



Gestión territorial en Seguridad Alimentaria y Nutricional para la garantía progresiva del Derecho Humano a la Alimentación en el departamento de Sucre

Sistematización: tercera mesa técnica SAN – Sincelejo, Sucre

Por, Lyda Ximena Mora Cubillos, PhD

1. Introducción

De acuerdo con el marco del convenio entre el Departamento de Prosperidad Social (*Dirección de Inclusión Productiva*) y la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (*Área de Alimentación y Lucha Contra la Malnutrición*), a través del sub-proyecto UTF/COL/109/COL, que busca contribuir en la “Gestión territorial en Seguridad Alimentaria y Nutricional para la garantía progresiva del Derecho Humano a la Alimentación”, se realizó el día miércoles 6 de noviembre de 2019 se realizó en el centro de evento Saluma del Hotel Caridvi de la ciudad de Sincelejo (Sucre), la tercera mesa técnica departamental del Comité de Seguridad Alimentaria y Nutricional, con la participación de actores instituciones y de la sociedad civil organizada del departamento de Sucre. En esta sesión se buscó validar los problemas priorizados e identificados en la segunda sesión que son el cimiento de la construcción del PTSAN del departamento.

La planificación, hace parte de los procesos iniciales de gestión a nivel territorial, hace parte de la administración pública como un momento que precede la acción, sin embargo, no finaliza tras la formulación de los planes; esta es una actividad permanente que debe permitir la retroalimentación y adecuación, de acuerdo a la modificación de los contextos o condiciones del territorio; es un ejercicio que debe convocar a la institucionalidad para abordar de manera multidimensional el problema y de esta forma lograr transformar la realidad y llegar a un futuro deseado. (CEPAL, 2015).

Cuando se inicia un proceso planificador, el primer momento tiene que ver con el conocimiento a profundidad de la realidad e identificar la problemática que se quiere modificar, por ello, siempre es necesario formalizar la información, sistematizando los datos disponibles, sean de tipo cuantitativo o cualitativo para lograr plasmar un análisis situacional profundo y sistemático y sobre todo con la participación de los diferentes actores tanto institucionales como sociales presentes en el territorio.

Adicionalmente, el contar con este insumo, permite configurar la línea de base para identificar los cambios o evolución en el comportamiento de las acciones implementadas y que se constituye en una herramienta necesaria para el seguimiento y evaluación de las políticas públicas.

La línea base resuelve problemas frecuentes de improvisación en la planeación y brinda elementos específicos para una evaluación sistemática de las políticas y la gestión pública, porque ha definido previamente los indicadores estructurales, además de un año de referencia para observar la evolución y el comportamiento de las acciones públicas.



Adicionalmente, tiene la ventaja de ofrecer, cuando se trate de programas específicos de un gobierno particular, esquemas de selección, ponderación e incorporación de nuevos indicadores, así como esquemas de análisis sistemático de políticas. (DANE, 2014).

El presente taller buscó que los participantes realizaran un acercamiento al análisis de situación del derecho a la alimentación en el departamento de Sucre a través de la priorización de problemas y la introducción a la formulación de los objetivos del plan, teniendo en cuenta las realidades del departamento.

2. Objetivos del taller

- Generar un diálogo e intercambio de conocimientos en torno al derecho humano a la alimentación con los participantes del grupo.
- Realizar la priorización de problemas para la formulación del plan departamental de Sucre, desde un enfoque basado en derechos humanos.
- Diseñar los objetivos del plan departamental, desde un enfoque basado en derechos humanos.
- Brindar herramientas metodológicas participativas para la lectura de las realidades, necesidades, potencialidades y problemáticas existentes frente al derecho a la alimentación en el departamento.

3. Ruta metodológica desarrollada

La sesión se programa para una jornada completa de trabajo de 8:00 a.m. a 5:00 p.m., la cual se divide dos momentos estratégicos:

Primer momento: priorización de objetivos a partir de la matriz de Vester.

- a. Apertura de la sesión.** Presentación de la coordinadora del convenio en FAO, palabras del Director de Prosperidad Social Regional Sucre, presentación de los asistentes y orientaciones generales acerca de la sesión.
- b. Validación de los problemas identificados en la segunda mesa técnica.** A través de un ejercicio de diálogo participativo, se realizó la lectura de cada uno de los problemas identificados en la sesión anterior y se realizaron las las modificaciones que la mesa técnica consideró convenientes.
- c. Construcción de la matriz de Vester.** En grupo general, se presentó un análisis de Vester realizado previamente con los problemas identificados en la sesión anterior. Se realizó nuevamente el ejercicio con los participantes de la mesa técnica, con el fin de validar la información anterior y compartir el uso de la herramienta metodológica (matriz de Vester) para la priorización de problemas.



Segundo momento: construcción inicial del objetivo general del PTSAN.

- a. **Presentación magistral.** Santiago Mazo, consultor FAO, presentó a la mesa técnica lineamientos conceptuales y metodológicos que permiten la orientación en la construcción de los objetivos del Plan Territorial en Seguridad Alimentaria y Nutricional.
- b. **Construcción inicial del objetivo general del PTSAN del departamento de Sucre.** En pequeños grupos, los participantes de la mesa técnica, iniciaron el ejercicio de discusión en relación a la construcción del objetivo general del PTSAN. Posteriormente, se realizó la socialización de estos insumos.

La jornada finaliza siendo las 5:00 p.m.

4. Asistentes

A esta cuarta mesa técnica fueron convocadas 40 personas de diferentes entidades u organizaciones de sociedad civil que actualmente trabajan en temas de SAN en el departamento de Sucre. También participó la coordinadora del convenio desde FAO, Carolina Santos, el consultor FAO, Santiago Mazo y, la referente territorial en SAN del departamento de Sucre, Ximena Mora, durante la jornada. Se contó con la participación de 29 asistentes.

5. Resultados del taller

5.1 Validación de los problemas identificados en SAN como base para la construcción del PTSAN del departamento de Sucre desde un enfoque basado en derechos

Luego de la apertura de la mesa técnica y la presentación de los asistentes a la sesión, la sesión continuó con la presentación de los problemas identificados en la sesión anterior de la mesa técnica y el diálogo entre los participantes de la mesa técnica.

A continuación, se mencionan los 16 problemas identificados que fueron presentados para su validación por parte de la mesa técnica departamental en SAN:

- A. Alto grado de pobreza monetaria en los hogares que impide el acceso a los alimentos. (**A. Alta pobreza monetaria**)
- B. Bajo compromiso de las administraciones municipales para implementar proyectos productivos con campesinos. (**B. Bajo compromiso administraciones**)
- C. Baja capacidad de las administraciones municipales para brindar asistencia técnica agropecuaria. (**C. Baja capacidad administraciones**)
- D. Alto grado de abandono del campo por parte de los jóvenes rurales. (**D. Alto abandono jóvenes**)
- E. Alto grado de deterioro de las vías terciarias en las zonas productoras de alimentos. (**E. Alto deterioro vías**)



- F. Alto grado de degradación de los suelos productivos del departamento. **(F. Alta degradación suelos)**
- G. Baja productividad y competitividad en la producción agropecuaria del departamento. **(G. Baja competitividad agropecuaria)**
- H. Alto grado de inequidad en el acceso a tierra productivas por parte de los campesinos. **(H. Alta inequidad tierras)**
- I. Baja disponibilidad y acceso a fuentes de agua para la producción de alimentos. **(I. Baja disponibilidad agua)**
- J. Alto grado de prácticas agropecuarias insostenibles ambientalmente, como la ganadería extensiva y los monocultivos de palma y teka. **(J. Alta práctica insostenible)**
- K. Bajo grado de desarrollo de infraestructura, sistemas y canales de comercialización de alimentos. **(K. Bajos canales comercialización)**
- L. Alto grado de malnutrición en poblaciones vulnerables. **(L. Alta desnutrición)**
- M. Inadecuadas prácticas de preparación y consumo de alimentos en los hogares. **(M. Inadecuada preparación alimentos)**
- N. Bajo desarrollo de sistemas integrados de seguimiento y evaluación de la SAN. **(N. Bajo seguimiento SAN)**
- O. Baja capacidad comunitaria para incidir en la toma de decisiones frente a la SAN en el departamento. **(O. Baja capacidad comunitaria)**
- P. Bajo grado de implementación de acciones intersectoriales en SAN en el departamento. **(P. Baja implementación intersectorial)**

Luego de la discusión, fueron definidos los siguientes 16 problemas como base para la construcción del PTSAN del departamento de Sucre:

- A. Alto grado de prácticas agropecuarias insostenibles ambientalmente, como la ganadería extensiva y los monocultivos.
- B. Alto grado de pobreza monetaria en los hogares que impide el acceso a los alimentos.
- C. Alto grado de abandono del campo por parte de los jóvenes rurales y víctimas del conflicto.
- D. Alto grado de degradación de los suelos productivos del departamento.
- E. Baja productividad y competitividad en la producción agropecuaria y transformación de alimentos del departamento.
- F. Bajo grado de desarrollo de infraestructura, sistemas y canales de comercialización de alimentos.
- G. Alto grado de malnutrición en la población general.
- H. Inadecuadas prácticas de preparación y consumo de alimentos en los hogares, entre ellos, la baja práctica de la lactancia materna.
- I. Alto riesgo en la calidad e inocuidad de los alimentos disponibles en el departamento.
- J. Bajo grado de compromiso y capacidad de los entes territoriales para implementar proyectos productivos y brindar asistencia técnica a campesinos, indígenas, población afro y gitanos.
- K. Alto grado de deterioro de las vías terciarias en las zonas productoras de alimentos.
- L. Alto grado de inequidad en el acceso a tierras productivas por parte de los campesinos, indígenas, población afro y gitanos.



- M. Baja disponibilidad y acceso a fuentes de agua para la producción de alimentos y consumo humano.
- N. Bajo grado de desarrollo de sistemas de seguimiento y evaluación de la SAN desde las acciones intersectoriales.
- O. Baja capacidad comunitaria para incidir en la toma de decisiones frente a la SAN del departamento.
- P. Bajo grado de apropiación, capacidad técnica y compromiso de la gestión de la política pública en SAN por parte de los diferentes sectores en los entes territoriales.

Durante la discusión, se hizo especial énfasis en el reconocimiento de las comunidades étnicas (pueblos indígenas y comunidades afro y gitana) y las víctimas del conflicto. También se mencionó la importancia de discriminar la calidad del agua como problema independiente de la calidad e inocuidad de los alimentos, el agua es un tema crítico en el departamento de Sucre y se propone ser abordado desde una mirada interinstitucional e intersectorial. Se propuso incluir la lactancia materna como un problema a seguir trabajando y se reflexionó acerca de la importancia del empoderamiento de los actores institucionales y de la sociedad civil sobre el Derecho Humano a la Alimentación y la evaluación y el seguimiento de los planes tanto departamental como municipales.

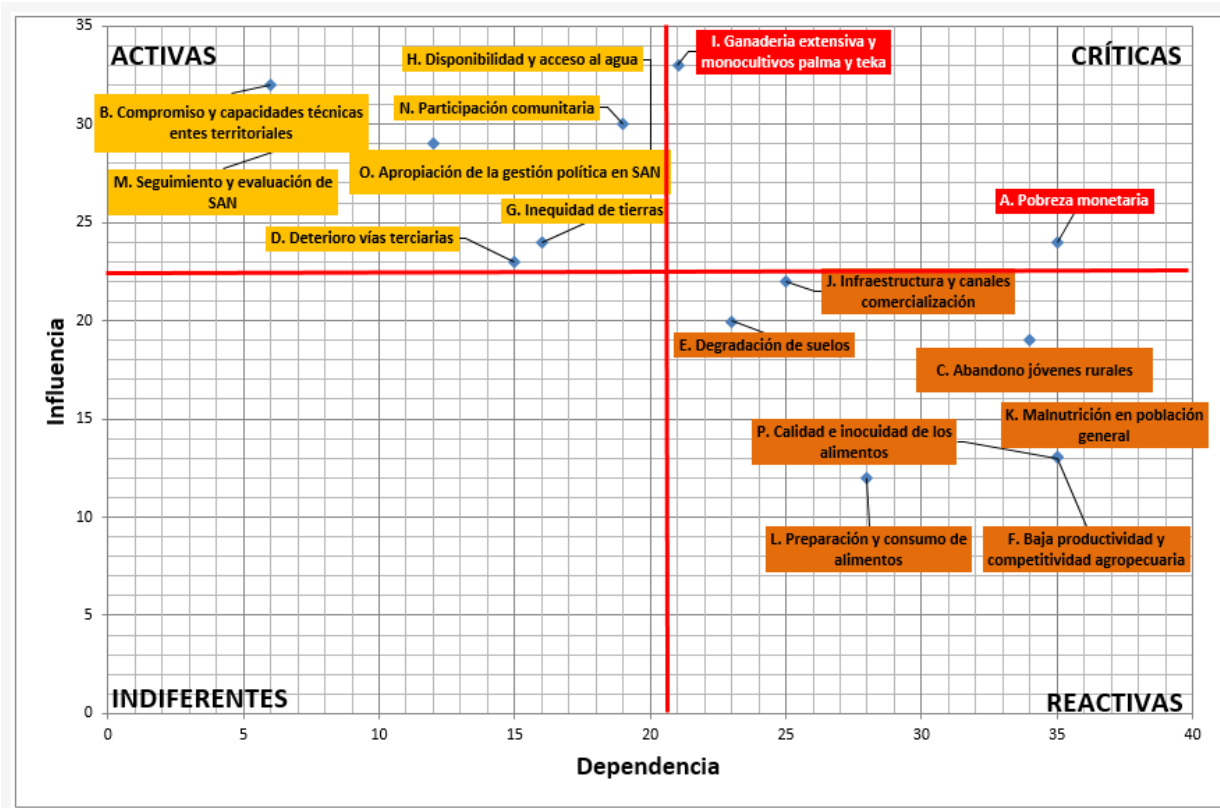
Posterior a este trabajo, se inició la presentación de la herramienta metodológica “matriz de Vester”, cuyo objetivo es priorizar los problemas identificados en las siguientes cuatro categorías:

- **Problemas críticos:** de gran causalidad que a su vez son causados por la mayoría de los demás. Requieren gran cuidado en su análisis y manejo ya que su intervención depende en gran medida los resultados finales.
- **Problemas activos:** Son problemas claves ya que son causa primaria del problema central y por ende requieren atención y manejo crucial. Son problemas de alta influencia sobre la mayoría de los restantes, pero no son causados por otros.
- **Problemas pasivos:** Son consecuencias del problema crítico, problemas sin gran influencia causal sobre los demás pero que son causados por la mayoría. Se utilizan como indicadores de cambio y de eficiencia de la intervención de problemas activos.
- **Problemas indiferentes:** Problemas de baja influencia y que no son causados por la mayoría de los demás. Son de baja prioridad, pero requieren monitoreo.

Como producto de este análisis, se cruzan los 16 problemas identificados y se representa su priorización de los problemas a través de una matriz de Vester que comprende una relación de influencia de 0 a 3 entre dos problemas (P), donde 0 significa que el P1 no influye en el P2, P3, P4... P16, mientras que 3 significa que existe una alta influencia del P1 en P2, P3, P4... P16. En la **Gráfica 1** se muestra la representación gráfica, en el plano cartesiano, de los 16 problemas identificados y priorizados de acuerdo con las categorías de problemas: críticos, activos, pasivos e indiferentes.

Gráfica 1. Representación de los problemas identificados en SAN en el departamento

de Sucre y su priorización a través de la matriz de Vester.



De acuerdo con este análisis, los 16 problemas fueron priorizados como: 2 problemas críticos, 7 problemas reactivos, 7 problemas activos y 0 problemas indiferentes.

En la **Tabla 1**, se relaciona esta priorización de problemas con los indicadores asociados a SAN en el departamento de Sucre y la dimensión que desde el Derecho Humano a la Alimentación están relacionados.

Tabla 1. Relación entre problemas priorizados en SAN, dimensión del DHANA e indicadores del departamento de Sucre.

Clasificación del problema identificado	Indicador	Problemas	Dimensión del DHANA
Problemas críticos	✓ Uso del suelo: 69.95% uso pecuario. Sólo el 9.67% al uso agrícola (<i>PDEA, 2019 – EVA, 2018</i>).	Alto grado de prácticas agropecuarias insostenibles ambientalmente, como la ganadería extensiva y los monocultivos.	<ul style="list-style-type: none"> • Disponibilidad • Accesibilidad • Sostenibilidad
	✓ Pobreza monetaria: 41.0% población total (27.0% nacional).	Alto grado de pobreza monetaria en los hogares que impide el acceso a los alimentos.	<ul style="list-style-type: none"> • Accesibilidad • Adecuación
	✓ Pobreza extrema: 7.50% de la población total (7.20% nacional).		
	✓ Pobreza multidimensional: 39.7% población total. (<i>DANE, 2019</i>).		
Problemas reactivos	✓ Distribución demográfica: 31.78% de la población total del departamento de Sucre (864.036 habitantes) vive en Sincelejo (274.622 habitantes).	Alto grado de abandono del campo por parte de los jóvenes rurales y víctimas del conflicto.	<ul style="list-style-type: none"> • Disponibilidad • Accesibilidad • Adecuación
	✓ Índice de juventud: 25.57% en el departamento de Sucre. (<i>CNPV, 2018</i>).		
	✓ Uso del suelo: 69.95% al uso pecuario (763.661 ha) y solamente un 9.67% al uso agrícola (105.514 ha).	Alto grado de degradación de los suelos productivos del departamento.	<ul style="list-style-type: none"> • Accesibilidad • Adecuación
✓ Unidades de Producción Agropecuaria (UPA, ha): 1.008.766 extensión total en Sucre.			
	✓ Concentración de UPAs de más de 100 ha: 661.256 ha. (<i>PDEA, 2019</i>).		



	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Uso del suelo: 69.95% al uso pecuario (763.661 ha) y solamente un 9.67% al uso agrícola (105.514 ha). ✓ Unidades de Producción Agropecuaria (UPA, ha): 1.008.766 extensión total en Sucre. ✓ Concentración de UPAs de más de 100 ha: 661.256 ha. ✓ Área cosechada promedio 2015-2018 en Sucre (82.243 ha): arroz seco mecanizado (41.73%), yuca dulce (13.37%) y maíz tecnificado (10.22%). (PDEA, 2019). 	<p>Baja productividad y competitividad en la producción agropecuaria y transformación de alimentos del departamento.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Disponibilidad • Accesibilidad • Sostenibilidad
	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Vías de comunicación terrestres: 1.832 km en todo el departamento (13.69% pavimentado). Sólo Mojana (9.1%) y Montes de María (15.66%). ✓ Centralización de alimentos en un solo mercado en la capital de departamento (Sincelejo): Nuevo Mercado. (PDEA, 2019). ✓ Prevalencia de experiencia de autoconsumo en el departamento de Sucre: 30.9%. (ENSIN, 2015). 	<p>Bajo grado de desarrollo de infraestructura, sistemas y canales de comercialización de alimentos.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Disponibilidad • Accesibilidad • Sostenibilidad

<p>Problemas reactivos</p>	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Tasa de mortalidad general por causas (2005-2016): 39.03% muertes acumuladas por enfermedades cardiovasculares. Aumento desde 2012 a 2016. (SISPRO, 2018). ✓ Prevalencia de inseguridad alimentaria en los hogares de Sucre: 73.9%. ✓ Prevalencia de inseguridad alimentaria severa en los hogares de Sucre: 14.7%. ✓ Prevalencia de inseguridad alimentaria leve marginal, leve total y moderado: 20.7%, 36.8% y 22.4%. Aumentó en todos los casos entre 2010 y 2015. ✓ Duración Lactancia Materna Exclusiva: 0.5 meses. ✓ Prevalencia de malnutrición en niños y niñas de 0 a 4 años en el departamento de Sucre: 10.9% (retraso en talla), 5.0% (exceso de peso), 4.1% (sobrepeso) y 1.0% (obesidad). ✓ Prevalencia de malnutrición en niños y niñas de 5 a 12 años en el departamento de Sucre: 6.8% (retraso en talla), 2.6% (delgadez), 17.3% (exceso de peso), 13.2% (sobrepeso) y 4.1% (obesidad). ✓ Prevalencia de malnutrición en hombres y mujeres de 13 a 17 años en el departamento de Sucre: 9.6% (retraso en talla), 4.1% (delgadez), 14.5% (exceso de peso), 12.3% (sobrepeso) y 3.1% (obesidad). ✓ Prevalencia de malnutrición en mujeres en edad fértil de 13 a 17 años en el departamento de Sucre: 9.0% (retraso en talla), 3.8% (delgadez), 16.1% (exceso de peso), 13.7% (sobrepeso) y 2.4% (obesidad). 	<p>Alto grado de malnutrición en la población general.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Adecuación
----------------------------	--	--	--



	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Prevalencia de malnutrición en mujeres en edad fértil de 13 a 49 años en el departamento de Sucre: 4.1% (delgadez), 41.4% (exceso de peso), 37.5% (sobrepeso) y 13.9% (obesidad). ✓ Prevalencia de malnutrición en mujeres y hombres de 18 a 64 años en el departamento de Sucre: 4.0% (delgadez), 58.4% (obesidad abdominal en mujeres) y 42.0% (obesidad abdominal en hombres). ✓ Prevalencia de malnutrición en mujeres y hombres de 18 a 64 años en el departamento de Sucre: 4.0% (delgadez), 58.4% (obesidad abdominal en mujeres) y 42.0% (obesidad abdominal en hombres). (ENSIN, 2015). 		
	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Prevalencia de inseguridad alimentaria en los hogares de Sucre: 73.9%. ✓ Duración Lactancia Materna Exclusiva: 0.5 meses. (ENSIN, 2015). ✓ Área cosechada promedio 2015-2018 en Sucre (82.243 ha): arroz seco mecanizado (41.73%), yuca dulce (13.37%) y maíz tecnificado (10.22%). (PDEA, 2019). ✓ Porcentaje de personas de 2 a 64 años que no consumen frutas y verduras diariamente en el departamento de Sucre: 28 y 42, respectivamente. (ENSIN, 2005). 	<p>Inadecuadas prácticas de preparación y consumo de alimentos en los hogares, entre ellos, la baja práctica de la lactancia materna.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Adecuación • Disponibilidad
	<p>Reporte de seguimiento en calidad e inocuidad alimentaria en establecimientos de expendio de alimentos legalmente constituidos. (INVIMA, 2019).</p>	<p>Alto riesgo en la calidad e inocuidad de los alimentos disponibles en el departamento.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Adecuación



Problemas activos	<p>✓ Avances en PMSAN en Sucre vigencia 2018: existencia de 18 planes municipales, 25 Comités SAN activos, avances del plan en 4 municipios y 22 municipios sin reportar avances. <i>(Informe FINAL de seguimiento en los municipios en SAN del departamento de Sucre, diciembre de 2018).</i></p>	<p>Bajo grado de compromiso y capacidad de los entes territoriales para implementar proyectos productivos y brindar asistencia técnica a campesinos, indígenas, población afro y gitanos.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Disponibilidad • Accesibilidad • Adecuación • Sostenibilidad
	<p>✓ Vías de comunicación terrestres: 1.832 km en todo el departamento (13.69% pavimentado). Solo en la Mojana (9.1%) y Montes de María (15.66%). <i>(PDEA, 2019).</i></p>	<p>Alto grado de deterioro de las vías terciarias en las zonas productoras de alimentos.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Accesibilidad • Disponibilidad
	<p>✓ Concentración de UPAs de más de 100 ha: 65.55% del total extensión en el departamento (661.256 ha). ✓ Concentración de UPAs de 0 y 1 ha: 0.35% del total extensión en el departamento (3.581 ha). <i>(PDEA, 2019).</i></p>	<p>Alto grado de inequidad en el acceso a tierras productivas por parte de los campesinos, indígenas, población afro y gitanos.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Disponibilidad • Accesibilidad • Sostenibilidad
	<p>✓ Porcentaje de uso del suelo en cuerpos de agua (2018): 14.17% (154.702 ha). ✓ Porcentaje “sin acceso a fuentes de agua mejorada” en el departamento de Sucre: 12.6% del total del departamento de Sucre. Concentración en centros poblados y rural disperso: 31.8%. <i>(PDEA, 2019).</i></p>	<p>Baja disponibilidad y acceso a fuentes de agua para la producción de alimentos y consumo humano.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Disponibilidad • Accesibilidad • Adecuación
	<p>✓ Avances en PMSAN en Sucre vigencia 2018: existencia de 18 planes municipales, 25 Comités SAN activos, avances del plan en 4 municipios y 22 municipios sin reportar avances. <i>Informe FINAL de seguimiento en los municipios en SAN del departamento de Sucre, diciembre de 2018.</i></p>	<p>Bajo grado de desarrollo de sistemas de seguimiento y evaluación de la SAN desde las acciones intersectoriales.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Sostenibilidad



✓ <u>Inexistencia de proceso de evaluación y seguimiento del Plan MAFUFOS a 2019.</u>		
✓ <u>Conformación del Comité Interinstitucional en Seguridad Alimentaria y Nutricional (2010-2019) en el departamento de Sucre.</u> <i>(Ordenanza No. 42 de 2010).</i>	Baja capacidad comunitaria para incidir en la toma de decisiones frente a la SAN del departamento.	• Sostenibilidad
✓ <u>Avances en PMSAN en Sucre vigencia 2018:</u> existencia de 18 planes municipales, 25 Comités SAN activos, avances del plan en 4 municipios y 22 municipios sin reportar avances. <i>Informe FINAL de seguimiento en los municipios en SAN del departamento de Sucre, diciembre de 2018.</i> ✓ <u>Inexistencia de proceso de evaluación y seguimiento del Plan MAFUFOS a 2019.</u>	Bajo grado de apropiación, capacidad técnica y compromiso de la gestión de la política pública en SAN por parte de los diferentes sectores en los entes territoriales.	• Sostenibilidad



5.2 Construcción de los objetivos del PTSAN del departamento de Sucre

La construcción de los objetivos inició con la presentación magistral de Santiago Mazo, consultor FAO, acerca de fundamentos conceptuales y metodológicos que deben tener en cuenta en la formulación de objetivos para un PTSAN. Luego de esta presentación, se formaron tres grupos de trabajo donde discutieron acerca del objetivo general del plan. Como actividad de trabajo fuera de la mesa técnica, se propuso a los participantes formular tanto el objetivo general como los objetivos específicos del PTSAN y, posteriormente, se convocaría a reuniones bilaterales, antes de la cuarta mesa técnica programada para el 4 de diciembre de 2019, donde se discutiría estos avances, de manera que en la cuarta mesa técnica se realice la validación de los objetivos.