.579	214.889	216.370	241.667	291.158	288.382	295.909	308.128
Banano EXP	1.641.013	1.831.064	1.767.674	1.735.551	1.802.407	1.592.348	1.742.839	1.759.989
Tomate arbol	125.594	106.124	131.137	122.519	129.491	156.643	163.748	168.652
Mora	93.829	93.437	100.199	99.182	94.151	102.152	105.285	115.884
Mango	184.759	187.970	239.880	200.957	221.135	259.052	264.635	270.432
Papaya	161.459	134.763	179.734	151.019	146.375	136.197	172.817	176.747
Tomate	448.530	464.481	481.297	454.469	546.189	531.732	523.118	625.402
Cebolla Bulbo	317.015	243.037	241.161	283.165	190.810	186.153	222.702	250.685
Cebolla Rama	102.689	101.649	104.473	101.772	98.861	106.213	121.843	166.009
Zanahoria	236.331	272.522	281.934	248.349	242.445	239.906	202.966	223.813
Habichuela	47.577	61.416	57.771	45.077	46.594	50.794	51.866	63.681
Ahuyama	48.227	51.121	41.406	38.913	43.711	63.258	71.266	105.543
Espinaca	3.528	5.003	7.438	10.459	7.908	7.922	7.573	9.730
Brocoli	13.063	14.389	12.836	9.995	10.210	13.698	15.454	17.023
Papa	2.706.479	2.605.328	2.684.593	3.002.705	2.796.785	2.669.579	2.603.441	2.758.242
Papa Criolla	57.373	118.298	92.644	115.203	119.555	82.335	89.254	132.324
Yuca	2.009.798	1.973.582	1.951.916	1.742.234	1.835.890	1.957.458	2.180.273	2.283.223
Platano	2.857.178	2.599.796	2.606.125	2.830.111	2.817.950	3.071.942	3.179.675	3.344.882
Caña Azucar	21.145.448	19.281.720	23.614.115	20.272.594	22.748.091	20.836.972	21.937.139	24.696.493
Cacao	57.467	58.755	58.531	69.023	75.212	83.473	79.764	84.289
Azucar	1.471.242	1.465.256	1.429.554	1.359.084	1.326.584	1.342.778	1.407.567	1.603.352
Huevos Toneladas	497.632	542.298	580.904	584.961	639.726	636.343	667.649	691.756
Inventario Ganadero	18.221.447	18.498.886	18.462.639	18.859.733	18.968.552	18.626.404	18.511.641	18.632.249
avicultura (excluido huevos)	922.344	1.010.659	1.019.864	1.066.943	1.074.959	1.112.246	1.274.270	1.359.153

Fuente: Produccion Agricola Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. Consultado 5-07-2016. Disponible <http://www.agronet.gov.co/estadistica/Paginas/default.aspx>

Seguidamente se presenta la información de producción, donde se evidencia las consecuencias en la disminución del área cosechada de algunos productos, como disminución en la producción de trigo es la más significativa, 88% de la producción durante los 8 años del programa AIS-DRE. la tendencia a la disminución del arroz seco es nuevamente la segunda más significativa, ya que representó un retroceso en la producción de 20%. Así que, en términos de producción, la canasta prioritaria no ha contado con una evolución apreciable, ya que en promedio la producción en toneladas de alimentos no superó el 10% en el periodo analizado (menos del 2% anual).

Tabla 16: Significancia Produccion Agricola 2007-2014, en toneladas

Productos por Significancia Produccion 2007-2014 (T)			
Trigo	39.855	4.579	-88,5%
Arroz Riego	1.708.724	1.351.309	-20,9%
Cebolla Bulbo	317.015	250.685	-20,9%
Zanahoria	236.331	223.813	-5,3%
Guayaba Total	139.581	135.275	-3,1%
Espinaca	3.528	9.730	175,8%
Arroz Secano Manual	67.483	161.562	139,4%
Papa Criolla	57.373	132.324	130,6%
Ahuyama	48.227	105.543	118,8%
Cacao	57.467	84.289	46,7%

Fuente: Produccion Agricola Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. Consultado 5-07-2016. Disponible <http://www.agronet.gov.co/estadistica/Paginas/default.aspx>

El comportamiento en los productos con mayor significancia en la producción durante los 8 años del programa AIS-DRE, donde la participación de los productos más importantes por consumo, como lo son los tubérculos y cereales no evidencian un alcance en términos de autosuficiencia especialmente en este último grupo. Asimismo, se muestra la dependencia de modos de producción sin tecnología, ya que del total del maíz producido en Colombia el 45% es Maíz tradicional, el crecimiento en la producción de arroz seco manual, indican una falencia en la tecnificación de los procesos productivos en el agro colombiano ya que formas de producción como el arroz de riego han tenido una disminución en su cultivo.

En términos generales la producción de alimentos de la canasta prioritaria en Colombia 2007-2014 aumentó en un 15 % en sus cantidades, pero este dato no indica un incremento en aspectos como autosuficiencia ni tecnificación, ya que como se evidencio las actividades que tuvieron el mayor crecimiento, no hacen

parte de los alimentos más relevantes. Con el fin de contextualizar de una mejor manera la falencia en la tecnificación, se presentará el estado del rendimiento de estos mismos productos, con el fin de identificar el impacto que podría haber tenido los recursos destinados a la tecnificación agraria en Colombia.

Tabla 17 Disponibilidad Anual Per Cápita Canasta Prioritaria 2007-2014, Kilogramos per cápita.

DISPONIBILIDAD ANUAL PER CÁPITA CANASTA PRIORITARIA								
Productos	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Arroz Total	49,5	58,5	55,8	43,1	41,4	41,2	46,1	41,0
Arroz Riego	38,9	41,0	42,2	33,6	32,0	31,3	29,9	28,4
Arroz Secano Manual	1,5	1,8	2,0	2,0	2,0	2,4	2,7	3,4
Arroz Secano Mecanizado	10,6	17,4	13,6	9,5	9,4	9,9	16,2	12,6
Maiz	27,9	27,6	25,7	20,7	19,9	21,5	25,0	30,5
Maiz Tecnificado	13,4	13,7	12,9	9,6	8,9	11,2	13,5	16,9
Maiz Tradicional	14,5	14,0	12,8	11,0	11,0	10,3	11,5	13,6
Trigo	0,9	0,6	0,3	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
Frijol	2,4	2,2	2,2	2,1	2,1	2,1	2,0	2,4
Arveja	1,1	1,2	1,1	1,0	0,9	1,0	1,1	1,2
Naranja	3,5	3,5	3,1	3,5	4,3	3,6	3,8	3,8
Guayaba Total	3,2	3,1	2,7	2,8	2,7	2,8	2,8	2,8
Banano	5,1	4,8	4,8	5,3	6,3	6,2	6,3	6,5
Banano EXP	37,4	41,2	39,3	38,1	39,1	34,2	37,0	36,9
Tomate arbol	2,9	2,4	2,9	2,7	2,8	3,4	3,5	3,5
Mora	2,1	2,1	2,2	2,2	2,0	2,2	2,2	2,4
Mango	4,2	4,2	5,3	4,4	4,8	5,6	5,6	5,7
Papaya	3,7	3,0	4,0	3,3	3,2	2,9	3,7	3,7
Tomate	10,2	10,4	10,7	10,0	11,9	11,4	11,1	13,1
Cebolla Bulbo	7,2	5,5	5,4	6,2	4,1	4,0	4,7	5,3
Cebolla Rama	2,3	2,3	2,3	2,2	2,1	2,3	2,6	3,5
Zanahaoria	5,4	6,1	6,3	5,5	5,3	5,2	4,3	4,7
Habichuela	1,1	1,4	1,3	1,0	1,0	1,1	1,1	1,3
Ahuyama	1,1	1,2	0,9	0,9	0,9	1,4	1,5	2,2
Espinaca	0,1	0,1	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2
Brocoli	0,3	0,3	0,3	0,2	0,2	0,3	0,3	0,4
Papa	61,6	58,6	59,7	66,0	60,7	57,3	55,3	57,9
Papa Criolla	1,3	2,7	2,1	2,5	2,6	1,8	1,9	2,8
Yuca	45,8	44,4	43,4	38,3	39,9	42,0	46,3	47,9
Platano	65,0	58,5	57,9	62,2	61,2	65,9	67,5	70,2
Caña Azucar	481,4	433,8	525,0	445,5	494,0	447,3	465,5	518,2
Cacao	1,3	1,3	1,3	1,5	1,6	1,8	1,7	1,8
Azucar	33,5	33,0	31,8	29,9	28,8	28,8	29,9	33,6

Fuente: Produccion Agricola Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. Consultado 5-07-2016.
 Disponible <http://www.agronet.gov.co/estadistica/Paginas/default.aspx>

Con el fin de mostrar la significancia de la evolución de las cantidades producidas de alimentos contenidos dentro de la canasta básica prioritaria se presenta teniendo en cuenta la población anual, y llevando las cantidades de toneladas a kilogramos, por lo tanto, la tabla anterior se convierte en la disponibilidad nacional de cada producto, y representa la cantidad a la cual cada individuo si consumiese el producto y de manera igualitaria podría llegar a consumir. de esta manera se puede examinar de una manera más significativa la evolución en la producción de

alimentos agrícolas de la canasta, la cual nos arroja una disminución en la disponibilidad nacional de productos básicos como la papa que en 2007 cada colombiano (bajo el supuesto de consumo e igualdad) podía aspirar a consumir 61.6 kilos anuales pero para el 2014 esta cantidad se reduce a 57.9 lo cual reafirma la disminución en la disponibilidad, otros productos a pesar de no disminuir en la disponibilidad nacional, si refleja una baja condición de protección, como el caso del frijol, el cual durante el periodo 2007-2014 en promedio su disponibilidad nacional fue de 2.3 kilos anuales por persona, el trigo nacional solo podría cubrir 0.1 kilos anuales, el cual es un alimento básico y la disponibilidad se satisface casi completamente con el mercado exterior.

Tabla 18: Colombia Rendimiento Canasta Basica Prioritaria 2007-2014. Tonelada por hectárea

RENDIMIENTO CANASTA PRIORITARIA COLOMBIA 2007-2014 (T/H)								
Producto	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Arroz Riego	5,97	5,98	5,93	5,84	5,56	5,62	5,48	5,49
Arroz Secano Manual	4,88	4,89	4,75	4,47	4,50	4,86	4,61	4,74
Arroz Secano Mecanizado	1,37	1,39	1,50	1,53	1,66	1,68	1,80	2,03
Maiz Tecnificado	3,88	3,88	3,85	3,62	3,83	4,11	4,43	4,48
Maiz Tradicional	1,55	1,53	1,54	1,51	1,47	1,56	1,46	1,49
Trigo	1,78	1,76	1,62	1,57	1,49	1,43	1,53	1,48
Frijol	1,04	1,00	1,04	0,98	1,03	1,09	1,13	1,13
Arveja	2,23	2,15	2,11	2,02	1,75	1,94	1,77	1,75
Naranja	14,10	12,09	10,19	12,17	12,98	12,83	13,77	13,83
Guayaba	11,0	10,8	13,6	11,3	11,0	9,9	10,0	10,3
Banano	8,90	8,37	9,59	8,23	8,52	8,33	9,28	9,42
Banano EXP	28,64	30,56	29,74	29,15	28,16	22,45	35,88	35,90
Tomate arbol	11,46	10,82	10,63	12,82	12,59	11,13	11,90	12,00
Mora	8,03	7,88	8,06	8,01	7,79	8,11	7,98	8,31
Mango	9,16	9,26	8,51	10,09	10,06	9,30	11,04	10,97
Papaya	24,48	21,83	23,35	25,69	21,41	19,48	23,84	23,16
Tomate Invernadero	92,36	104,78	104,06	88,53	89,81	108,51	106,12	92,21
Tomate	24,29	21,73	21,43	22,02	28,96	27,58	22,29	21,99
Cebolla Bulbo	16,43	17,61	17,80	15,73	15,79	14,20	15,83	14,90
Cebolla Rama	17,03	13,49	16,59	16,90	16,35	17,40	16,99	17,55
Zanahoria	20,55	24,66	24,64	23,54	22,54	23,42	20,94	19,61
Habichuela	8,75	7,20	7,65	8,42	7,02	6,57	6,58	7,12
Ahuyama	14,13	12,39	13,12	12,94	12,32	13,21	13,20	12,95
Espinaca	16,98	14,71	17,06	17,70	16,30	17,82	14,09	16,15
Brocoli	17,59	17,15	17,04	17,49	17,03	18,26	18,82	19,11
Papa	16,55	16,24	16,32	16,75	16,69	16,33	17,24	16,82
Papa Criolla	15,36	13,59	14,79	12,76	12,67	11,62	13,07	12,61
Yuca	10,49	10,49	10,69	10,71	10,54	11,26	10,24	10,27
Platano	7,20	7,26	7,27	7,45	7,25	7,44	7,52	7,59
Caña Azucar	105,78	111,33	110,33	84,72	95,06	74,07	95,54	98,39
Cacao	0,46	0,54	0,51	0,71	0,57	0,63	0,55	0,56

Fuente: Rendimiento Agrícola Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. Consultado 5-07-2016. Disponible <http://www.agronet.gov.co/estadistica/Paginas/default.aspx>

Como se puede observar en terminos de rendimiento, la produccion agricola en colombia no ha tenido el resultado esperado por el programa AIS-DRE, ya que en la mayoria de actividades, se a evidenciado un deterioro en la productividad, esto

seguido del aumento en actividades influenciadas hacia el comercio exterior como las frutas, empeoran la finalidad del programa, ya que en terminos generales no aumentó ni la producción en términos relevantes para la SAN, ni se mejoró la productividad en la canasta prioritaria.

Un aspecto evidente en la tabla de rendimiento de las actividades agrícolas, es la gran diferencia entre los modos de producción, lo cual reitera su gran potencial, y la necesidad de generar un mayor apoyo por parte del MADR, ya que mientras por medio de la producción de Maíz Tradicional se cosechan cerca 1.5 toneladas de producto por hectárea, la actividad de maíz tecnificado cosecha cerca de 4.5 toneladas por hectárea, esta clara diferencia se puede evidenciar con mayor facilidad al generar un significancia en los rendimientos.

Tabla 19: Significancia Rendimiento 2007-2014 Tonelada por hectárea

Productos por Significancia Rendimiento 2007-2014 (T/H)			
Arveja	2,23	1,75	-22%
Habichuela	8,75	7,12	-19%
Papa Criolla	15,36	12,61	-18%
Trigo	1,78	1,48	-17%
Tomate	24,29	21,99	-9%
Cebolla Bulbo	16,43	14,90	-9%
Arroz Secano Mecanizado	1,37	2,03	48%
Banano EXP	28,64	35,90	25%
Mango	9,16	10,97	20%
Maíz Tecnificado	3,88	4,48	15%

Fuente: Rendimiento Agrícola Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. Consultado 5-07-2016. Disponible <http://www.agronet.gov.co/estadistica/Paginas/default.aspx>

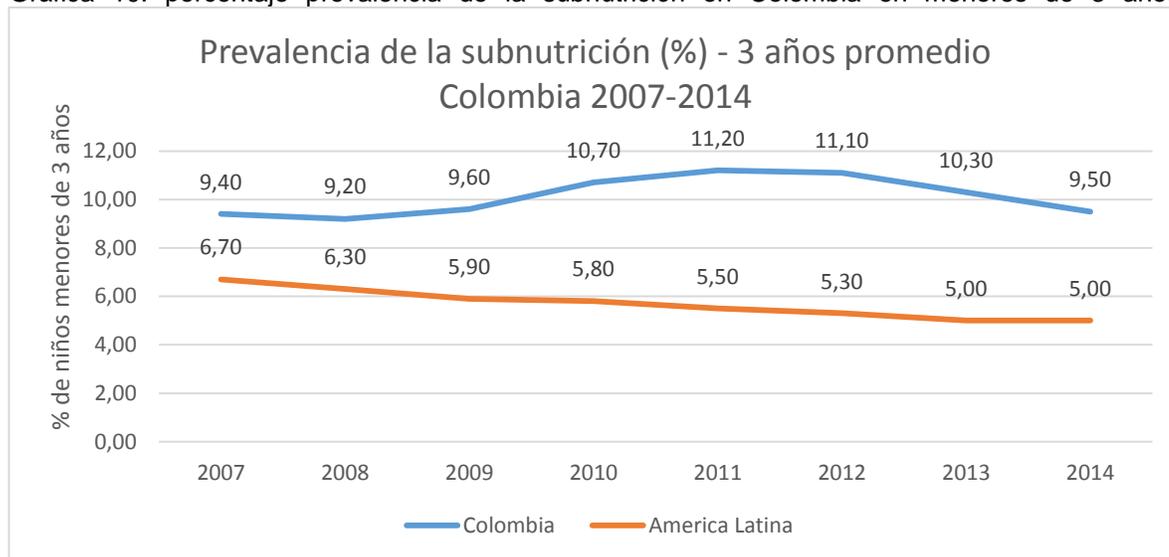
Como es evidente los sectores de producción tecnificada generaron unos mayores índices, pero durante el programa AIS-DRE lamentablemente no fueron destino de recursos públicos. Esta tendencia de la concentración en actividades agrícolas, pueden ser explicadas por la estructura institucionales que las apoyan, como federaciones con mayor alcance y facilidad en la captación de recursos públicos.

4.2 SITUACIÓN DE LA SEGURIDAD ALIMENTARIA COLOMBIA

Mediante el análisis de indicadores recomendados por la FAO, referentes a la disponibilidad de alimentos y algunos relacionados al estado de nutrición en Colombia, se expondrá el comportamiento de esta condición en el país, la selección se realiza con base en los que demuestren relaciones directas con el desarrollo agrícola en la nación y relevancia de la SAN en la población, se omitirá los indicadores que dependen de condiciones ajenas a los planes de desarrollo agrícola.

4.2.1 Prevalencia de la Subnutrición. Este indicador muestra la proporción de una población, la cual se encuentra por debajo de la obtención de energía, por el consumo de alimentos, en este caso en especial se describe esta condición en la población infante menor de 3 años.

Gráfica 10: porcentaje prevalencia de la subnutrición en Colombia en menores de 3 años



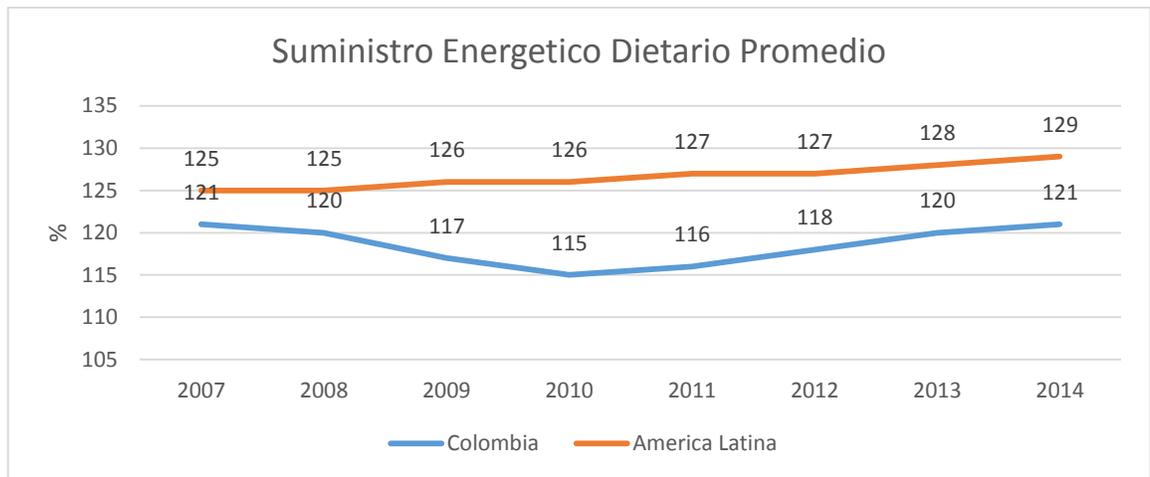
Fuente: Estadísticas FAO Seguridad Alimentaria. Consultado el 20-06-2016 Disponible en: <http://faostat3.fao.org/browse/D/FS/S>

Como es evidente en la gráfica anterior el resultado en este indicador muestra que, en materia de la disminución de la malnutrición en la población infantil menor de tres años, en Colombia muestra un desmejoramiento, ya que para el 2014 9.5% de los menores de tres años muestra signos de malnutrición, igualmente al compararlo con el referente internacional de América latina se evidencia un rezago de casi 5 % en la población. de igual importancia cabe resaltar el incremento en el porcentaje de malnutrición infantil durante el periodo 2009-2011, esta tendencia puede tener relación a la ola invernal¹¹² ocurrida en Colombia en el periodo 2010-2011, la cual afecto el nivel de producción en el país.

4.2.2 Suministro Energético Dietario. De la misma forma el indicador de suministro energético dietario el cual señala el porcentaje de energía aportada por la dieta en la población, refleja una situación de vulnerabilidad en Colombia, ya que muestra un rango muy bajo sobre el promedio necesario en la población, nuevamente el referente internacional a comparar es América Latina donde el indicador muestra una tendencia al aumento del suministro energético.

Gráfica 11: Suministro energético dietario promedio

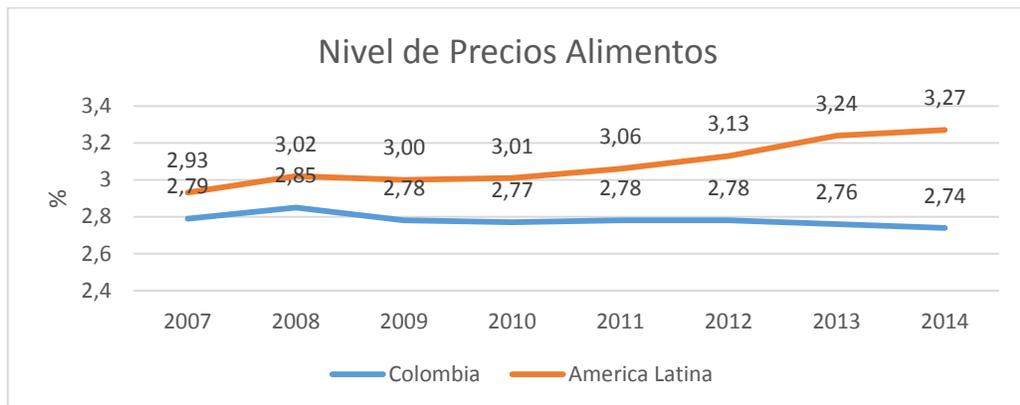
¹¹² Ola invernal en Colombia. El Espectador.com. Disponible en: <http://www.elespectador.com/tags/ola-invernal-en-colombia>



Fuente: Estadísticas FAO Seguridad Alimentaria. Consultado el 23-06-2016 Disponible en: <http://faostat3.fao.org/browse/D/FS/S>

4.2.3. Nivel de Precios de Alimentos. Otro indicador relevante para la SAN, es el nivel de precios de alimentos, ya que su importancia radica en el acceso a los alimentos por parte de las familias en la población, este indicador para Colombia muestra un incremento constante promedio entre el rango de 2.74 % y 2.85 % durante el periodo 2007-2014, el comportamiento es favorable al compararlo con el indicador del nivel de precios promedio de América Latina, el cual mantiene una tendencia al alza durante el periodo.

Gráfica 12: Nivel de precios alimentos en Colombia y América Latina 2007-2014



Fuente: Estadísticas FAO Seguridad Alimentaria. Consultado el 23-06-2016. Disponible en: <http://faostat3.fao.org/browse/D/FS/S>

Además de reflejar una situación estable frente a perturbaciones nominales en el mercado de alimentos, mediante esta variable podemos descartar un efecto negativo en la SAN en Colombia, esto por parte de aumentos repentinos en los

precios de los alimentos, lo cual disminuiría la capacidad de acceso a estos mismos.

5. CONCLUSIONES

Como resultado del análisis de la Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional frente a los programas de desarrollo agrícola Agro Ingreso Seguro-Desarrollo Rural con Equidad AIS-DRE. y resolviendo los objetivos trazados para este trabajo se concluye:

- Luego de la descripción de la Política de Seguridad Alimentaria en Colombia, se puede afirmar que La Política Nacional de Alimentación y Nutrición, se desarrolló bajo los lineamientos teóricos en cuanto a las capacidades de las comunidades (Amartya Sen) y técnicos (indicadores de medición) de la Food and Agriculture Organization of the United Nations (FAO), institución encargada de la generación de los estándares internacionales en políticas de lucha contra el hambre. Dentro de estos lineamientos internacionales, se destaca la utilización de las tres ópticas: Disponibilidad, Acceso y Calidad de los alimentos.
- En la Encuesta Nacional de la Situación Nutricional (ENSIN), realizada por el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF), en los años 2005 y 2010, se encontró un deterioro en la condición de Seguridad Alimentaria en los hogares, donde la cantidad de hogares en situación de Inseguridad Alimentaria pasó de 40.8% (2005) a 42.7% (2010), lo cual nos demuestra poco progreso en las políticas aplicadas por el gobierno frente a la Seguridad Alimentaria. La ENSIN arroja para ambos periodos 2005 y 2010, que el 10% de los hogares en Colombia, se encuentran en condición de inseguridad alimentaria severa, situación que, de mantenerse, generaría problemáticas de desnutrición y posteriormente pérdidas de vidas humanas.
- La distribución de los recursos del programa Agro Ingreso Seguro y Desarrollo Rural con Equidad (AIS-DRE), en la Línea Especial de Crédito (LEC), presentó en su primer periodo de ejecución 2007-2009 una concentración en la cuenta de Plantación y Renovación de cultivos, con el 70% de los recursos, mientras que cuentas como Adquisición de Maquinaria solo tuvo un 7% e Infraestructura y Equipos para la producción primaria 6%. Además, se resalta la transformación en los objetivos luego del segundo periodo, donde se presentó una mayor participación de productos contenidos en la canasta básica alimentaria.
- Durante el segundo periodo del programa Agro Ingreso Seguro- Desarrollo Rural con Equidad, se observó el aumento en la cantidad de proyectos de pequeños productores, pero no se acompañó con un aumento en los recursos disponibles, lo que conllevó a una disminución del valor promedio individual por proyecto. El monto para el segundo periodo fue en promedio de \$2.000.000 por proyecto, suma que no implica una ayuda significativa, que pueda generar un cambio en el proceso de producción agrícola de pequeña escala.

- La política Nacional de seguridad alimentaria fue concebida para generar en el agro colombiano un aumento en la productividad del sector; por lo que la tecnificación en la producción agrícola ha debido ser un objetivo principal de los programas de desarrollo rural. Pero al analizar los datos de la evolución del área cosechada, se evidenció un crecimiento en los tipos de cultivos con modos de producción tradicionales con baja tecnificación, específicamente en el arroz de riego, el cual, pese a tener mayores índices de rendimiento, presentó un retroceso del 15% en su área cosechada durante el periodo 2007-2014. Por otra parte, el tipo de cultivo arroz seco con menor grado de tecnificación, cuyo riego es por medio de precipitación natural, aumentó su área de cosecha en 87% entre 2007 y el 2014. Comportamiento similar durante el mismo periodo lo obtuvo el maíz, donde encontramos un estado de retroceso en la tecnificación, pero un gran aumento en el área cosechada del tipo de maíz tradicional, el cual representa cerca del 45% de la producción nacional de maíz. De esta manera, no se ven reflejados los objetivos de tecnificación de la producción agrícola de la Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional en los planes de desarrollo agrícola Agro Ingreso Seguro – Desarrollo Rural con Equidad.

6. RECOMENDACIONES

- La falencia en la disponibilidad de información en el sector agrícola, se presenta por la ausencia de información confiable y actualizada. esto dificulta la evaluación de los programas. Por lo tanto, es de vital importancia contar con sistemas de información oficiales tanto a nivel municipal, departamental y nacional
- Teniendo en cuenta los inconvenientes del programa Agro Ingreso Seguro- Desarrollo Rural con Equidad en cuanto al seguimiento y ejecución de los recursos, se recomienda a las entidades encargadas de promover y financiar los diferentes proyectos hacer un seguimiento detallado de las inversiones realizadas por parte de los agricultores, a nivel de Unidades Municipales de Asistencia Técnica Agropecuaria (Umatas) en cada municipio.
- Con los informes de las Umatas se debe producir información consolidada para cada uno de los municipios, de tal manera que se genere una retroalimentación con los niveles departamental y nacional, en cuanto a la evaluación de los diferentes programas, con el fin de generar una mayor capacidad de respuesta y cambios a estas políticas.
- Se recomienda para completar el seguimiento a los resultados de la Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional, revisar la información arrojada por la Encuesta Nacional de la Situación Nutricional (ENSIN), realizada por el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF) para el año 2015, con el fin de analizar el estado de la seguridad alimentaria en los hogares colombianos, durante el periodo de ejecución del programa Agro Ingreso Seguro- Desarrollo Rural con Equidad (AIS-DRE).

BIBLIOGRAFIA

Apoyos Económicos En El Sector Agropecuario Colombiano. Contraloría General de la República. Disponible en: <http://www.contraloriagen.gov.co/documents/10136/44388489/apoyos-econimicos-en-el-sector-agropecuario-colombiano.pdf/5939475b-016b-41e5-948e-b8e4bccef551>

Archivos liberados Contraloría General de la República. Disponible en: <http://www.contraloriagen.gov.co/web/guest/liberadas-en-2015>

ARGEMI. Luis. La agricultura familiar en pensamiento económico. Los clásicos. Consultado el 03-09-2014. Disponible en: http://www.magrama.gob.es/ministerio/pags/Biblioteca/fondo/pdf/11575_4.pdf

BHALLA. G. S. y PÉREZ. Jorge. Desarrollo agrícola en la India desde su independencia. Disponible en: http://www.jstor.org/stable/40312923?seq=1#page_scan_tab_contents

BONETT. Manuel. Seguridades en construcción en América Latina: Dimensiones y enfoques de seguridad en Colombia. Bogotá. Editorial Universidad del Rosario. Disponible en: <http://books.google.com.co/books?hl=es&lr=&id=gTBzhLXj65QC&oi=fnd&pg=PA223&dq=seguridad+alimentaria+en+colombia&ots=U-elPmrkM6&sig=loHZ0Knfc5aJRUYPFZs2YhHJc#v=onepage&q=seguridad%20alimentaria%20en%20colombia&f=false>

Consejo Nacional Política Económica Y Social. 2847 2008. Bogotá Mayo 29 de 1996. Disponible en: http://www.icbf.gov.co/cargues/avance/docs/conpes_dnp_2847_1996.htm

CORDOBA. Rafael. Capacidades y Libertad, una aproximación a la teoría de Amartya Sen. Disponible en: http://www.cegis.utralca.cl/doc/paulina_urrizola/art%20capacidades.pdf

Decreto número 1944 de 1996. INVIMA. Disponible en: https://www.invima.gov.co/images/stories/aliamentos/decreto_1944_1996.pdf

Documento CONPES 113 2008. Departamento Nacional de Planeación DNP. Disponible en: <http://www.icbf.gov.co/portal/page/portal/PortalICBF/bienestar/nutricion/pnsan/CONPES113de2008.pdf>

El Estado Mundial De La Agricultura y La Alimentación. Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación FAO. Consultado el 18-04-15. Disponible en: <http://www.fao.org/docrep/017/x4400s/x4400s.pdf>

Encuesta Nacional de la Situación Nutricional en Colombia. Instituto Colombiano de Bienestar Familiar 2005. Disponible en: <https://www.minsalud.gov.co/sites/rid/Lists/BibliotecaDigital/RIDE/VS/ED/GCFI/Ensin%202005.pdf>

Encuesta Nacional de la Situación Nutricional en Colombia. Instituto Colombiano de Bienestar Familiar 2010. Disponible en: <http://www.icbf.gov.co/portal/page/portal/Descargas1/Resumenfi.pdf>

Estadísticas FAO Seguridad Alimentaria, Disponible en: <http://www.fao.org/economic/ess/ess-fs/indicadores-de-la-seguridad-alimentaria/es/#.V WPh-h96hc>

Estricto control para consumo humano. El tiempo.com. Disponible en: <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-205485>

Experiencias Exitosas de Escuelas Saludables en Colombia. Organización Panamericana de la salud. Disponible en: http://www.paho.org/col/index.php?option=com_content&view=article&id=414:experiencias-exitosas-de-escuelas-saludables-en-colombia&Itemid=361

Gestión de la Calidad Alimentaria. Universidad Nacional. http://datateca.unad.edu.co/contenidos/325689/CONTENIDO%20VIRTUALIZADO/leccin_21_resumen_de_la_evaluacin_19962002.html

Guías de promoción de la salud y prevención de enfermedades en la salud pública. Ministerio de la Protección Social. Universidad Nacional de Colombia. Disponible en: <https://www.minsalud.gov.co/Documentos%20y%20Publicaciones/GUIAS%20DE%20ATENCIÓN%20-TOMO%20DOS.pdf>

Harina de trigo, pero fortificada. El Tiempo.com. Disponible en: <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-632207>

HIDALGO. Antonio. Pensamiento Económico Sobre Desarrollo. Disponible en: <http://www.uhu.es/antonio.hidalgo/documentos/pesd.pdf>

INSTITUTO COLOMBIANO DE NORMAS TECNICAS Y CERTIFICACIÓN. Referencias bibliográficas, contenido, forma y estructura. NTC 5613. Bogotá : El Instituto, 2008

_____. Documentación. Presentación de tesis, trabajos de grado y otros trabajos de investigación. NTC 1486. Sexta actualización. Bogotá: El Instituto, 1998

_____. Referencias documentales para fuentes de información electrónica. NTC 4490. Bogotá: El Instituto, 1998

LAZA. Sebastián. Principales Escuelas Económicas a Través del Tiempo. Argentina: EL Cid Editor, 2009, 10 p

LÓPEZ. Diego. Disponibilidad de alimentos básicos en Colombia 2000-2010: ¿producción nacional o importaciones? Tesis Universidad Nacional de Colombia. Disponible en: <http://www.bdigital.unal.edu.co/5897/1/diegolopezhernandez.2012.pdf>

Los grandes proyectos de inversión del estado comunitario 2008. Departamento Nacional de Planeación. Disponible en: https://spi.dnp.gov.co/App_Themes/SeguimientoProyectos/ResumenEjecutivo/0024003569999.pdf

MAX NEEF. Manfred. Desarrollo a Escala Humana. Montevideo. 1993. Editorial Nordan-Comunidad. 356 p.

Observatorio de Seguridad Alimentaria y Nutricional de Colombia. Componentes y Lineamientos para su Implementación. Disponible en <http://www.osancolombia.gov.co/doc/libroosan.pdf>.

Ola invernal en Colombia. El Espectador.com. Disponible en: <http://www.elespectador.com/tags/ola-invernal-en-colombia>

Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura FAO. Conferencia Internacional sobre Agricultura Orgánica y Seguridad Alimentaria. Roma, 03 - 05 de mayo 2007.

Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura. El Estado Mundial de la Agricultura y la Alimentación. Roma. 2000 .355p
Plan Decenal de Lactancia Materna 2010-2020. Ministerio de Protección Social. <http://huila.gov.co/documentos/2012/Salud/Nutricion/PDF%20ALTA%20ARTE%20FINAL%20INTERIORES%20PDLM.pdf>

Plan Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (PNSAN) 2012 -2019. Disponible en: <http://www.osancolombia.gov.co/doc/pnsan.pdf>

PREBISCH. Raúl. Centro y periferia en el origen y maduración de la crisis. Pensamiento Iberoamericano, 3 ed. México D.F., 1983, p. 27-40.

SALCEDO. Salomón. POLITICAS DE SEGURIDAD ALIMENTARIA EN LOS PAISES DE LA COMUNIDAD ANDINA. OFICINA REGIONAL DE LA FAO PARA AMERICA LATINA Y DEL CARIBE. Santiago de Chile. 2005. 196p

SEN. Amartya. Desarrollo y Libertad. México D.F.: Planeta Mexicana S.A., 2000, 440 p.

Smith Adam: economista y filósofo escocés, uno de los mayores exponentes de la economía clásica 1723-1790.

SUNKEL. Oswaldo y PAZ. Pedro. El Subdesarrollo Latinoamericano y La Teoría Del Desarrollo. 16 ed. Bogotá: Siglo XXI Editores, 1982, 380 p.

ANEXOS

ANEXO A
PRODUCCIÓN NACIONAL, IMPORTACIONES, EXPORTACIONES Y CACULO
DE DISPONIBILIDAD PRODUCTOS AGRÍCOLAS

Año	Arroz			Maíz		
	Producción Nacio	Importacione	Exportacione	Producción N	Importacione	Exportaciones
2000	2.237.270	158.334	54	1.204.471	1.916.094	11
2001	2.156.310	435.789	165	1.191.901	1.750.529	10
2002	2.063.030	169.623	711	1.132.146	2.082.179	26
2003	2.427.190	31.724	472	1.189.007	2.020.906	26
2004	2.496.176	225.246	758	1.362.456	2.359.645	98
2005	2.096.418	86.536	272	1.302.484	2.453.712	36
2006	2.070.871	530.958	54	1.346.332	3.229.406	894
2007	2.159.862	364.505	296	1.330.161	3.306.007	1.633
2008	2.379.848	79.601	1.480	1.295.419	3.306.323	846
2009	2.154.671	260.231	156	1.256.306	3.206.243	3

Año	Cebada			Papa		
	Producción Nacio	Importacione	Exportacione	Producción N	Importacione	Exportaciones
2000	10.552	152.190	160	2.882.941	38.005	42.290
2001	6.112	212.788	170	2.873.867	7.636	28.512
2002	6.737	181.781	142	2.811.528	-	23.470
2003	5.049	242.536	508	2.874.388	-	14.704
2004	3.598	198.953	1	2.869.498	27	24.581
2005	3.282	207.303	1	2.681.759	-	22.572
2006	3.121	217.811	-	2.885.482	-	22.263
2007	3.944	248.729	70	2.832.761	-	22.180
2008	3.887	284.777	19	2.806.922	-	25.310
2009	5.085	206.343	0	2.995.188	-	19.405

Año	Plátano			Trigo		
	Producción Nacio	Importacione	Exportacione	Producción N	Importacione	Exportaciones
2000	2.682.322	11.399	146.548	42.497	1.088.326	-
2001	2.928.105	64.519	141.241	27.517	1.245.319	-
2002	2.755.690	43.842	128.548	36.428	1.257.458	0,6
2003	2.788.740	69.876	127.848	41.400	1.146.463	-
2004	2.931.106	67.313	118.331	43.118	1.318.485	0,0
2005	2.883.218	60.902	139.439	49.956	1.261.872	-
2006	2.915.171	27.781	129.513	39.590	1.342.012	-
2007	2.891.943	82.981	109.410	43.929	1.282.669	-
2008	2.633.248	66.327	101.775	26.412	1.369.391	-
2009	2.616.717	54.650	84.896	19.888	1.349.319	2,7

Año	Frijol			Carne		
	Producción Nacio	Importacione	Exportacione	Producción N	Importacione	Exportaciones
2000	124.559	43.976	6.712	733.967	612	1.555
2001	124.166	31.753	8.809	681.782	1.473	6.124
2002	116.579	23.371	2.025	638.421	1.538	2.336
2003	124.928	17.511	4.832	642.242	13	3.512
2004	125.767	17.037	3.530	717.288	1.201	13.184
2005	140.329	30.855	4.494	815.000	200	9.561
2006	135.130	28.250	16.491	827.220	169	21.871
2007	154.799	32.356	56.343	856.261	2.653	81.746
2008	145.590	22.167	41.887	917.368	-	146.860
2009	149.122	25.290	8.915			

Fuente: Disponibilidad de alimentos básicos en Colombia 2000-2010. LÓPEZ. Diego.

ANEXO B
MATRIZ DE NECESIDADES VS SATISFACTORES, DESARROLLO A ESCALA HUMANA

necesidades según categorías axiológicas	necesidades según categorías existenciales			
	SER	TENER	HACER	ESTAR
subsistencia	salud física, salud mental, equilibrio, solidaridad, adaptabilidad	alimentación, abrigo, trabajo	alimentar, procrear, descansar, trabajar	entorno vital, entorno social
protección	cuidado, adaptabilidad, autonomía, solidaridad	sistemas de seguro, ahorro, seguridad social, sistemas de salud, legislaciones, derechos, trabajo	cooperar, prevenir, planificar, cuidar, curar, defender	contorno vital, contorno social, morada
afecto	autoestima, solidaridad, respeto, tolerancia, generosidad, voluntad, humor	amistades, pareja, familia, animales domésticos, plantas	acariciar, expresar emociones, compartir, apreciar	privacidad, intimidad, hogar, espacios de encuentros
entendimiento	conciencia crítica, receptividad, curiosidad, asombro, disciplina, intuición, racionalidad	literatura, maestros, método, políticas educacionales, políticas comunicacionales	investigar, estudiar, experimentar, analizar, implementar	escuelas, universidades, academias, agrupaciones, familia
participación	adaptabilidad, receptibilidad, solidaridad, disposición, convicción, respeto	derechos, responsabilidades, obligaciones, atribuciones, trabajo	afiliarse, cooperar, proponer, compartir, discrepar, acatar, dialogar, acordar, opinar	ámbitos de interacción participativa, cooperativa, asociativa, asociaciones, iglesias, comunidades

ocio	curiosidad, receptibilidad, imaginación, despreocupación, humor, tranquilidad	juegos, espectáculos, fiestas, calma	divagar, abstraerse, soñar, añorar, fantasear, divertirse, jugar	privacidad, intimidad, tiempo libre, ambientes, paisajes.
creación	pasión, voluntad, intuición, imaginación, autonomía, inventiva, curiosidad	habilidades, destrezas, método, trabajo	trabajar, inventar, construir, idear, componer, diseñar, interpretar	ámbitos de producción y retroalimentación, talleres, agrupaciones, espacios de expresión, libertad
identidad	pertenencia, coherencia, diferencia, autoestima, asertividad	símbolos, lenguaje, hábitos, costumbres, grupos de referencia, valores, normas, memoria, historia	comprometerse, integrarse, confundirse, definirse, conocerse, crecer	ámbitos de pertenencia, etapas madurativas. Entornos de la cotidianidad
libertad	autonomía, autoestima, voluntad, pasión, determinación, tolerancia, rebeldía	igualdad de derechos	discrepar, optar, diferenciarse, arriesgar, conocerse, asumirse, desobedecer, meditar	plasticidad espaciotemporal

Fuente: SEN. Amartya. Desarrollo y Libertad. México D.F.: Planeta Mexicana S.A., 2000, 440 p.

 Fundación Universidad de América	FUNDACIÓN UNIVERSIDAD DE AMÉRICA	Código:
	PROCESO: GESTIÓN DE BIBLIOTECA	Versión 0
	Autorización para Publicación en el Repositorio Digital Institucional – Lumieres	Julio - 2016

	Atribución- no comercial- sin derivar: permite distribuir, sin fines comerciales, sin obras derivadas, con reconocimiento del autor.	<input checked="" type="checkbox"/>
	Atribución – no comercial: permite distribuir, crear obras derivadas, sin fines comerciales con reconocimiento del autor.	<input checked="" type="checkbox"/>
	Atribución – no comercial – compartir igual: permite distribuir, modificar, crear obras derivadas, sin fines económicos, siempre y cuando las obras derivadas estén licenciadas de la misma forma.	<input checked="" type="checkbox"/>

Licencias completas: http://co.creativecommons.org/?page_id=13

Siempre y cuando se haga alusión de alguna parte o nota del trabajo, se debe tener en cuenta la correspondiente citación bibliográfica para darle crédito al trabajo y a su(s) autor(es).

De igual forma como autor autorizo la consulta de los medios físicos del presente trabajo de grado así:

AUTORIZO (AUTORIZAMOS)	SI	NO
La consulta física (sólo en las instalaciones de la Biblioteca) del CD-ROM y/o Impreso	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
La reproducción por cualquier formato conocido o por conocer para efectos de preservación	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

Información Confidencial: este Trabajo de Grado contiene información privilegiada, estratégica o secreta o se ha pedido su confidencialidad por parte del tercero, sobre quien se desarrolló la investigación. En caso afirmativo expresamente indicaré (indicaremos), en carta adjunta, tal situación con el fin de que se respete la restricción de acceso.	SI	NO
	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>

Para constancia se firma el presente documento en Bogotá, a los 23 días del mes de marzo del año 2017

EL AUTOR:

Autor 1

Nombres	Apellidos
Andres Eduardo Sierra Izquierdo	Sierra Izquierdo
Documento de identificación No	Firma
C.C. 1026267738 de Bogotá.	

 Fundación Universidad de América	FUNDACIÓN UNIVERSIDAD DE AMÉRICA	Código:
	PROCESO: GESTIÓN DE BIBLIOTECA	Versión 0
	Autorización para Publicación en el Repositorio Digital Institucional – Lumieres	Julio - 2016

AUTORIZACIÓN PARA PUBLICACIÓN EN EL REPOSITORIO DIGITAL INSTITUCIONAL LUMIERES

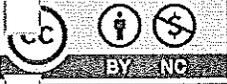
Yo Andres Eduardo Sierra Izquierdo en calidad de titular de la obra **análisis de la política nacional de seguridad alimentaria en Colombia, una mirada desde los programas de desarrollo rural 2007-2014** , elaborada en el año 2016 ,autorizo al **Sistema de Bibliotecas de la Fundación Universidad América** para que incluya una copia, indexe y divulgue en el Repositorio Digital Institucional – Lumieres, la obra mencionada con el fin de facilitar los procesos de visibilidad e impacto de la misma, conforme a los derechos patrimoniales que me corresponde y que incluyen: la reproducción, comunicación pública, distribución al público, transformación, en conformidad con la normatividad vigente sobre derechos de autor y derechos conexos (Ley 23 de 1982, Ley 44 de 1993, Decisión Andina 351 de 1993, entre otras).

Al respecto como Autor manifiesto conocer que:

- La autorización es de carácter no exclusiva y limitada, esto implica que la licencia tiene una vigencia, que no es perpetua y que el autor puede publicar o difundir su obra en cualquier otro medio, así como llevar a cabo cualquier tipo de acción sobre el documento.
- La autorización tendrá una vigencia de cinco años a partir del momento de la inclusión de la obra en el repositorio, prorrogable indefinidamente por el tiempo de duración de los derechos patrimoniales del autor y podrá darse por terminada una vez el autor lo manifieste por escrito a la institución, con la salvedad de que la obra es difundida globalmente y cosechada por diferentes buscadores y/o repositorios en Internet, lo que no garantiza que la obra pueda ser retirada de manera inmediata de otros sistemas de información en los que se haya indexado, diferentes al Repositorio Digital Institucional – Lumieres de la Fundación Universidad América.
- La autorización de publicación comprende el formato original de la obra y todos los demás que se requiera, para su publicación en el repositorio. Igualmente, la autorización permite a la institución el cambio de soporte de la obra con fines de preservación (impreso, electrónico, digital, Internet, intranet, o cualquier otro formato conocido o por conocer).
- La autorización es gratuita y se renuncia a recibir cualquier remuneración por los usos de la obra, de acuerdo con la licencia establecida en esta autorización.
- Al firmar esta autorización, se manifiesta que la obra es original y no existe en ella ninguna violación a los derechos de autor de terceros. En caso de que el trabajo haya sido financiado por terceros, el o los autores asumen la responsabilidad del cumplimiento de los acuerdos establecidos sobre los derechos patrimoniales de la obra.
- Frente a cualquier reclamación por terceros, el o los autores serán los responsables. En ningún caso la responsabilidad será asumida por la Fundación Universidad de América.
- Con la autorización, la Universidad puede difundir la obra en índices, buscadores y otros sistemas de información que favorezcan su visibilidad.

 Fundación Universidad de América	FUNDACIÓN UNIVERSIDAD DE AMÉRICA	Código:
	PROCESO: GESTIÓN DE BIBLIOTECA	Versión 0
	Autorización para Publicación en el Repositorio Digital Institucional – Lumieres	Julio - 2016

Conforme a las condiciones anteriormente expuestas, como autor establezco las siguientes condiciones de uso de mi obra de acuerdo con la *licencia Creative Commons* que se señala a continuación:

	Atribución- no comercial- sin derivar: permite distribuir, sin fines comerciales, sin obras derivadas, con reconocimiento del autor.	
	Atribución – no comercial: permite distribuir, crear obras derivadas, sin fines comerciales con reconocimiento del autor.	
	Atribución – no comercial – compartir igual: permite distribuir, modificar, crear obras derivadas, sin fines económicos, siempre y cuando las obras derivadas estén licenciadas de la misma forma.	**

Licencias completas: http://co.creativecommons.org/?page_id=13

Siempre y cuando se haga alusión de alguna parte o nota del trabajo, se debe tener en cuenta la correspondiente citación bibliográfica para darle crédito al trabajo y a su autor.

De igual forma como autor autorizo la consulta de los medios físicos del presente trabajo de grado así:

AUTORIZO	SI	NO
La consulta física (sólo en las instalaciones de la Biblioteca) del CD-ROM y/o Impreso	**	
La reproducción por cualquier formato conocido o por conocer para efectos de preservación	**	

Información Confidencial: este Trabajo de Grado contiene información privilegiada, estratégica o secreta o se ha pedido su confidencialidad por parte del tercero, sobre quien se desarrolló la investigación. En caso afirmativo expresamente indicaré, en carta adjunta, tal situación con el fin de que se respete la restricción de acceso.	SI	NO
		**

Para constancia se firma el presente documento en Bogotá, a los 23 días del mes de marzo del año 2017

EL AUTOR:

Autor 1

Nombres	Apellidos
Andres Eduardo	Sierra Izquierdo
Documento de identificación No	Firma
1026267738. Bogotá	