

Plan estratégico para la seguridad alimentaria y nutricional sostenible en Villavicencio: un enfoque integral hacia la soberanía alimentaria

Katerine Barrera Poveda^a, Darío Enrique Coral Mora^b.

^a Economista de la Universidad de los Llanos. Docente, Corporación Universitaria del Meta - UNIMETA. Villavicencio, Meta, Colombia.

^b Economista de la Universidad de Nariño, magíster en Políticas Públicas de la Universidad del Valle. Corporación Universitaria del Meta - UNIMETA. Villavicencio, Meta, Colombia. 

RESUMEN

La seguridad alimentaria y nutricional constituye un derecho humano y un desafío persistente de política pública. El objetivo de este artículo es analizar los fundamentos normativos, conceptuales e institucionales de la Política Pública de Seguridad y Soberanía Alimentaria y Nutricional del municipio de Villavicencio, y examinar el diagnóstico de inseguridad alimentaria del municipio a partir de la información disponible. Para ello se realizó una revisión documental de fuentes normativas nacionales e internacionales (CONPES 113 de 2008, ODS, PIDESC, Acuerdo de Paz), técnicas (ENSIN, diagnósticos municipales) e institucionales. El análisis muestra que la inseguridad alimentaria en Villavicencio se concentra en los estratos socioeconómicos bajos —el estrato 1 registra un 32,67 % de inseguridad total— y en algunos corregimientos rurales, donde el corregimiento 5 alcanza un 57,8 %. Se concluye que la política municipal dispone de un marco normativo y conceptual sólido, pero que su eficacia depende de la articulación intersectorial, de la definición de indicadores de gestión y de la incorporación del enfoque territorial que distinga las condiciones urbanas de las rurales.

Palabras clave: seguridad alimentaria; soberanía alimentaria; política pública; Villavicencio; derecho a la alimentación.

Strategic Plan for Sustainable Food and Nutrition Security in Villavicencio: An Integral Approach Toward Food Sovereignty

ABSTRACT

Food and nutritional security is a human right and an ongoing public policy challenge. The objective of this article is to analyze the normative, conceptual, and institutional foundations of the Public Policy on Food and Nutritional Security and Sovereignty in the municipality of Villavicencio, and to examine the assessment of food insecurity in the municipality based on available information. To this end, a literature review was conducted of national and international regulatory sources (CONPES 113 of 2008, SDGs, ICESCR, Peace Agreement), technical sources (ENSIN, municipal assessments), and institutional sources. The analysis shows that food insecurity in Villavicencio is concentrated in the lower socioeconomic strata—stratum 1 has a total food insecurity rate of 32.67 %—and in some rural

* Autor de correspondencia.
Correo electrónico:
dario.coral@unimeta.edu.co

districts, where district 5 reaches 57.8 %. It is concluded that the municipal policy has a solid regulatory and conceptual framework, but that its effectiveness depends on intersectoral coordination, the definition of management indicators, and the incorporation of a territorial approach that distinguishes between urban and rural conditions.

Keywords: food security; food sovereignty; public policy; Villavicencio; right to food.

I. Introducción

La alimentación es una condición vital para la supervivencia y un derecho humano reconocido internacionalmente. La seguridad alimentaria, según la definición de la Cumbre Mundial de la Alimentación de la FAO (1996), existe cuando todas las personas tienen acceso físico, social y económico, en todo momento, a alimentos suficientes, seguros y nutritivos para cubrir sus necesidades nutricionales y sus preferencias culturales, y llevar una vida sana y activa. Pese a este consenso normativo, el hambre persiste como uno de los mayores desafíos globales.

En el plano mundial, para diciembre de 2022 la población alcanzó los 8000 millones de personas, y las estimaciones señalaban cerca de 870 millones de personas subalimentadas (Worldometers, 2023). La FAO reporta que el hambre aumentó en 2020, en buena parte por efecto de la pandemia, del 8,4 % al 9,9 %, lo que compromete el cumplimiento de la meta de hambre cero de la Agenda 2030 (FAO *et al.*, 2021).

En América Latina y el Caribe, la subalimentación aumentó en los años previos: de 38 millones de personas en 2014 a 42,5 millones en 2018 (FAO *et al.*, 2023), con una incidencia mayor en la población femenina. En Colombia, los bancos de alimentos estimaron que cerca de 5 millones de personas padecían hambre, y que al cierre de 2021 unos 14,4 millones de colombianos comían solo dos veces al día (Bancos de Alimentos de Colombia, s. f.).

Ante este panorama, la administración municipal de Villavicencio (2020-2023) emprendió la implementación de la Política Pública de Seguridad y Soberanía Alimentaria, retomando y ajustando lo desarrollado por administraciones anteriores. El municipio enfrenta condiciones estructurales adversas: la pobreza monetaria, con una tasa de desempleo del 13,7 % en 2021, y una desigualdad social que sitúa a Colombia entre los países más desiguales de la región (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 2021; World Economic Forum, 2020). El objetivo de este artículo es analizar los fundamentos normativos, conceptuales e institucionales de dicha política y examinar el diagnóstico de inseguridad alimentaria del municipio.

II. Metodología

Este trabajo corresponde a una revisión documental de alcance descriptivo. Se analizaron tres tipos de fuentes: normativas (el CONPES Social 113 de 2008, los Objetivos de Desarrollo Sostenible, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y el Acuerdo de Paz de 2016), técnicas (la Encuesta Nacional de la Situación Nutricional —ENSIN— 2015 y los diagnósticos de seguridad alimentaria del municipio de Villavicencio) e institucionales (documentos de la política pública

municipal). La información se organizó en cuatro ejes: el marco normativo, el marco conceptual, la gestión institucional de la política y el diagnóstico territorial de la inseguridad alimentaria en Villavicencio.

III. Marco normativo

El concepto de seguridad alimentaria surgió en la Cumbre Mundial de la Alimentación de la FAO. Su enfoque inicial —la disponibilidad de alimentos dentro de las fronteras nacionales— evolucionó tras las hambrunas africanas de los años ochenta hacia la productividad, la disponibilidad y el acceso efectivo, y en los años noventa se reafirmó como un derecho humano.

En el plano internacional, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC), aprobado por la Asamblea General de la ONU el 16 de diciembre de 1966, reconoce el derecho de toda persona a una alimentación adecuada; Colombia lo adoptó mediante la Ley 74 de 1968. En 2015, la Agenda 2030 estableció los Objetivos de Desarrollo Sostenible, con plazo en 2030 para erradicar la pobreza extrema y el hambre. En diciembre de 2018, la Resolución A/RES/73/165 aprobó la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Campesinos, que reconoce su vulnerabilidad y su papel en la producción de alimentos (Asamblea General de las Naciones Unidas, 2018).

En el plano nacional, la Constitución Política de 1991 reconoce el derecho a la alimentación y define los deberes del Estado en la producción agrícola (Constitución Política de la República de Colombia, 1991). El CONPES Social 113 de marzo de 2008 estableció la Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (PSAN) e impulsó el Plan Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (PNSAN), formulado en 2013 (Consejo Nacional de Política Económica y Social, 2008). La evaluación institucional de la PNSAN realizada en 2015 destacó su pertinencia y su consistencia metodológica, pero señaló que el CONPES 113 falló al no definir los planes territoriales de SAN como estrategia central de implementación (Ministerio de Salud y Protección Social, 2015). Finalmente, el Acuerdo de Paz de 2016, en su primer punto —Reforma Rural Integral—, orienta la política de desarrollo agrario a asegurar el acceso a una alimentación sana y adecuada, producida bajo sistemas sostenibles (Gobierno de Colombia, 2016).

IV. Marco conceptual

La Política de Seguridad y Soberanía Alimentaria y Nutricional de Villavicencio adopta la definición del CONPES 113: la disponibilidad suficiente y estable de alimentos, su acceso y su consumo oportuno y permanente en cantidad, calidad e inocuidad, bajo condiciones que permitan una adecuada utilización biológica para

llevar una vida saludable y activa (Consejo Nacional de Política Económica y Social, 2008). Los principios rectores de la política se sintetizan en la Fig. 1.

Los principios rectores de la Política Pública de SAN de Villavicencio son: perspectiva de derechos, continuidad y sostenibilidad, efectividad, corresponsabilidad y participación comunitaria, prioridad del gasto público social, integralidad, identidad cultural, articulación y flexibilidad.

La política distingue la autonomía alimentaria —el derecho de cada comunidad a controlar su propio proceso alimentario según sus tradiciones y necesidades (FIAN, 2013; Observatorio del Derecho a la Alimentación y la Nutrición, 2010)— de la soberanía alimentaria —el derecho de los pueblos a alimentos nutritivos y culturalmente adecuados, producidos de forma sostenible, y a decidir su propio sistema alimentario (Foro Internacional sobre Soberanía Alimentaria, 2007)—. Sobre esta base, la política se estructura en cinco ejes: disponibilidad, acceso físico y económico, consumo, aprovechamiento biológico, y calidad e inocuidad de los alimentos (Consejo Nacional de Política Económica y Social, 2008).

V. Gestión institucional de la política

La implementación de la política requiere la articulación de organismos públicos y privados de los órdenes municipal, departamental, nacional e internacional. La Secretaría de Competitividad y Desarrollo lidera el proceso y propone tres escenarios de articulación: la consolidación del Comité Municipal de SAN, liderado por el alcalde y encargado de las decisiones de política y de la cuantificación de recursos; una mesa técnica integrada por los equipos de cada dependencia, responsable de la planeación; y una mesa temática con actores privados, académicos y comunitarios, orientada al intercambio de experiencias y a la socialización de la política.

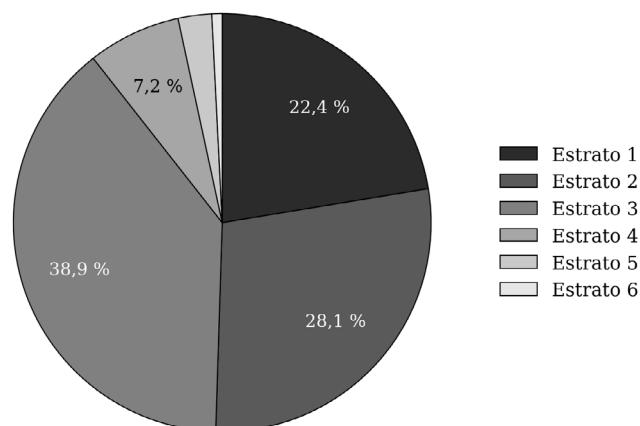
VI. Diagnóstico de la inseguridad alimentaria en villavicencio

Entre 2005 y 2022 la población de Villavicencio creció un 52 %, pasando de 381 000 habitantes en 2015 a 550 000 en 2022, con una tasa promedio del 2,4 % anual. Este crecimiento se asocia a procesos migratorios ligados al desplazamiento forzado y a la búsqueda de oportunidades. La estructura socioeconómica del municipio, dominada por los estratos 1, 2 y 3, se muestra en la Fig. 1.

El análisis de la inseguridad alimentaria por estrato (Fig. 2 y Tabla I) confirma su concentración en los niveles socioeconómicos bajos. Los estratos 4, 5 y 6 prácticamente no presentan riesgo, mientras que el estrato 1 registra un 32,67 % de inseguridad alimentaria total y el estrato 3 un 21 %, con predominio de la forma moderada.

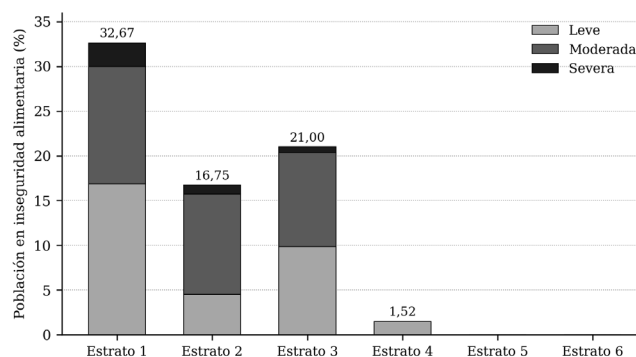
El diagnóstico revela, además, una dimensión territorial marcada. La prevalencia de inseguridad alimentaria es mayor en las zonas rurales que en las urbanas: el corregimiento 5 alcanza un 57,8 % de su población en inseguridad alimentaria, con un 10,81 % en situación severa, muy por encima del promedio nacional del 3 %. Las veredas El Cairo y Bella Suiza, seguidas de Puerto Tembleque y San Luis de Ocoa, concentran la mayor amenaza a la

Figura 1. Estratificación socioeconómica de Villavicencio, 2015.



Fuente: elaboración propia a partir del diagnóstico municipal.

Figura 2. Inseguridad alimentaria por estrato y nivel de severidad, Villavicencio, 2015.



Fuente: elaboración propia a partir del diagnóstico municipal.

TABLA I. Distribución de la inseguridad alimentaria por estrato. Villavicencio, 2015

Estrato	Total (%)	Leve (%)	Moderada (%)	Severa (%)
1	32,67	16,90	13,07	2,61
2	16,75	4,52	11,22	1,01
3	21,00	9,87	10,50	0,63
4	1,52	1,52	0	0
5	0	0	0	0
6	0	0	0	0

Nota. Diagnóstico de seguridad alimentaria y nutricional en zona urbana, Villavicencio, 2015.

seguridad alimentaria de los menores de edad. En cuanto a la calidad nutricional, el 61,7 % de la población ha debido suministrar alimentos baratos a los niños con alguna frecuencia, y el 89,2 % reporta que los menores han omitido comidas de forma frecuente.

El nivel de escolaridad del jefe de hogar se asocia con el riesgo: los hogares con jefatura de educación primaria y secundaria presentan las mayores prevalencias de inseguridad moderada (76,9 % y 71,6 %, respectivamente), mientras que aquellos con educación universitaria concentran la forma leve (58,3 %).

VII. Conclusiones

La Política Pública de Seguridad y Soberanía Alimentaria y Nutricional de Villavicencio se apoya en un marco normativo y conceptual sólido, articulado con instrumentos nacionales (CONPES 113, Acuerdo de Paz) e internacionales (ODS, PIDESC). Su propósito —garantizar el derecho a la alimentación de la población, en especial de los sectores vulnerables— es pertinente y de alto impacto social.

El diagnóstico muestra que la inseguridad alimentaria en el municipio no es homogénea: se concentra en los estratos 1 a 3 y, sobre todo, en los corregimientos rurales, donde alcanza niveles muy superiores al promedio nacional. Esta heterogeneidad refuerza la observación central de este trabajo: la eficacia de la política depende de la incorporación efectiva del enfoque territorial, que distinga las condiciones urbanas de las rurales, y de la definición de indicadores de gestión que permitan monitorear su implementación.

Como líneas de trabajo futuras se recomienda, primero, actualizar el diagnóstico con datos posteriores a 2015, dado que la población del municipio creció de forma acelerada en el período; segundo, evaluar la ejecución presupuestal de la política y su articulación intersectorial efectiva; y tercero, incorporar la voz de las comunidades campesinas en la formulación, en coherencia con el principio de soberanía alimentaria que la propia política enuncia.

Tipo de artículo

Artículo de revisión.

Procedencia

Producto académico desarrollado en la cátedra de Gestión Pública del programa de Administración de Empresas de la Corporación Universitaria del Meta.

Financiación

Sin financiación externa.

Declaración de conflicto de intereses

Los autores declaran no tener ningún conflicto de interés financiero o personal que pueda haber influido en los resultados o la interpretación de este estudio.

Referencias

- Asamblea General de las Naciones Unidas. (2018). *Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Campesinos y de Otras Personas que Trabajan en las Zonas Rurales* (A/RES/73/165).
- Bancos de Alimentos de Colombia. (s. f.). ABACO — Observatorio de Nutrición Infantil. <https://abaco.org.co/observatorio/>
- Consejo Nacional de Política Económica y Social. (2008). *Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (PSAN)* (CONPES 113).
- Consejo Nacional de Política Económica y Social. (2018). *Estrategia para la implementación de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) en Colombia* (CONPES 3918).
- Constitución Política de la República de Colombia. (1991, 20 de julio). Gaceta Constitucional n.º 116.
- FAO, FIDA, OMS, PMA, & UNICEF. (2021). *El estado de la seguridad alimentaria y la nutrición en el mundo 2021*. FAO.
- FAO, FIDA, OPS, PMA, & UNICEF. (2023). *Panorama regional de la seguridad alimentaria y nutricional. América Latina y el Caribe 2022*. FAO.
- FIAN. (2013). *Colombia con hambre: Estado indolente y comunidades resistentes. Tercer informe sobre la situación del derecho a la alimentación en Colombia* (J. C. Morales González, Ed.).
- Foro Internacional sobre Soberanía Alimentaria. (2007). *Declaración de Nyéléni*.
- Gobierno de Colombia. (2016). *Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera*.
- Ministerio de Salud y Protección Social. (2015). *Evaluación de la Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional*.
- Observatorio del Derecho a la Alimentación y la Nutrición. (2010). *El acaparamiento de tierras y la nutrición. Desafíos para la gobernanza mundial*. FIAN.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. (2021). *Informe Regional de Desarrollo Humano 2021. Atrapados: alta desigualdad y bajo crecimiento en América Latina y el Caribe*. PNUD.
- World Economic Forum. (2020). *The global social mobility report 2020*. WEF.
- Worldometers. (2023). *World population*. <https://www.worldometers.info>