

UNIVERSIDAD  
**NACIONAL**  
DE COLOMBIA

# **Acceso a alimentos de la población vulnerable en Bogotá para el periodo de pandemia**

**Lida Alejandra Acosta Bulla**

Universidad Nacional de Colombia

Facultad de Ciencias Agrarias

Maestría en Gestión y Desarrollo Rural

Bogotá, Colombia

2023



# **Acceso a alimentos de la población vulnerable en Bogotá para el periodo de pandemia**

**Lida Alejandra Acosta Bulla**

Tesis o trabajo de investigación presentada(o) como requisito parcial para optar al título de:

**Magíster en Gestión y Desarrollo Rural**

Director (a):

Doctor, Juan Patricio Molina Ochoa

Línea de Investigación:

Desarrollo Rural

Universidad Nacional de Colombia

Facultad de Ciencias Agrarias

Maestría en Gestión y Desarrollo Rural

Bogotá, Colombia

2023

*A mis padres y hermana, el motor de mi vida*

---

## Agradecimientos

Ante todo, quiero agradecer a Dios por brindarme la oportunidad de hacer posible la realización de este proyecto de investigación; por darme la fuerza para continuar. Por ponerme en los lugares que necesito estar y por todas las bendiciones otorgadas en el transcurso de mi vida.

A mi familia que han sido y serán el motor de mi vida con su Amor y apoyo incondicional. Agradezco a mis padres Camilo y Daissy por sus esfuerzos y sacrificios por brindarnos una educación básica y profesional. Ellos son un gran ejemplo en mi vida. Agradezco a mi hermana Lina, por siempre darme guía y consuelo en mi vida. Ella sabe que la admiro mucho.

Agradezco a Daniel, quien me ha acompañado y apoyado en esta etapa de mi vida, agradezco su Amor y sacrificio de tiempo para la elaboración de este trabajo y agradezco su inquebrantable fe en mí. Agradezco a mi abuela que, aunque no esté conmigo en este mundo, nunca la he sentido lejos, es una gran inspiración y nunca olvidaré sus sabios consejos. Agradezco a Olivia por siempre estar a mi lado.

Agradezco profundamente a mi director de tesis Juan Patricio Molina, por su inmensa paciencia, colaboración y por supuesto por su voto de confianza en mí. Como dijo John Locke “El trabajo del maestro no consiste tanto en enseñar lo aprendible, como en producir en el alumno amor y estima por el conocimiento”. Agradezco la oportunidad de haberlo conocido durante la maestría y haber culminado mi última materia. Gracias a él reafirmé mi gran pasión por este tema. Tengo la oportunidad de demostrarle mi admiración y profundo cariño. Gracias.

Agradezco a Luisa de Sembrando Confianza, Doña Edilma de la Huerta Altos de La Estancia y a Don Saulo de ASOGRANG, por brindarme de su tiempo para la elaboración de la entrevista y compartir conmigo su amplio conocimiento, que gran labor desempeñan cada uno de ellos desde su punto de combate, me siento ampliamente honrada de conocerlos.

Agradezco a mis amigas por haber participado de alguna manera u otra en este proceso. Las admiro.

Por último, agradezco a la Universidad Nacional, y en especial a la Facultad de Ciencias Agrarias, por brindarme la oportunidad de ser parte del cuerpo estudiantil, también les agradezco por aliviar mi peso de la noche cartesiana.

Agradezco a mis compañeros de maestría, en cada una de las discusiones dadas en clase que fueron muy enriquecedoras desde cada una de las áreas de conocimiento y desde su misma experiencia.

## Resumen

Los preocupantes niveles de seguridad alimentaria de la población más pobre en América Latina se han debido históricamente a sus bajos ingresos (IICA, 2011). Además de los problemas de acceso, también se presentan variaciones en la disponibilidad y, por ende, en los precios. A esta situación de pobreza y de alzas de precios, se suma una estructura del gasto muchas veces inadecuada. Esta problemática, que incide directamente en el acceso a los alimentos, se ha profundizado durante la crisis sanitaria de la COVID-19. En este escenario, se plantea esta investigación con el propósito de analizar el caso de la población vulnerable de Bogotá, con el referente en la localidad de Ciudad Bolívar, es decir, aquella que entre los años 2019 y 2021 manifiesta tener alguna dificultad para el acceso a los alimentos. Este periodo incluye la situación previa de la pandemia y sus impactos en los primeros dos años. Además de analizar el acceso a los alimentos, también se buscan identificar las acciones que permitan determinar las iniciativas de los consumidores y su papel vinculante o de apropiación del proceso de producción-distribución-consumo, es decir, participativos en lo referente a su acceso a los alimentos, considerando que muchas de estas familias podrían tener vínculos cercanos con su producción.

La metodología utilizada para el logro de los objetivos es de tipo mixto y de ejecución secuencial, gracias al cual se logra una perspectiva más amplia y profunda del fenómeno. Este diseño se caracteriza por una primera fase en la cual se recaban y analizan datos cuantitativos, seguida de otra donde se recogen y evalúan datos cualitativos. La mezcla mixta ocurre cuando los resultados cuantitativos iniciales informan a la recolección de los datos cualitativos. Esta investigación contribuye a que la academia, las organizaciones nacionales e internacionales y los ciudadanos encaminen acciones para mejorar el acceso en términos de calidad y cantidad para la población; busca, además, determinar si estos cambios que se han generado frente a la actual coyuntura son positivos, los aprendizajes que se derivan de ellos y las posibilidades de fortalecerlos.

**Palabras clave:** Seguridad alimentaria, ingresos, inflación alimentos, estructura de gasto.

# Abstract

## Food access for the vulnerable population in Bogotá during the pandemic period

The worrying levels of food security of the poorest population in Latin America have historically been due to their low incomes (IICA, 2011). In addition to access problems, there are also variations in availability and, therefore, in prices. To this situation of poverty and rising prices, an often-inadequate structure of spending is added. The restrictions imposed in the face of COVID-19 exacerbated the pre-existing conditions affecting access to food and gave a warning signal about the magnitude of the hunger problem in the country. In this way, this work indicates that the issue of access is fundamental to the problem of hunger, without ignoring the importance of the availability of food and other necessary measures for its solution. In this scenario, this research is proposed in order to analyze the case of the vulnerable population of Bogotá, with the reference in the town of Ciudad Bolívar. In addition to analyzing access to food, we also seek to identify actions that allow us to determine the initiatives of consumers and their binding role or ownership of the production-distribution-consumption process, that is, participatory in terms of their access to food, considering that many of these families could have close links with their production.

The methodology used to achieve the objectives is of a mixed type and sequential execution, thanks to which a broader and deeper perspective of the phenomenon is achieved. This design is characterized by a first phase in which quantitative data are collected and analyzed, followed by another where qualitative data are collected and evaluated. Mixed mixing occurs when the initial quantitative results inform the collection of the qualitative data. This research helps the academy, national and international organizations and citizens to take actions to improve access in terms of quality and quantity for the population; it also seeks to determine if these changes that have been generated in the face of the current situation are positive, the learning that derives from them and the possibilities of strengthening them.

**Keywords:** Food security, income, inflation food, expenditure structure.



## Résumé

Les niveaux inquiétants de sécurité alimentaire des populations les plus pauvres d'Amérique latine ont toujours été dus à leurs faibles revenus (IICA, 2011). Outre les problèmes d'accès, il existe également des variations de disponibilité et, par conséquent, de prix. A cette situation de pauvreté et de hausse des prix, s'ajoute une structure de dépenses souvent inadaptée. Les restrictions imposées face au COVID-19 ont exacerbé les conditions préexistantes affectant l'accès à la nourriture et ont donné un signal d'alarme sur l'ampleur du problème de la faim dans le pays. De cette manière, ce travail indique que la question de l'accès est fondamentale pour le problème de la faim, sans ignorer l'importance de la disponibilité de la nourriture et des autres mesures nécessaires à sa solution. Dans ce scénario, cette recherche est proposée afin d'analyser le cas de la population vulnérable de Bogotá, avec la référence dans la ville de Ciudad Bolívar. En plus d'analyser l'accès à la nourriture, nous cherchons également à identifier les actions qui nous permettent de déterminer les initiatives des consommateurs et leur rôle contraignant ou d'appropriation du processus de production-distribution-consommation, c'est-à-dire participatif en termes d'accès à la nourriture, considérant que beaucoup de ces familles pourraient avoir des liens étroits avec leur production.

La méthodologie utilisée pour atteindre les objectifs est de type mixte et d'exécution séquentielle, grâce à laquelle une perspective plus large et plus profonde du phénomène est obtenue. Cette conception se caractérise par une première phase dans laquelle des données quantitatives sont collectées et analysées, suivie d'une autre où des données qualitatives sont collectées et évaluées. Le mélange mixte se produit lorsque les résultats quantitatifs initiaux éclairent la collecte des données qualitatives. Cette recherche aide l'académie, les organisations nationales et internationales et les citoyens à prendre des mesures pour améliorer l'accès en termes de qualité et de quantité pour la population ; il cherche également à déterminer si ces changements qui ont été générés face à la situation actuelle sont positifs, les apprentissages qui en découlent et les possibilités de les renforcer.

**Mots Clés :** Sécurité alimentaire, revenu, inflation alimentaire, structure des dépenses.

# Tabla de Contenido

<b>Resumen</b> .....	<b>7</b>
<b>Abstract</b> .....	<b>8</b>
<b>Résumé</b> .....	<b>9</b>
<b>Lista de figuras</b> .....	<b>12</b>
<b>Lista de tablas</b> .....	<b>13</b>
<b>Lista de abreviaturas</b> .....	<b>14</b>
<b>Introducción</b> .....	<b>16</b>
Antecedentes, Problemática y Justificación .....	16
Pregunta de investigación .....	22
Hipótesis.....	22
Objetivo general .....	23
Objetivos específicos .....	23
Consideraciones metodológicas .....	23
Estructura del documento .....	24
<b>1. Marco conceptual</b> .....	<b>25</b>
1.1 Las primeras aproximaciones a la seguridad alimentaria.....	25
1.2 La construcción del concepto moderno de seguridad alimentaria.....	28
1.3 Soberanía alimentaria, autonomía alimentaria y derecho humano a la alimentación .....	32
1.4 El acceso a los alimentos, dimensión de la seguridad alimentaria.....	40
<b>2. Marco Normativo</b> .....	<b>48</b>
2.1 Primer momento, lineamientos internacionales.....	49
2.2 Segundo momento, el gobierno colombiano se compromete con lucha contra el hambre .....	50
2.3 Tercer momento, acciones locales.....	56
<b>3. Metodología</b> .....	<b>64</b>
<b>4. Resultados</b> .....	<b>69</b>
4.1 Análisis de los determinantes económicos del acceso a los alimentos.....	69
4.1.1 Ingresos de los hogares.....	69
4.1.2 La Inflación de la canasta de alimentos.....	77
4.1.3 Estructura de la canasta de consumo.....	81
4.2 Iniciativas.....	86
4.2.1 Lo individual.....	86
4.2.2 Lo Comunitario.....	87
4.2.3 Las ONG .....	88
4.2.4 Lo público.....	89
<b>5. Discusión</b> .....	<b>91</b>
5.1 La lucha contra el hambre como punto de partida .....	91
5.1.1 Importancia de los ingresos .....	94

---

5.1.2	Grupos poblacionales más afectados por ingresos .....	97
5.1.3	Elementos de política para el incremento de ingresos .....	98
5.2	Inflación .....	100
5.3	Estructura de la canasta de consumo .....	103
5.4	Iniciativas .....	105
<b>6.</b>	<b>Conclusiones y recomendaciones .....</b>	<b>110</b>
<b>7.</b>	<b>Anexos .....</b>	<b>113</b>
7.1	Anexo: Entrevista Semiestructurada – Preguntas orientadoras .....	113
7.2	Anexo: Evidencia fotográfica .....	115
<b>8.</b>	<b>Bibliografía .....</b>	<b>117</b>

## Lista de figuras

<b>Ilustración 1:</b> Dimensión de acceso a alimentos y sus determinantes .....	45
<b>Ilustración 2:</b> Esquema del diseño explicativo secuencial .....	64
<b>Ilustración 3:</b> Esquema metodológico de investigación .....	65
<b>Ilustración 4:</b> Mapa 1: Porcentaje de hogares con jefatura femenina en condición de pobreza monetaria - 2021 .....	71
<b>Ilustración 5:</b> Distribución de Ingresos de los hogares en Bogotá 2018-2020 .....	72
<b>Ilustración 6:</b> Distribución de hogares por ingresos y estratos en Bogotá - 2020 .....	74
<b>Ilustración 7:</b> Crecimiento anual del PIB - Series encadenadas de volumen con año de referencia 2015 (Anual 2007-2021) .....	75
<b>Ilustración 8:</b> indicadores de desempleo e informalidad - Bogotá .....	76
<b>Ilustración 9:</b> Índice de precios al consumidor según categoría (1999-2021) .....	77
<b>Ilustración 10:</b> Inflación anual según categoría (2000-2021) .....	78
<b>Ilustración 11:</b> Crecimiento anual de los precios internacionales según productos - FAO (2018-2021) .....	79
<b>Ilustración 12:</b> Correlación entre los precios nacionales y los internacionales a nivel de consumidores (2018 a 2021) (correogramas)* .....	80
<b>Ilustración 13:</b> Dependencia de la oferta interna de alimentos de las Importaciones (%). .....	81
<b>Ilustración 14:</b> Porcentaje de hogares que consumieron en los últimos 7 días 3 o más comidas al día .....	84
<b>Ilustración 15:</b> Iniciativas en relación con el acceso a alimentos 2020-2021 .....	86
<b>Ilustración 16:</b> Mapa Huertas de Agricultura Urbana .....	87
<b>Ilustración 17:</b> Mapa - Concentración de Pobreza Multidimensional (2018) y asignación de transferencias monetarias del programa Bogotá. ....	89

---

## Lista de tablas

<b>Tabla 1-1:</b> Cuadro comparativo entre seguridad alimentaria, soberanía alimentaria, autonomía alimentaria, derecho humano a la alimentación y ciudadanía alimentaria.....	37
<b>Tabla 1-2:</b> Contribuciones a los determinantes económicos en el acceso a los alimentos según autores .....	43
<b>Tabla 4-1:</b> Incidencias de pobreza monetaria y pobreza monetaria extrema según personas y porcentaje. 2019-2021 .....	70
<b>Tabla 4-2:</b> Resultados coeficientes de correlación precios internacionales y precios nacionales. ....	79
<b>Tabla 4-3:</b> Porcentajes de participación de los alimentos en la canasta del índice de precios al consumidor - 2018 .....	82
<b>Tabla 4-4:</b> Ponderaciones por subgrupos de alimentos – 2018 .....	83

## Lista de abreviaturas

### Abreviatura Término

---

<i>CADESON</i>	Complementación Alimentaria y Desarrollo Económico y Social
<i>CEPAL</i>	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
<i>CONPES</i>	Consejo Nacional de Política Económica y Social
<i>DANE</i>	Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas
<i>DNP</i>	Departamento Nacional de Planeación
<i>DRI</i>	Programa de Desarrollo Rural Integrado
<i>ENPH</i>	Encuesta Nacional de Presupuesto de los Hogares
<i>FAO</i>	Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura
<i>ICBF</i>	Instituto Colombiano de Bienestar Familiar
<i>IDEMA</i>	Instituto de Mercado Agropecuario
<i>IICA</i>	Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura
<i>IPC</i>	Índice de Precios al Consumidor
<i>ODS</i>	Objetivos de Desarrollo Sostenido
<i>OMS</i>	Organización Mundial de la Salud
<i>ONG</i>	Organización No Gubernamental
<i>ONU</i>	Organización de Naciones Unidas
<i>PAE</i>	Plan de Alimentación Escolar
<i>PAN</i>	Plan Nacional de Nutrición
<i>PENALDE</i>	Plan Nacional del Alimentos para el Desarrollo
<i>PIB</i>	Producto Interno Bruto
<i>PMASAB</i>	Plan Maestro de Abastecimiento de alimentos y Seguridad Alimentaria en Bogotá
<i>PNAN</i>	Plan Nacional de Alimentación y Nutrición

**Abreviatura Término**

---

<i>PPSAN</i>	Política Pública de Seguridad Alimentaria y Nutricional para Bogotá
<i>PRONECA</i>	Plan Nacional de Educación Nutricional y Complementación Alimentaria
<i>PSAN</i>	Plan Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional
<i>SADA</i>	Sistemas de Abastecimiento y Distribución de Alimentos
<i>SDE</i>	Secretaria de Desarrollo Económico
<i>WFP</i>	World Food Programme

# Introducción

## Antecedentes, Problemática y Justificación

Una alimentación adecuada es esencial para tener una vida digna, es imprescindible para el desarrollo de muchas otras actividades y para el acceso a los derechos, pero también para el fortalecimiento de capacidades físicas y mentales y el desarrollo social colectivo. A pesar de mejores resultados en los indicadores de pobreza después del inicio de siglo, una importante proporción de colombianos, especialmente en áreas rurales, aún viven en condiciones de pobreza y pobreza extrema, siendo estos, los más vulnerables al aumento en los precios de la canasta de alimentos y a la inseguridad alimentaria.

La pandemia de la COVID-19 generó una serie de dinámicas sobre los sistemas y la seguridad alimentarios, tales como, afectaciones “en las cadenas de suministro de alimentos y pérdida de ingresos, aumento de las desigualdades, perturbaciones en los programas de protección social, alteración de los entornos alimentarios y precios desiguales de los alimentos en contextos localizados” (FAO, 2020 p.7). Más que cualquier otro componente, la dimensión del acceso a los alimentos fue el más perjudicado por la crisis de la COVID-19.

Durante el periodo del alza de los precios internacionales de la primera década del siglo, consecuencia de la crisis hipotecaria en 2008, la inflación de alimentos superó el índice general, lo que impactó en el poder adquisitivo y acceso a los alimentos de la población más pobre. Una situación similar se ha venido registrando desde el año 2020. En línea de entender el efecto que genera un aumento en los precios de los alimentos, interrupciones en los suministros y menores niveles de ingreso, es importante entender la estructura de consumo de la población. La proporción del gasto destinado a la compra de alimentos en poblaciones con menores ingresos es mayor frente al promedio nacional, lo que evidencia la vulnerabilidad alimentaria de la población de bajos ingresos.

Estos factores implican una reducción del número de comidas diarias de los colombianos. Mientras que antes de la pandemia el 91% de los hogares colombianos consumieron en promedio 3 comidas al día, con el inicio de la pandemia solo el 67% de los hogares bogotanos consumieron 3 comidas al día. De acuerdo con el Programa Mundial de Alimentos, en 2021, el 52% de la población colombiana se encontraba en inseguridad alimentaria; en Bogotá el 39% padecía de inseguridad alimentaria (WFP, 2021).



De esta manera, este estudio sobre el acceso de alimentos por parte de la población vulnerable en una situación de crisis como la vivida en la pandemia, tiene relevancia para entender sus dinámicas y las estrategias de hacerles frente, dado el escenario de reducción de ingresos y aumento de los precios en la canasta básica de alimentos.

La literatura relacionada con esta temática enfatiza en que la disponibilidad de alimentos como tal, no es el epicentro del problema en términos de seguridad alimentaria, por el contrario, es fundamental entender la manera en que las personas adquieren en cantidades suficientes los alimentos disponibles, es decir, el acceso a los alimentos por cada miembro del hogar. Para ello se identifican una serie de determinantes del acceso: peso de la producción nacional y de las importaciones, reservas internacionales, necesidades básicas alimentarias, ingreso per cápita nacional, tasa de crecimiento de la economía, valor de los productos básicos, porcentaje de gastos en alimentos en relación con los gastos totales, elección de alimentos, tasas de empleo y subempleo, línea de pobreza y porcentaje de la población en esta situación (IICA, 2012) (Figuroa, 2005) (Fajardo-Calderón, Jaramillo- Lotero Gómez - Echeverry, 2011).

En este orden de ideas, al enfatizar en el tema de acceso, este trabajo se ubica más en el campo de estudio de la seguridad alimentaria que de la soberanía alimentaria. Sin desconocer la relevancia de esta última en términos de la necesidad y las condiciones favorables de Colombia de fortalecer sus capacidades de producción de alimentos y disminuir su dependencia externa, asumiendo los desafíos que ello supone, el estudio sobre el acceso también resulta relevante en el escenario de políticas de soberanía alimentaria.

Las conclusiones de esta investigación apuntan a que las restricciones impuestas frente a la COVID-19 agudizaron las condiciones preexistentes de afectación al acceso a los alimentos y dieron una señal de alerta sobre la magnitud del problema del hambre en el país. La reducción de los ingresos y la inestabilidad e informalidad laboral tuvieron un efecto de la mayor gravedad que implicó pérdida del poder adquisitivo y afectación directa del consumo de la canasta básica de alimentos. Ante la necesidad surgieron iniciativas por parte de la población, del Estado, de organizaciones de la sociedad civil y del sector privado que evidenciaron múltiples posibilidades y campos de acción. Aunque muchas de las medidas fueron de choque, otras ofrecen opciones de continuidad y sostenibilidad.

La investigación sobre el acceso de alimentos por parte de la población vulnerable tiene relevancia para entender sus dinámicas y las estrategias para hacerles frente, dado el escenario de reducción del nivel de ingresos, el cambio en el mercado laboral y el aumento de los precios de los alimentos. Este trabajo profundiza en el análisis de estos cambios, con el fin de proveer una lectura más cercana sobre las condiciones de alimentación de esta población en el marco de las crisis de salud y económica generadas por la COVID19. Se espera que este tipo de estudio aporte insumos a los formuladores de política en los campos alimentarios y del desarrollo rural para fortalecer la seguridad alimentaria y los derechos asociados a la misma.

Esta investigación también permite entender otras formas de realidad de estas familias en un contexto más coyuntural como la pandemia de la COVID-19, identificando posibles acciones que permitan determinar hasta qué punto los consumidores pueden ser reactivos y también vinculantes, es decir, participativos para generar esquemas alternativos de acceso a los alimentos, considerando que muchas de estas familias podrían tener vínculos cercanos con su producción.

Con la información que proporciona esta investigación podrían, tanto la academia como las organizaciones nacionales e internacionales y los ciudadanos en general, encaminar acciones para mejorar el acceso en términos de calidad y cantidad para la población; además, determinar si estos cambios que se han generado frente a la actual coyuntura son positivos en términos de aprendizajes, y cómo estos se pueden fortalecer.

Adicionalmente, se encuentra que, en la localidad a estudiar, ciudad Bolívar en Bogotá, un 75% de su área se ubica en zona rural (Veeduría Distrital, 2018), lo que determina características sociodemográficas particulares frente a otras localidades con zonas rurales. Por otro lado, en esta zona hay presencia de población de arraigo campesino. En este aspecto, de acuerdo con el estudio de caracterización de la población campesina en Colombia 2019 desarrollada por el DANE (2020), el 10% de la población que se identifica subjetivamente como campesina se encuentra ubicada en Bogotá, población que se vincula en algunas ocasiones con el desarrollo de alternativas de producción de alimentos, tales como las huertas urbanas.

Si bien la zona de estudio se enfoca en la ciudad de Bogotá con el referente de la localidad de Ciudad Bolívar, es importante resaltar cuatro enfoques que indican la pertinencia de

---

esta investigación con los estudios rurales: el enfoque territorial del desarrollo rural, el enfoque de sistema alimentario, el enfoque de la necesidad y el enfoque de derechos.

- *Enfoque territorial del desarrollo rural:* la deconstrucción de la dicotomía de lo rural y lo urbano es un proceso que se ha venido gestando desde hace algunas décadas, lo que ha abierto las posibilidades para la elaboración de políticas públicas lejos de la inoperante división entre lo urbano y lo rural. De acuerdo con Berdegú y Proctor (como se citó en Ramírez et al., 2019), la configuración de las interacciones entre lo rural y lo urbano es el resultado de una serie de dinámicas relacionadas con el menor peso de la agricultura dentro de la economía, y el consiguiente desarrollo de otros sectores, a lo que se suma la migración de las zonas rurales a las urbanas y el crecimiento poblacional. Todos estos fenómenos han llevado a que los vínculos entre lo rural y lo urbano sean muy importantes (Ramírez et al., 2019).

Por ejemplo, para la ONU Hábitat, “los vínculos rurales-urbanos son objeto de análisis en las discusiones sobre el futuro de las grandes ciudades” (Ramírez et al., 2019, p. 14), considerando que existen interacciones diversas y complejas que se dan a través del espacio, en una continua dinámica entre lo urbano-rural, que incluyen factores como, los flujos de personas, el capital, el intercambio de bienes, servicios e información, y también entre actividades y sectores, que entretejen una red compleja de conexiones.

Por otro lado, para Pérez (2001) el desarrollo rural se entiende en un abordaje extenso como “un proceso de mejora del nivel del bienestar de la población rural y de la contribución que el medio rural hace de forma más general al bienestar de la población en su conjunto, ya sea urbana o rural, con su base de recursos naturales” (Ceña, 1993, como se citó en Pérez, 2001, p.29). Suponer una supuesta línea divisoria entre lo rural y lo urbano es una visión sesgada, por lo cual, para Bejarano, es necesario visualizar un esquema de desarrollo rural y de cambio de la sociedad en un sentido diferente, considerando la actual crisis de la sociedad rural ante la poca comprensión de su nuevo papel y funciones, de esta forma no sólo pierde su identidad sino también su población, sus modelos de organización y varias de las actividades que desarrolla (Bejarano, 1998, como se citó en Pérez, 2001).

- *Enfoque de sistema alimentario:* además de la importancia que juega la relación urbano-rural en las políticas públicas de desarrollo rural, basar políticas públicas de desarrollo rural en el ejercicio de los derechos humanos, particularmente el derecho a la alimentación permite sacarlas del terreno de la caridad asistencial y hacerlas menos vulnerables a los vaivenes políticos (Gordillo de Anda, 2004). Esto se entendería como la obligación que tiene el Estado de facilitar medidas para garantizar el acceso a una alimentación suficiente, sin que estas medidas necesariamente se relacionen con la asistencia directa, sino más bien con base en el derecho a la alimentación.
  
- *Enfoque de la necesidad:* Con la globalización alimentaria se ha acentuado el distanciamiento entre los procesos de producción, distribución, preparación y consumo de alimentos. En un escenario en donde algunos hogares no basan el 100% de sus decisiones en el precio, el distanciamiento entre los alimentos y el consumidor se da en “un panorama en el que los consumidores carecen de principios fijos que orienten la toma de decisiones alimentarias entre una amplia gama de alternativas, a menudo, poco conocidas” (Rueda, 2018, p. 5). El deseo para innovar entra en conflicto con la prevención ante la novedad: “se trata de un temor consustancial en la especie humana que simplemente se acentúa como resultado de la pérdida progresiva de contacto con el proceso productivo de alimentos que ha caracterizado a la modernidad alimentaria” (Rueda, 2018, p. 5).

Estos sentimientos de incertidumbre son originados por las características propias de nuestro actual ciclo de producción de alimentos, en el que las personas suelen limitarse a su papel de consumidor, ignorando o desconociendo los demás procesos que involucran los alimentos, como su producción o adecuación (Rueda, 2018).

No obstante, pese a este imperante modelo hegemónico de alimentación, Pimiento afirma que:

“Poco a poco los ciudadanos se han apropiado de múltiples prácticas y diversos escenarios para demandar la construcción de sistemas alimentarios alternativos, menos nocivos para el planeta y para la salud de la gente, y más próximos a lo local, a las culturas populares, a su identidad y tradiciones gastronómicas” (Rueda, 2018, p. 19).

---

En este proceso de “*patrimonialización*”, “a la par de las condiciones que favorecen la expansión de una cultura global, se despierta la conciencia colectiva del valor de las identidades locales, la biodiversidad y la pluralidad de formas culturales” (Pérez, 2011, cómo se citó en Rueda, 2018, p. 130)

- *Enfoque de derechos*: alude a la importancia que cobra el derecho humano a la alimentación y su participación dentro de los Acuerdos de Paz firmados en Colombia en el 2016 en el punto número 1, que hace referencia a la Reforma Rural Integral. De acuerdo con esto, el Estado colombiano en desarrollo de la obligación de:

“Garantizar de manera progresiva el derecho humano a la alimentación sana, nutritiva y culturalmente apropiada, con el propósito de erradicar el hambre y en esa medida fomentar la disponibilidad, el acceso y el consumo de alimentos de calidad nutricional en cantidad suficiente, pondrá en marcha un sistema especial para la garantía progresiva del derecho a la alimentación de la población rural” (Resolución Conjunta 213 de 2022, p.1)

De esta manera, según el acuerdo de Paz, la política de desarrollo agrario integral debe encaminarse hacia el aseguramiento progresivo para que todas las personas tengan acceso a una alimentación sana y adecuada con una producción bajo sistemas alimentarios sostenibles.

Se encuentra, entonces, que el acceso a los alimentos y el comportamiento de los mercados son de directa pertinencia a lo rural, pues se trata de entender, no sólo el consumo de alimentos, sino también la producción y demás procesos, e incluso la identidad de los alimentos sobre las personas. Así, en esta investigación al asumir el análisis del acceso a alimentos, se propone hacerlo desde una mirada del sistema alimentario que trascienda la perspectiva de producción, para enmarcarse en una visión más amplia de la comprensión del consumo.

En síntesis, esta investigación sobre el acceso de alimentos por parte de la población vulnerable en Bogotá se inscribe en la problemática agudizada por la pandemia en materia de reducción de su nivel de ingresos, de cambio en el mercado laboral y de aumento de

los precios de los alimentos. Este dramático escenario, que ha golpeado la calidad de vida de muchas personas, invita a profundizar en el análisis de estos cambios para entender sus implicaciones negativas sobre la alimentación y las estrategias de sectores vulnerables de población para enfrentarlas.

## **Pregunta de investigación**

Con base en el planteamiento problema, se formulan las siguientes preguntas de investigación:

- ¿Cómo ha sido el acceso a los alimentos en la población vulnerable en Bogotá y en el referente de la localidad de Ciudad Bolívar en el año previo a la pandemia y durante sus dos primeros años?
- ¿Qué acciones se evidencian por parte de diferentes actores públicos y privados, y en particular de la población vulnerable para resolver su problemática de acceso a los alimentos antes y durante la pandemia, y qué aprendizajes se pueden extraer?

## **Hipótesis**

Con base en ello se pretende por medio de esta tesis de maestría contrastar la siguiente hipótesis de partida

*En la emergencia sanitaria, el ingreso económico se convirtió en un factor central de la inseguridad alimentaria y nutricional de la población. La reducción de los ingresos y la inestabilidad e informalidad laboral generaron pérdida del poder adquisitivo con afectación del consumo de la canasta básica de alimentos, frente a lo cual surgieron iniciativas de diferentes actores públicos y privados, y en particular por parte de la población conducentes a enfrentar las restricciones en su acceso.*

## Objetivo general

Para confirmar esta hipótesis se propone como objetivo general de la tesis:

- Analizar el acceso a los alimentos de la población vulnerable de Bogotá, con el referente en la localidad de Ciudad Bolívar, entre los años 2020 y 2021 en el marco de la pandemia de COVID-19.

## Objetivos específicos

Se definió que el logro de este objetivo general requeriría del desarrollo de los siguientes objetivos específicos:

1. Caracterizar los determinantes que han afectado el acceso a los alimentos de la población vulnerable en Bogotá antes y durante el periodo de pandemia.
2. Indagar acciones por parte de diferentes actores públicos y privados, y en particular de la población vulnerable conducentes a mejorar su acceso a los alimentos en el periodo de pandemia.
3. Formular recomendaciones para mejorar el acceso de alimentos de la población vulnerable.

## Consideraciones metodológicas

Con el fin de alcanzar estos objetivos, se identifica que el método a tomar es cuantitativo-mixto en el que predomina el enfoque cuantitativo con ejecución secuencial, gracias al cual se logra una perspectiva más amplia y profunda del fenómeno.

La primera fase recaba y analiza datos cuantitativos; en la segunda etapa se recogen y evalúan datos cualitativos a través de entrevistas. La mezcla ocurre cuando los resultados cuantitativos iniciales informan a la recolección de los datos cualitativos. Los descubrimientos en las dos etapas se integran en la interpretación y elaboración del reporte del estudio (Hernández-Sampieri, 2014). “Un propósito frecuente de este modelo es utilizar resultados cualitativos para auxiliar en la interpretación y explicación de los descubrimientos cuantitativos iniciales, así como profundizar en éstos” (Hernández-Sampieri, 2014, p. 534).

## **Estructura del documento**

Tras este capítulo introductorio, el documento se ha estructurado como sigue:

En el capítulo 1 (marco conceptual) se abordan las bases teóricas que sustentan el análisis e interpretación de los resultados de la investigación. Los conceptos utilizados fueron los referidos a seguridad alimentaria, acceso, ingresos, inflación y gasto en alimentos. El capítulo 2 (marco normativo) proporciona un contexto útil para la reflexión sobre los resultados específicos de la investigación. Se introduce una visión histórica de las políticas del hambre y seguridad alimentaria conducente a resaltar sus principales hitos y transformaciones desde lo internacional, nacional y local. En el capítulo 3 (metodología) se explican por fases las actividades adelantadas y los instrumentos metodológicos utilizados para dar respuesta a los objetivos propuestos. En el capítulo 4 (resultados) se presentan los resultados de cada uno de los determinantes económicos relacionados con la accesibilidad a los alimentos de la población vulnerable en Bogotá. En el capítulo 5 (discusión de resultados) se discuten los resultados cuantitativos encontrados y se contrastan con los resultados cualitativos. La segmentación del capítulo corresponde a la misma utilizada con los resultados, adicionando un segmento que incluye las iniciativas. En el capítulo 6 (conclusiones y recomendaciones) se destacan los aspectos relevantes del trabajo y se plantean ideas de investigación futura. Finalmente, se completa el documento con las referencias bibliográficas y un registro fotográfico.



# 1. Marco conceptual

La seguridad alimentaria en su concepto más actualizado se entiende cuando “todas las personas tienen acceso físico y económico a alimentos suficientes, seguros y nutritivos (cantidad, calidad y variedad) para cubrir sus necesidades nutricionales y las preferencias culturales para poder tener una vida sana y activa” (FAO, 1996, p.1). No es, sino a través de un proceso continuo, que se llega al concepto actual de seguridad alimentaria que comprende aspectos como la disponibilidad, el acceso, la inocuidad entre otros. En este capítulo se profundiza en la noción de seguridad alimentaria y como este ha ido incorporando otros elementos en función de la necesidad de la lucha contra el hambre y los retos del siglo XXI.

## 1.1 Las primeras aproximaciones a la seguridad alimentaria

Puesto el interés sobre la pobreza y su solución a partir de políticas de crecimiento y de desarrollo económico, durante los años 40's se empiezan a fomentar diferentes espacios y encuentros para la definición, delimitación y creación de planes de acción en torno al hambre y la desnutrición. Con la declaración universal de los derechos humanos (1948), el concepto de seguridad alimentaria empieza a desarrollarse, pero no es sino hasta mediados de los años 70's cuando por primera vez se define la seguridad alimentaria (Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura [IICA], 2012).

Durante los años 70's, el precio de los alimentos tuvo un marcado crecimiento conllevando a la crisis alimentaria a nivel mundial. Antes de este periodo, el régimen alimentario de la posguerra mantuvo relativamente estable los precios de los productos agrícolas debido al comercio de alimentos públicamente regulados. Con la caída de reservas de los principales exportadores de trigo (Argentina, Australia, EE. UU., Canadá y la Comunidad Económica Europea) el precio se incrementó, así como el número de personas en condición de hambre. De esta manera, los precios de los granos y de semillas oleaginosas se triplicaron generando una crisis mundial. Esto, a su vez, generó de manera paralela, el desmonte de la ayuda humanitaria. Colombia fue uno de los países perjudicados con ello, pues venía adelantando su política de alimentación con base en estas ayudas.

Con este antecedente se desarrolló la primera Conferencia Mundial de Alimentos en 1974, que se realizó en Roma con el objetivo de analizar la crisis alimentaria e identificar dos necesidades urgentes: la primera enfocada en dar una respuesta a las emergencias alimentarias, y la segunda, en garantizar el suministro adecuado para reducir la brecha entre los países desarrollados y los países en vía de desarrollo. También orientó recomendaciones relacionadas con seguridad alimentaria, definiendo a esta “como la disponibilidad, en todo momento, de provisiones mundiales adecuadas de alimentos para sostener una expansión continua del consumo y contrarrestar las fluctuaciones en la producción y los precios” (Bianchi y Szpak, 2014, p. 3). El primer abordaje de seguridad alimentaria se basó en un problema de oferta, con disponibilidad adecuada de alimentos y no desde la demanda considerando el acceso (Rodríguez, 2017). Bajo este enfoque de disponibilidad de alimentos se incorporan aspectos como alimentos adecuados y seguros. Estos elementos acompañarán el concepto integral de seguridad alimentaria años después.

El hecho de que la disponibilidad de alimentos fuera puesta como un elemento clave de la seguridad alimentaria no fue aleatorio. Durante los años 70's, el modelo de desarrollo enfocado en la funcionalidad de la agricultura como elemento dinamizador predominaba en las políticas de desarrollo económico. El incremento de la producción y la productividad agrícola contribuyen al crecimiento económico en cinco renglones: mediante la provisión de alimentos; de las exportaciones como proveedoras de divisas para la importación de bienes de capital requerido de otros sectores que se buscan impulsar particularmente en las primeras etapas del desarrollo; de la transferencia de mano de obra desde la agricultura hacia industrias de transformación; de la ampliación del mercado para los productos industriales mediante aumento del ingreso neto de la población agrícola; y finalmente, de “la transferencia de recursos de capital desde la agricultura hacia sectores en expansión mediante la inversión fija” (Johnton y Mellor, 1972, p.50).

Johnton y Mellor (1972) también identificaron el efecto inflacionario de la canasta de alimentos en los países subdesarrollados con respecto a la posición dominante de la alimentación como un bien salario en los países de más bajos ingresos, en dónde se destina en promedio al gasto en alimentos entre el 50 y el 60% del gasto total, en contraste con el 20 a 30% de las economías desarrolladas. Considerando las repercusiones económicas y políticas que tiene el aumento de los precios de la canasta de alimentos, la

escasez interna fue compensada con una expansión de importaciones de alimentos, elemento que toma relevancia en el abordaje de la seguridad alimentaria.

Después de la crisis alimentaria de la década de los 70's el orden agroalimentario se reestructuró. Se inició la pérdida de autosuficiencia alimentaria, con el incremento de la participación de cereales como: trigo, maíz y otros granos básicos en el mercado internacional, la disminución de las exportaciones tradicionales latinoamericanas (café, plátano y azúcar) y su especialización en los cultivos de lujo (frutas y hortalizas) (Landa y Solari, 2000).

Con el proceso de urbanización acelerado, la producción de alimentos para abastecer al creciente número de personas fue todo un reto. El panorama de los años 80's era muy diferente a la década previa, pues se caracterizó por un exceso de oferta y una reducción de los precios de productos básicos. El equilibrio entre la oferta y la demanda se posicionó como una preocupación, ya que, si bien existía una oferta suficiente, esta no necesariamente bastaba para garantizar a la población sin poder o con bajo poder adquisitivo, acceso a una canasta de alimentos adecuada.

A partir del trabajo elaborado por Amartya Sen, se formuló una visión diferente del problema alimentario; así pues, como resultado de la evidencia en países africanos, el hambre resulta siendo “la ausencia del ejercicio de un derecho a la demanda efectiva de los pobladores, sumado a la incapacidad de los gobiernos de instrumentar programas para movilizar el producto donde era necesario” (Flores, 2019, p.8). Bajo este enfoque, en 1983, la FAO analizó el concepto, lo definió y le adiciona “la dimensión de acceso de todas las personas a los alimentos y el equilibrio entre la demanda y el suministro” (IICA, 2012, p.34). También se incluyó el concepto de personas y hogares, estableciendo como objetivo “asegurar que todas las personas, todo el tiempo, tengan acceso físico y económico a los alimentos que necesitan” (Shaw, 2007, como se citó en Flores, 2019, p.10).

El enfoque de seguridad alimentaria se desplazaba de lo macro– que perduró durante los años 70's- hacia las familias e individuos, ya que los problemas de acceso y pobreza superan con creces los de disponibilidad (Machado, 1998).

En 1986 el Banco Mundial publica un informe llamado Pobreza y Hambre en el que se plantea el concepto de seguridad alimentaria como el “acceso de todas las personas, en todo momento, a cantidades de alimentos suficientes para una vida activa y saludable”

(Banco Mundial, 1986, p.7). Este informe también distinguió entre la inseguridad alimentaria crónica, que se vinculaba principalmente con problemas de pobreza continua y a bajos ingresos, y la inseguridad alimentaria transitoria, que se presentaba durante períodos de presión intensificada debido a alguna alteración externa, tal como desastres de origen natural, crisis económica o conflicto (Banco Mundial, 1986).

Esta distinción entre lo transitorio y crónico es igualmente abordada por Schejtman, anotando que desde el punto de vista de la disponibilidad agregada, es necesario hacer la diferencia, por efectos de diagnóstico y políticas, temas que se enfoquen en la suficiencia de la oferta interna para : “satisfacer la demanda socialmente deseable, la estabilidad de la oferta a lo largo del tiempo, el grado de autonomía, el grado de dependencia externa, la sostenibilidad a largo plazo y la calidad e inocuidad de los alimentos” (Schejtman, 1994, p.20).

## **1.2 La construcción del concepto moderno de seguridad alimentaria**

En 1996, como respuesta a la persistencia de una desnutrición generalizada y una creciente preocupación por la capacidad de la agricultura para cubrir necesidades futuras de alimentos, se lleva a cabo la Cumbre Mundial sobre la Alimentación, lo que implicó volver a poner los temas de alimentación sobre la mesa. En este evento se acuñó el actual concepto de seguridad alimentaria que se entiende “cuando en todo momento, todas las personas tienen acceso físico y económico a alimentos suficientes, seguros y nutritivos (cantidad, calidad y variedad) para cubrir sus necesidades nutricionales y las preferencias culturales para poder tener una vida sana y activa” (FAO, 1996, p.1).

Esta definición propuesta en 1996 permite un enfoque multidimensional de la seguridad alimentaria, “incluyendo la disponibilidad de alimentos, el acceso a los alimentos, la estabilidad biológica de los alimentos” (Gordillo y Méndez, 2013, p.2). También maneja una concepción de largo plazo (Machado, 1998). La Seguridad Alimentaria se posiciona como el discurso institucional con el cual se busca dar fin al hambre del mundo, adoptado por distintas instancias como gobiernos, Organizaciones no Gubernamentales, academia y demás instituciones.

Para Machado (1998), este concepto propuesto por la FAO -al menos en lo que se determinó en el documento político de Plan de Acción- buscaba soluciones que

mantuvieran el statu quo en los países, dándole mayor importancia a las transformaciones que pueda lograr el mercado, frente a las transformaciones estructurales más definitivas, como la distribución del ingreso y la riqueza (Machado, 1998). Si bien FAO reconoce que el problema de inseguridad alimentaria es de acceso inadecuado -pobreza-, en el Plan de Acción no llama a compromisos serios frente a políticas estructurales, dado el contexto de la década de los 90's con el paradigma del mercado.

En el 2001, la FAO en el informe de Estado de la Inseguridad Alimentaria 2001, redefine el concepto de seguridad alimentaria, incorporando el acceso social (IICA, 2012). Posteriormente en 2002 en la Declaración de la Cumbre Mundial de la Alimentación: Cinco años después se enfatizó en “la necesidad de disponer de alimentos nutricionalmente adecuados e inocuos” y resaltó “la necesidad de prestar atención a las cuestiones nutricionales como parte integrante de los esfuerzos para promover la seguridad alimentaria” (FAO 2002, p.1). También sugirió prestar “atención a la mejora de la calidad de la dieta; el acceso al agua potable, la atención de la salud y la educación; y el saneamiento” (FAO 2002, p.1).

Hasta inicio del siglo XXI, los precios de los alimentos se habían registrado menores crecimientos, sin embargo, a partir de la crisis financiera del 2008, esta tendencia se revirtió. Durante el 2007 la FAO registró récord en la cosecha de granos, al menos 1.5 veces más que la demanda, resultado del desplazamiento de cultivos de alimentos por agrocombustibles. La crisis del 2008 implicó un aumento de los precios de los alimentos por diferentes factores que confluyeron en la oferta y la demanda, afectando el consumo total de calorías que en algunos países llegó a suplirse por importaciones.

El alza en el precio de los alimentos se debió a la combinación de 4 factores: la sequía en países productores de granos, los altos precios del petróleo, el desvío de 5% de la producción a nivel mundial de cereales a la producción de agrocombustibles y del 70% para alimentar ganado, y la especulación financiera (Holt-Giménez y Patel, 2009). A este escenario se le sumó la recesión económica mundial que disminuyó el ingreso real de millones de personas limitando, aún más, el acceso a los alimentos. Los debates en el marco de la crisis del 2008 incorporaron preocupaciones nuevas como:

“El acceso a los alimentos a nivel familiar e incluso individual, la importancia del acceso a los recursos productivos por parte de poblaciones rurales, los aspectos nutricionales y culturales de la alimentación, la consideración de la alimentación como derecho humano y la necesidad de conjugar estrategias a corto y largo plazo, entre otras” (Holt-Giménez y Patel, 2009, p1).

Cervera en su artículo Seguridad Alimentaria en época de crisis (2009), reconoce la crisis contribuyó al aumento en los precios de los alimentos y los combustibles, así como “al deterioro de las áreas rurales en los países en vías de desarrollo, afectando principalmente a las personas en situación de pobreza que, además, se vieron perjudicadas por los altos índices de desempleo” (Cervera, 2009, p.141). A partir de esto, Scholz (2014) “reconoce la necesidad de que los sistemas agroalimentarios dejen de centrarse exclusivamente en aumentar la producción y pasen a tener en cuenta la satisfacción de otros requisitos, como la adecuación de las dietas, la equidad social y la sostenibilidad ambiental” (Scholz, 2014, p. 11).

El concepto institucional de seguridad alimentaria de FAO ha servido de base para establecer una visión estratégica sobre el tema en Colombia, teniendo en cuenta las características del proceso (Machado, 2003).

De manera oficial, en Colombia este concepto se enmarcó en la Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional adoptada en el CONPES 113 del 2008. En este documento la Seguridad Alimentaria se identifica como:

“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 permiten su adecuada utilización biológica, para llevar una vida saludable y activa” (CONPES, 2008, p.3).

En el 2009, la definición propuesta por FAO en 1996, enfocada en la multidimensionalidad de la seguridad alimentaria, fue confirmada en la Cumbre Mundial de la Seguridad Alimentaria de 2009 en el marco de la crisis alimentaria. En la cumbre también se utilizó por primera vez la referencia de las 4 dimensiones. A continuación, se presentan las dimensiones que componen la seguridad alimentaria con base en las definiciones propuestas por el instituto Interamericano de Cooperación para la agricultura (IICA, 2009)

“Disponibilidad de alimentos: situación en existencia de cantidades suficientes de alimentos de calidad adecuada, suministrados a través de la producción del país o de importaciones (comprendida la ayuda alimentaria)” (IICA, 2009, p.1).

“Acceso a los alimentos: acceso de las personas a los recursos adecuados (recursos a los que se tiene derecho) para adquirir alimentos apropiados y una alimentación nutritiva. Estos derechos cubren el conjunto de todos los grupos de productos sobre los cuales una persona puede tener dominio en virtud de acuerdos jurídicos, políticos, económicos y sociales de la comunidad en que vive (comprendidos los derechos tradicionales, como el acceso a los recursos colectivos)” (IICA, 2009, p.1).

“Utilización: utilización biológica de los alimentos a través de una alimentación adecuada, agua potable, sanidad y atención médica, para lograr un estado de bienestar nutricional en el que se satisfagan todas las necesidades fisiológicas. Este concepto pone de relieve la importancia de los insumos no alimentarios en la seguridad alimentaria” (IICA, 2009, p.1).

“Estabilidad: para su seguridad alimentaria, una población, un hogar o una persona deben tener acceso a alimentos adecuados en todo momento. No deben correr el riesgo de quedarse sin acceso a los alimentos a consecuencia de crisis repentinas (por ejemplo, una crisis económica o climática) ni de acontecimientos cíclicos (como la inseguridad alimentaria estacional). De esta manera, el concepto de estabilidad se refiere, tanto a la dimensión de la disponibilidad, como a la del acceso de la seguridad alimentaria” (IICA, 2009, p.1).

Cada una de las definiciones se complementan: la disponibilidad, si bien es una situación para la seguridad alimentaria, aún no es suficiente si no va acompañada del acceso que depende de los recursos financieros de los individuos y de los precios de los alimentos. Por su parte, la utilización se enfoca en el bienestar nutricional asequible, de esta manera se orienta en la forma de obtener, preparar y consumir los alimentos. Por último, la estabilidad se refiere a la capacidad de garantizar las tres pasadas dimensiones en todo

momento y en el largo plazo, así como a minimizar las eventualidades por dinámicas externas, tales como desastres de origen natural y biológicos (Martínez, 2016).

Existen, a su vez, otras maneras de abordar la seguridad alimentaria. Machado (2003) compila dos conceptos, desde la independencia alimentaria y el neoliberalismo. El primero, propuesto por Luis Sanint durante la reunión Nacional de Economía Agrícola en Palmira en 1992, se basa en la autosuficiencia en alimentos frente a un problema de dependencia alimentaria. Lo anterior, mediante la priorización y protección de productos agropecuarios con producción nacional que contribuyan con oferta interna de alimentos, que garantice la estabilidad en el suministro y que estén al alcance de hogares con menos recursos, generando por sí mismos, medios de subsistencia dignos. Se promueve un comercio de alimentos protegido que salvaguarde los mercados de productos básicos de choques externos (guerras, prácticas desleales de comercio o coyunturas transitorias).

Por otro lado, a raíz de la apertura económica, la seguridad alimentaria desde el concepto neoliberal se ha entendido como autosolvencia alimentaria. Desde la disponibilidad, la seguridad alimentaria se resuelve acumulando divisas o poder de compra a través de las ventajas competitivas. Esta concepción de seguridad alimentaria se caracteriza por no reconocer la necesidad de alimentos estratégicos y de reservas de alimentos. Tampoco reconoce la vulneración del aparato productivo, sometiéndose a riesgos del mercado internacional, y con poco interés en el tema de acceso a los alimentos (Machado, 2003).

### **1.3 Soberanía alimentaria, autonomía alimentaria y derecho humano a la alimentación**

En paralelo con la noción de seguridad alimentaria, se encuentra la soberanía alimentaria y el derecho humano a la alimentación y, más recientemente, la autonomía y la ciudadanía alimentaria. Estos conceptos, aunque similares vienen de contextos y tradiciones diferentes; “y han hecho que las aproximaciones a la lucha contra el hambre se tornen cada vez más ricas, completas y complejas” (Medina, Ortega y Martínez, 2021, p.2). Si bien esta investigación no tiene como objetivo realizar un análisis a profundidad de cada uno de los conceptos, es preciso mencionar los contextos en los que se dan, sus puntos de encuentro y las críticas alrededor de su desarrollo, con el objetivo de identificar la aproximación de la política pública a la lucha contra el hambre.



En los debates sobre agricultura y la alimentación los conceptos de seguridad y soberanía alimentaria han sido centrales y, a su vez, estos dos han estado en tensión entre sí (RoaClavijo, 2022). Por una parte, el concepto oficial de seguridad alimentaria, aunque tuvo un desarrollo previo, se oficializó en 1996. Posterior a la adopción oficial por la ONU, muchos países incluido Colombia incorporaron la definición en sus constituciones y leyes para definir los marcos de políticas de alimentación y nutrición.

Dentro de las críticas que se le han hecho a este concepto de seguridad alimentaria, se encuentra que a pesar de que se preocupa por el acceso, no especifica de dónde deberían provenir los alimentos y quién debería producirlos (Petel, 2009, como se citó en RoaClavijo, 2022). Otra de las críticas es que el uso del concepto de seguridad alimentaria en la agenda global de desarrollo ha puesto énfasis desmedido en la disponibilidad de alimentos, por lo que deja en segundo plano otros aspectos relevantes como el acceso, la distribución, la estabilidad y la utilización (McMichael, 2014, como se citó en Roa-Clavijo, 2022).

Medina identifica que la seguridad alimentaria es afectada por diferentes sectores (agricultura, pesca, comercio, entre otros) que conlleva una alta presencia de actores involucrados en su gobernanza. De esta manera, para Medina (2021), “la arquitectura institucional para dicha gobernanza ha sido muy criticada a lo largo de los años, principalmente por la falta de una institución con el mandato adecuado y con suficiente autoridad para hacerlo” (Medina, Ortega y Martínez, 2021, p.5).

Asimismo, las críticas han conectado el modelo neoliberal al concepto de seguridad alimentaria, argumentando que ésta sólo puede alcanzarse con la expansión de los mercados internacionales (McMichael, 2016), o a través del exclusivo control de la agricultura por parte del sector privado, concentrando el poder en la producción y el comercio agrícola (Beuchelt y Virchow, 2012). Esta crítica también se alinea con lo mencionado en la anterior sección por Machado, en cuanto al abordaje de la seguridad alimentaria.

Por otra parte, y como contraposición al concepto de seguridad alimentaria, nace la soberanía alimentaria como una propuesta alternativa proveniente de las organizaciones sociales y agrarias de la mano del movimiento campesino internacional – La Vía Campesina-, quienes asistieron a la Cumbre Mundial de los Alimentos en Roma (1996). Subyace el ánimo incluir a los productores y poner énfasis en la importancia de las

comunidades étnicas de los países, sus tradiciones y derecho a elegir sus formas de alimentarse.

De acuerdo con Edelman (2014) el concepto viene de mucho más atrás, no obstante, toma aún más fuerza en un contexto en que “las políticas de ajuste estructural, combinadas con la liberalización económica, habían causado un grave empeoramiento de las condiciones de producción de los campesinos en los países en desarrollo” (Medina, Ortega y Martínez, 2021, p.5). Se plantea:

"como el derecho de los pueblos a alimentos saludables y culturalmente apropiados, producidos mediante métodos ecológicamente racionales y sostenibles, y su derecho a definir sus propios sistemas alimentarios y agrícolas. Coloca las aspiraciones y necesidades de quienes producen, distribuyen y consumen alimentos en el centro de los sistemas y políticas alimentarias en lugar de las demandas de los mercados y las corporaciones” (La Vía Campesina, 2021, p. 2)

De esta manera, la soberanía alimentaria implica un conjunto de valores, prácticas y objetivos para la transformación del régimen alimentario imperante (Roa-Clavijo, 2022). Se consagra como una propuesta para el cambio de “los sistemas alimentarios de abajo hacia arriba” (Lambek y Claeys, 2016, como se citó en Medina, Ortega y Martínez, 2021, p.6) además de un aporte considerable de la agricultura con base campesina a la agenda de la seguridad alimentaria, bajo un contexto de importantes retos en manera de sostenibilidad, tales como fenómenos de cambio climático o la crisis energética (Altieri et al., 2012, como se citó en Medina, Ortega y Martínez, 2021). La soberanía alimentaria consiste en reconectar la ciudad y el campo mediante los regímenes alimentarios locales y reconectar la agricultura y la naturaleza por medio de la agroecología (Wittman, 2009, como se citó en Roa-Clavijo, 2022).

También alrededor de la soberanía alimentaria se han generado algunas críticas, por ejemplo, el constante cambio del concepto de soberanía alimentaria y una aparente falta de consistencia (Haugen, 2009, como se citó en Medina et al., 2021). La propuesta no parece ser suficientemente comprensiva, en especial para la población urbana, al tratarse de una propuesta con origen rural (Roa-Calvijo, 2022). Por otro lado, la soberanía alimentaria no tiene en cuenta el crecimiento poblacional y el gran reto de alimentar a la población. Así mismo, falta claridad sobre quiénes son los campesinos y por qué esta

---

población debería tener un papel esencial en la producción de alimentos, dados los retos de disponibilidad y abastecimiento a nivel mundial (Roa-Clavijo, 2022).

Algunos autores afirman que la soberanía alimentaria se consagra en “alimentos producidos, comercializados y consumidos localmente, lo que puede restringir y/o chocar con las preferencias y los derechos de los consumidores de elegir su alimentación” (Beuchelt y Virchow, 2012; Vivero-Pol, 2012, como se citó en Medina et al., 2021, p.8). De acuerdo con Jennifer Clapp, tanto la seguridad como la soberanía alimentaria son conceptos útiles que ayudan a comprender, debatir y formular políticas para abordar problemas más urgentes del hambre y la desigualdad en el sistema alimentario mundial. De manera que el desafío, es entablar un diálogo más constructivo y significativo sobre los enfoques que están sobre la mesa y que están siendo propuestos por campos ideológicos muy diferentes (Clapp, 2014, como se citó en Roa-Clavijo, 2022).

Por otro lado, se encuentra el concepto de Derecho Humano a la Alimentación. Es mucho más antiguo que la seguridad y soberanía alimentaria y refiere a “cuando todo hombre, mujer o niño, ya sea solo o en común con otros, tiene acceso físico y económico, en todo momento, a la alimentación adecuada o a medios para obtenerla” (CDESC, 1999, p.1).

Este concepto fue establecido en la Declaración Universal de los Derechos Humanos en 1948 y ampliado en el Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales en 1966 (Roa-Clavijo, 2022). “La complejidad de las cuestiones alimentarias a nivel global [...] y su especial afectación en poblaciones vulnerables requiere de un enfoque de derechos que ofrezca un marco de referencia universal para avanzar hacia una justicia global de la seguridad alimentaria y nutricional” (Ayala y Meier, 2017, como se citó en Medina, Ortega y Martínez, 2021, p. 8). Para Riches, alcanzar la seguridad alimentaria en poblaciones especialmente vulnerables “no puede ser una cuestión de beneficencia, sino de derechos sociales” (Riches, 1997, como se citó en Medina et al., 2021, p.8).

Olivier de Schutter, segundo relator especial de la ONU, pone un énfasis en las obligaciones estatales y esfuerzos de inversiones, al identificar que el uso del enfoque de derecho en un contexto de la alimentación, ayuda a los países no solamente a implementar reformas y políticas agrarias que contribuyan el crecimiento económico y aumento de la productividad, sino también, a definir quiénes serán los beneficiarios de estas acciones, es decir, los grupos más marginalizados y los pequeños productores campesinos (De

Schutter, 2009). En esta misma línea, para Haugen el derecho a la alimentación no es solamente una demanda política, sino también un elemento que permite a las comunidades exigir la rendición de cuentas frente a las obligaciones por parte de los gobiernos en el marco de la Declaración de los Derechos Humanos (Haugen, 2009, Medina et al., 2021).

Por último, se encuentra el concepto de ciudadanía alimentaria que, aún, no tiene una definición sistemática. No obstante, a partir de las bases conceptuales del CONPES 09 – Política Pública de Seguridad Alimentaria y Nutricional para Bogotá- se puede afirmar que, la ciudadanía alimentaria es “la práctica de participar en comportamientos relacionados con los alimentos que apoyan, en lugar de amenazar, el desarrollo de un sistema alimentario democrático, social y económicamente justo y ambientalmente sostenible” (CONPES 09, 2019, p. 29).

Para la ciudadanía alimentaria, el centro de estudio se encuentra en quienes participan en la cadena alimentaria. Por ejemplo, los integrantes de “la sociedad civil, no solo como sujetos de derechos, sino también como ciudadanos capaces de incidir en el sistema alimentario” con una participación desde diferentes ámbitos (Lozano-Cabedo y GómezBenito, 2017, como se citó en Bernal, 2021, p. 45).

Existe otro abordaje de la alimentación promovido por los movimientos indígenas, se trata de la autonomía alimentaria. Este concepto refiere a la “capacidad de los productores de decidir los sistemas de producción -comercial o de autoconsumo-, el tipo de insumos -químicos u orgánicos- y el tipo de semillas utilizadas -nativas, híbridas comerciales o transgénicas-” (Gómez, 2010, p. 4). Este concepto es cercano a la soberanía alimentaria, por tanto, es una manera de ejercer la autonomía (como pueblos indígenas) en el marco del derecho a la alimentación. En la siguiente tabla se resumen los conceptos arriba mencionados:

**Tabla 1-1:** Cuadro comparativo entre seguridad alimentaria, soberanía alimentaria, autonomía alimentaria, derecho humano a la alimentación y ciudadanía alimentaria

Concepto	Origen	Naturaleza	Enfoque	Sujetos	Responsables
<b>Seguridad Alimentaria</b>	Organismos especializados, programas y fondos de las Naciones Unidas.	Técnica	Producción global de alimentos suficiente para cubrir la demanda de toda la población y que esta tenga acceso a suficientes recursos para producir sus alimentos o para adquirirlos en el mercado. Esto debe hacerse de tal forma que se preserve el medioambiente, del que la producción de alimentos depende.	Población nacional, familiar e individual	Estados signatarios de la Declaración de Roma de la Seguridad Alimentaria Mundial de 1996
<b>Soberanía Alimentaria</b>	Movimiento campesino internacional - La Vía Campesina-	Política	Que todas las personas tengan satisfecha la necesidad de una alimentación suficiente, por medio de la agricultura campesina con enfoque agroecológico.	El pueblo con énfasis en ciertos sectores (campesinos, pastores, pescadores artesanales, etc.).	No es claro el responsable
<b>Autonomía Alimentaria</b>	Movimientos indígenas	Popular	La autonomía alimentaria es cuando los agroecosistemas producen cultivos para la alimentación, excedente para mercados locales y tienen un ciclo de trabajo y descanso que les permite reproducir y sustentar la biodiversidad. La ecología como manejo sustentable del territorio.	Pueblos indígenas	No es claro
<b>Derecho a la alimentación</b>	Tratados internacionales de derechos humanos y del trabajo de los órganos de derechos humanos del sistema de las Naciones Unidas.	Jurídico	Cualquier vía que se quiera utilizar para alcanzar la seguridad alimentaria tiene que cumplir unos principios de derechos humanos, especialmente el respeto a la dignidad humana y a la no discriminación.	Todas las personas, sin ningún tipo de distinción	Estados que han ratificado el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.
<b>Ciudadanía Alimentaria</b>	Sociedad civil	Académico	La sociedad civil como ciudadanos capaces de incidir en el sistema alimentario con una participación desde diferentes ámbitos	Actores de la cadena alimentaria y sociedad civil	Estados

Fuente: Elaboración propia, basado en (Medina, 2021)



La discusión sobre la contraposición o contradicción entre los conceptos de seguridad alimentaria, soberanía alimentaria, ciudadanía alimentaria, autonomía alimentaria y derecho humano a la alimentación puede resultar en una mirada restringida de la lucha contra el hambre y la desigualdad.

Así lo consideran Morales González y Col (2010), para quienes la soberanía, seguridad y autonomía alimentaria, como escalas del derecho humano a la alimentación, a pesar de sus discrepancias conceptuales, no son términos excluyentes sino más bien complementarios. Abordarlos conjuntamente, permiten reconocer la integralidad del derecho. Lo anterior significa que “la garantía del derecho en determinado país sólo se alcanza cuando tanto la seguridad (de sus ciudadanos y familias) como la Soberanía (nacional) y las autonomías alimentarias (de sus pueblos o comunidades) se garantizan plenamente” (Morales González y Col, 2010, p. 19).

De esta forma, “el derecho a la alimentación y sus escalas de realización social sólo podrán alcanzarse en la medida que los Estados y las sociedades cumplan con sus obligaciones y sepan adoptar las medidas en política pública que detengan todas las vulneraciones de este derecho y sus agentes propiciatorios” (Morales González y Col, 2010, p.19).

Así mismo, Medina Rey (2012) y Domínguez (2015) consideran que, tanto la seguridad como la soberanía alimentaria, pueden abordarse como conceptos complementarios, ya que “uno identifica una meta y el otro señala cuál es el mejor camino para alcanzarla” (Medina, Ortega y Martínez, 2021, p. 12) (Domínguez, 2015, p. 10). En algunas leyes y políticas latinoamericanas, este enfoque parece ser el utilizado, considerando que integra ambos conceptos en un mismo planteamiento (Medina, Ortega y Martínez, 2021).

No obstante, en la mayoría de las discusiones, ambos conceptos suelen ser antagónicos. Esto se evidenció con el inicio de las negociaciones del Acuerdo de Paz en el 2013, donde las FARC-EP insistían en la necesidad de establecer la soberanía alimentaria en las políticas de Desarrollo Agrario Integral con enfoque territorial. Por su parte, el gobierno nacional se enfocó y defendió la seguridad alimentaria. Este desacuerdo en el primer punto se resolvió a inicio del 2016, con la inclusión del Derecho a la alimentación, como política de desarrollo rural que debe estar enfocada en asegurar progresivamente a todas las personas una alimentación sana y adecuada con una producción de alimentos de manera sostenible (Roa-Clavijo, 2022). Es así como la inclusión del derecho a la alimentación fue

una propuesta programática que destrabó la negociación y permitió llegar a consensos, ofreciendo un principio sólido e integral para avanzar en los planes orientados a garantizar el derecho humano a la alimentación en el corto, mediano y largo plazo (Roa-Clavijo, 2022).

Como se ha podido apreciar, los enfoques anteriormente abordados tienen un papel que jugar frente al desafío de la erradicación del hambre y de la malnutrición recogido en la Agenda de los ODS 2030. Si bien su naturaleza y orígenes son diversos, cada enfoque tiene fortalezas particulares. Por ejemplo, el enfoque de la seguridad alimentaria con su amplio bagaje, está en la capacidad de aportar en la medición y de establecimiento de indicadores; la soberanía alimentaria comparte su apuesta por sistemas alimentarios sostenibles con enfoque agroecológico y por un mayor apoyo a la agricultura familiar y campesina; la autonomía alimentaria puede reivindicar el papel de las comunidades indígenas; la ciudadanía alimentaria puede compartir su apuesta por la participación de la sociedad civil y otros actores en la cadena alimentaria; y, por último, el enfoque del derecho a la alimentación puede aportar en la gobernanza mediante la aplicación de los principios de derechos humanos.

## **1.4 El acceso a los alimentos, dimensión de la seguridad alimentaria**

Actualmente, el hambre y la desnutrición no son el resultado de la escasez o falta de alimentos. De acuerdo con FIAN:

“El hambre es una cuestión de acceso a los alimentos, a un ingreso adecuado o a recursos productivos que les permitan a los pobres producir o comprar suficientes alimentos. La distribución desigual de alimentos, de la tierra y otros recursos productivos es la principal causa del hambre y la desnutrición” (FIAN, 2005, p. 15).

Desde la perspectiva de los hogares, en 1995, Dehollain propuso la comprensión de la seguridad alimentaria a partir de factores exógenos y endógenos. De acuerdo con la autora, los factores exógenos son aquellos en los que los hogares son incapaces de controlar o influenciar directamente (Dehollain, 1995). Estos factores tienen incidencia sobre las variables endógenas, que corresponden a las características específicas del



---

hogar y sus integrantes, determinando sus patrones de consumo de alimentos y su nivel de seguridad alimentaria.

Los factores exógenos se relacionan con la configuración de los procesos de industrialización y urbanización, e influyen directamente sobre el sistema y la política alimentaria de los países. A su vez, la dinámica del sistema alimentario determina el suministro de alimentos, ya sea por las importaciones, la producción nacional o una conjugación de ambos. El juego entre la oferta y la demanda regula el precio de los alimentos, que tendrá un mayor o menor impacto, de acuerdo con la participación que tienen los alimentos dentro del gasto total de los hogares.

Los procesos de industrialización y urbanización también influyen sobre las posibilidades de empleo, los niveles de ingreso y su distribución que, a su vez, son determinantes del acceso a los alimentos. Diferentes estudios realizados en países latinoamericanos, africanos y asiáticos evidencian que en los hogares pobres las variables más relacionadas con la seguridad alimentaria son el ingreso de la familia y una mayor de la proporción del ingreso destinado a alimentación. Adicionalmente, son importantes la educación, el tamaño de la familia y la jefatura del hogar.

Figueroa (2005) identificó que el acceso a los alimentos, referido a “la capacidad de las personas a comprar alimentos disponibles en el mercado, es posiblemente la principal causa de inseguridad alimentaria y nutricional en la mayoría de los países en desarrollo” (Figueroa, 2005, p.80). Esto, en parte, desencadenó las últimas crisis alimentarias a nivel mundial. La inaccesibilidad se relaciona con niveles de pobreza, ocasionados por problemas de empleo y subempleo, los bajos ingresos vía salarios y el acceso a la tierra, así como por el aumento de los precios de los alimentos y la estructura de la canasta de gasto de los hogares y su asignación a alimentos, que en hogares pobres representa cerca de 1/3 parte de sus gastos.

Desde una perspectiva más de libertad, Torres y Rojas (2018) identifican que el ingreso es el factor central para definir y consolidar la demanda de alimentos, pues otorga la libertad a los hogares tomar libremente sus decisiones en cuanto a sus alimentos en un ambiente en el que deben considerarse las restricciones presupuestarias y la oferta.

El mantenimiento y aumento del poder adquisitivo de las familias vulnerables, mediante la creación de empleos estables, el control de la inflación (en especial para la canasta de 42

alimentos) y el suministro estable de alimentos a bajo precios es, en muchos casos, un requisito importante de la Seguridad Alimentaria en los hogares.

“La inaccesibilidad física es producto de las limitaciones, debido a los sistemas inadecuados de comercialización y distribución influenciados por producción dispersa, mal estado de las carreteras y de los medios de transporte y de información sobre mercados y sus precios que provoca el difícil acceso oportuno y periódico a los mercados” (Figueroa, 2005, p. 80).

Que las comunidades tengan acceso a una alimentación segura, nutritiva y culturalmente aceptable permite la garantía de igualdad de oportunidades y, por tanto, de sociedades más justas. Esto no implica que las demás dimensiones identificadas por la FAO no sean relevantes, por el contrario, tienden a ser complementarias. Con el ajuste que FAO realiza en 1983 a la definición de seguridad alimentaria, se evidencia la preocupación de los organismos multilaterales sobre los avances de la lucha contra el hambre, ya que los problemas de acceso y pobreza superan con creces los de disponibilidad que fueron una preocupación durante la década de los años 70's (Machado, 1998). La dimensión de acceso es esencial “para la Seguridad Alimentaria, por lo que el establecimiento de indicadores objetivos, que indiquen su situación en cada lugar y momento, tiene importancia crucial en la consecución de la Seguridad Alimentaria” (Figueroa, 2005, p.82).

Si ubicamos este análisis en el escenario de la ciudad de Bogotá en el periodo de pandemia de 2019 a 2021, diferentes autores proponen abordar los factores económicos determinantes del acceso a los alimentos de la población vulnerable, considerando las variables presentadas en la tabla 2-2:

**Tabla 1-2:** Contribuciones a los determinantes económicos en el acceso a los alimentos según autores

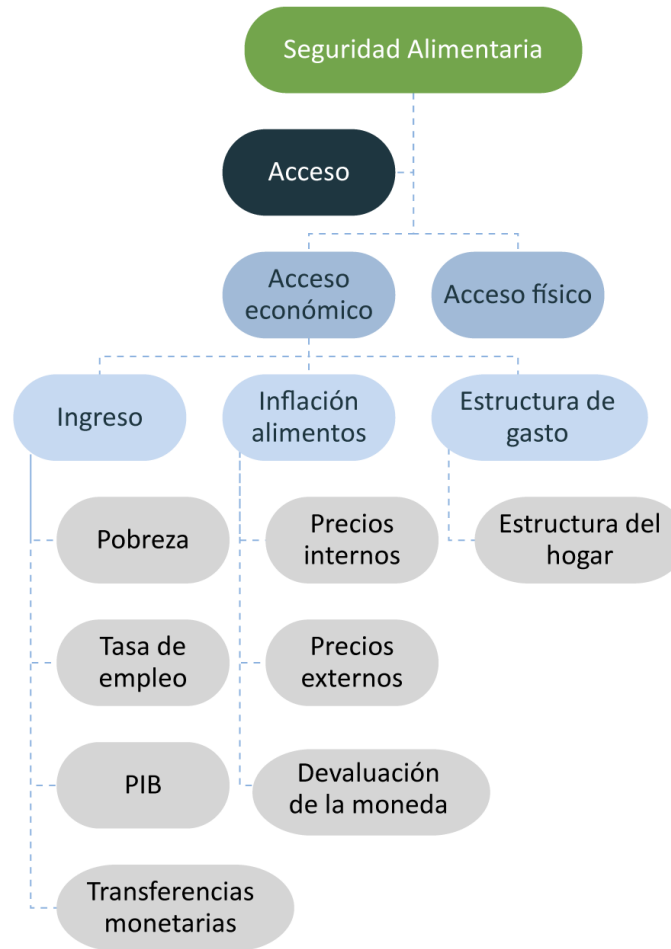
Fuente (año)	Determinantes						
Figuroa (2005)	Valor de los productos básicos y de una canasta en términos de horas de trabajo equivalentes, remuneradas al salario mínimo	Porcentaje de gastos en alimentos en relación con los gastos totales	Porcentaje de gastos destinados a los alimentos en relación con el ingreso familiar	Índice de precios al consumidor	Tasas de empleo y subempleo	Identificación de la línea de pobreza y % de la población en esta situación	
IICA (2011)	-	Estructura de la canasta de consumo para alimentos	Ingreso nacional bruto	Inflación de los alimentos	Empleo agrícola	Nivel de pobreza	
Banco Mundial (1996)			los ingresos de las familias	Los precios de los alimentos en los mercados mundiales y en los internos			
OSAN (2014)	-	Porcentaje del gasto en alimentos	Nivel de ingresos de las personas	Precios de los alimentos	Empleo	Porcentaje de población debajo de la línea de pobreza	
Morris (2010)	-	-	Ingresos económicos	Precios de los Alimentos	-	Vulnerabilidad	
WFP (2012)	Términos de intercambio (producto vendido y un alimento de primera necesidad comprado)	Gastos de los hogares en alimentos y productos no alimentarios	Fuentes de ingresos (incluye remesas)	Precios de los alimentos			Condiciones de mercado (número de comerciantes, productos mayormente disponibles, cambios en el volumen, acceso físico a mercados, factores de riesgo)
Calvo (2017)		Gasto en alimentos per cápita	Ingresos económicos per cápita			Pobreza Monetaria y no monetaria	Eficiente infraestructura (carreteras, ferrocarriles, puentes e instalaciones para comercialización)
Quispe (2018)			Ingreso del hogar				Aislamiento geográfico
González-Catalán y Rodríguez-Orozco (2022)		Cantidad de dinero que se destina para la compra de alimentos	Ingreso familiar	Costo de los alimentos	Fuentes de trabajo		Cadenas de producción, abasto de materias primas y redes de distribución

Fuente: Elaboración propia



A partir de la tabla anterior que destacan los principales elementos de análisis de diversos autores que abordan los determinantes económicos del acceso a los alimentos y conforme a la relación existente entre algunos de los determinantes económicos, por su carácter integrador, se eligen tres de ellos para el análisis: ingresos, los precios de los alimentos y la estructura de gasto de los hogares (ver ilustración 2).

**Ilustración 1:** Dimensión de acceso a alimentos y sus determinantes



Fuente: Elaboración propia

A continuación, se describen cada uno de los determinantes económicos del acceso a los alimentos que se tomarán como base para el análisis de la ciudad de Bogotá.

*Ingresos:* De acuerdo con el DANE, los ingresos son la remuneración de los empleados (sueldos y salarios, primas, bonificaciones, etc.), que se entrega en efectivo o en especie. Por otro lado, Méndez identifica que, “el ingreso monetario es la cantidad de dinero que

recibe una persona, una familia, entre otros, por la venta de sus productos (...) Considerándose entre los principales ingresos monetarios: salarios, ganancias, beneficios, intereses, renta" (Silvestre, 1998, p. 86).

A estas definiciones hay que sumarles que los ingresos de un hogar no necesariamente se limitan al que devienen de un empleo o a la venta de productos, también pueden provenir de remesas o transferencias monetarias, entre otras fuentes.

CEPAL por su parte concibe los ingresos como el flujo de recursos que recibe la unidad durante un período determinado. Puede provenir del empleo, alquileres, renta de la propiedad y transferencias corrientes recibidas (CEPAL, 2007).

Teniendo como referencia estos conceptos, se entenderá por ingresos, aquella cantidad de dinero que reciba una persona, resultado de su participación en actividades económicas, de la propiedad, de mecanismos fiscales de redistribución o remesas para la compra de bienes y servicios incluyendo alimentos.

*Inflación de los alimentos:* Es una medida de variación en el precio de la canasta de alimentos que con frecuencia suelen consumir los hogares. Par el caso colombiano esta canasta se define a partir de la Encuesta Nacional de Presupuesto de los Hogares -ENPH- que se realiza cada 10 años; la última se realizó en 2017. Tiende a ser un indicador económico y social muy objetivo de los cambios en el nivel de los alimentos de los precios que el consumidor paga, tomando como punto de partida un período base.

*Gasto en alimentos:* El gasto en alimentos indica la cantidad de pesos que un hogar destina por un periodo determinado a la compra de alimentos, en relación con el gasto total en bienes y servicios realizado por el hogar en el mismo periodo de tiempo. En el país se obtiene a partir de la Encuesta Nacional de Presupuesto de los Hogares -ENPH-. Estos datos también sirven para monitorear la variedad de los alimentos consumidor, en cuanto a la participación de alimentos básicos con respecto a los gastos totales en alimentos.

Engel, un economista que estudió el comportamiento alimentario de acuerdo con el aumento de los ingresos, planteó la ley que lleva su nombre, y que plantea que, frente a un aumento del ingreso, disminuye el peso destinado a la compra de alimentos. Se ha observado que cuando empiezan a estar satisfechas las necesidades de alimentos, los gastos son menores, en este punto los hogares empiezan a tener Seguridad Alimentaria,

siempre y cuando no se haga un uso extremo de estrategias de afrontamiento (Figuroa, 2005).

En síntesis, las poblaciones en condiciones de pobreza son las más afectadas por la Inseguridad Alimentaria, ya que necesitan gastar gran parte de sus ingresos en alimentos. De ahí la importancia de profundizar en el estudio del ingreso, la inflación de alimentos y la estructura del gasto del hogar, según se presentó en la ilustración 2, como factores que se interrelacionan y que inciden de manera determinante en el acceso, tema central de esta investigación.

## 2. Marco Normativo

Para entender los cambios en los factores económicos determinantes del acceso a los alimentos en poblaciones vulnerables, resulta necesario realizar un análisis normativo alrededor de la seguridad alimentaria y nutrición y el derecho humano a la alimentación para conocer el posicionamiento de los temas sobre la agenda y la manera en cómo se ha abordado el problema del hambre en el país.

Se identifica por lo anterior, que las políticas de seguridad alimentaria y nutrición se pueden analizar en tres momentos, sujetos a una temporalidad y abanderamiento de las políticas públicas (global, nacional y distrital). El primer momento comprende el posicionamiento a nivel mundial de temas como la lactancia, la alimentación y la nutrición liderado por Naciones Unidas y organismos multilaterales entre finales de la segunda guerra mundial y 1990. El segundo momento responde a la adopción por parte del Estado colombiano de los lineamientos globales para la garantía del derecho humano a la alimentación como eje central para la formulación de las políticas públicas. Por último, el tercer momento corresponde a iniciativas más locales (Bogotá, distrito capital) que reivindican el derecho a la alimentación mediante la formulación de la política pública con un enfoque territorial.

Previo al análisis, se define como políticas públicas:

“Conjunto conformado por uno o varios objetivos colectivos considerados necesarios o deseables y por medios y acciones que son tratados, por lo menos parcialmente, por una institución u organización gubernamental con la finalidad de orientar el comportamiento de actores individuales o colectivos para modificar una situación percibida como insatisfactoria o problemática” (Roth, 2017, p. 38)

Esta definición propuesta por el profesor Roth, integra los principales elementos de las políticas públicas, como objetivos colectivos, actores y situaciones problemáticas. De manera complementaria, el francés Pierre Müller hace énfasis en que “las políticas públicas no son solamente un proceso de decisión, sino el lugar donde una sociedad dada construye su relación con el mundo” (Müller, 2006, p.95). De esta manera, una política pública es también la construcción de una imagen de la realidad sobre la cual se quiere intervenir, es decir, el referencial de política pública (Roth, 2017). Estos referenciales constituidos por “ideas, creencias y visiones del mundo tienen un estatuto equivalente al



de los recursos monetarios u organizacionales (Müller, 2006, p.106). En la acción pública surgen actores “mediadores, como agentes de cambio que buscan afirmar su hegemonía y liderazgo en un sector, que establecen el puente, realizan los ajustes entre los referenciales que constituyen una dinámica continua de cambio en las políticas públicas” (Roth, 2017, p.109).

El enfoque de política pública de referencial permite entender la influencia que tuvieron los diferentes encuentros y compromisos internacionales dentro de la política de seguridad alimentaria en el país y el distrito capital y que constituye el primer momento a analizar dentro del marco normativo. Este enfoque desarrollado por Müller es un enfoque cognitivo y normativo que corresponde a la representación del campo de acción en la sociedad, es decir el paradigma, en las que se encuentran las propuestas de política (Müller, 2009) (Müller, 2000). Las políticas públicas que se identifiquen en lo sectorial buscan adecuarse al referencial global, es decir, la relación que “evidencia las restricciones que las transformaciones del referencial global ejercen sobre los actores de políticas públicas sectoriales” (Müller, 2000, p.50). De esta manera, la imagen que se impone como referencial de la política pública en este caso de seguridad alimentaria y nutricional, corresponde a una representación sectorial que se encuentra en articulación entre los elementos de lo global (lineamientos internacionales) y lo sectorial (contexto nacional).

## **2.1 Primer momento, lineamientos internacionales**

Con base en esto, el primer momento, en materia de antecedentes, se registra en un plano internacional con las primeras intervenciones en temas relacionados con la alimentación: La Declaración Universal de los Derechos Humanos en 1948, en la cual se reconoció al hambre y a la malnutrición como un problema; el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales en 1966, el cual reconoció el derecho de los ciudadanos a la alimentación y como un objeto primordial de los Estados; la Conferencia Mundial de alimentación sobre el derecho inalienable de todo hombre, mujer y niño a no sufrir hambre en 1974; la Cumbre Mundial a favor de la infancia en 1990; la Conferencia Internacional de Nutrición de Roma en 1992 y la Conferencia Mundial sobre Alimentación en 1996, liderada por la FAO (Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura).

En respuesta a la crisis de alimentos (1972) y los diferentes encuentros internacionales, Colombia empieza a desarrollar todo un andamiaje institucional y normativo en pro de mejorar la nutrición y la alimentación de la población colombiana, con énfasis en niños, niñas, mujeres gestantes y madres lactantes y en temas vinculados con la lactancia materna.

## **2.2 Segundo momento, el gobierno colombiano se compromete con lucha contra el hambre**

Aunque los primeros hitos relevantes en la política alimentaria datan desde 1926 con el programa de restaurantes escolares, que luego posteriormente se formalizó en 1941 con el Ministerio de Educación Nacional (DNP, 2015), el segundo momento sobre el cual se pretende analizar la política alimentaria del país, enmarcado en un contexto a nivel nacional, se encuentran las primeras iniciativas estratégicas en relación con la alimentación y nutrición en la década de los años 60's. A partir del informe de la Sexta Conferencia de las Américas que determinó la desnutrición como actor determinante en el desarrollo socioeconómico en 1967, el Estado colombiano adoptó una política de conjunto acompañado de dos instrumentos, el Plan Nacional del Alimentos para el Desarrollo (PLANALDE) y el Plan Nacional de Educación Nutricional y Complementación Alimentaria (PRONECA). Ambos programas están enfocados en "solucionar el problema de disponibilidad y acceso de alimentos que existía en el país en niños y mujeres, y en educar a la población en temas de nutrición y alimentación" (Restrepo-Yepes, 2011, p.50).

Ambos planes centralizaron las iniciativas gubernamentales a través de los Programas Nutricionales Aplicados (PINA), dando pie al primer Plan Nacional de Alimentos para todo el territorio (Restrepo-Yepes, 2011). Mediante la Solicitud del gobierno de Colombia al Programa Mundial de Alimentos se buscó el apoyo económico para la iniciación de la primera etapa del Plan, la cual consistía en la donación de alimentos (45 millones de dólares) que iba a ser transportados y almacenados por el Instituto de Mercadeo Agropecuario (IDEMA) esta solicitud se formalizó con la Ley 480 (DNP, 1969). Este hecho coincidió con el auge de los programas de la Alianza para el Progreso (Machado, 2003).

Restrepo-Yepes, concluye que, durante estas primeras iniciativas, el Estado fue básicamente el ejecutor de los lineamientos internacionales establecidos por las conferencias, hecho que "evidenció la falta de planeación estratégica por parte del

gobierno sobre los problemas que debía enfrentar” (Restrepo-Yepes, 2011, p. 51). También se evidenció “la ausencia de políticas agrarias y alimentarias a largo plazo a partir de los años de 1940, que condujo a aceptar ayudas que habrían podido sustituirse por producción interna” (Machado, 2003, p.16)

Si bien durante los años 70’s Plan Nacional de Alimentos representó avance en términos de nutrición, también se encontró la inexistencia de una política pública y una estrategia gubernamental frente al problema enmarcado en la sexta conferencia de las Américas. De acuerdo con Fajardo y Machado, los programas de ayuda alimentaria que apoyaron la primera fase del Plan Nacional de Alimentos habían tenido su origen en la decisión de países Estados Unidos quería disponer de sus excedentes agrícolas producidos por el gran auge tecnológico y de productividad que trajo la posguerra a través de donaciones hechas a naciones aliadas del tercer mundo lo que en sí cuestionaba el objetivo final de las donaciones (Fajardo, s.f.) (Machado, 2003). A esto se agrega la carencia de objetivos y metas nutricionales, no identificar una población vulnerable y ser programas enfocados en zonas urbanas.

La crisis mundial de los alimentos en 1972 evidenció problemas de escasez de alimentos y la gravedad de problemas nutricionales en el país. Algunos Organismos internacionales anunciaron la reducción de la ayuda humanitaria de alimentos frente a las menores reservas de alimentos de los Estados Unidos y otros países proveedores. En Colombia el desmonte del programa apoyado por la asistencia alimentaria empezaría a ser desmontado entre 1973 y 1978 (Fajardo, s.f.). A partir de esto Colombia debía diseñar, promover y financiar la política autosostenida de alimentos.

De esta manera, con el desmonte de la ayuda humanitaria, el gobierno nacional toma el manejo de la política pública de alimentación. La creación del Comité Nacional de Políticas sobre Alimentación y Nutrición en 1972 tuvo como directriz el diseño, ejecución y financiamiento de la política nacional de autoabastecimiento de alimentos y la creación del Plan Nacional de Alimentación y Nutrición (PNAN) en 1975. Este Plan tuvo como prioridad el incremento de la producción nacional de alimentos, el ingreso y los medios de vida de la población en áreas rurales y el bienestar alimentario y nutricional del 30% más pobre del país (Fajardo, s.f.).

Dentro de los componentes del PNAN se formularon el Programa de Desarrollo Rural Integrado (DRI) enfocado en la producción alimentaria y el Plan Nacional de Nutrición (PAN) enfocado en el “abastecimiento adecuado de alimentos nutritivos y en mejorar el estado nutricional de la población, especialmente infantil” (Restrepo-Yepes, 2011, p. 52). Los programas de alimentos subsidiados mediante cupones con el PAN, produciría un incremento de la demanda de alimentos que el DRI generaría (Fajardo, s.f.). El PNAN fue incorporado en el Plan Nacional de Desarrollo del gobierno de López Michelsen (1974-1978) y posteriormente con el gobierno de Turbay Ayala (1978-1982) hasta 1995.

“El desmonte de la ayuda internacional produjo un cambio de mentalidad del Estado frente a la concepción y ejecución de las políticas hasta ahora contempladas” (Fajardo, s.f., p.81). Hasta este momento los pilares de la política alimentaria y nutricional se basó en la producción agropecuaria para aumentar la disponibilidad de alimentos complementados con programas de subsidios alimentarios.

Durante la presidencia de Betancur (1982-1986) y Barco (1986-1990) el PAN no fue integrado al Plan Nacional de Desarrollo, lo que “desaceleró el proceso de creación y ejecución de políticas públicas de alimentación y nutrición que se venían promoviendo desde 1975” (Restrepo-Yepes, 2011, p. 54). Lo anterior debido a que en previamente (1981) se decidió unificar el PAN y el DRI, bajo una sola dirección dentro del DNP (Blanquer, 1991). No obstante, se aprobaron dos decretos que buscaban la continuidad al apoyo de subsidios alimentarios continuando y ampliando su cobertura para población vulnerable y el fortalecimiento del sector agropecuario en el país. Este último se realizó a través del Programa de Complementación Alimentaria y Desarrollo Económico y Social (CADESON) que tenía como meta mejorar la calidad de vida de los campesinos y erradicar la pobreza mediante la ayuda en la producción y comercialización de alimentos, esto se buscaba lograr con la unión de las políticas nutricionales y agropecuarias.

Hasta 1990 la política agraria y alimentaria estuvo basada en un modelo de industrialización por sustitución de importaciones y de protección al aparato productivo (Machado, 2003). Los diferentes programas se asentaron en una agricultura como sector subsidiario del resto de la economía, con una determinada funcionalidad dentro del desarrollo económico (siendo esta excedente de mano de obra, proveedora de alimentos y materias primas y generadora de divisas, entre otras). Además, la política agrícola se

centró en el desarrollo de la oferta de productos agrícolas y materias primas y no en un mercado de factores y el modelo era centralista en materia de decisiones (Machado, 2003).

A partir de 1990, cambia el modelo hacia un énfasis en la acumulación fundamentada en el mercado internacional con la disminución de la protección y la apertura económica. Las políticas agrarias y alimentarias se establecerán en una producción basada en ventajas competitivas enfocadas en los mercados internacionales (Machado, 2003).

En 1989, pasados 15 años de la expedición del primer Plan Nacional de Nutrición, “se reconoció la necesidad de fortalecer nuevamente la institucionalización de la Seguridad Alimentaria y se creó el Plan Nacional de Seguridad Alimentaria” (Restrepo-Yepes, 2011, p. 56) con el CONPES 2419 de 1990. Este Plan identificó dificultades en el acceso a alimentos, por tanto, pretendía solucionar el problema con 4 objetivos:

“El primero era la oferta y abastecimiento de alimentos; el segundo, el mejoramiento del consumo de alimentos a través de complementación alimentaria en madres embarazadas/lactantes y menores de 6 años mediante la distribución de alimentos a bajo precio y educación nutricional; el tercero estaba dirigido a garantizar el aprovechamiento biológico de los alimentos; y el cuarto se enfoca el control del riesgo de la inseguridad alimentaria fortaleciendo el Sistema de Información y Toma de Decisiones” (CONPES, 1990, p.1).

Con la Constitución Política de 1991 que establece el derecho a la alimentación equilibrada como un derecho social (artículo 43,44, 46 y 65), el derecho alimentario hasta ahora no había sido nombrado en ninguna constitución (Restrepo-Yepes, 2011). Con la consagración constitucional del derecho alimentario y las perspectivas internacionales sobre la protección del derecho a la alimentación y erradicación del hambre (Conferencia Internacional de Nutrición en Roma en 1992, Plan de Acción para la Nutrición y Cumbre mundial de alimentos en 1996) se cambió el Plan Nacional de Seguridad alimentaria por el Plan Nacional de Alimentación y Nutrición 1996-2005 (PNAN) con el CONPES 2847 de 1996.

El tema de seguridad alimentaria hasta inicios de los años de 1990 no había sido motivo de preocupación; pero a partir de 1995 la FAO colocó nuevamente sobre la mesa el concepto a raíz de la conferencia mundial sobre seguridad alimentaria (1996). Esto motivó

de nuevo la discusión en todos los países, al punto de influir también la formulación del Plan Nacional de Alimentación y Nutrición.

De acuerdo con Machado, hay una serie de razones por las cuales, la seguridad alimentaria se volvió a retomar en un contexto de apertura económica y globalización. La primera razón era el aumento de la población en condición de pobreza incluso después de las políticas de los años 70's y de 80's; la segunda razón era el aumento de las importaciones de alimentos de países en desarrollo; el tercer motivo fue el cambio de paradigma económico en especial el papel del Estado, la capacidad institucional ante los ajustes estructurales y la disminución de inversión agrícola; la cuarta razón el proceso de urbanización y de disminución relativa de población rural y el peso de la agricultura en la economía; la quinta razón las transformaciones mundiales en términos económicos, políticos y sociales; la sexta razón, disminución de las existencias de alimentos; y la séptima razón, el desempleo estructural y los menores ingresos (Machado, 2003).

El nuevo Plan Nacional de Alimentación y Nutrición propuesto se caracterizó por ser intersectorial (salud y seguridad social, agricultura, educación, comunicación y medio ambiente) incorporando líneas de acción además de la seguridad alimentaria, como:

“Control de la calidad y la inocuidad de alimentos; prevención y control las deficiencias de micronutrientes; prevención y tratamiento de enfermedades infecciosas y parasitarias; Promoción y apoyo de la lactancia materna, salud, alimentación y los estilos de vida saludables; evaluación y seguimiento en aspectos nutricionales y alimentarios; y formación el recurso humano, como personal capacitado, en políticas de alimentación y nutrición” (CONPES, 1996, p.1).

El Plan fue adoptado por los gobiernos de Andrés Pastrana (1998-2002) con el ICBF, aumentando el apoyo a la producción nacional y enfocando el Plan a víctimas de la violencia armada, especialmente desplazamiento (Decreto 508 de 1999). Posteriormente el Plan continuó con el primer mandato de Álvaro Uribe Vélez (2002-2006) que en su Plan de Desarrollo amplió en número de personas alcanzadas por los subsidios de alimentación, creó el Fondo de Estabilización de precios de los alimentos, promovió el mejoramiento de la producción local de alimentos y economías campesinas mediante la asistencia técnica, proyectos agro-ecosistémicos y financiación, apoyo a la economía familiar y suministro de guías alimentarias (Presidencia de la República, 2003, como se citó en Restrepo-Yepes, 2011).

La evaluación de la Política mostró que entre los años 1996-2002 el país consiguió reducir la prevalencia de desnutrición aguda infantil (aunque no la crónica), mediante el fortalecimiento de programas de complementación alimentaria orientados a la atención de grupos vulnerables, (niños, niñas, mujeres lactantes y gestantes) y programas dirigidos al fomento agroindustrial (DNP, 2007). Esta evaluación recomendó definir la Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional como política de Estado sin limitarla a un período de gobierno (DNP, 2015).

Dentro de las evaluaciones realizadas por externos, se encontró que la política estaba descoordinada del ámbito nacional con el departamental lo que dificulta la puesta en marcha de las acciones. Esta evaluación también evidenció que debía ser necesario crear una institución responsable de la ejecución de la política, que orientará las actividades conjuntas de los diferentes sectores para evitar improvisación (Ortiz, et. al., 2003)

Durante el 2004-2007 el gobierno creó el Programa Nacional de Alimentación para el Adulto Mayor (Ver CONPES No 086 de 2004 y CONPES No 092 de 2005) y el Plan Nacional para la Atención Integral a Población Desplazada por Violencia (ver Decreto 250 de 2005), ambos programas se ejecutaban a través de la entrega de subsidio como mecanismo para la disminución del hambre y la desnutrición en el país (Presidencia de la República, 2003, como se citó en Restrepo-Yepes, 2011).

En esta misma línea, el DNP (2015) dentro de los antecedentes territoriales de la Política de Seguridad Alimentaria y Nutricional, identifica que:

“Algunos entes territoriales promovieron planes y programas para mejorar la seguridad alimentaria de la población antes de la formulación de la PNAN, se destacan: Plan Maná en Antioquia (2003); Plan de Alimentación y Nutrición del Quindío (2003); Plan P.A.P.A en Boyacá (2004); Plan de SAN para la población menor de 14 años de Córdoba (2005); Política y PTSAN aprobado en el Tolima (2006); Bogotá Sin Hambre (2007); Plan Departamental “Bitute. Alimentación y Nutrición integral en el Chocó” (2007), entre otros” (DNP, 2015, p. 13).

Pasados 11 años de ejecución de la PNAN en el país, se crea el Plan Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (PSAN), el cual tuvo una participación amplia desde diferentes sectores (privados, público, universidades, gremios, entre otros) (CONPES, 56

2008, p. 25). En este nuevo Plan se dio un reconocimiento expreso del derecho a la alimentación, como un derecho social y fundamental de toda persona a no padecer hambre (Restrepo-Yepes, 2011). La política entonces estaría dirigida a toda la población que se encontrara en estado de vulneración, por ejemplo, población desplazados por la violencia, los afectados por los desastres de origen natural, grupos étnicos, niñas niños y adolescentes, mujeres gestantes y madres en lactancia, y grupos de personas y campesinos de menores ingresos.

Este segundo momento de la política de seguridad alimentaria se caracteriza por las primeras iniciativas con el apoyo de organismos internacionales y posteriormente propias con el desmonte de la ayuda internacional y la conformación de organizaciones para la coordinación y ejecución de los planes a largo plazo. La producción agropecuaria para aumentar la disponibilidad de alimentos en el país y los programas de subsidios alimentarios fueron el pilar de la política alimentaria y nutricional hasta los años 80's. A partir de 1990 con el posicionamiento de los temas de alimentación bajo el modelo de apertura económica, los programas de subsidios se mantienen y la garantía a la alimentación se promovió a través de la vía del acceso.

### **2.3 Tercer momento, acciones locales**

El tercer momento corresponde a las acciones localizadas en la ciudad de Bogotá. Con las directrices puestas a nivel central del PNAN, el Distrito de Bogotá adoptó el Plan de Alimentación y Nutrición (1999-2003), una iniciativa desde el sector salud. Este Plan tenía como objetivo integrar acciones para promover la suficiencia, inocuidad, accesibilidad a los alimentos y disminuir la vulnerabilidad alimentaria a la población. Como consecuencia de esta política se reconoció la ruralidad y la diversidad de Bogotá, asociando la intervención en sus localidades como territorios diferenciales (Alcaldía Mayor de Bogotá, 2019).

Cabe mencionar que durante la administración del alcalde Antanas Mockus, se asignó por primera vez recursos directamente a los temas de seguridad alimentaria y Nutrición, mediante el proyecto "Nutrir para el futuro". A través de este proyecto se proporcionó asistencia alimentaria con refrigerios escolares y educación nutricional a población en situación de vulnerabilidad, con el fin de ayudar a mejorar sus condiciones de vida (Alcaldía Mayor de Bogotá, 2001).



A partir de un estudio realizado por la Unidad Ejecutiva de Servicios Públicos en el año 2005, sobre la caracterización y dimensionamiento del mercado de alimentos en Bogotá, se determinó que la intermediación representaba el 21% del precio final del alimento, teniendo así un efecto negativo en especial en aquellos hogares con menores ingresos, y pequeños/medianos productores rurales (UAESP, 2005).

Estos resultados del estudio se articularon con el interés de la administración del alcalde Luis Eduardo Garzón en pro de la lucha contra la pobreza y la atención inmediata del problema del hambre. “Ambas líneas fueron la prioridad, tanto que el eje social se convirtió en el más importante del plan de desarrollo y concentró el 60% de los recursos totales” (Alcaldía Mayor de Bogotá, 2004, p.93). De esta manera, “la alimentación como un derecho fundamental se constituyó en una de las seis políticas de este eje, a través del programa Bogotá Sin Hambre” (López, 2015, p.44).

“Hasta este momento el sistema actual de abastecimiento, los canales de producción, transformación y distribución en la ciudad de Bogotá no contaban con suficiente información, conectividad, crédito y facilidades logísticas que hicieran más eficiente su labor de movilizar los volúmenes de alimentos requeridos para el consumo interno. Así mismo, se identificó que había muy poco acceso a nuevas tecnologías por parte de algunos actores de las cadenas, lo que dificulta su participación en el marco de los circuitos comerciales de alimentos” (Alcaldía Mayor de Bogotá, 2006, p. 3).

Estas carencias produjeron un conjunto de debilidades cuya eliminación o reducción generaban un beneficio al precio final de los alimentos al consumidor y de los ingresos de productores y a los demás actores de la cadena. Dentro de las debilidades, se identifica que las pérdidas de alimentos por manipulación y empaque, la presencia de un sin número de intermediarios y un bajo impacto de la red de plazas de mercado y la utilización del parque de carga y los fletes asociados. (Alcaldía Mayor de Bogotá, 2006)

Con base en ambos hechos relevantes, se da lugar a la formulación del Plan Maestro de Abastecimiento de alimentos y Seguridad Alimentaria en Bogotá (PMASAB) a cargo de la Secretaría de Desarrollo Económico (SDE) con tres propósitos fundamentales, que consistían en: “reducir los intermediarios que encarecen los productos, acercar a

productores y consumidores y mejorar las prácticas de la cadena de producción, transformación, distribución y consumo de alimentos” (Corredor, 2010, p. 151).

En paralelo, FAO también venía haciendo un llamado al reconocimiento de los Sistemas de Abastecimiento y Distribución de Alimentos (SADA), como “combinaciones complejas de actividades, funciones y relaciones” (FAO, 2004, p.1) para ayudar a las poblaciones urbanas de bajos ingresos o nulos ingresos a tener acceso a una alimentación, en vista de un proceso de urbanización que se expande sin control y que perjudica la eficiencia de los sistemas de abastecimiento.

El Plan Maestro, se constituyó entonces como:

“Un instrumento de la política de Seguridad Alimentaria y Nutricional que buscaba actuar sobre la función de abastecimiento para garantizar, por un lado, la disponibilidad suficiente y estable de los suministros de alimentos con calidad y con criterio nutricional en el nivel local, y por el otro, el acceso a éstos de manera oportuna y permanente por parte de todas las personas, por la vía de la reducción del precio y el fortalecimiento de los circuitos económicos tanto urbanos como rurales. (Alcaldía Mayor de Bogotá, 2006, p.1)

Parte de las estrategias para garantizar la disponibilidad suficiente y estable de suministros de alimentos, consistía en la integración de la oferta organizada desde los diferentes anillos de provisión alimentaria para la ciudad, que constaba en un primer nivel de las áreas rurales de Bogotá y los 19 municipios de la sabana, en un segundo nivel de los demás municipios del departamento de Cundinamarca, en un tercer nivel, de los departamentos de Boyacá, Tolima y Meta y finalmente de un cuarto nivel por el resto de departamento del país y productos importados (Alcaldía Mayor de Bogotá, 2006).

El CONPES 091 de 2005 fija el compromiso del país con los Objetivos de Desarrollo del Milenio de las Naciones Unidas. El país se compromete con el objetivo 1 (erradicación de la pobreza extrema y el hambre) con el cual se articula la administración de Luis Eduardo Garzón (2004-2007) con la adopción del programa Bogotá sin Hambre que se formaliza mediante la Política Pública de Seguridad Alimentaria y Nutricional para Bogotá (PSAN) 2007-2015 -Decreto 508 de 2007-. Esta política recoge:

“Elementos de las principales discusiones a nivel internacional frente a la problemática, la preocupación del gobierno distrital para priorizar la intervención en

la situación alimentaria y nutricional en la ciudad y la necesidad de avanzar en la materialización del derecho a la alimentación” (Alcaldía Mayor de Bogotá, 2019, p.22).

El objetivo principal de la PSAN-Bogotá era el de “garantizar de manera progresiva, estable y sostenible las condiciones necesarias para la seguridad alimentaria y nutricional de la población del Distrito Capital, en perspectiva de ciudad-región” (Alcaldía Mayor de Bogotá, 2007, p.7). De esta manera, el programa Bogotá sin Hambre se estructuró en tres componentes:

“El primero de alimentación y nutrición que planteó la disminución de la desnutrición aguda, la creación de hábitos de vida saludable y comedores comunitarios y el fortalecimiento del Plan de Alimentación Escolar (PAE); el segundo componente fue la responsabilidad social, mediante el cual buscaba promover la movilización ciudadana alrededor del programa Bogotá Sin Hambre; y el tercer componente, de abastecimiento buscaba la gestión de la vecindad, la conectividad física y virtual de las redes de gestión (plataformas logísticas y de transporte) y acuerdos sociales frente al tema de precios entre productores y consumidores” (OBSAN-UN, 2018, p. 37).

En línea con el tercer componente, el PMASAB fortaleció el programa Bogotá sin Hambre en términos de asignación de recursos. Esto permitió que en las administraciones venideras (Bogotá positiva 2008-2012 y Bogotá Humana 2012-2016) continuará la implementación del PMASAB y su financiamiento (Alcaldía Mayor de Bogotá, 2019).

Con la llegada de Samuel Moreno a la Alcaldía Mayor de Bogotá (2008-2012) se garantizó la continuidad en el gobierno de un compromiso de avanzar en la construcción de una ciudad más equitativa. En ese sentido, aunque si bien cambió el nombre del programa (Bogotá bien Alimentada), se evidencia una continuidad a Bogotá Sin Hambre (López, 2015, p. 49). De esta manera, la Política de Seguridad Alimentaria y Nutricional se enmarca en el objetivo ciudad de “derechos entre cuyos propósitos está el de garantizar condiciones dignas de seguridad alimentaria y nutrición con un principal enfoque en las personas y grupos poblacionales en riesgo o condición de vulnerabilidad” (Alcaldía Mayor de Bogotá, 2008, p.31). Bogotá Bien Alimentada, hace parte los programas del Objetivo Ciudad, y

tiene como objetivo “garantizar el derecho a la seguridad alimentaria y nutricional en el marco del proceso de integración regional” (Alcaldía Mayor de Bogotá, 2008, p.31).

En 2012, se adopta el plan de desarrollo económico, social, ambiental y de obras públicas para Bogotá (2012-2016). El primer eje del plan de desarrollo Bogotá Humana se denominó Una ciudad que reduce la segregación y la discriminación: el ser humano en el centro de las preocupaciones del desarrollo (Alcaldía Mayor de Bogotá, 2012).

Bajo esta noción de querer superar la segregación, se encuentra el Programa de Soberanía y Seguridad Alimentaria y Nutricional que propuso objetivos para:

“Favorecer la disponibilidad regional de alimentos, la garantía del acceso físico y económico de la canasta básica de los alimentos en el Distrito Capital, en condiciones de equidad, suficiencia, sustentabilidad y calidad; reducir la malnutrición de la población con prioridad en niñas y niños y adolescentes y generar prácticas y condiciones para una alimentación saludable. Así mismo, intervenir la cadena de abastecimiento en perspectiva regional, promover el desarrollo de alianzas nacionales, regionales y locales por la soberanía y la seguridad alimentaria y nutricional, y construir un sistema público de abastecimiento de alimentos para la ciudad, que incluya el fortalecimiento de la central de abastos, las diecinueve plazas públicas de mercado, las plataformas logísticas, las redes de tenderos, de agricultores urbanos y periurbanos y el mercado solidario”. (Alcaldía Mayor de Bogotá, 2012, p.64)

El PMASAB como la principal herramienta de la PSAN en los temas de disponibilidad y acceso del derecho a la alimentación, si bien tuvo algunos avances como la conformación de “Agroredes, Nutriredes, la realización de mercados campesinos y la capacitación de actores en la cadena de abastecimiento” (López, 2015, p.106), el Plan se limitó a metas de corto plazo ancladas a periodos de gobiernos y no a la política distrital. Las metas de mediano y largo plazo presentaron un retraso considerable, “en especial la reducción de precios de los alimentos, la construcción de plataformas logísticas y el fortalecimiento de la economía campesina” (López, 2015, p. 106).

Estos desafíos coinciden con los planteados en los Objetivos del Desarrollo Sostenible para la humanidad 2030, en donde el país adquiere una serie de compromisos para el cumplimiento de las metas establecidas. Los Objetivos de Desarrollo Sostenido incluyen:

“i) fin de la pobreza; ii) hambre cero; iii) salud y bienestar; iv) educación de calidad; v) igualdad de género; vi) agua limpia y saneamiento; vii) energía asequible y no contaminante; viii) trabajo decente y crecimiento económico; ix) Industria, innovación e infraestructuras; x) reducción de las desigualdades; xi) ciudades y comunidades sostenibles; xii) producción y consumo responsables; xiii) acción por el clima; xiv) vida submarina; xv) vida de ecosistemas terrestres; y xvi) paz, justicias e instituciones sólidas” (CONPES, 2018, p.49).

Dentro de las metas del segundo objetivo -Hambre cero- se encuentran:

“Acceso Universal a Alimentos Seguros y Nutricionales; terminar con todas las formas de desnutrición; duplicar la productividad y los ingresos de pequeños productores de alimentos; producción sostenible de alimentos y prácticas agrícolas resilientes; asegurar la diversidad genética en la producción de alimentos; Inversión en infraestructura rural, investigación agrícola, tecnología y bancos de genes; prevención de restricciones al comercio agrícola, distorsiones del mercado y subsidios a la exportación; y asegurar mercados de productos alimenticios estables y acceso oportuno a la información” (DNP, s.f. p.1).

Estos compromisos requerían incorporar de manera transversal tres elementos para el desarrollo de las políticas del país: el Acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera; el Acuerdo de París para la lucha contra el cambio climático; y la Estrategia de Crecimiento Verde –“estrategia para avanzar hacia un crecimiento sostenible y bajo en carbono, proteger y asegurar el uso del capital natural, mejorar la calidad y gobernanza ambiental, y lograr un crecimiento resiliente” (DNP, 2014, p.3)- (CONPES, 2018). Estos tres elementos fueron incorporados dentro del ejercicio de reestructuración que se venía adelantando de la PSAN en Bogotá de “manera integrada, teniendo en cuenta que cada uno de ellos se interrelaciona con la soberanía, seguridad alimentaria y nutricional y por ende con la garantía del derecho a la alimentación” (CONPES, 2019, p. 66).

Hasta este momento, la malnutrición se entendía como el resultado de factores biológicos o de los factores de riesgo directos. Se requería entonces relacionar la malnutrición “con factores sociales, culturales y económicos y en cómo es que las formas de producción y

consumo y su lógica distributiva juegan un papel en la definición de los perfiles de nutrición de los individuos y grupos sociales” (OMS, 2007, como se citó en CONPES, 2019, p.5). A esto se le suma la necesidad de identificar “cómo las problemáticas afectan de forma diferente a las poblaciones en sus territorios con el fin de visibilizar realidades ocultas que permitan la generación de acciones concretas, para atender las problemáticas de manera diferenciada y desde una mirada intersectorial” (CONPES, 2019, p. 5)

En el año 2019, se reformula la Política Pública de Seguridad Alimentaria y Nutricional para Bogotá: Construyendo Ciudadanía Alimentaria 2019-2031 (PPSAN) y del Plan Maestro de Abastecimiento de Alimentos para Bogotá - PMAAB que recogió los aprendizajes de la estructura de la política en su primer periodo de implementación anteriormente mencionados, identificando e incorporando factores que inciden significativamente en la garantía plena del derecho a la alimentación, como:

“El crecimiento de la población, los flujos migratorios, el aumento reciente de la pobreza y la persistente desigualdad de ingresos, la competencia por los recursos naturales, los cambios en el abastecimiento de la ciudad, el cambio climático y sus efectos en particular en las poblaciones más vulnerables, los cambios en los sistemas agroalimentarios de y para Bogotá, las pérdidas y desperdicios de alimentos, los cambios en la estructura económica y en el mercado laboral y la gobernanza para la Seguridad alimentaria y nutricional” (CONPES, 2019, p. 7).

La reformulación de la PPSAN distrital en 2019 no solo tuvo en cuenta lo establecido a nivel global con los ODS y con la Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional, que se encuentra en proceso de construcción, para la creación del Sistema Nacional para la garantía progresiva del Derecho a la Alimentación, sino también factores como la baja gobernanza que caracterizó la anterior PPSAN y la poca participación social y comunitaria en una ciudad tan diversa como Bogotá.

A manera de resumen, el origen de la lucha contra el hambre y la desnutrición en el país, inicialmente fue abanderada por las directrices internacionales, seguida de una participación más activa del Estado colombiano mediante el aumento de la disponibilidad de alimentos y los programas de subsidios alimentarios. La constitución política de 1991 marca un hito en cuanto a la declaración del derecho a la alimentación como un derecho social, así como también lo hace la apertura económica y el cambio estructural del papel

del Estado. La política de seguridad alimentaria a inicio del siglo XXI se caracteriza por el diseño de estrategias locales con un enfoque territorial que busca su continuidad como política distrital, la articulación con otros sectores y el aumento de población vulnerable resultado del conflicto armado. Con el acuerdo de paz, los ODS y los nuevos factores que inciden en la garantía plena del derecho a la alimentación se lleva nuevamente a la reformulación de la política pública esta vez bajo un concepto de ciudadanía alimentaria que demanda un abordaje diferente de la política.

En el siguiente capítulo se presentará la metodología utilizada para obtener los resultados de análisis. Posteriormente se presentarán los resultados y la discusión en torno a los determinantes, anudando con el desarrollo conceptual y normativo.

### 3. Metodología

El objetivo principal de esta investigación está enmarcado en identificar el impacto de la pandemia en el acceso a los alimentos en la población vulnerable de Bogotá, con el referente de la localidad de Ciudad Bolívar, para el periodo 2020-2021. A partir de este fin, la investigadora decide tomar como dirección un enfoque mixto, el cual de acuerdo con Hernández-Sampieri y Mendoza (2014):

“representan un conjunto de procesos sistemáticos, empíricos y críticos de investigación e implican la recolección y el análisis de datos cuantitativos y cualitativos, así como su integración y discusión conjunta, para realizar inferencias producto de toda la información recabada y lograr un mayor entendimiento del fenómeno bajo estudio” (Hernández-Sampieri, 2014, p. 534).

A partir de esto, se identifica que el método a tomar es cuantitativo-mixto en el que predomina el enfoque cuantitativo. El enfoque mixto ofrece varias ventajas para ser utilizado: lograr una perspectiva más amplia y profunda del fenómeno, “al capitalizar la naturaleza complementaria de las aproximaciones cuantitativas y cualitativas; produce datos más ricos y variados mediante la multiplicidad de observaciones, al considerar diversas fuentes y tipos de datos, contextos o ambientes y análisis; y permite una mejor exploración y explotación de los datos (Hernández Sampieri, 2014, p. 535).

#### Ilustración 2: Esquema del diseño explicativo secuencial



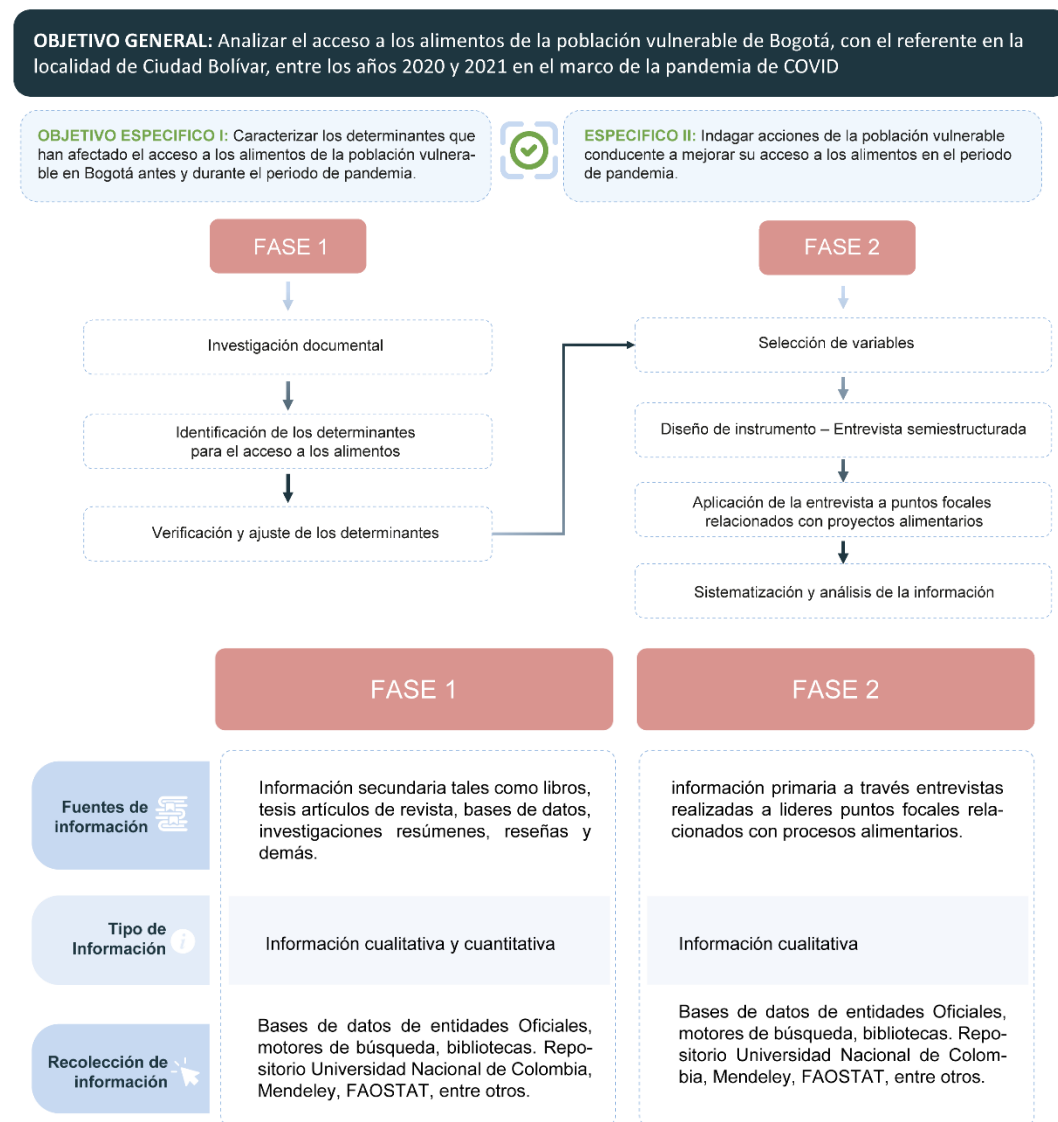
Fuente: (Hernández Sampieri, 2014)

Se hace uso de una estrategia metodológica mixta, en particular de ejecución secuencial. Este diseño se caracteriza por una primera fase en la cual se recaban y analizan datos cuantitativos, seguida de otra donde se recogen y evalúan datos cualitativos. La mezcla mixta ocurre cuando los resultados cuantitativos iniciales informan a la recolección de los datos cualitativos. Los descubrimientos de ambas etapas se integran en la interpretación



y elaboración del reporte del estudio (Hernández Sampieri, 2014). Un propósito frecuente de este modelo es utilizar resultados cualitativos para auxiliar en la interpretación y explicación de los descubrimientos cuantitativos iniciales, así como profundizar en éstos.

### Ilustración 3: Esquema metodológico de investigación



Fuente: Elaboración propia

*Fase I:* En la primera fase se realiza un proceso de recolección de información a través de investigación documental, la cual corresponde al marco conceptual, mediante el cual se

indaga acerca de los conceptos abordados a lo largo de la investigación y los diferentes estudios que se han elaborado en materia de acceso a la alimentación. En este proceso se incluye literatura especializada, investigaciones académicas y demás. Posteriormente, se procede a elaborar una recolección de datos para identificar el estado de los indicadores macroeconómicos sobre series de precios, estructura de la canasta de consumo, nivel de ingresos y demás variables a nivel nacional. En cuanto a los rasgos generales de la condición de seguridad alimentaria de la población en Bogotá, se busca identificar variables secundarias que permitan determinar la condición de la población para esta ciudad. En esta fase, entonces, se pretende cumplir el objetivo específico número 1 referido a caracterizar los determinantes que han afectado el acceso a los alimentos de la población vulnerable de Bogotá. La recolección de la información se realiza a través de la búsqueda en bases de datos de entidades oficiales, motores de búsqueda, bibliotecas, repositorios universitarios, entre otros.

Fase II: Para la segunda fase que tiene como objetivo indagar acciones existentes por parte de los consumidores que han contribuido al acceso de los alimentos. Se construye un instrumento basado en la entrevista cualitativa semi-estructurada. En la entrevista, “a través de las preguntas y respuestas se logra una comunicación y la construcción conjunta de significados respecto a un tema” (Janesick, 1998, como se citó en Hernández- Sampieri, 2014, p.403).

Para este ejercicio se contó con dos tipos de entrevista. El primero estuvo dirigido a informantes claves que trabajaran en alguna organización vinculada con el sector de la alimentación y/o agricultura. En el instrumento se buscaba recabar información acerca de los cambios en las dinámicas alimentaria de los hogares vulnerables a partir del trabajo de la organización con la comunidad y la identificación de actividades alternativas que utilizaron los hogares para mejorar el acceso a los alimentos.

El segundo tipo de entrevista estuvo dirigido a informantes clave que estuvieran vinculados con proyectos como huertas urbanas. El instrumento además de recoger información acerca de los cambios en las dinámicas alimentarias y las estrategias de afrontamiento de la comunidad, también buscaba recoger información acerca del papel de las huertas urbanas y el vínculo urbano-rural en torno a las huertas.

La entrevista, semiestructurada con preguntas abiertas, se aplicó a informantes estratégicos, que cumplieran con las siguientes características:

- Que fuera representante de la comunidad, representante de entidades públicas que diseñen y ejecuten políticas en esta materia, y entidades privadas, ONG´s y organizaciones de cooperación que ejecuten programas con población vulnerable, tomando como referencia Ciudad Bolívar.
- Que se hayan encontrado activos ante, durante y después del periodo de emergencias sanitaria en la organización o rol comunitario.
- Que cuente con experiencia en el relacionamiento con comunidades y/o que tenga proyectos que vincule población vulnerable.

En total se llevaron a cabo 3 entrevistas semiestructuradas con informantes clave, destacando la participación de un líder comunitario, una líder de proyectos productivos de gestión ambiental y ayuda alimentaria en una ONG y una representante de la comunidad y administradora de una huerta urbana comunitaria. La información recolectada fue procesada por investigadora con el objetivo de extraer información en línea con la pregunta de investigación.

Los resultados cuantitativos obtenidos en la primera fase se complementarán en la segunda fase con la información cualitativa con la localidad de Ciudad Bolívar como referente utilizado para el presente estudio.

En cada una de las fases explicadas anteriormente se sistematiza y depura la información encontrada, para realizar el análisis en función de los objetivos de la investigación, uniendo ambas metodologías. Por último, la información se presenta en gráficas y tablas que permiten su visualización, acompañada de un análisis de la información.

El proceso de recolección de información se realiza a través de la investigación documental, coherente con el marco conceptual elaborado para el análisis. Seguido, se procede a elaborar una recolección de datos en fuentes primarias para identificar el estado de los indicadores sobre series de precios, estructura de la canasta de consumo, nivel de ingresos y demás variables en la ciudad de Bogotá y en complemento datos nacionales, en fuentes como Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas (DANE), Departamento de Prosperidad Social (DPS), entre otras. Por último, en cuanto a los rasgos

generales de la condición de seguridad alimentaria de la población en Bogotá, se identifican variables secundarias pertinentes.

Es importante tener en cuenta que durante este proceso de investigación se identificaron diferentes vacíos en la información, como, el acceso a datos, la apertura geográfica, disponibilidad de las series de tiempo y actualización de estas, así como falencias de fuentes de información para contrastar los resultados con la situación real de inseguridad de los hogares por niveles de ingresos o características en los alimentos como la calidad, cantidad y diversidad. Si bien se hizo un acercamiento a los posibles resultados en la seguridad alimentaria generados por los cambios en los determinantes del acceso a los alimentos, este es un aspecto que puede ser abordado en futuras investigaciones, junto con las estrategias que aplican los hogares para hacer frente a la adversidad en el acceso a los alimentos.

## 4. Resultados

“Cada cinco segundos un chico de menos de diez años se muere de hambre en el planeta que, sin embargo, rebosa de riqueza. En su estado actual, en efecto, la agricultura mundial podría alimentar sin problemas a 12 mil millones de seres humanos, casi dos veces la población actual. Así que no es una fatalidad. Un chico que se muere de hambre es un chico asesinado (Caparrós 2014, p.18)”

De acuerdo con el Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA), la inseguridad alimentaria en América Latina se debe a los bajos ingresos de la población, que les impide acceder a alimentos en el mercado (IICA, 2011). La relación existente entre la pobreza y la inseguridad alimentaria es estrecha y significativa, siendo la pobreza su causa básica y principal. Los datos que más han sido utilizados para estudios relacionados con accesibilidad a los alimentos son aquellos relacionados con la pobreza. Teniendo esto en cuenta, y en función de la conceptualización presentada en el capítulo 1, a continuación, se analizan los aspectos relacionados con la accesibilidad económica a los alimentos de la población más vulnerable.

Para fines de esta investigación se adopta la definición de población vulnerable como aquella que enfrenta barreras sociales, económicas, políticas y culturales que le son impuestas al individuo o al colectivo desde adentro o afuera, y que le impiden propender por su propio desarrollo social y económico y/o por el de su núcleo familiar (Corte Constitucional, 2012). Estas barreras amenazan la seguridad alimentaria de la población en términos de acceso a alimentos.

### 4.1 Análisis de los determinantes económicos del acceso a los alimentos

#### 4.1.1 Ingresos de los hogares

Partiendo del concepto entregado por la CEPAL, la línea de pobreza representa un valor monetario que considera dos componentes: “el costo de adquirir una canasta básica de alimentos y el costo de los demás bienes y servicios, expresado sobre la base de la relación entre el gasto total y el gasto en alimentos” (Comisión Económica para América Latina y el

69 Caribe [CEPAL], 2018, p. 21). Esto significa que si cada persona de un hogar vive con menos de una cantidad determinada (354.031 a nivel nacional y 477.221 pesos colombianos en Bogotá en 2021) se encuentra en condición de pobreza monetaria; en esta misma línea, una persona que vive con menos de 161.099 pesos colombianos en el país (197.925 pesos en Bogotá) al mes para el 2021, se encuentra en condición de pobreza monetaria extrema (Departamento Administrativo Nacional de Estadística [DANE], 2022)

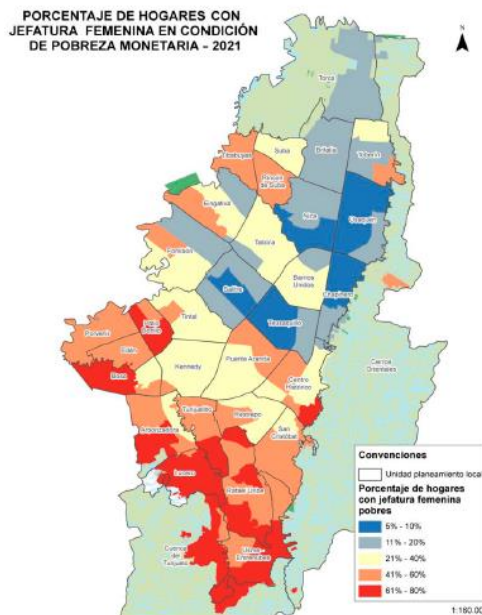
**Tabla 4-1:** Incidencias de pobreza monetaria y pobreza monetaria extrema según personas y porcentaje. 2019-2021

Indicador	Ciudad	2019		2020		2021	
		Personas	Incidencia	Personas	Incidencia	Personas	Incidencia
Pobreza Monetaria	Bogotá	2.246.851	27,2%	3.345.513	40,1%	3.030.000	35,8%
	Nacional	17.470.042	35,7%	21.021.564	42,5%	21.022.000	39,3%
Pobreza Monetaria Extrema	Bogotá	344.591	4,2%	1.108.836	13,2%	799.000	9,4%
	Nacional	4.688.882	9,6%	7.470.265	15,1%	6.111.000	12,2%
Gini	Bogotá	0,51		0,56		0,53	
	Nacional	0,53		0,54		0,52	

*Nota:* Esta tabla muestra los principales resultados de los indicadores de pobreza entre el 2019-2021 en personas y porcentaje de población (incidencia). Fuente: Elaboración propia, basado en (DANE, 2022)

Si bien las cifras de pobreza venían registrando una disminución en los últimos años, la pandemia de la COVID-19 deja un resultado devastador sobre la población. De acuerdo con cifras oficiales publicadas por el DANE (2022), en 2019 la incidencia de la pobreza fue de 27,2% en Bogotá; cifra baja con respecto al total nacional. No obstante, tanto la cifra nacional como de la ciudad registran un aumento considerable de la pobreza a 2020 dejando una incidencia para el caso de Bogotá del 40,1%, muy cercana a la cifra nacional; esto representa 3.3 millones de personas en la ciudad en condición de pobreza, es decir, un aumento de más de 1.1 millones de personas con respecto al 2019. Aunque las cifras mejoran para el año 2021, los niveles se encuentran muy por encima de lo registrado en el año previo a la pandemia.

**Ilustración 4:** Mapa 1: Porcentaje de hogares con jefatura femenina en condición de pobreza monetaria - 2021



Fuente: Tomado de (Alcaldía Mayor de Bogotá, 2022)

De acuerdo con los perfiles de pobreza monetaria (Alcaldía Mayor de Bogotá, 2022), si bien las mujeres tienen la tasa más alta (42%) frente a los hombres (39%), de 2019 a 2020, los hombres tuvieron un mayor aumento de la pobreza monetaria; aun así, la brecha entre hombres y mujeres se mantuvo. Por otro lado, se evidencia también que hogares con jefatura femenina (ver mapa 1), población menor de 35 años, con un nivel educativo alcanzado igual o menor a la secundaria, con una posición ocupacional de patronos y cuenta propia e informal, registran tanto las mayores tasas de pobreza monetaria, como los mayores aumentos con respecto a 2019.

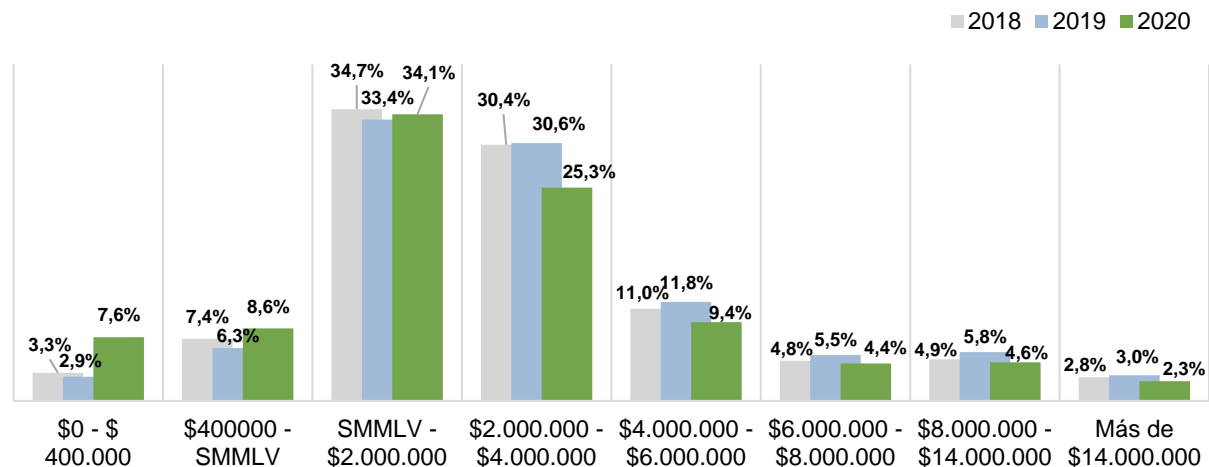
En cuanto a la pobreza extrema, la situación también es crítica. En 2020 en Bogotá había más de 1 millón de personas en condición de pobreza monetaria extrema. Las mujeres son las que mayor riesgo tienen de encontrarse en un estado de inseguridad alimentaria: según la Encuesta Nacional de la Situación Nutricional (ENSIN) 2015, en Colombia las mujeres (60,9%) tienen una mayor prevalencia de inseguridad alimentaria que los hombres (55,5%) (Instituto Colombiano de Bienestar Familiar [ICBF], 2015). De igual forma, para el año 2021, de acuerdo con el Programa Mundial de Alimentos, el 64% de los migrantes

venezolanos se encuentran en inseguridad alimentaria, en contraste con el 52% de la población colombiana (WFP, 2021).

La ilustración 5, muestra que para el 2018, en Bogotá, el 53,9% de los hogares recibieron un ingreso mayor a dos millones de pesos; esta población se incrementó en 2019 a 56,7% y se redujo a 46,1% en 2020. El periodo entre 2018-2019, es considerado de crecimiento económico importante para el país. Representó para todos los hogares un incremento de los niveles de ingreso, en especial, para la población que percibía ingresos superiores a \$4 millones. Entrada la crisis de la COVID-19, los rangos de niveles de ingresos que más se redujeron con respecto a 2019 fueron de los hogares entre \$2 y \$4 millones, aumentando consigo los hogares con ingresos menores a 2 millones de pesos en 7,7 puntos porcentuales. Lo anterior podría indicar que la crisis de la COVID 19 ocasionó una reestructuración importante dentro de los ingresos de los hogares, aumentando la población con ingresos menores a \$2 millones (DANE, 2022).

Otro aspecto que se evidencia corresponde a la reducción de ingresos para todos los rangos por encima de los dos millones de pesos. Si bien los hogares con menores ingresos tuvieron una mayor presión, también se observa que los hogares con ingresos superiores a un poco más de dos salarios mínimos se vieron afectados. Este comportamiento puede estar asociado a que estos hogares no reciben algún tipo de apoyo económico.

**Ilustración 5:** Distribución de Ingresos de los hogares en Bogotá 2018-2020



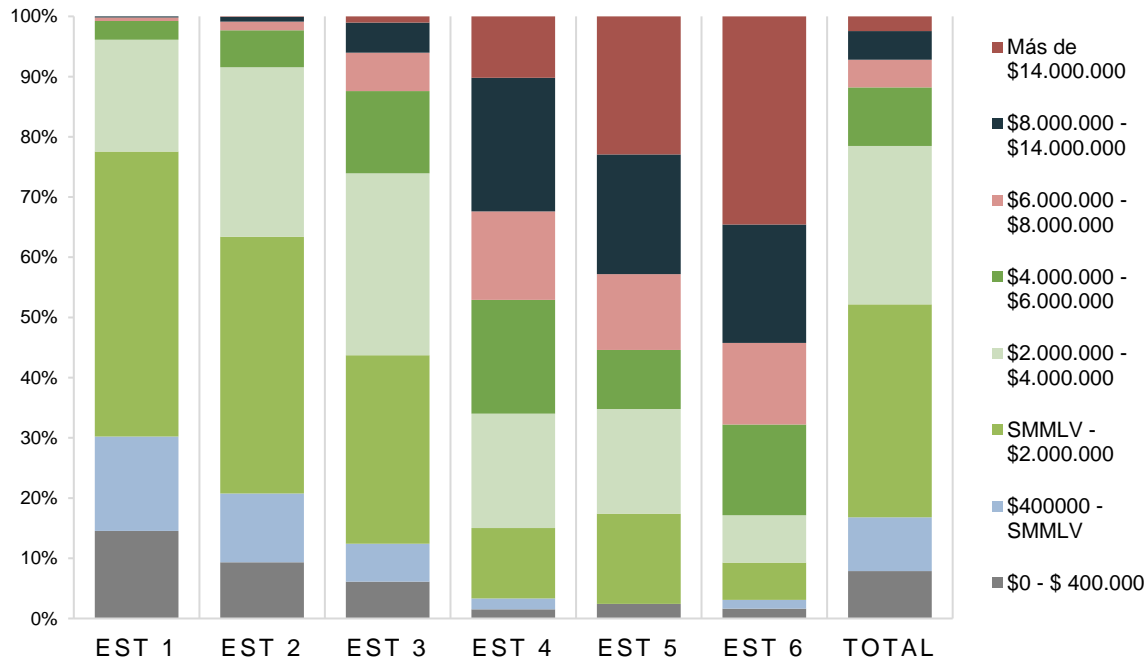
Nota: Esta ilustración muestra los rangos de distribución de ingresos de los hogares en Bogotá entre el 2018-2020; Fuente: Elaboración propia, basado en (DANE, 2022)



El análisis por estratos económicos en la ciudad de Bogotá indica los siguientes resultados: entre el 2018-2020, el 10-11% de los hogares vivían en estrato 1, mientras que más del 75% de la población vivía en estratos 2 y 3 (DANE, 2022). Aunque se observan cambios en la composición de hogares en la estratificación para 2019-2020, estos obedecen a aspectos no siempre asociados con los ingresos. Por ejemplo, con la disponibilidad de infraestructura y el acceso a servicios públicos. Tampoco debe ignorarse la incidencia de la fuerte desigualdad en la distribución de la riqueza en el país.

De esta manera, en Bogotá, en los estratos 1 y 2 se registra que el 28% y 20% de las personas respectivamente reciben un ingreso menor a 1 salario mínimo. La mayoría de los hogares (75% y 60%) reciben menos de 2 millones de pesos al 2020, lo que indica que para un hogar promedio compuesto por 4 personas la asignación sería un valor cercano a los 500 mil pesos, cifra que se encuentra en el límite de la pobreza monetaria (DANE, 2022).

Con lo anterior, se observa que la distribución por estratos no siempre responde a las condiciones de ingresos de los hogares, por lo que no es un buen indicador para determinar cambios en los ingresos. Es el caso de la existencia de hogares con ingresos muy bajos en los mayores estratos, o la presencia de hogares con ingresos altos en estratos bajos, tal como se observa en la ilustración 6.

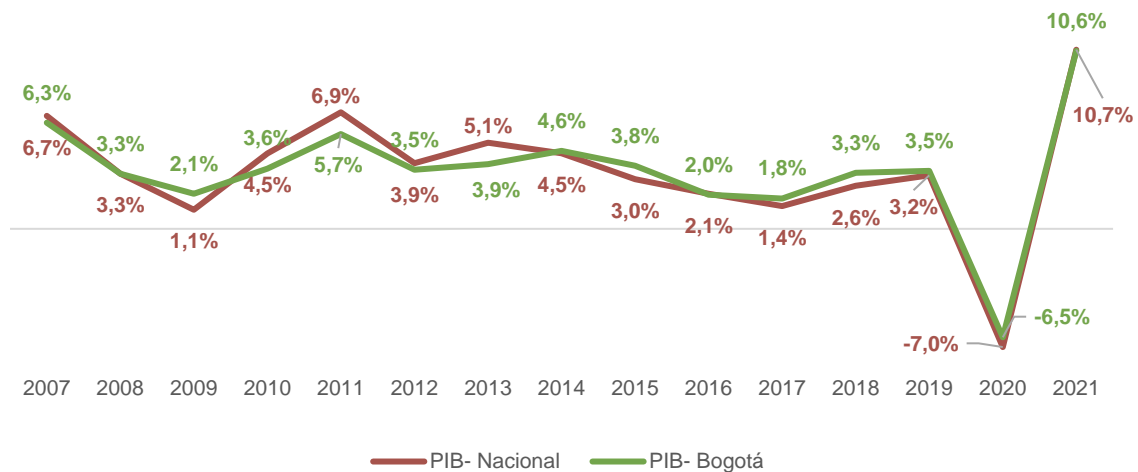
**Ilustración 6:** Distribución de hogares por ingresos y estratos en Bogotá - 2020

*Nota:* Esta ilustración muestra la distribución de los hogares por ingresos y estratos para la ciudad de Bogotá 2020. Fuente: Elaboración propia, basado en (DANE, 2022)

El nivel del ingreso de los hogares también se mide en función de varios elementos: por ejemplo, el empleo estable con ingresos suficientes y el crecimiento de la economía, entre otras variables. De este modo, durante el 2020 (ilustración 7), el Producto Interno Bruto (PIB) de la ciudad de Bogotá registró una caída del -6,4%. El 66% de las actividades registraron una caída en el valor agregado, sobre todo en explotación de minas y canteras, comercio y construcción, mientras que la agricultura, actividades financieras y actividades inmobiliarias registraron un crecimiento (DANE, 2022b)

El sector comercio fue uno de los sectores más afectados por la crisis de la COVID-19, en especial a partir del mes de abril del 2020, cuando se presentaron las mayores restricciones a la movilidad. Estos sectores albergan un alto porcentaje de población empleada, lo que implicó una reducción de ingresos de muchos hogares.

**Ilustración 7:** Crecimiento anual del PIB - Series encadenadas de volumen con año de referencia 2015 (Anual 2007-2021)



*Nota:* Esta ilustración muestra el crecimiento interanual del Producto Interno Bruto en volúmenes.

Fuente: Elaboración propia, basado en (DANE, 2022a)

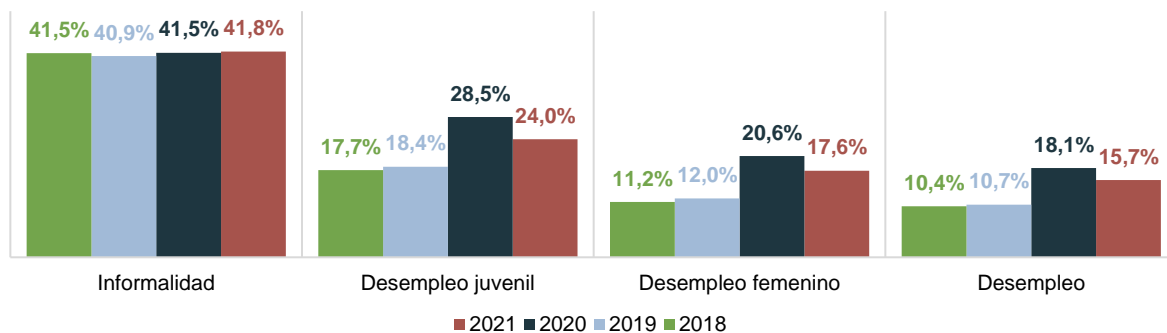
La dinámica de la economía representada en el crecimiento del PIB también impacta las cifras del empleo, por lo que, en términos de mercado laboral, con el crecimiento económico experimentado a lo largo del 2019, en la ciudad se crearon cerca de 35 mil empleos, en especial en sectores como construcción, administración pública, alojamiento y transporte. También se observó una reducción de la informalidad en la ciudad. No obstante, en lo que respecta a las tasas de desempleo juvenil y la brecha laboral entre hombres y mujeres no se evidenció un mejor escenario. Así, el crecimiento económico que experimentó la ciudad durante este periodo de 2019 impactó las tasas de desempleo y, en esta misma vía, los ingresos de los hogares. Sin embargo, es importante tener en consideración que esta expansión económica benefició a algunos más que a otros, por ejemplo, tanto los jóvenes como las mujeres no presentaron un cambio sustantivo durante este año.

En lo que respecta al 2020, sin lugar a duda, la pandemia de la COVID-19 trajo consigo un deterioro sin precedentes del mercado laboral colombiano, tanto por su rapidez como por su magnitud. Esta situación afectó sin discriminación a las zonas urbanas y rurales, con similar impacto en población asalariada y no asalariada, pese a que los primeros tienden a ser más rígidos o estables.

El fenómeno que se observó durante este periodo fue el aumento de la tasa de desempleo, dada la imposibilidad de llevar a cabo algunas actividades económicas, al menos durante el periodo en el cual las restricciones fueron más severas. No obstante, se observa que, durante la crisis, y dado el impedimento de buscar empleo, una buena proporción del empleo destruido fue absorbido por la inactividad, lo que atenuó las alzas de las tasas de desempleo, que aun así fueron históricamente altas.

De acuerdo con la ilustración 8, la ciudad de Bogotá registró un aumento de la tasa de desempleo cercana al 20%. Si bien fue más baja comparada con las 13 ciudades, no deja de ser imprecisa si no se la compara con el conjunto de la proporción de población inactiva -aquella que dejó de participar en el mercado laboral-, la cual aumentó de manera más profunda en Bogotá que en las demás ciudades, marcando diferencias en los resultados de desempleo.

#### Ilustración 8: indicadores de desempleo e informalidad - Bogotá



Fuente: Elaboración propia, basado en (DANE, 2022)

Las cifras son contundentes: en 2020 se destruyeron cerca de 609 mil empleos, sobre todo en el sector de comercio y reparación de vehículos (-118 mil empleos), administración pública, defensa y educación (-98 mil empleos) y actividades artísticas (-93 mil empleos) (DANE, 2022). Estas tres ramas representan el 42% del empleo en la ciudad de Bogotá.

Por supuesto, esto significó una caída en los ingresos de los hogares que, como se observó, afectó a los niveles de ingresos más bajos menores a \$2 millones, en especial a los hogares que percibían menos de un salario mínimo.

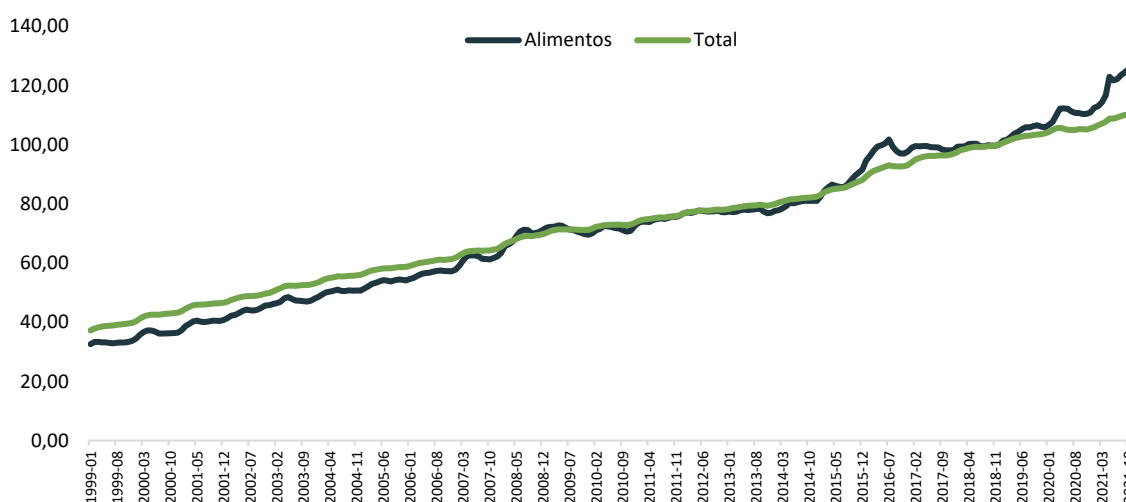
En lo que respecta a la informalidad, un mercado notablemente presente en ciudades como Bogotá, con importante participación de mano de obra no calificada, presentó un comportamiento relativamente estable. Contrario a lo que se esperaba, la informalidad en

la ciudad no tuvo una gran reducción, al tener una mayor flexibilidad en cuanto al desarrollo de estas actividades. No obstante, algunos informes (BID, 2021) llamaron la atención acerca de que a partir de 2021 la informalidad tendría un crecimiento a niveles superiores a los de la era pre-COVID, como resultado del regreso de la población al mercado laboral para compensar la caída en los ingresos.

#### 4.1.2 La Inflación de la canasta de alimentos

El análisis de precios de los alimentos requiere considerar el comportamiento del índice de precios al consumidor (IPC). Este indicador capta las variaciones de los precios de los bienes y servicios de consumo final. Tal como se aprecia en la ilustración 9, desde mediados del 2000 en Colombia, “el IPC de los alimentos ha tenido un crecimiento sostenido, siendo cada vez mayor la participación de los alimentos sobre las variaciones generales de los precios a nivel nacional” (IICA, 2011, p.27).

**Ilustración 9:** Índice de precios al consumidor según categoría (1999-2021)



Nota: Esta ilustración muestra el índice de precios al consumidor según categoría de análisis 1999-2021. Fuente: Elaboración propia, basado en (DANE, 2022B) (Banco de la República de Colombia, 2021)

Parte del aumento de los precios de la canasta de alimentos se debe al aumento de los precios internacionales, ligados a factores como la devaluación de la tasa de cambio colombiana y el peso de las importaciones sobre la canasta de alimentos, entre otros. Esto

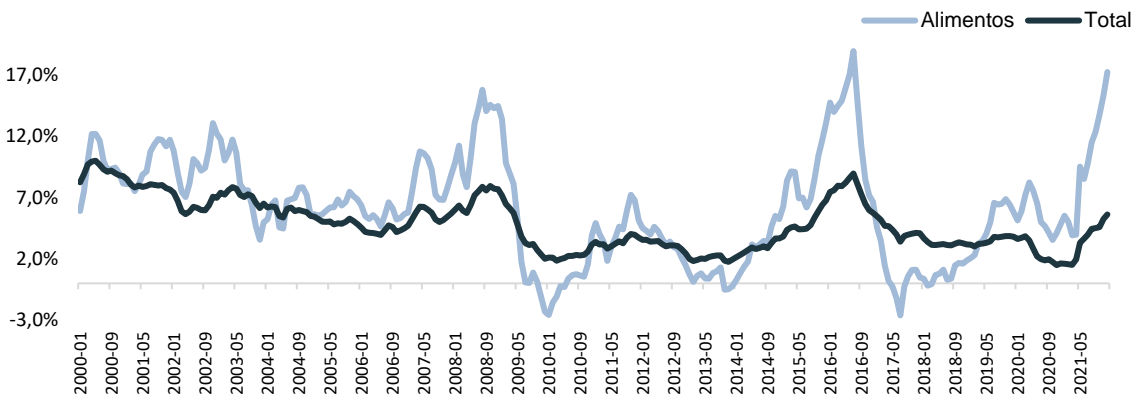
genera que los precios de la canasta superan, incluso, el índice general del país, lo que impacta el poder adquisitivo y el acceso a los alimentos de las poblaciones más vulnerables.

Desde mediados del 2019, la inflación en la canasta de alimentos ha registrado de manera constante un crecimiento en los precios por encima de la inflación total del país (ilustración 10). Para el Banco de la República, al menos en lo que corresponde al 2021:

“El país no solo se ha visto impactado por un contexto internacional desfavorable en materia de altos costos de transporte, acceso restringido a las cadenas de suministros y mayores precios internacionales de alimentos, sino también productivos en algunas actividades agropecuarias y por los daños ocasionados por los bloqueos viales a las cadenas de producción de algunos alimentos” (Caicedo, Salazar y Sarmiento, 2021, p.52).

Lo anterior permite entender que, al menos en el corto plazo, estos factores generaron presiones sobre los precios pues su causa responde a problemas más estructurales.

#### **Ilustración 10:** Inflación anual según categoría (2000-2021)

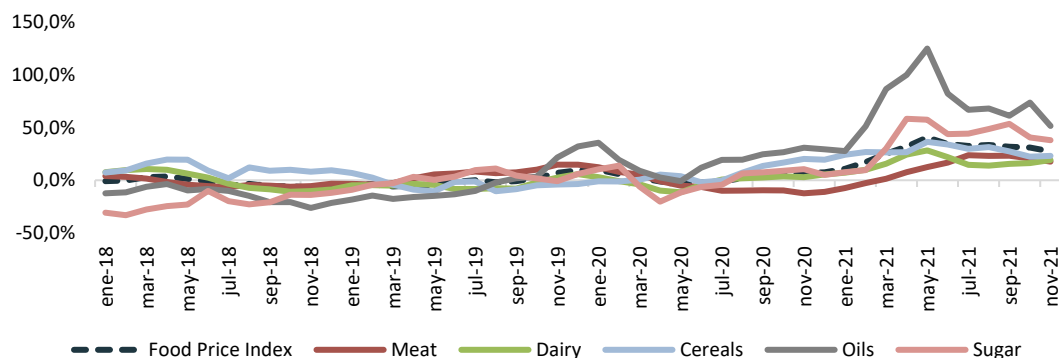


Nota: Esta ilustración muestra La inflación anual según categoría (general o canasta de alimentos).

Fuente: Elaboración propia, basado en (DANE, 2022B) (Banco de la República de Colombia, 2021)

De acuerdo con el índice de precios internacionales de los alimentos (ilustración 11), los productos con mayor aumento en los precios han sido los aceites y el azúcar, generando presión sobre el índice total. Ahora, ¿cuál es su verdadero efecto sobre los precios nacionales?

**Ilustración 11:** Crecimiento anual de los precios internacionales según productos - FAO (2018-2021)



Nota: Esta ilustración muestra el crecimiento anual de los precios internacionales según productos.  
Fuente: Elaboración propia, basado en (FAO, 2022)

Para analizar esta situación se toman las series de tiempo entre 2019-2021 de 5 categorías de alimentos básicos dentro de la canasta de los hogares (cereales, aceites, lácteos, carnes y azúcares). Este mismo ejercicio fue hecho en el estudio del Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura. Según sus resultados, los precios internacionales de casi todos los productos transables (exceptuando el azúcar) en el mercado mundial, presentaron una alta correlación con los precios nacionales, lo que indica que la mayoría de las veces se mueven en la misma dirección (IICA, 2011). Para este caso de estudio, se observa una alta correlación para todos los productos exceptuando a los cereales en la tabla 4-2.

**Tabla 4-2:** Resultados coeficientes de correlación precios internacionales y precios nacionales.

Producto	Coficiente precios al consumidor
Food Price Index	0,894
Meat	0,742
Dairy	0,702
Cereals	-0,063*
Oils	0,908

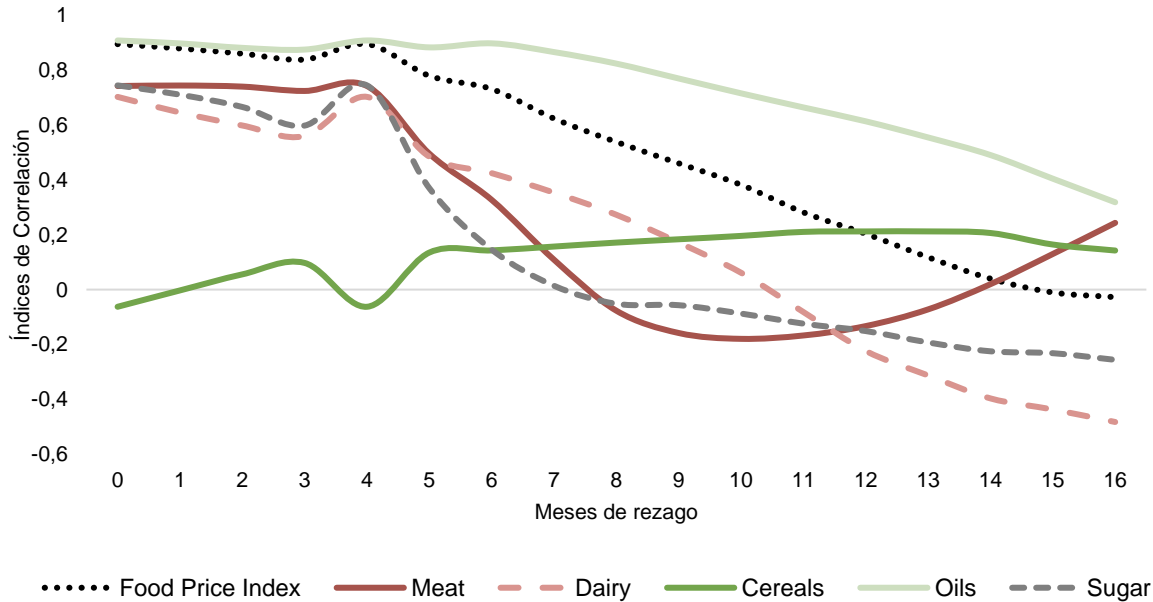
Sugar	0,744
-------	-------

Fuente: Elaboración propia

Ahora, para analizar las velocidades de ajuste de los precios nacionales ante los cambios en los precios internacionales, se elaboraron correologramas con diferentes rezagos en los precios internacionales, utilizando los precios nacionales como variables endógenas. El resultado obtenido fue que la transmisión de los precios internacionales al mercado interno a nivel de consumidor para la mayoría de los productos se da con dos a tres meses de rezago, y puede tardar hasta un año. Esto permite entender la alta integración de los mercados, en particular en productos como la carne, leche, azúcar y aceite (Ilustración 12).

El impacto del aumento de los precios internacionales sobre el consumo de las personas se puede dar a través de diferentes canales. Aquí se resaltan dos: el porcentaje de importaciones para el consumo interno y la importación de agroinsumos para la producción de alimentos.

**Ilustración 12:** Correlación entre los precios nacionales y los internacionales a nivel de consumidores (2018 a 2021) (correologramas)\*



Fuente: Elaboración propia



**Ilustración 13:** Dependencia de la oferta interna de alimentos de las Importaciones (%).

Grupo	2019	2020
Cereales	55,0%	49,6%
Aceites vegetales	26,4%	32,1%
Azúcar	15,5%	15,2%
Hortalizas y legumbres	13,0%	12,9%
Carne	8,5%	8,0%
Frutas	4,8%	3,9%
Leche	0,5%	0,4%

*Nota:* Esta tabla muestra los resultados del índice de dependencia de la oferta interna de alimentos de las Importaciones. Fuente: Elaboración propia

El grado de participación de las importaciones de los alimentos relevantes en la canasta de consumo de calorías de la población permite acercarse al nivel de autosuficiencia del país. Colombia tiene una alta dependencia alimentaria en cereales y aceites vegetales, resultado congruente con lo encontrado en el estudio elaborado por el IICA en el 2011, en el que se observó la alta dependencia de las importaciones en la oferta interna de cereales y aceites vegetales. Desde el año 2000, esta participación ha tenido una leve tendencia al alza, lo que refleja una creciente dependencia de las importaciones en este tipo de alimentos. En lo que respecta a los demás grupos de consumo como carnes, frutas, leches, tubérculos y hortalizas, el país es autosuficiente, con importaciones poco significativas.

### 4.1.3 Estructura de la canasta de consumo

Con el fin de establecer el impacto que tiene el aumento de los precios internacionales de los alimentos en el consumo nacional y en la importancia en la dieta nacional de los productos cuyo precio ha aumentado, a continuación, se analiza la canasta de consumo de los bogotanos. Se parte de un análisis a nivel nacional debido a la ausencia de información específica para la ciudad.

La población de ingresos más bajos a nivel nacional asigna el 23% a la compra de alimentos y bebidas no alcohólicas. Esta participación hace aún más vulnerables de los

hogares de menores ingresos frente al aumento de precios en la canasta de alimentos (DANE, 2021).

**Tabla 4-3:** Porcentajes de participación de los alimentos en la canasta del índice de precios al consumidor - 2018

Grupo	Bogotá	Nacional			
	Total ingresos	Ingresos Bajos	Ingresos Medios	Ingresos Altos	Total ingresos
Alimentos y bebidas no alcohólicas	12,5%	23,0%	15,8%	8,4%	15,1%
Bebidas alcohólicas y tabaco	1,3%	1,9%	1,7%	1,5%	1,7%
Prendas de vestir y calzado	3,8%	3,4%	3,9%	4,5%	4,0%
Alojamiento, agua, electricidad, gas y otros combustibles	32,3%	38,2%	33,1%	30,4%	33,1%
Muebles, artículos para el hogar y otros	4,1%	3,0%	3,8%	6,0%	4,2%
Salud	2,0%	1,5%	1,5%	2,3%	1,7%
Transporte	14,0%	8,6%	13,0%	15,1%	12,9%
Información y comunicación	4,4%	3,0%	4,6%	4,6%	4,3%
Recreación y cultura	3,9%	2,8%	3,5%	5,2%	3,8%
Educación	6,4%	1,7%	4,3%	6,6%	4,4%
Restaurantes y hoteles	10,1%	7,7%	9,5%	10,3%	9,4%
Bienes y servicios diversos	5,1%	5,3%	5,4%	5,3%	5,4%

Nota: Ponderadores de consumo para niveles de ingresos según divisiones de gasto. Fuente: Elaboración propia, basado en (DANE, 2018)

Si bien no se cuentan con datos particulares para Bogotá, se puede obtener una aproximación a partir de los datos nacionales. Con esto se observa que los hogares con ingresos bajos concentran el 61% del gasto en alimento en categorías como carnes (25,8%), pan y cereales (19,7%) y leche, queso y huevos (15,3%), con una baja participación (8%) de grupos de alimentos como frutas y pescado, mientras que otros niveles de ingresos asignan más del 11% a esta clase de alimentos.

**Tabla 4-4:** Ponderaciones por subgrupos de alimentos – 2018

Subgrupo	Ponderadores					Distribución ponderadores				
	Bogotá	Nacional				Bogotá	Nacional			
	Total ingresos	Ingresos Bajos	Ingresos Medios	Ingresos Altos	Total ingresos	Total ingresos	Ingresos Bajos	Ingresos Medios	Ingresos Altos	Total ingresos
Pan y cereales	2,0%	4,5%	2,5%	1,1%	2,4%	16,1%	19,7%	15,8%	13,1%	16,0%
Carnes	3,2%	5,9%	4,4%	1,9%	4,0%	25,8%	25,8%	27,8%	22,6%	26,7%
Pescado	0,5%	0,8%	0,6%	0,5%	0,6%	4,0%	3,5%	3,8%	6,0%	4,0%
Leche, queso y huevos	2,2%	3,5%	2,5%	1,4%	2,4%	17,7%	15,3%	15,8%	16,7%	16,0%
Aceites y grasas	0,4%	0,8%	0,6%	0,3%	0,5%	3,2%	3,5%	3,8%	3,6%	3,3%
Frutas	0,9%	1,0%	1,0%	0,9%	1,0%	7,3%	4,4%	6,3%	10,7%	6,7%
Legumbres	1,5%	3,1%	1,9%	0,9%	1,8%	12,1%	13,5%	12,0%	10,7%	12,0%
Azúcar y otros	0,4%	1,0%	0,6%	0,3%	0,6%	3,2%	4,4%	3,8%	3,6%	4,0%
Otros alimentos	1,3%	2,3%	1,7%	1,1%	1,7%	10,5%	10,0%	10,8%	13,1%	11,3%
<b>Total Alimentos</b>	<b>12,4%</b>	<b>22,9%</b>	<b>15,8%</b>	<b>8,4%</b>	<b>15,0%</b>	<b>100,0%</b>	<b>100,0%</b>	<b>100,0%</b>	<b>100,0%</b>	<b>100,0%</b>

*Nota:* Ponderadores de consumo por niveles de ingresos según sub-grupos de alimentos. Fuente: (DANE 2018)

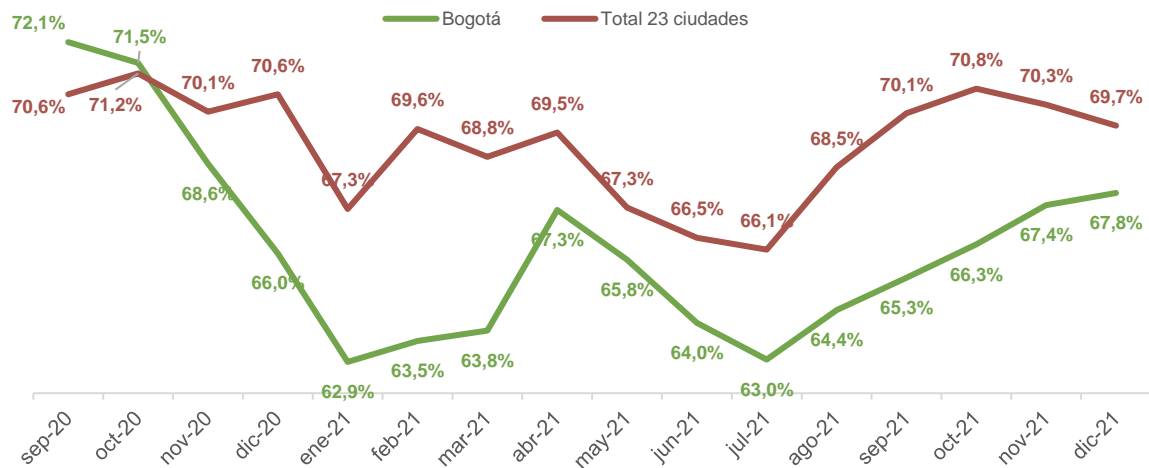
Todos estos cambios, tanto en los niveles de ingresos, como en los precios de los alimentos y en la estructura de la canasta de bienes y servicios, han tenido un efecto sobre el acceso de los hogares a los alimentos. En especial en aquellos más vulnerables, caracterizados por ingresos menores y más inestables, el peso de la canasta de alimentos es mayor. Ante cualquier cambio en los precios, los hogares sienten el impacto de manera directa.

Para dimensionar más específicamente el efecto sobre la población en Bogotá, de acuerdo con la medición de inseguridad alimentaria del Programa Mundial de Alimentos (WFP, 2021), el 43% de los hogares de la ciudad se encontraron entre el 2020 y 2021 en inseguridad alimentaria moderada y severa.

Por otro lado, según datos de la encuesta mensual Pulso Social del DANE (DANE, 2021) la pandemia de la COVID-19 ha afectado de manera significativa el número de comidas diarias que consumen los hogares residentes de las principales ciudades del país. Antes

del inicio de la cuarentena/aislamiento preventivo en 2019, alrededor del 10% de los hogares consumía en promedio dos comidas al día o menos, mientras que en 2021 este indicador ascendió al 30% de los hogares (Ilustración 14).

**Ilustración 14:** Porcentaje de hogares que consumieron en los últimos 7 días 3 o más comidas al día.



Nota: Esta ilustración muestra el porcentaje de hogares que consumieron en los últimos 7 días, 3 o más comidas al día. Fuente: (DANE, 2021a)

Los resultados en la ciudad de Bogotá evidencian que, frente a las demás ciudades, se presentó una reducción de los porcentajes de hogares que consumían más de tres comidas al día: durante el 2021, en el mes más crítico, el 62% de los hogares mantuvieron un consumo de tres comidas diarias, mientras el 38% restantes consumen 2 o menos comidas al día. Esta medición no profundiza en la calidad, cantidad y diversidad de estos alimentos, pero permite tener una idea acerca del acceso que tuvieron los hogares a los alimentos durante este periodo (DANE, 2021a).

En 2021, el 52% de la población colombiana se encontraba en inseguridad alimentaria; el 48% con inseguridad alimentaria moderada, bien sea con brechas significativas en el consumo de alimentos o marginalmente capaz de satisfacer sus necesidades alimentarias mínimas mediante el empleo de estrategias de supervivencia irreversibles; el otro 4% de los hogares padecía de inseguridad alimentaria grave, es decir, con brechas extremas en

el consumo de alimentos o que sufrían de un agotamiento extremo de los medios de vida conducente a brechas en el consumo (WFP, 2021).<sup>1</sup>

De acuerdo con la Escala de Experiencia de Inseguridad Alimentaria (FIES)<sup>2</sup> del DANE, en 2022, la prevalencia de inseguridad alimentaria moderada o grave en los hogares del país fue del 28,1%. Esto quiere decir que 28 de 100 hogares tuvieron que disminuir la cantidad y calidad de los alimentos consumidos, al menos una vez durante los últimos 12 meses, debido a falta de dinero y otros recursos. Así mismo, la prevalencia de inseguridad alimentaria grave fue de 4,9%, es decir, 5 de cada 100 hogares al menos una persona se quedó sin comer durante todo un día por falta de dinero u otros recursos en los últimos 12 meses. En la ciudad de Bogotá, el 25,4% de los hogares tenían inseguridad alimentaria moderada o grave y 4,2% tenían inseguridad alimentaria grave (DANE, 2023).

En esta misma encuesta se identificó que en aquellos hogares en zonas urbanas en donde en los últimos 12 meses algún integrante del hogar recibió ayudas o subsidios gubernamentales provenientes de programas como Familias en Acción, adultos mayores, ingreso solidario u otro tipo de auxilios similares, la prevalencia de inseguridad alimentaria moderada o grave era de 43,8%, mientras que los hogares sin esta clase de ingresos la prevalencia era del 22,7%. Estas mismas diferencias se encuentran en hogares en áreas urbanas con jefatura femenina (29,6% vs 24,3% en hogares con jefatura masculina), autorreconocimiento étnico del jefe/a del hogar (47,4% indígena, 37,7% afrodescendiente vs 25,7% jefes de hogares sin ninguna etnia) y migrante venezolano (45,4% vs 25,2% en hogares con jefatura no migrante) (DANE, 2023).

A este preocupante escenario, se suma que en los últimos años Colombia ha sido el mayor receptor de población migrante venezolana. Conforme con las cifras de Migración

---

<sup>1</sup> El WFP utiliza la metodología CARI para analizar la situación de inseguridad alimentaria. Es una herramienta que no solo considera la dimensión del consumo de alimentos, sino que también analiza la capacidad de afrontamiento de los hogares (usando indicadores que miden la vulnerabilidad económica y el agotamiento de activos), así como la capacidad para satisfacer las necesidades esenciales. A partir de esto, se obtiene cuatro clasificaciones: seguridad alimentaria, seguridad alimentaria marginal, inseguridad alimentaria moderada e inseguridad alimentaria severa (WFP, 2021a).

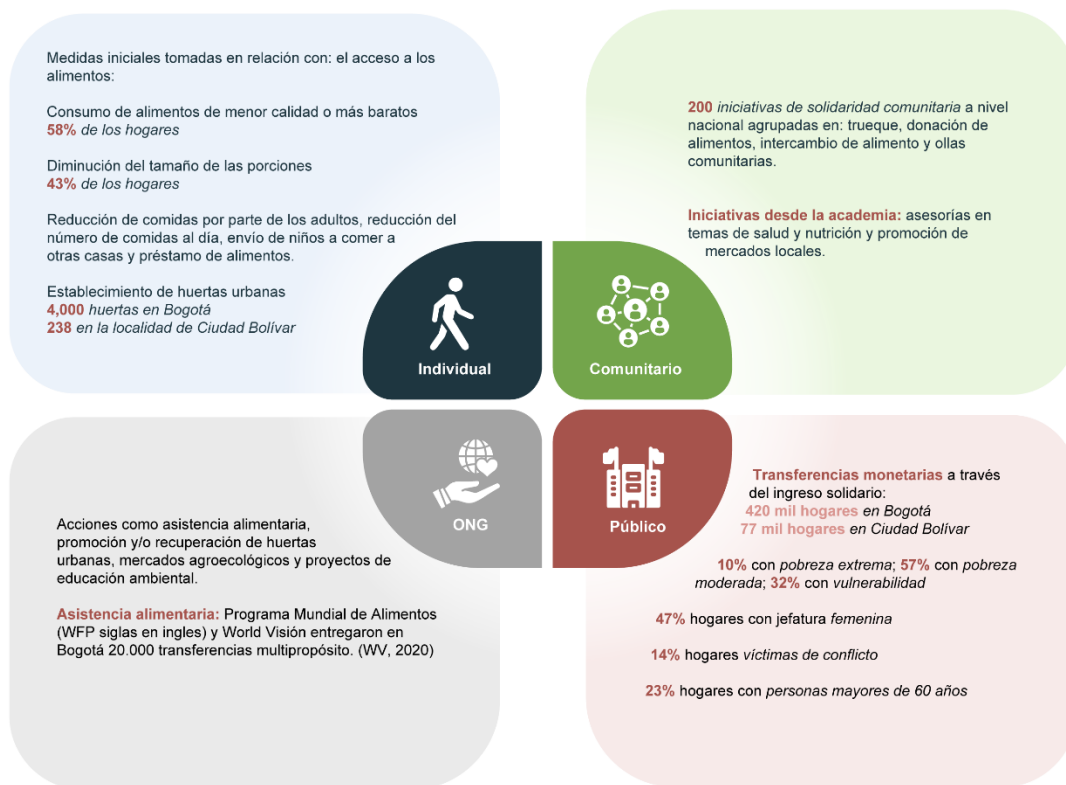
<sup>2</sup> La Escala de Experiencia de Inseguridad Alimentaria (FIES, por sus siglas en inglés) es una herramienta de medición del acceso a los alimentos en términos de cantidad y calidad. A través de ocho preguntas la escala recoge la experiencia de la situación de inseguridad alimentaria de los hogares y personas, y proporciona una medición de la gravedad de la inseguridad alimentaria. Las Preguntas se enfocan en un periodo de análisis de los últimos 12 meses (DANE, 2023).

Colombia, hasta el 31 de agosto del 2021, cerca de 1.8 millones de migrantes se encontraban en el país. De este total de población con intención de quedarse en el país (vocación de permanencia), en 2021, el 54% padecían de inseguridad alimentaria (38% inseguridad alimentaria moderada y 16% inseguridad grave) (WFP, 2021).

## 4.2 Iniciativas

A partir de la crisis de la COVID-19 surgieron iniciativas conducentes a enfrentar el acceso a los alimentos, las cuales combinaron la dimensión individual, colectiva, estatal y de ONG's. A continuación, se presenta cada una de ellas.

**Ilustración 15:** Iniciativas en relación con el acceso a alimentos 2020-2021



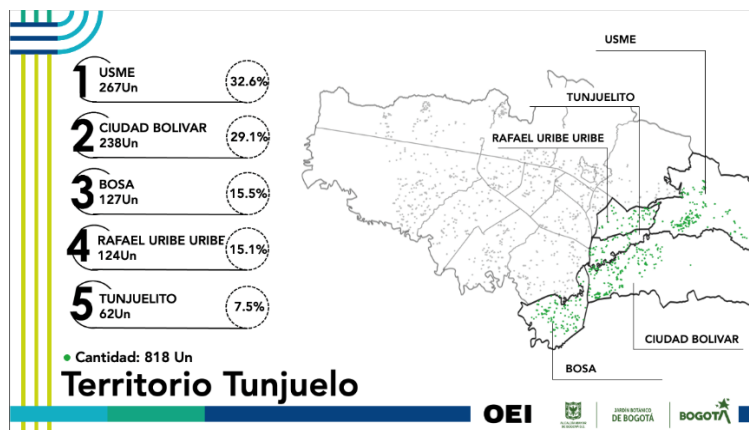
Fuentes: Elaboración propia, basado en (SDG, 2023) (WFP, 2021) (ALUDHAA, 2021) (WV, 2020)

### 4.2.1 Lo individual

Desde lo individual se reconocen algunas acciones implementadas por los hogares para acceder a los alimentos, dentro de ellas se destacan:

- Las estrategias de afrontamiento: estas estrategias, vinculadas con el acceso a alimentos, incluyen el consumo de alimentos de menor calidad o más baratos, el envío de niños a comer a otras casas y el préstamo de alimentos.
- Huertas urbanas: De acuerdo con el Observatorio Ambiental de Bogotá, en Bogotá hay cerca de 4 mil huertas urbanas (238 en Ciudad Bolívar).

**Ilustración 16:** Mapa Huertas de Agricultura Urbana



Fuente: (Alcaldía Mayor de Bogotá, s.f.)

#### 4.2.2 Lo Comunitario

En un estudio elaborado por un grupo de profesores, estudiantes y egresados de la Universidad de Antioquia, se identificó una serie de iniciativas sociales, gubernamentales y comunitarias vinculadas con el acceso a la alimentación. En total se encontraron más de 200 iniciativas de solidaridad comunitaria a nivel nacional que se agrupaban en las categorías de trueque, donación, intercambio y ollas comunitarias. Este estudio también identificó iniciativas desde la academia, tales como, asesorías en temas de salud y nutrición y promoción de mercados locales (ALUDHAA, 2020).

En esta categoría de iniciativas también tienen lugar las huertas desde un enfoque comunitario. Las huertas comunitarias involucran diferentes actores y pueden estar ubicadas en espacios públicos, además, suelen atender problemas del entorno social, ambiental, económico y/o urbano, por ejemplo, los vertederos de basura.

### 4.2.3 Las ONG

Por parte de las ONG's se identifican iniciativas desde la asistencia alimentaria, la promoción y/o recuperación de huertas urbanas, los mercados agroecológicos y los proyectos de educación ambiental que incluían comunidades afrodescendientes e indígenas (Tocaimita-Usme; Bella Flor la Torre- Ciudad Bolívar; Egipto- La Candelaria).

Por otro lado, también se identifica la asistencia que brindaron diferentes Organizaciones Humanitarias en el marco de la emergencia sanitaria. Estas se enfocaron en asistencia alimentaria en especie y transferencias monetarias no condicionadas apoyando las dimensiones de abastecimiento y acceso económico a los alimentos. Por ejemplo, se destacan las 20 mil transferencias monetarias no condicionadas entregadas por World Vision y el Programa Mundial de Alimentos (WFP por sus siglas en inglés) (WV, 2020). El Programa Mundial de Alimentos también materializó acuerdos específicos en cuanto a proyectos de asistencia alimentaria junto con la Cruz Roja Colombiana, la coordinación de procesos y la capacitación de voluntarios permitiendo alianzas estratégicas (Cruz Roja Colombiana, 2020).

La Oficina de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), ha venido trabajando junto con los productores bogotanos (incluyendo productores de las veredas de Quiba Alta, Pasquilla y Santa Rosa de la localidad de Ciudad Bolívar) y la Alcaldía Local para conformar la Red Agroalimentaria de Bogotá y de esta manera acceder al fortalecimiento de capacidades técnicas para la mejora de la calidad de sus cultivos realizando un uso adecuado de los recursos y un manejo ambiental óptimo y la inclusión a canales comerciales de Bogotá (FAO, 2022a).

La alianza entre FAO y la Secretaría Distrital de Desarrollo Económico de Bogotá consolida la Red Agroalimentaria de Bogotá, integrando productores agropecuarios y de la agricultura campesina, familiar y comunitaria (ACFC), transportadores de alimentos, comerciantes minoristas de alimentos: detallistas de plazas de mercado, minimercados, Fruver, graneros y abarrotes, legumbreras, tiendas mixtas y carnicerías y Comerciantes de alimentos preparados: restaurantes, cafeterías, fruterías y panaderías entre otros (FAO, 2022b). Este tipo de alianzas además de promover la asociatividad, los circuitos cortos de comercialización, y el manejo de las pérdidas y desperdicios de alimentos, también busca conectar las áreas rurales y urbanas y mejorar la producción, distribución y abastecimiento alimentario de la ciudad.

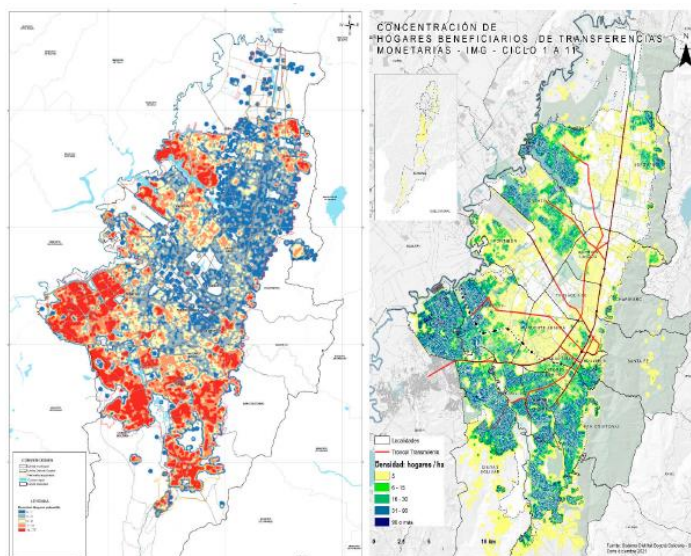


#### 4.2.4 Lo público

Finalmente, también tuvo lugar un conjunto de iniciativas públicas, a cargo de alcaldías locales, distrital, gobernaciones, entidades públicas y gobierno nacional.

Dentro de las más destacadas se encuentran las transferencias monetarias. Estas tienen como objetivo la “reducción de la pobreza o la asistencia a grupos poblacionales más vulnerables” (FIAN, 2021, p. 263). A nivel nacional, se han ejecutado varios programas de transferencias monetarias (familias en acción y jóvenes en acción) que han permitido aliviar la situación de pobreza. En el marco de la emergencia, a raíz del aumento de la población en condición de vulnerabilidad ante la reducción de ingresos, se diseñaron nuevas iniciativas, como el Programa Ingreso Solidario, que brindaron un apoyo a aquellos hogares que no tuvieran acceso a programas de transferencias existentes.

**Ilustración 17:** Mapa - Concentración de Pobreza Multidimensional (2018) y asignación de transferencias monetarias del programa Bogotá Solidaria en casa.



Fuente: (Alcaldía Mayor de Bogotá, 2022)

En paralelo, algunas administraciones, como la del Distrito Capital, crearon sus propios programas de transferencias monetarias en respuesta a la coyuntura económica y social causada por la COVID 19. Es así como, en 2020 fue creado el Sistema Distrital Bogotá Solidaria en casa (posteriormente, Sistema Distrital Bogotá Solidaria -SDBS-). El otorgamiento de subsidios fue su propósito mediante tres canales: transferencias monetarias, bonos canjeables y subsidios en especie. Según la Alcaldía, benefició a más

de 420 mil hogares del distrito (18% corresponde a Ciudad Bolívar) a través de transferencias monetarias en 2021 (SDG, 2023).

En la ilustración 17 se observa que durante el 2021 la asignación de transferencias monetarias del programa Bogotá Solidaria se realizó en función de la concentración de hogares en condición de pobreza, resaltando la zona sur occidente de la capital, donde se encuentra la localidad de Ciudad Bolívar.

Otras iniciativas promovidas desde lo público son los mercados Campesinos Móviles (alrededor de 660 mercados en 14 localidades de Bogotá durante el 2020).

En el marco del aumento de los precios, además de las transferencias monetarias, se llevaron a cabo otras iniciativas público-privadas y mixtas dirigidas a donar alimentos y productos comestibles a los hogares vulnerables. Por parte del gobierno nacional, se destacan la iniciativa promovida por la primera dama y otras alcaldías y gobernaciones con la donación de alimentos; por parte de las iniciativas privadas, se destacaron algunas empresas comerciales e industriales (Grupo Éxito, Justo y Bueno, Tostao Café, Postobón, PEPSICO, Alpina, Nutresa, Nestlé y Avianca).

A modo de cierre de este capítulo, es relevante reiterar la importancia del comportamiento de los tres factores más determinantes en el acceso a los alimentos. Según se argumentó con base en las cifras presentadas, durante la emergencia sanitaria los indicadores de desempleo y de pobreza tuvieron un impacto contundente, por la vía de la disminución de los ingresos, en la seguridad alimentaria de los hogares, a lo que sumó el aumento de los precios de los alimentos y su mayor peso relativo en la canasta de consumo y por ende en el presupuesto, particularmente de los hogares más pobres. Estos factores determinantes, dada su naturaleza estructural, pero agudizados durante la pandemia, merecen un tratamiento a fondo prioritario en las iniciativas públicas y privadas. En este escenario, también son aleccionadoras las múltiples acciones conducentes a enfrentar el acceso a los alimentos, las cuales combinaron la dimensión individual, colectiva, estatal, ONG y de la empresa privada.

## **5. Discusión**

A continuación, se discuten los resultados de la investigación presentados en el capítulo 4. Se incorporan elementos del contexto histórico expuestos en el marco normativo, los que aportan insumos para una mejor comprensión de la seguridad alimentaria. Este análisis también se nutre de algunas aproximaciones conceptuales a partir de la revisión de literatura especializada y de las entrevistas aplicadas a informantes clave.

Se sigue la siguiente lógica de presentación: inicialmente se aborda un contexto general de la lucha contra el hambre, su relación con la pobreza y el posicionamiento de las estrategias que inciden sobre las mismas, seguido se realiza un análisis de cada uno de los determinantes económicos del acceso a la alimentación (ingresos, precios de los alimentos y estructura del gasto). Se finaliza este capítulo con el análisis de los diferentes espacios/acciones que se gestaron por parte de consumidores, de organizaciones de la sociedad civil y del sector público alrededor del acceso a los alimentos en la ciudad de Bogotá. El entendimiento de los determinantes de acceso a los alimentos, considerando las iniciativas de los consumidores y demás actores, es relevante para las políticas, en particular para las de desarrollo rural.

### **5.1 La lucha contra el hambre como punto de partida**

La alimentación se concibe en la actualidad como una necesidad más allá de la fisiológica. Presenta “valores no relacionados con la nutrición asociados a los alimentos y a su consumo” (Scholz, 2014, p.7). Una alimentación adecuada es esencial para tener una vida digna, es imprescindible para el desarrollo de muchas otras actividades y para el acceso a los derechos (Almeida y Scholz, 2008, como se citó en Scholz, 2014), así como para el desarrollo de capacidades físicas y mentales de los individuos y el pleno desarrollo social colectivo. La alimentación es un derecho. Tenerla por parte del núcleo familiar de manera segura, nutritiva y culturalmente aceptable, es la mejor garantía de igualdad de oportunidades, y de realizar de forma más sencilla los derechos humanos (Scholz, 2014).

En la historia más reciente, la lucha contra el hambre gana terreno en la agenda pública debido a su relación con la pobreza. La pobreza masiva moderna “apareció cuando la difusión de la economía de mercado rompió los lazos comunitarios y privó a millones de personas de bienes como el acceso a la tierra, el agua y otros recursos” (Escobar, 1998, p. 49). En la economía de mercado, los países pobres eran “definidos como carentes de aquello que los países ricos tenían en términos de dinero y posesiones materiales” (Escobar, 1998, p. 51). La variable de análisis de la pobreza empezó a ser el ingreso per cápita.

En 1948, el Banco Mundial definió la pobreza desde una perspectiva monetaria, a partir del ingreso per-cápita mensual. Con un umbral de 100 dólares, dos tercios de la población mundial fue clasificada como pobre. Dado que la pobreza se relacionaba con la insuficiencia de ingresos, la solución era el crecimiento y desarrollo económico. Según Escobar (1998) para la época, ningún aspecto del subdesarrollo fue tan evidente como el hambre (Escobar, 1998, p. 178).

Entre la crisis alimentaria de 1972 y la de 2008 hubo un cambio cualitativo en el discurso de la seguridad alimentaria. Mientras a inicios de la década de los 70's se centraba la preocupación en la disponibilidad de alimentos a nivel global y nacional, los debates sobre la crisis alimentaria de 2008 incorporaron otros elementos y preocupaciones, a saber:

“El acceso a los alimentos a nivel familiar e incluso individual, la importancia del acceso a los recursos productivos por parte de las poblaciones rurales, los aspectos nutricionales y culturales de la alimentación, la consideración de la alimentación como derecho humano y la necesidad de conjugar estrategias a corto y largo plazo” (Medina, Ortega y Martínez, 2021, p.2).

Así, en los últimos 20 años, la seguridad alimentaria ha venido compartiendo su espacio con otras propuestas que han emergido de los debates de la lucha contra el hambre, incorporándose poco a poco como discurso central de la política alimentaria mundial y nacional.

En Colombia, la implementación de los acuerdos de paz y la inclusión del derecho progresivo a la alimentación como eje central de la reforma rural integral implicó un avance en cuanto a los debates referentes a la alimentación. Hasta ese momento, en las reformas y los programas agrarios ejecutados en el país en las últimas décadas, si bien habían

apuntado al mejoramiento de la alimentación, su abordaje fue marginal, muy en función del ordenamiento territorial y la distribución de tierras, sin una visión de conjunto que conectara la agricultura, la alimentación, la salud, el ambiente y el consumo (Roa-Clavijo, 2022).

El acuerdo final de paz incluye aspectos como la comercialización y el consumo de alimentos, así como estrategias para conectar a productores con consumidores y acciones urgentes para superar el hambre y la desnutrición. Esta visión enfoca la reforma rural integral como una estrategia para reducir la desigualdad y las brechas económicas entre el campo y la ciudad, la inclusión de la oferta y la demanda de alimentos y, en especial, los derechos de los consumidores. Plantea que los consumidores - en su mayoría urbanos - tienen un papel activo más allá de la generación de una demanda de alimentos. Deberían ser corresponsables en cuanto a la sostenibilidad temporal, cultural y ambiental de la reforma rural integral. Esta corresponsabilidad en el consumo pasa no sólo por apoyar a las comunidades rurales productoras de alimentos, sino también por el pago a precios justos a las familias productoras y a todos los que facilitan la llegada de los alimentos a la mesa (Roa-Clavijo, 2022).

De esta manera, el derecho humano a la alimentación y su vinculación en el Acuerdo de Paz abre una ventana de oportunidad, como una estrategia para la lucha contra el hambre - más aún en el marco de los efectos de la COVID-19 -, reconociendo y dignificando la producción local (producción campesina, familiar y comunitaria), y generando un acercamiento entre consumidores y productores, con un papel importante de los consumidores urbanos mediante el consumo socialmente responsable.

Con base en estas discusiones, propias de la última década y que han complementado el discurso de la seguridad alimentaria, es que esta investigación se enfoca específicamente en la dimensión del acceso económico y en cada uno de sus determinantes, siendo esta dimensión una de más afectadas durante la pandemia de la COVID-19.

A partir de los resultados presentados en el capítulo anterior, a continuación, se discuten los determinantes del acceso a los alimentos, junto con las acciones que se identificaron durante el periodo de la pandemia, las cuales marcan un derrotero futuro.

### **5.1.1 Importancia de los ingresos**

Los resultados de la investigación arrojan como primer determinante, los ingresos. Al examinar, en el marco de la pandemia, la afectación que generan los ingresos en el acceso de alimentos, este trabajo destaca que, por no tratarse de una problemática coyuntural, sino por el contrario, de corresponder a unas condiciones preexistentes agudizadas por la pandemia, esta última alertó sobre la magnitud del problema del hambre en el país, en el cual intervienen factores estructurales.

El hambre es el mejor indicador de la inseguridad alimentaria. En ese marco, el propósito de esta investigación busca llamar la atención sobre el desafío fundamental del incremento del ingreso como solución central frente a la inseguridad alimentaria. En una mirada de garantía progresiva del derecho a la alimentación, el incremento del ingreso hace parte de esa progresividad. De no lograr el incremento del ingreso en los hogares, por más propuestas alternativas que se impulsen, no se logrará la reducción del hambre. El país ya recorrió el camino de la década de los 70's, en el que la ayuda humanitaria velaba por la disponibilidad de alimentos, camino que, a pesar de sus impactos positivos inmediatos en el acceso, no fue sostenible en el tiempo y que, además, en una perspectiva de largo plazo iba en contravía de los principios de la soberanía alimentaria.

Este trabajo indica que el tema del acceso es fundamental frente al problema del hambre, sin desconocer la importancia de la disponibilidad de alimentos y de otras medidas necesarias para su solución. Como se ha identificado a lo largo de este estudio, el acceso económico a los alimentos está determinado por tres variables -ingresos, inflación de alimentos y estructura del gasto-.

Al destacar el papel de los ingresos como una solución sustantiva al mejoramiento del acceso a los alimentos, amerita hacer una reflexión sobre las razones que explican su importancia en la seguridad alimentaria, inclusive por encima de los precios y de la composición del gasto, sin desconocer, claro está, sus interrelaciones.

En primer lugar, los ingresos inciden directamente sobre la pobreza y el hambre, como dos caras de la misma moneda. En efecto, como se presentó en el capítulo de resultados, las estadísticas nacionales indican que la pobreza monetaria en Colombia, agudizada durante la pandemia, llegó a afectar al 40% de la población (DANE, 2022d), y que alrededor del 50% de los colombianos adolecen de inseguridad alimentaria entre moderada y severa (WFP, 2021). Más aún, los niveles de pobreza e inseguridad alimentaria aumentaron en

proporciones similares entre 2019 y 2020 (alrededor de 10 puntos porcentuales). Se trata, por tanto, de dos fenómenos que van de la mano. Que los hogares -especialmente los vulnerables- cuenten con un mayor ingreso les permite acceder a una canasta alimentaria adecuada en términos de calidad, cantidad y frecuencia. En este punto, como también se dijo en el capítulo previo, el análisis de los ingresos de los hogares no debe desconocer la naturaleza del empleo. Es deseable que sea estable y con remuneración suficiente, por lo que es definitivo propender por el fortalecimiento permanente de la dinámica general de la economía y de los sectores de mayor incidencia en el mercado laboral. La agricultura es uno de ellos, de especial importancia para Colombia.

En segundo lugar, si bien el aumento de los ingresos de los hogares representa una mejora en su poder adquisitivo, también puede significar un escenario de presión alcista sobre los precios. De ahí la importancia de estímulos a la producción nacional de alimentos. Pero en este punto debe entrar en juego el enfoque de cadena de valor que, partiendo del reconocimiento de las tendencias de la demanda, incorpore en los territorios y zonas de producción los enlaces necesarios entre sectores y actores para el logro de complementariedades y apoyos indispensables para sólidos desarrollos productivos.

Dentro de esta perspectiva, tampoco debe olvidarse la importancia cada vez más marcada del entorno mundial. En efecto, como se mencionó, la pandemia puso en evidencia el impacto en el país del “contexto internacional desfavorable en materia de altos costos de transporte, acceso restringido a las cadenas de suministros y mayores precios internacionales de alimentos” (Caicedo, Salazar y Sarmiento, 2021, p.52). El hecho de que la transmisión de los precios internacionales al mercado interno a nivel de consumidor para la mayoría de los productos ocurra con dos o tres meses de rezago y que, inclusive, puede tardar hasta un año, pone en evidencia la alta integración de los mercados.

Si en este escenario se incluyen las dificultades internas propias del sector agropecuario, se entiende que las presiones sobre los precios de los alimentos responden a problemas más estructurales. En el mundo de la globalización en el que la competitividad en el mercado externo es fundamental, por ejemplo, frente a las importaciones, los incrementos en la productividad adquieren la mayor relevancia. Pero también es clave el conjunto de políticas de desarrollo rural, concernientes al tema de tierras, de infraestructura, de comercialización y de provisión de bienes y servicios públicos, entre otros.

En tercer lugar, el aumento de los ingresos soluciona buena parte de la contradicción entre seguridad alimentaria y sostenibilidad, puntos centrales de los Objetivos de Desarrollo Sostenible. En la medida en que aumenten los ingresos y se genere la consecuente presión sobre la producción de alimentos, interesa que esta última no solo mejore en términos de cantidad y calidad, sino también del uso de prácticas sostenibles. Estas tecnologías pueden implicar aumentos en los costos de producción y, por consiguiente, en los precios. Estos escenarios alcistas pueden ser contrarrestados con el mayor poder adquisitivo de los hogares, resultado de oportunidades de empleo y de ingresos.

En cuarto lugar, como se presentó, en Colombia un hogar con ingresos bajos destina entre el 40-50% de sus gastos a la compra de alimentos, lo que limita las compras discrecionales de otra clase de bienes y servicios que pueden vincularse con el bienestar. Así, el peso que tienen los alimentos dentro del gasto total refuerza la importancia del aumento de los ingresos, lo que, a su vez, adquiere relevancia en un escenario de precios al alza, que puede ser contrarrestado con mayores ingresos. Por el contrario, en un escenario -como el examinado en esta investigación-, en el que los ingresos de los hogares son bajos, si los precios de los alimentos suben, se restringe su capacidad de adquirirlos y se afectan no solo las cantidades, sino también las calidades, la diversidad y las preferencias de consumo y, por ende, la seguridad alimentaria. Esta argumentación permite entender más claramente que frente al comportamiento de los precios y a la estructura del gasto en los hogares, los ingresos son el factor más relevante de la seguridad alimentaria en materia de acceso.

Esta línea de reflexión también invita a pensar en la urgencia de estadísticas más precisas y actualizadas sobre la distribución del gasto en los hogares, particularmente en ciudades capitales como Bogotá, dada su considerable concentración de pobreza y desigualdad.

Pero en la discusión sobre los ingresos este trabajo también llama la atención sobre otros elementos que requieren ser entendidos por sus implicaciones de política. Estos se destacan a continuación.



### **5.1.2 Grupos poblacionales más afectados por ingresos**

A pesar de las mejoras en los indicadores de pobreza en los últimos años, un gran número de colombianos, sobre todo en las zonas rurales, aún viven en condiciones de pobreza e indigencia. Ellos son los más vulnerables al aumento en los precios y a la inseguridad alimentaria. Además, se suman otros factores como la violencia armada y los desastres de origen natural que afectan sus medios de vida, y que inciden en la pobreza y la desigualdad.

La inequidad también repercute en la seguridad alimentaria por su incidencia social y económica y en el funcionamiento de los mercados. De acuerdo con la CEPAL (2020), Colombia es el segundo país con el mayor nivel de desigualdad de la región. Esta situación afecta principalmente a mujeres, personas en zonas rurales, pueblos indígenas y afrodescendientes y habitantes en condiciones de pobreza de las grandes ciudades.

Además de las restricciones laborales, las medidas de confinamiento también limitaron las posibilidades de movilidad de las personas, generando problemas como

“El abandono de las mujeres de sus empleos para el cuidado de sus hijos e hijas; restricción para el transporte y comercialización de alimentos, especialmente provenientes de la agricultura, familiar, comunitaria y campesina; limitaciones para el desarrollo de actividades informales para la obtención de ingresos; y, especulación de precios” (FIAN, 2021, p.78)

Estas situaciones repercuten negativamente en el acceso físico a los alimentos de las poblaciones, especialmente de aquellas más vulnerables y que se encontraban en condiciones de pobreza extrema o con condiciones especiales de salud o movilidad. Así, la realización del Derecho Humano a la Alimentación está lejos de su cumplimiento (FIAN, 2021).

En lo que respecta a Bogotá, dentro de la población más afectada por el abrupto freno del mercado laboral se encuentran los jóvenes y las mujeres. Este grupo poblacional recibió el mayor impacto de la crisis, aumentando consigo la brecha de género. Los resultados observados, concuerdan con las conclusiones del informe SOFI (2022), según el cual la pandemia no sólo elevó los niveles de pobreza extrema, sino también la desigualdad de ingresos. No obstante, es probable que el incremento de la pobreza monetaria hubiera sido

aún mayor, de no haberse implementado algunas intervenciones de protección social, como transferencias monetarias (SOFI, 2022).

### **5.1.3 Elementos de política para el incremento de ingresos**

*Políticas de ajuste de corto plazo:* la pandemia puso en evidencia la necesidad de políticas de corto plazo para enfrentar la inseguridad alimentaria vía el aumento de los ingresos, sin desconocer otras variables y, por supuesto, su relación con elementos estructurales. Ante la reducción general de los ingresos, se adelantaron algunos programas de protección social dentro de los cuales se destacan las transferencias monetarias canalizadas a través de entidades públicas. En este campo, el país ya ha tenido una trayectoria de aplicación de transferencias condicionadas. La experiencia demostró la necesidad de estas políticas de ajuste, así como de su focalización en sectores de población y su carácter transitorio con claras y transparentes estrategias de salida. Obviamente, su importancia relativa en situaciones de crisis variará en la medida en que vayan acompañadas de estímulos al crecimiento del ingreso. Así mismo, hay que resaltar que, en la promoción de redes de apoyo social a comunidades pobres, la experiencia en Colombia con la comunidad internacional ha probado ser relevante y complementaria a las iniciativas públicas.

*Políticas de tipo estructural:* es deseable su énfasis en el impulso a la creación de empleo formal, a la formación de capital humano, al emprendimiento y a la integración al mercado laboral de comunidades migrantes, tanto del interior del país como del exterior. Este tipo de políticas, si son perdurables en el tiempo, permiten atacar las causas fundamentales de la inseguridad alimentaria. Además, mitigan la magnitud y necesidad de ajustes de corto plazo que, si bien son indispensables en situaciones de crisis -como en la pandemia- por lo general, son insostenibles y actúan más como paliativos que no atacan las causas subyacentes. Los resultados de esta investigación sugieren la importancia de contar con políticas de empleo, de tipo estructural, que propendan, además, por la integración de las mujeres en el ámbito laboral, considerando inclusive remuneraciones de trabajos vinculados al cuidado del hogar. Ello dentro del reconocimiento que merecen por su influencia en el manejo adecuado de la seguridad alimentaria en el hogar y su papel en la producción de alimentos.

*Estímulos al sector privado para el impulso de modelos de negocio inclusivos:* estos modelos han demostrado ser atractivos para el desarrollo de proyectos que fortalezcan el apoyo de la empresa privada para la inserción de los pequeños productores en mejores

condiciones de competitividad en los mercados. Esta es una interesante alternativa que ha tomado fuerza en Colombia, que también se inscribe en dinámicas internacionales, con la ventaja de ofrecer resultados concretos que conjugan elementos de eficiencia, equidad y asociatividad. Es el caso, por ejemplo, de las sociedades de Beneficio de Interés Colectivo (BIC) que tienen el potencial de superar las limitaciones de la dependencia de los más pobres de ayudas estatales insostenibles en el largo plazo, mediante iniciativas de inclusión productiva de mutuo beneficio entre la empresa privada y organizaciones de la sociedad civil (Ley 1901 de 2018).

*Políticas rurales:* la contribución del medio rural a la seguridad alimentaria trasciende la producción de alimentos. Desde la perspectiva de la generación de empleo e ingresos su papel es estratégico, particularmente si se tiene en cuenta que las condiciones de vida en el campo han llevado a un rezago en la calidad de vida de sus habitantes. Mientras que la pobreza multidimensional en las ciudades es del 11,5 % en promedio (DANE, 2022c), en las zonas rurales registra el 31%. Así mismo, casi la mitad de la población rural (44,6 %) se encuentra bajo la línea de pobreza monetaria (DANE, 2022d).

El Acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera, firmado en 2016 (Gobierno de Colombia y FARC-EP, 2016) destaca la urgencia de resolver el problema agrario del país como la ruta más sólida de desarrollo y construcción de la paz. Se plantean tres componentes claves de política desde la perspectiva económica y social: la tierra, la atención del Estado a las zonas afectadas por la violencia y el desarrollo de planes nacionales para la reforma rural integral. Estos últimos son relevantes para una política de seguridad y soberanía alimentaria y de generación de empleo e ingresos. En cuanto a tierras, se define un plan de formalización masiva y otro de zonificación ambiental; en infraestructura y adecuación de tierras, se establecen planes de vías terciarias, de riego y drenaje para los pequeños productores, de electrificación y de conectividad rural; en cuanto a desarrollo social, se definen planes de educación y salud rural, vivienda social, y abastecimiento de agua y saneamiento básico; en cuanto a la producción agropecuaria y economía solidaria, se establecen planes de fomento a la economía solidaria y cooperativa rural, de extensión agropecuaria, de asistencia técnica integral y de impulso a la investigación, de apoyo a la generación de ingresos de la 97 economía campesina, familiar y comunitaria, y a los medianos productores con menores

ingresos; de promoción de la comercialización de la producción; de protección social de garantía de derechos de los trabajadores y trabajadoras rurales; y, finalmente, un sistema especial para la garantía progresiva del derecho a la alimentación.

*Políticas macroeconómicas de paz y estabilidad social:* el entorno macroeconómico es decisivo para el éxito de las políticas que ataquen las causas fundamentales de la seguridad alimentaria. De ahí que las políticas macroeconómicas, dentro de su propósito fundamental de brindar tranquilidad y un clima favorable de inversiones, deben crear las condiciones básicas para el desarrollo de proyectos de generación de empleo e ingresos. Pero no basta el énfasis hacia el crecimiento económico, también se requieren políticas de desarrollo que expresen la voluntad del Estado sobre el posicionamiento prioritario de la lucha contra el hambre en la agenda pública. En esa dirección los postulados de Amartya Sen sobre la ampliación de libertades tienen plena relevancia: las políticas de desarrollo, además de garantizar el aumento en los ingresos, también exigen “la eliminación de las principales fuentes de privación de libertad -la pobreza, la escasez de oportunidades económicas y las privaciones sociales sistemáticas y el abandono en que pueden encontrarse los servicios públicos” (Sen, 2000, p.3), valga decir los sistemas organizados de salud, de educación o de instituciones eficaces para el mantenimiento de la paz y el orden local (Sen, 2000). En efecto, desde una mirada de construir sistemas agroalimentarios, la lucha contra el hambre debe integrar, entre otras, políticas de educación alimentaria y de concientización, de salud, de control de desperdicios de alimentos y de manejo ambiental.

## **5.2 Inflación**

Existen diferentes factores que influenciaron el aumento de los precios. El primero de ellos se debió al incremento del precio de los commodities e insumos agrícolas, con las mayores restricciones comerciales. Este mismo fenómeno, con variables explicativas similares, se presentó entre el 2005-2008, cuando:

“El contexto internacional se caracterizó por un aumento sin precedentes de los precios de los productos agrícolas y pecuarios, explicados no sólo por la presión de los costos de los agroquímicos, sino también, por la creciente demanda de productos primarios por parte de países como China e India (FAO, 2009, como se citó en IICA, 2011, p. 13). La reducción de las cosechas por efectos del cambio

climático en países productores, la menor oferta de alimentos por desviación de su producción hacia la de biocombustibles y el ingreso a las bolsas de valores de productos básicos que generaron una mayor especulación” (IICA, 2011, p. 13).

El segundo factor que influyó el alza de precios derivó de las fallas en las cadenas alimentarias que inciden en el suministro. “Durante la pandemia, el desarrollo de actividades como los mercados campesinos (en los que participamos también) se limitaron por los contagios” (Entrevista 3). En este escenario los problemas de escasez no sólo obedecieron a limitaciones en la producción, sino también a los desajustes de estas cadenas, originados en la combinación de tres tipos de acaparamiento, sumado a las restricciones del confinamiento. El primer tipo de acaparamiento fue resultado de las compras originadas por el pánico de algunos sectores de la ciudadanía. El segundo ocurrió por la especulación de precios de parte de algunos canales de distribución, y el tercero fue alentado desde el comercio internacional, por las limitaciones a las exportaciones que introdujeron ciertos países para proteger su cadena alimentaria frente a un desabastecimiento eventual (The Conversation, 2020).

Un tercer factor que explica las alzas en los mercados corresponde a la correlación entre los precios internos e internacionales. El aumento de los primeros en la mayoría de las categorías de productos respondió al incremento de los segundos. Esa transmisión desde el mercado externo al interno tardó en promedio entre dos a doce meses, integración que resulta relevante para entender la dinámica de precios internos de productos esenciales de la canasta de alimentos como la carne, leche, azúcar y aceite.

Estos riesgos de volatilidad en el precio, derivados de la dependencia externa de productos esenciales de la canasta de alimentos como los cereales (arroz, trigo y cebada) y aceites vegetales, son un argumento a favor de un modelo de desarrollo rural, basado en la producción nacional, que involucre también una independencia en insumos para la producción, canales eficientes de comercialización interna, mercados alternativos con base en circuitos cortos que acerquen el productor al consumidor, la oferta de sustitutos a los alimentos importados y su promoción para que el consumidor considere cambios de dieta.

Por otro lado, considerando el efecto que tiene el aumento de los precios de los alimentos en el acceso, se recomienda la aplicación y uso de fondos de estabilización de precios, que apunten a mitigar el efecto que produce el aumento de precios en el bolsillo de los consumidores.

De esta manera, el escenario de la pandemia evidenció con mayor fuerza la vulnerabilidad que tienen los hogares urbanos y rurales en épocas de desempleo o de pérdida de ingresos y la necesidad de formular estrategias de desarrollo rural que aporten a la situación alimentaria de la población más vulnerable.

Dentro de estas estrategias se destacan los circuitos cortos, como parte de sistemas alimentarios “alternativos que agrupan diferentes formas de distribución caracterizadas principalmente por un número reducido -o incluso inexistente- de intermediarios entre consumidores y productores o por una limitada distancia geográfica entre ambos” (Deverre y Lamine, 2010; Parker, 2005, como se citó en CEPAL, FAO e IICA, 2014, p.2).

Las medidas tomadas frente a la COVID-19 provocaron una desaceleración de la actividad económica y perturbaron las cadenas de suministro, lo que conlleva nuevas dinámicas con un efecto dominó en los sistemas alimentarios y en la seguridad alimentaria y nutricional. Puso de manifiesto las dificultades estructurales de los circuitos tradicionales para garantizar el acceso a los alimentos, como la falta de resiliencia e inclusión social en determinados eslabones en la cadena de valor. Esto invita a repensar los enfoques tradicionales de circuitos de comercialización, que requieren de modernización pensando en un enfoque más descentralizado.

Los circuitos de comercialización descentralizados invitan al relacionamiento más cercano entre productores y consumidores con promoción de ventas directas y la reducción de intermediarios que en muchos casos entorpecen la cadena de abastecimiento. Por supuesto, esto requiere de acciones desde la demanda y la oferta. Por un lado, desde las áreas productivas proveedoras de alimentos, mediante la promoción de asociaciones y mejores prácticas de producción sostenibles, social y ambientalmente. También desde la demanda, con acciones desde las ciudades, a través del apoyo a estrategias como ferias móviles, compras directas y demás.

La pandemia también abrió camino a otras estrategias más modernas como la búsqueda de nuevos espacios y el uso de tecnologías. En esta última, es importante tener en cuenta

las limitaciones aún persistentes en algunos sectores de conexiones virtuales, pues siguen estando mediadas por la capacidad de acceso tanto para compradores como vendedores.

De esta manera, lo anterior demanda políticas para la transformación de los sistemas alimentarios en su conjunto. Se trata de “realizar cambios fundamentales que diversifiquen los sistemas alimentarios, empoderen a los grupos marginados y vulnerables y promuevan la sostenibilidad en todos los aspectos de las cadenas de suministro de alimentos, desde la producción al consumo” (CEPAL et al., 2020, p. 12). Dados los efectos de la pandemia, el incremento de la producción de alimentos, por sí solo, no resultó suficiente frente a la crisis.

### **5.3 Estructura de la canasta de consumo**

Por último, se encuentra la estructura de la canasta de consumo como tercer determinante del acceso a los alimentos.

La proporción de gasto de alimentos dentro del total en el hogar es un indicador de vulnerabilidad económica. Esta última aumenta, según sea mayor el porcentaje de gasto de alimentos, por cuanto es un indicador de impacto de factores que influyen en el acceso a los alimentos en el corto plazo y que, por ende, afecta a la seguridad alimentaria (Gil y Melgar-Quiñonez, 2017). A nivel nacional, con base en la Encuesta Nacional de Presupuesto de los Hogares del 2016-2017, se ha estimado que los hogares con ingresos bajos destinan el 23% del gasto a los alimentos. No obstante, otra fuente confiable de información (RADDAR CKG, 2020) estimó que en enero del 2020 los hogares a nivel nacional con ingresos bajos asignaron el 44% del gasto en alimentos. Si bien existe una diferencia importante entre las dos fuentes de información, lo relevante es el peso que tienen los alimentos dentro del gasto de los hogares con bajos ingresos, esto es un aspecto clave para un mejor entendimiento de la vulnerabilidad que enfrentan.

En efecto, el análisis de la canasta de alimentos por subgrupos permite entender la magnitud del riesgo que tienen algunos hogares frente al aumento de los precios en determinados productos. Subgrupos de alimentos como pan y cereales, carnes, legumbres, aceites y azúcar son los de mayor participación en el consumo de la población de ingresos bajos. Estos mismos alimentos han presentado en los últimos dos años

importantes aumentos en los precios nacionales, ratificando el hecho de que la población de ingresos bajos tiene la mayor vulnerabilidad en este aspecto. Como consecuencia de ello, suele ocurrir una disminución del consumo de alimentos, en cantidad y calidad, como parte de las estrategias de afrontamiento que usan las familias en esta clase de situaciones.

El escenario se agrava si se considera el informe sobre la situación del derecho humano a la alimentación y nutrición en Colombia, elaborado por FIAN (2021). Según sus resultados, durante la pandemia de la COVID-19 el consumo de productos comestibles altos en ingredientes críticos y de baja calidad nutricional aumentó a causa de dos motivos: por los bajos precios de esta clase de productos, frente a alimentos más nutritivos; y, como consecuencia de las restricciones adoptadas por parte del Gobierno nacional que generaron el cierre de ferias y mercados locales, el aumento del comercio electrónico (con mayor oferta y acceso a productos ultra procesados) y el consumo de alimentos no perecederos y usualmente más procesados (FIAN, 2021). Este mayor consumo de alimentos procesados y con baja calidad nutricional resulta peligroso, ya que suscita la aparición de enfermedades crónicas no transmisibles.

Los resultados obtenidos en un estudio elaborado en México por Guimond-Ramos (2022), arrojan resultados similares: “los hogares en los deciles socioeconómicos inferiores suelen destinar mayor proporción de su ingreso a la compra de productos azucarados a granel y carnes de menor calidad y con mayor porcentaje de grasa” (Guimond-Ramos, 2022, p.27). El estudio, además, revela que la dinámica de consumo también permea hogares de clase media y alta, es decir, “este problema no sólo es de carácter económico, sino que se intuye que existen múltiples factores que lo condicionan, por ejemplo: la publicidad, la cultura y el estilo de vida, entre otros” (Guimond-Ramos, 2022, p.27).

Según este fenómeno, el hambre también significaría la “pérdida de cultura alimentaria, de alimentos nativos y conocimientos ancestrales, derivada del modelo de desarrollo modernizante” (Van der Ploeg 2010, como se citó en Pachón, Medina-Moreno, y PachónAriza 2018, p. 10). Así, se podrían reinterpretar los cambios en los hábitos de alimentación de los hogares en Bogotá como un estado de hambre por pérdida de la cultura alimentaria propia y la adopción de dietas más occidentalizadas, altas en azúcares y grasas. No obstante, este cambio de hábitos -al menos en los hogares vulnerables- está asociado a la disponibilidad de esta clase de alimentos a menor costo.



Por otro lado, parece que la pandemia agudizó aún más los temas de la feminización de la desnutrición. De acuerdo con la Ex Relatora especial de las Naciones Unidas, Hilal Helver, el 70% de las personas que pasan hambre a nivel mundial son mujeres y niñas. En Colombia, la mayor incidencia en la pobreza se presenta en mujeres y hogares con jefatura femenina, así mismo, las mujeres fueron el grupo poblacional más afectado por la reducción de los ingresos durante la crisis. A esto se suma la mayor carga de actividades adicionales durante la pandemia relacionadas con el cuidado no remunerado y el trabajo comunitario. Así mismo, las mujeres corrieron mayor riesgo de padecer violencia doméstica debido a la recesión y al confinamiento en el hogar. Estos factores afectan a las mujeres y a sus funciones indispensables en los sistemas alimentarios, como importantes agentes que garantizan la seguridad alimentaria de los hogares y como productoras de alimentos.

## **5.4 Iniciativas**

La crisis de la COVID-19 no solo ha afectado las dimensiones de salud de los hogares, sino también los modos de vida de las personas. Las medidas preventivas, como el confinamiento, tuvieron “implicaciones relacionadas con la alimentación como acto sociocultural y vital que involucra todo el sistema alimentario hasta el último eslabón, que es el hogar” (ALUDHAA, 2021, p.57). En la emergencia sanitaria, el ingreso económico se convirtió en un factor central de la inseguridad alimentaria y nutricional preexistente. La reducción de los ingresos se conjugó con la inestabilidad e informalidad laboral que afectaron el acceso a la canasta básica de alimentos.

Frente a esta crisis surgieron iniciativas interesantes conducentes a enfrentar el acceso a los alimentos, las cuales combinaron la dimensión individual, colectiva, estatal y de ONG´s que tienen elementos de gobernanza, contruidos a partir de la necesidad de acceder a alimentos.

Desde lo individual se reconocen algunas acciones implementadas por los hogares para acceder a los alimentos, como son las estrategias de enfrentamiento. Se refieren a aquellas acciones que desde los hogares se implementaron para hacer frente a la reducción de ingresos, tales como consumir alimentos más baratos, reducir el tamaño de las porciones e incluso enviar a los niños a otras casas a comer. El alto uso de estrategias

de afrontamiento en los hogares no solo implica un agotamiento, incluso de los medios de vida –a través de la venta de bienes productivos-, sino que también representa cambios en las formas de preparar los alimentos y en la dinámica alimentaria al interior de los hogares.

Dentro de otras medidas identificadas por los individuos y la comunidad se encuentran las huertas urbanas. Si bien estos espacios existían antes de la pandemia, tuvieron un considerable crecimiento durante esta época. Acogieron no sólo a personas interesadas en la producción de alimentos, sino también a “personas de la tercera edad, migrantes, población con arraigo campesino, población víctima del conflicto e incluso extranjeros” (Entrevista 2). Jugaron varios papeles más allá de la producción. Primero, como proveedoras de alimentos frescos (los cuales habían aumentado de precio), que podían utilizar para el autoconsumo o para la venta; también “se convirtieron en espacios seguros, donde las personas, además de poder salir de sus casas, se entretenían” (Entrevista 3); complementariamente, “la huerta se convirtió en el pretexto para salir en los periodos de pandemia” (Entrevista 2). Estos espacios, gestaron otras actividades, como, “la disposición adecuada de residuos orgánicos en los hogares y la producción de huertas caseras en las viviendas” (Entrevista 3).

Espacios como las huertas en las ciudades cumplen un rol considerable más allá de proveer alimentos. Este rol se relaciona con el acercamiento de las comunidades urbanas con los procesos productivos, conocimientos y prácticas ancestrales promoviendo una autonomía desde la alimentación. Las huertas permiten introducir ventanas verdes en ciudades invadidas por el cemento. Aportan a la materialización de una relación urbano-rural, basada en complementariedades e interdependencias, que potencia más allá de la oferta y demanda de alimentos, las condiciones de acceso a recursos naturales (tierra y agua) y al bienestar (viviendas dignas, infraestructura, etc.) (Craviotti et al., 2021). Podrían dar cabida al incremento del respeto mutuo, en el crecimiento urbano no menoscabe la riqueza sociocultural y ambiental de lo rural, sin imposiciones agresivas. Esto también considerando que en ciertas zonas como la referenciada en esta investigación (Ciudad Bolívar) se encuentra una considerable concentración de personas de arraigo campesino.

En lo que respecta al acceso a los alimentos, las huertas se convierten en una fuente de abastecimiento directo, considerando que la producción se basa en productos que hacen parte de la canasta alimentaria de los hogares. En algunos casos, también se identifica

que algunas familias optan por la comercialización de estos productos con el objetivo de tener un ingreso extra y poder acceder a otro tipo de alimentos y/o bienes y servicios.

La presencia de un gran número de huertas en la ciudad es considerable, tanto que, en 2021 la Alcaldía mayor de Bogotá en conjunto con el Jardín Botánico de Bogotá impulsaron la construcción de la política pública “Bogotá es mi huerta” con el objetivo de proveer “conocimientos sobre agricultura urbana a través de capacitaciones y asistencia técnica en las huertas y además de insumos agrícolas básicos (tierra, compost, plántulas, herramienta básica, pie de cría de lombriz, entre otros)”. (Alcaldía de Bogotá, s.f., p.1).

El vínculo de algunos hogares con las huertas urbanas generó cambios en los hábitos de alimentación y acrecentó el conocimiento sobre el origen y calidad de sus alimentos:

“con la experiencia de la huerta, las personas han mejorado los hábitos alimenticios, son más conscientes de los alimentos. Quieren saber de dónde vienen y cuál fue su forma de producción” (Entrevista 3) (Ver anexo fotográfico).

Estas acciones no se limitaron a hogares vulnerables, también ocurrieron en aquellos en los que la pandemia no generó desempleo. Sobresalen acciones como cocinar en casa, una alimentación más balanceada y reducción de alimentos procesados (ALUDHAA, 2021).

“A través del proyecto mercados agroecológicos, que tiene como objetivo, la comercialización de productos agroecológicos de pequeños agricultores familiares, se evidenció un mayor interés por el ciudadano urbano por el consumo de alimentos más limpios y un mayor interés, en cuanto a calidad, precio justo, origen, sostenibilidad e incluso utilización. Se observa quizás un empoderamiento de sus prácticas de alimentación de la población urbana” (Entrevista 1)

Las iniciativas implementadas por los individuos fueron incluso apoyadas por las ONG.

“Durante los primeros días de la pandemia, se observaron en las ventanas de las viviendas -en localidades como Ciudad Bolívar- trapos rojos, que significaban que la familia tenía problemas para comprar sus comidas. Frente a esta problemática, la Organización buscó financiamiento para elaborar toda una

estrategia de entrega de mercados con productos agroecológicos a las familias que lo necesitaran” (Entrevista 1)

Algunas de estas iniciativas surgieron como respuesta a la emergencia sanitaria, otras se adaptaron a la emergencia que demandaba una respuesta inmediata frente a la situación. Además de garantizar el acceso a los alimentos y la compra directa a productores, también se buscó re-construir el tejido social y rescatar espacios públicos.

“Estas intervenciones también dieron la oportunidad de agregar el componente de educación ambiental y de higiene menstrual. Hasta el momento se ha hecho la recuperación de espacios públicos que eran dispuestos como vertedero de escombros... a pesar de que medianamente se han estabilizado las cosas, muchas familias siguen asistiendo a los talleres sobre educación ambiental y menstrual, y participando en la construcción de huertas urbanas” (Entrevista 1)

De esta manera, se demanda un apoyo por parte de gobernaciones locales en términos de asignación de presupuesto y apoyo técnico para el crecimiento y la perdurabilidad de las huertas caseras y urbanas, considerando el papel que cumplieron durante la pandemia. Es necesario que estas iniciativas perduren en el tiempo y no estén a merced de los planes de desarrollo.

“Las huertas urbanas en la ciudad han tenido un problema de credibilidad con la institucionalidad, a pesar de que en el plan de desarrollo quedó planteado el apoyo y recursos para la agricultura, a las comunidades no les llega nada, siendo su papel tan importante en temas de abastecimiento para las comunidades en zonas vulnerables” (Entrevista 1)

Esto lleva a pensar que los alimentos cumplen una función más allá de ser una mercancía o bien de consumo. Son un recurso vital que se articula con procesos educativos, de salud y del cuidado ambiental. Así, los alimentos adquieren un significado más profundo con incidencia, entre otras problemáticas, en el manejo de residuos.

En esta dirección, las políticas públicas deben ser coherentes con la interpretación de los alimentos de una manera más holística y funcional desde lo social. Esto puede darse a través de la promoción de la educación alimentaria -con un menor costo frente a la atención de población con malnutrición-, la recuperación de espacios públicos, entre otros.

Finalmente, acorde con lo examinado a lo largo de este capítulo, dado el estrecho vínculo entre el hambre y la pobreza, le corresponde al Estado construir políticas enfocadas en la generación y el aumento de los ingresos para superar la vulnerabilidad, pero también articuladas con la educación, con el fortalecimiento de programas de protección social, con compras públicas y, en general, con el desarrollo. Como lo enseñó la pandemia, alrededor de la seguridad alimentaria surgen iniciativas de múltiples fuentes, no solo las públicas, en las que el sector privado, las ONG´s, las organizaciones de la sociedad civil y los individuos demostraron un tener un campo de acción de la mayor relevancia.

## 6. Conclusiones y recomendaciones

Esta investigación parte de la hipótesis de que, en la emergencia sanitaria, el ingreso económico se convirtió en un factor central de la inseguridad alimentaria y nutricional de la población. Para contrastar esta hipótesis, se ahondó en el estudio de los determinantes económicos del acceso a los alimentos (ingresos, precios y estructura del gasto) y se enfatizó en la población vulnerable de Bogotá, con el referente en la localidad de Ciudad Bolívar, entre 2020 y 2021 en el marco de la pandemia de la COVID-19.

Se concluye que las restricciones impuestas frente a la COVID-19 agudizaron las condiciones preexistentes de afectación al acceso a los alimentos y dieron una señal de alerta sobre la magnitud del problema del hambre en el país.

La reducción de los ingresos y la inestabilidad e informalidad laboral tuvieron un efecto de la mayor gravedad que implicó pérdida del poder adquisitivo y afectación directa del consumo de la canasta básica de alimentos. Ante la necesidad surgieron iniciativas por parte de la población, del Estado, de organizaciones de la sociedad civil y del sector privado que evidenciaron múltiples posibilidades y campos de acción. Aunque muchas de las medidas fueron de choque, otras ofrecen opciones de continuidad y sostenibilidad.

Sin desconocer la necesidad de políticas de ajuste de corto plazo para atender situaciones de crisis, un aprendizaje clave de la pandemia es el llamado a políticas de generación de empleo e ingresos más acordes con soluciones estructurales y de largo plazo. Para ello entran en juego la estabilidad macroeconómica, las posibilidades de negocios inclusivos con incentivos al sector privado, la formación del capital humano, la integración de poblaciones vulnerables al mercado laboral y el desarrollo del medio rural. En este último escenario, la reforma rural integral, resultado del acuerdo de paz, abre una ventana de oportunidad para el país por sus directas contribuciones al empleo, al incremento de los ingresos y a la seguridad alimentaria.

El incremento de los ingresos ofrece al consumidor un margen de maniobra frente a situaciones de inflación de los alimentos, ocasionadas bien sea por condiciones de los mercados o por tecnologías de producción sostenible de mayores costos. También abre opciones frente a una estructura del gasto del hogar más diversificada.

Pero para atacar las causas fundamentales del hambre es indispensable la voluntad política de los gobiernos. En ese sentido, la revisión histórica del concepto de seguridad alimentaria evidencia que, en las últimas dos décadas, la seguridad alimentaria se ha fortalecido y complementado con otras propuestas de lucha contra el hambre, sumado a que ha venido ganando terreno en la agenda pública.

Las medidas tomadas frente a la COVID-19 provocaron una desaceleración de la actividad económica y perturbaron las cadenas de suministro, esto llevó a nuevas dinámicas que han tenido un efecto dominó en los sistemas alimentarios y la seguridad alimentaria y nutrición, poniendo en manifiesto las dificultades estructurales de los circuitos tradicionales para garantizar el acceso a los alimentos. Esto lleva a repensar las formas vigentes y tradicionales de circuitos de comercialización, que requieren de una modernización y un enfoque descentralizado, con el objetivo de garantizar alimentos de calidad y su acceso con precios asequibles a los consumidores y competitivos para los productores.

La experiencia de Bogotá permite concluir la importancia de los niveles territoriales para afrontar la crisis con soluciones propias o completaría impulsadas por el nivel nacional, pero dependen de su capacidad y de su fortaleza institucional.

Se resalta la existencia de brechas de información de los determinantes de acceso económico a los alimentos por localidades de la ciudad, esto no permite llegar a un análisis puntual sobre la localidad de Ciudad Bolívar, por lo que se toma como referente. Se requiere de información puntual sobre las localidades considerando la heterogeneidad de cada una de las localidades en la ciudad de Bogotá en cuanto a la concentración de población vulnerable, la presencia de áreas rurales, las dinámicas de abastecimiento y la ubicación, entre otras características.

Es importante profundizar en el diseño de políticas públicas referidas a la articulación de las mujeres y jóvenes y su protección como agente importante en la seguridad alimentaria. Las mujeres son indispensables en los sistemas alimentarios, como agentes que garantizan la seguridad alimentaria de los hogares y como productoras de alimentos.

Los alimentos cumplen una función más allá de ser una mercancía, también son un recurso vital que puede articularse con procesos educativos, de salud y del cuidado ambiental. Adquieren así, un significado más profundo de incidencia social y cultural.

En línea con el enfoque de este trabajo surgen nuevas preguntas de investigación: ¿qué implicaciones tiene la pandemia en materia de derroteros futuros, en particular de política pública?, ¿qué lecciones deja la pandemia con respecto a problemas estructurales que se agudizaron?, ¿qué políticas sólidas deberían formularse para el reconocimiento del papel fundamental de la mujer en la seguridad alimentaria?, ¿qué propuestas de iniciativa y de base territorial se podrían fortalecer para afrontar problemas estructurales evidenciados durante la pandemia?.



## 7. Anexos

### 7.1 Anexo: Entrevista Semiestructurada – Preguntas orientadoras

<p><b>GUÍA DE PREGUNTAS No. 1</b></p> <p><b>Datos Generales:</b> Nombre, profesión, cargo actual, institución, tiempo de vinculación.</p>
<p><b>Introducción</b></p> <p>Este proyecto tiene objetivo analizar el acceso a los alimentos de la población vulnerable de Bogotá, con el referente en la localidad de Ciudad Bolívar, entre los años 2020 y 2021 en el marco de la pandemia de COVID-19. Para esto, requiero de su apoyo con el fin de indagar posibles acciones que la población vulnerable pudo ejecutar para mejorar su acceso a los alimentos en este periodo. El propósito por el que ha sido elegido es porque cumple con el perfil de informante clave dentro de la comunidad, al estar involucrado con la población habitante de la localidad y vincularse con dinámicas alimentarias. Agradezco mucho su apoyo en este proceso.</p>
<p><b>Características de la entrevista:</b> La duración máxima de esta entrevista será de 30 minutos.</p>
<p><b>PREGUNTAS</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- ¿Durante la pandemia se registraron cambios en las dinámicas alimentaria de los hogares vulnerables?</li> <li>- ¿A qué se debieron esos cambios en la alimentación?</li> <li>- Desde tu experiencia y el trabajo elaborado por la organización, ¿Durante los periodos de confinamiento, los hogares vulnerables buscaron actividades alternativas para mejorar su acceso a los alimentos?</li> <li>- Además de acciones vinculadas con el acceso a alimentos, ¿se gestaron algunas otras acciones desde lo comunitario?</li> </ul>
<p><b>Observaciones:</b> Muchas gracias por el apoyo y tiempo brindado para el desarrollo de esta investigación. Si lo considera, puedo compartirle los resultados finales del ejercicio.</p>

**GUÍA DE PREGUNTAS No. 2**

**Datos Generales:** Nombre, profesión, cargo actual, institución, tiempo de vinculación.

**Introducción**

Este proyecto tiene objetivo analizar el acceso a los alimentos de la población vulnerable de Bogotá, con el referente en la localidad de Ciudad Bolívar, entre los años 2020 y 2021 en el marco de la pandemia de COVID-19. Para esto, requiero de su apoyo con el fin de indagar posibles acciones que la población vulnerable pudo ejecutar para mejorar su acceso a los alimentos en este periodo. El propósito por el que ha sido elegido es porque cumple con el perfil de informante clave dentro de la comunidad, al estar involucrado con la población habitante de la localidad y vincularse con dinámicas alimentarias. Agradezco mucho su apoyo en este proceso.

**Características de la entrevista:** La duración máxima de esta entrevista será de 30 minutos.

**PREGUNTAS**

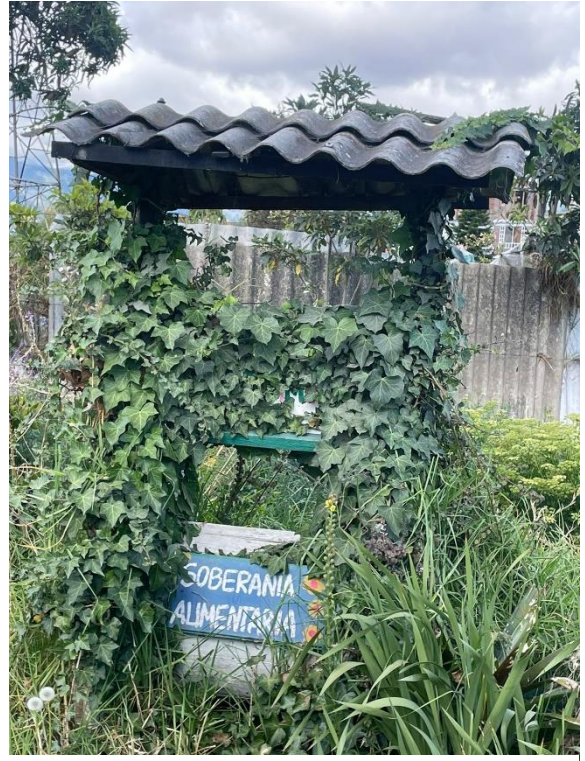
- ¿Qué estrategias cree que las personas utilizaron para hacer frente al hambre?
- ¿Cree que los hogares son reaccionarios frente a un escenario con pocos alimentos?
- Además de esta, ¿qué otras estrategias se gestaron durante el periodo de pandemia?
- ¿Cuál cree que es el papel de las huertas urbanas dentro de las grandes ciudades como Bogotá?
- ¿Cómo cree que es el vínculo entre lo urbano-rural? ¿cambio durante la pandemia? y ¿Cuál sería el ideal?

**Observaciones:** Muchas gracias por el apoyo y tiempo brindado para el desarrollo de esta investigación. Si lo considera, puedo compartirle los resultados finales del ejercicio.

## 7.2 Anexo: Evidencia fotográfica



Huerta Urbana ASOGRAND Bogotá-  
Ciudad Bolívar



Huerta Urbana ASOGRAND Bogotá-  
Ciudad Bolívar



Huerta Urbana ASOGRAND Bogotá- Ciudad Bolívar





Huerta Urbana Altos de la Estancia, Bogotá-Ciudad Bolívar



Huerta Urbana Altos de la Estancia, Bogotá-Ciudad Bolívar



Huerta Urbana Tocaimita, Usme

## 8. Bibliografía

Alcaldía de Bogotá (s.f.). *Bogotá es mi huerta: primera plataforma de co-creación de agricultores urbanos*. <https://bogota.gov.co/mi-ciudad/desarrollo-economico/bogota-mi-huerta-la-aplicacion-para-agricultores-urbanos-que-es#:~:text=Con%20la%20puesta%20en%20marcha,tipo%20de%20residencia%20que%20habe>.

Alcaldía Mayor de Bogotá (2001). *Plan de Desarrollo Económico, Social y de Obras Públicas para Bogotá, D.C 2001-2004 – "BOGOTA para VIVIR todos del mismo lado"*.

Alcaldía Mayor de Bogotá (2004). *Plan de Desarrollo Económico, Social y de Obras Públicas para Bogotá, D.C 2004-2008 – "Bogotá sin indiferencia. Un compromiso social contra la pobreza y la exclusión"*

Alcaldía Mayor de Bogotá (2006). *Decreto 315 del 15 de agosto de 2006, por el cual se adopta el Plan Maestro de Abastecimiento de Alimentos y Seguridad Alimentaria para Bogotá Distrito Capital, y se adoptan otras disposiciones*. Registro Distrital, núm. 3596, 18 de agosto de 2006, Bogotá.

Alcaldía Mayor de Bogotá (2007). *Política Pública de Seguridad Alimentaria y Nutricional para Bogotá, Distrito Capital, 2007-2015, Bogotá sin hambre*.

Alcaldía Mayor de Bogotá (2012). *Plan de Desarrollo Económico, Social y de Obras Públicas para Bogotá, D.C 2012-2016 – "Bogotá Humana"*.

Alcaldía Mayor de Bogotá (2019). *Política pública de seguridad Alimentaria y Nutricional para Bogotá: Construyendo Ciudadanía Alimentaria 2019-2031*.

Alcaldía Mayor de Bogotá (2022). *Informe de Balance de Gestión 2018-2022*. Secretaria de Planeación. Bogotá, Colombia.

Alianza Universitaria por el Derecho Humano a la Alimentación Adecuada - ALUDHAA (2021). *Aprendizajes en tiempos de la COVID-19*. Primera edición.

Banco de la República (2021). *Índice de precios al consumidor (IPC)*. Bogotá, Colombia.

Bernal, D. (2021). *Las Escuelas de Líderes Gestores en Soberanía y Seguridad Alimentaria y Nutricional: ¿escenario para la construcción de Ciudadanía Alimentaria?* [Tesis de Maestría, Universidad Nacional de Colombia]. <https://repositorio.unal.edu.co/bitstream/handle/unal/80868/1023947179.2021.pdf?sequence=3&isAllowed=y>

- Bianchi, E. y Szpak, C. (2014). *Seguridad alimentaria y el derecho a la alimentación adecuada*. Argentina: Red LATN - Programa de Cátedras OMC.
- Blanquer, J., y Fajardo Montaña, D. 1991. Capítulo tres. El programa de desarrollo rural integrado - DRI. In *La descentralización en Colombia: Estudios y propuestas*. Institut français d'études andines.
- Caicedo G., A. y Salazar, J. Sarmiento (2021). *Recuadro 3: La dinámica alcista de los precios de los alimentos*. Informe de Política Monetaria. Julio de 2021.
- Calvo O. (2017). *Factores socioeconómicos asociados a la inseguridad alimentaria en hogares de niñas y niños peruanos de 4 y 5 años*. [Tesis de pregrado, Universidad Nacional Mayor de San Marcos]. Facultad de Medicina. Lima – Perú.
- Caparrós, M. (2014). *El Hambre*. México, Planeta.
- CEPAL (2007). *La medición del ingreso para los estudios de pobreza en América Latina: aspectos conceptuales empíricos*. Serie Estudios Estadísticos y prospectiva. División de Estadística y Proyecciones Económicas. Santiago de Chile, diciembre de 2007.
- CEPAL, FAO e ICCA (2014). *Fomento de circuitos cortos como alternativa para la promoción de agricultura familiar*. Boletín CEPA, FAO e IICA.
- CEPAL (2018). *Medición de la pobreza por ingresos: actualización metodológica y resultados*. *Metodologías de la CEPAL*, N° 2 (LC/PUB.2018/22-P), Santiago, 2018.
- CEPAL (2020). *Panorama Social de América Latina*.
- Cervera, P. (2009). Seguridad alimentaria en época de crisis. *Actividad Dietética*. 13, Issue 4, 141-142.
- CDESC. (1999). *Observación general 12. E/C.12/1999/5. El derecho a una alimentación adecuada*. Ginebra, Naciones Unidas.  
[https://tbinternet.ohchr.org/\\_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=E%2fC.12%2f1999%2f5&Lang=es](https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=E%2fC.12%2f1999%2f5&Lang=es).
- Consejo Nacional de Política Económica y Social [CONPES]. (2018) *Estrategia para la implementación de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) en Colombia*. Documento No 3918. Bogotá: CONPES.
- Consejo Distrital de Política Económica y social del Distrito Capital [CONPES]. (2019). *Política pública de Seguridad Alimentaria y Nutricional para Bogotá: Construyendo Ciudadanía Alimentaria 2019-2031*. Documento No 09. Bogotá: CONPES.
- Consejo Nacional de Política Económica y Social [CONPES]. (1990). *Plan Nacional de seguridad alimentaria*. Documento No 2419. Bogotá: CONPES.
- Consejo Nacional de Política Económica y Social [CONPES]. (1996). *Plan Nacional de Alimentación y Nutrición 1996-2005*. Bogotá. Documento No 2847. Bogotá: CONPES.



- Consejo Distrital de Política Económica y social del Distrito Capital [CONPES]. (2004). Modificaciones a los lineamientos para la operación del programa nacional de alimentación para el adulto mayor “Juan Luis Londoño de la Cuesta” y la selección y priorización de sus beneficiarios. Bogotá. Documento No 092. Bogotá: CONPES.
- Consejo Nacional de Política Económica y Social [CONPES]. (2005). Metas y estrategias de Colombia para el logro de los objetivos de desarrollo del milenio - 2015. Documento No 091. Bogotá: CONPES.
- Consejo Nacional de Política Económica y Social [CONPES]. (2005). Plan Nacional de Alimentación y Nutrición 1996-2005. Bogotá. Documento No 086. Bogotá: CONPES.
- Consejo Nacional de Política Económica y Social [CONPES]. (2008). Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (PSAN). Documento No 113. Bogotá: CONPES.
- Corredor, C. (2010), *La política social en clave de derechos*, Bogotá, Universidad Nacional de Colombia, Facultad de Ciencias Económicas.
- Corte Constitucional (2022). *Sentencia T-244*.
- Craviotti, C., Viteri, M. L. y Quinteros, G. (2021). Covid-19 y circuitos cortos de comercialización de alimentos en Argentina: *El papel de los actores sociales*. *European Review of Latin American and Caribbean Studies / Revista Europea de Estudios Latinoamericanos y Del Caribe*, 112, 29–49. <https://www.jstor.org/stable/48658258>
- Cruz Roja Colombiana (2020) *Acciones contra el COVID-19- Edición especial No.7*. [https://www.cruzrojacolombiana.org/wp-content/uploads/2020/06/Informe-COVID-19\\_Edición-07.pdf](https://www.cruzrojacolombiana.org/wp-content/uploads/2020/06/Informe-COVID-19_Edición-07.pdf)
- De Schutter, O. (2014). *A/HRC/25/57. Informe final: el potencial transformador del derecho a la alimentación*. Consejo de Derechos Humanos de Naciones Unidas (CDH). [https://www.derechoalimentacion.org/sites/default/files/pdf-documentos/el\\_potencial\\_transformador\\_del\\_derecho\\_a\\_la\\_alimentacion.pdf](https://www.derechoalimentacion.org/sites/default/files/pdf-documentos/el_potencial_transformador_del_derecho_a_la_alimentacion.pdf)
- Dehollain, P. (1995). Concepto y factores condicionantes de la seguridad alimentaria en hogares. *Agroalimentaria* (1). septiembre 1995.
- Departamento Administrativo Nacional de estadísticas [DANE]. (2018). *Encuesta Nacional de Presupuesto de los Hogares-Ponderaciones según niveles de difusión- 2018*. Bogotá, Colombia.
- Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas [DANE]. (2020). *Caracterización de la población campesina en Colombia*. Encuesta de Cultura Política 2019. Editorial DANE. Bogotá, Colombia.

- Departamento Administrativo Nacional de estadísticas [DANE]. (2021). *Caracterización pobreza monetaria y resultados clases sociales 2020*. Bogotá, Colombia.
- Departamento Administrativo Nacional de estadísticas [DANE]. (2021a). *Encuesta Pulso Social. Anexos Estadísticos - Información décima segunda ronda (junio 2021)*. Bogotá, Colombia.
- Departamento Administrativo Nacional de estadísticas [DANE]. (2022). *Gran Encuesta Integrada de Hogares - Anexos*. Bogotá, Colombia.
- Departamento Administrativo Nacional de estadísticas [DANE]. (2022a). *Cuentas Nacionales Anuales - Anexos*. Bogotá, Colombia.
- Departamento Administrativo Nacional de estadísticas [DANE]. (2022b). *Índice de Precios al Consumidor - Anexos*. Bogotá, Colombia.
- Departamento Administrativo Nacional de estadísticas [DANE]. (2022c). *Mapa de pobreza multidimensional*. Bogotá, Colombia.
- Departamento Administrativo Nacional de estadísticas [DANE]. (2022d). *Pobreza monetaria*. Bogotá, Colombia.
- Departamento Administrativo Nacional de estadísticas [DANE]. (2023). *Boletín Técnico Escala de experiencia de inseguridad alimentaria (FIES) 2022*. Bogotá, Colombia.
- Departamento Nacional de Planeación [DNP]. (2007). *Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010: Estado Comunitario para Todos*.
- Departamento Nacional de Planeación [DNP]. (2014). *Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018- Estrategia Crecimiento Verde*
- Departamento Nacional de Planeación [DNP]. (2015). *Evaluación institucional y de resultados de la política nacional de seguridad alimentaria y nutricional – PSAN – que permita identificar la capacidad institucional de las entidades a cargo de su formulación e implementación, a nivel nacional y territorial, e identificar el cumplimiento de los objetivos y el avance de las metas, de acuerdo a lo establecido en el documento CONPES 113 de 2008- DNP 509 de 2014*.
- Departamento Nacional de Planeación [DNP]. (s.f.) *Objetivos de Desarrollo Sostenible*. Departamento Nacional de Planeación.
- Departamento Nacional de Planeación [DNP]. (1969). *Solicitud del Gobierno de Colombia al Programa Mundial de Alimentos*. Primera etapa del Plan Nacional de Alimentación. Documento DNP 197-UPEC. Bogotá: Departamento Nacional de Planeación.
- Dominguez, D. (2015). La soberanía alimentaria como enfoque crítico y orientación alternativa del sistema agroalimentario global. *Pensamiento Americano*, 8(15), 146-175.  
<http://hdl.handle.net/11336/55264>



- Escobar, A (2007). *La invención del Tercer Mundo Construcción y deconstrucción del desarrollo*. Series Caracas, Venezuela 2007 colonialidad/modernidad/descolonialidad
- Fajardo, L. (s. f.). *Apuntes de la historia de la nutrición en Colombia*. En H. Bourges, J. Bengoa y O'Donnell (Eds.), *Historia de la Nutrición en América Latina*. Recuperado el día 26 de enero de 2009.
- Fajardo-Calderón, C., L.; Jaramillo Lotero, R., A. y Gómez Echeverry, E. (2011). Los ingresos de las familias de los estratos 1 y 2 de la comuna diez del municipio de Armenia y su impacto en el consumo de los alimentos de la canasta básica familiar. *In Criterio Libre*, 9, Issue 14.
- FAO (1996). Plan de Acción de la Cumbre Mundial sobre la Alimentación, en Cumbre Mundial sobre la Alimentación, 13-17 noviembre, FAO, Roma.
- FAO (2007). *Abastecimiento y distribución de alimentos en las ciudades de los países en desarrollo y de los países en transición*. Guía para planificadores.
- FAO (2013). *Seguridad y Soberanía alimentaria: Documento base para discusión*.
- FAO (2022). *Índice de precios de los alimentos de la FAO*.
- FAO (2022a). *Avanza fortalecimiento de capacidades para productores rurales de Bogotá*. Red Agroalimentaria de Bogotá. <https://www.fao.org/colombia/noticias/detail-events/es/c/1623693/>
- FAO (2022b). *Abierta convocatoria para el fortalecimiento de capacidades de actores del sistema alimentario de Bogotá*. <https://www.fao.org/colombia/noticias/detail-events/es/c/1604729/>
- FAO (s.f.). *La Seguridad Alimentaria: información para la toma de decisiones*. Guía práctica. Una introducción a los conceptos básicos de la seguridad alimentaria.
- FAO y AHP (2002). *Anti Hunger Programme: Reducing hunger through agriculture and rural development and wider access to food*. FAO, Rome.
- FAO, FIDA, OMS, PMA y UNICEF (2022). *El estado de la seguridad alimentaria y la nutrición en el mundo 2022*. Adaptación de las políticas alimentarias y agrícolas para hacer las dietas saludables más asequibles. Roma, FAO <https://doi.org/10.4060/cc0639es>
- FIAN (2005). *Soberanía Alimentaria: Hacia la democracia en sistemas alimentarios locales*. Primera edición en inglés 2005.
- FIAN (2021). *Un país que se hunde en el hambre. Cuarto informe sobre la situación del derecho a la alimentación y nutrición adecuadas en Colombia / 2021*- FIAN Colombia.

- Figuroa, D. (2005). Acceso a los alimentos como factor determinante de la seguridad alimentaria y nutricional y sus representaciones en Brasil. *Revista costarricense de salud pública*, 14(27), 77-86. Obtenido de [https://www.scielo.sa.cr/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1409-14292005000200009#8](https://www.scielo.sa.cr/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1409-14292005000200009#8)
- Flores, M. (2019). *La seguridad alimentaria en la agenda del desarrollo. 50 años de enfoques y prioridades diferenciados en Perspectivas para el desarrollo rural latinoamericano, un homenaje a Alexander Schejtman*. Editado por María Ignacia Fernández. – 1a ed. – Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Teseo, 2019, 199-240.
- García Cifuentes, F. (2020). *El papel del enfoque tecnocrático de desarrollo rural en las formas de expresión del hambre en hogares campesinos*. [Tesis de Maestría Universidad Nacional de Colombia]. <https://repositorio.unal.edu.co/handle/unal/79029>
- Gil BE, Melgar-Quiñones H, Álvarez MC y Estrada-Restrepo A. (2017). Diferencias en el gasto alimentario según características socioeconómicas y de seguridad alimentaria y nutricional en hogares de Medellín. *Perspectivas en Nutrición Humana*, 19, 15-25. DOI: 10.17533/udea.penh.v19n1a02
- Gobierno de Colombia y FARC-EP. (2016). *Acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera*.
- Gómez, E. (2010). *Del derecho a la alimentación a la autonomía alimentaria. Dossier para el seminario de sustentabilidad*. Otros Mundos Chiapas, AC. San Cristóbal de las Casas, Chiapas, febrero 2010.
- González-Catalán, M. y Rodríguez-Orozco, A. (2022) Seguridad Alimentaria: pilares y evaluación. *Ibn Sina – Revista electrónica semestral en Ciencias de la Salud*, 13(2). <http://revistas.uaz.edu.mx/index.php/ibnsina>
- Gordillo de Anda, G. (2004). Seguridad alimentaria y agricultura Familiar. *Revista de La CEPAL*, (83), 71–84. <https://doi.org/10.18356/ef57bd16-es>
- Gordillo, G. Y Méndez, O. (2013) *Seguridad y soberanía alimentaria: Documento base para discusión*. Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la agricultura
- Guimond-Ramos, J., Borbón-Morales, C., Mejía-Trejo, J. y Artínez-Navarro, M. (2018). *Comparación del gasto de los hogares en alimentos de baja calidad nutricional*. Centro de Investigación en Alimentación y Desarrollo, A. C. Hermosillo, Sonora, México.
- Hernández Sampieri, R. (2014). *Metodología de la Investigación*. México: Mc Graw Hill.
- Holt-Giménez E, Patel R. y Shattuck A. (2009). *Food rebellions! Crisis and the hunger for justice*. Oakland, CA: Food First Books.
- Instituto Colombiano de Bienestar Familiar [ICBF] (2015). *Encuesta Nacional de Situación Nutricional -ENSIN*. Bogotá, Colombia.

- Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura [IICA] (2009). *La Seguridad Alimentaria para el IICA*.
- Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura [IICA] (2011). *Efectos del aumento de los precios internacionales de los alimentos y las materias primas sobre los ingresos netos agrícolas y la seguridad alimentaria en Colombia*. Editorial WFP.
- Johnston, B. y Mellor, J. (1972). El papel de la agricultura en el desarrollo económico. *Desarrollo Agrícola*. Selección de E. Flores. México, Fondo de Cultura Económica.
- La Vía Campesina (2021). *Un movimiento de movimientos y la voz global de lxs campesinxs que alimentan el mundo*.
- Landa Mariscal, M. y Solari Vicente, A. (2000). Tendencias en la producción agropecuaria latinoamericana. *Economía y Sociedad*, 5(7), 151-168.  
<https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=5900570>
- Ley 1901 de 2018. Por medio de la cual se crean y desarrollan las sociedades comerciales de Beneficio e Interés Colectivo (BIC). 18 de junio de 2018. D.O. No. 46341.
- López C. (2015). *Evaluación de la política pública de seguridad alimentaria y nutricional de Bogotá en el período 2004-2014, desde una perspectiva de garantía plena del derecho a la alimentación*. [Tesis de Maestría, Pontificia Universidad Javeriana] Facultad de ciencias políticas y relaciones internacionales. Bogotá.
- Machado, A. (1998). *La cuestión agraria en Colombia a fines del milenio*. El Áncora Editores, Santafé de Bogotá.
- Machado, A. (2003). *Ensayos de seguridad alimentaria*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- Machado, Absalón. 1998. La cuestión agraria en Colombia a fines del milenio, El Áncora Editores, Santafé de Bogotá.
- Martínez S., L. (2016). Seguridad alimentaria, autosuficiencia y disponibilidad del amaranto en México. *Problemas del desarrollo*, 47(186), 107-132.  
[http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0301-70362016000300107&lng=es&tlng=es](http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0301-70362016000300107&lng=es&tlng=es).
- McMichael, F. (2015) Regímenes alimentarios y cuestiones agrarias. *Perspectivas agroecológicas*. Estudios críticos agrarios.
- Medina Rey, J. M., Ortega Carpio, M. L., y Martínez Cousinou, G.(2021). ¿Seguridad alimentaria, soberanía alimentaria o derecho a la alimentación? Estado de la cuestión. *Cuadernos De Desarrollo Rural*, 18. <https://doi.org/10.11144/Javeriana.cdr18.sasa>

- Morales González y Col. (2010). *Hambre y vulneración del derecho a la Alimentación en Colombia. Segundo informe sobre la alimentación del Derecho a la Alimentación en Colombia. Segundo Informe Sobre La Situación Del Derecho a Alimentación En Colombia*. Bogotá.
- Moris, M. (2010). *Identificación de los determinantes sociales de la alimentación en un grupo de familias pertenecientes a los estratos 1, 2 y 3 de la localidad de Fontibón*. [Tesis de pregrado, Pontificia Universidad Javeriana].
- Müller, P. (2000). *Les Politiques Publiques* (Primera ed.). (J. F. Jolly y C. Salazar Vargas, Trads.) Bogotá, Colombia: Universidad Externado de Colombia.
- Muller, P. (2006). *Las Políticas Públicas* [Segunda edición]. J.-F. Jolly y C. Salazar, Trads.]. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- Müller, P. (2009). *Referencial*. En L. Boussaguet, S. Jacquot, P. Ravinet, J. I. Cuervo R., J. F. Jolly, y D. Soto Uribe (Edits.), *Diccionario de Políticas Públicas* (A. C. González, J. OBSSAN-UN (2018). *Convenio 348 de 2017 -Aunar esfuerzos técnicos, administrativos y financieros para la reformulación de la política pública de Seguridad Alimentaria y Nutricional para Bogotá 2018 – 2031: Documento de análisis de gestión y procesos de la Política Pública Distrital de Seguridad Alimentaria y Nutricional 2007-2015*.
- Ortiz, M. del R., Alvarez-Dardet, C., Ruiz, M. T. y Gascón, E. (2003). Identificación de barreras a las políticas de nutrición y alimentación en Colombia: estudio por el método Delfos. *Revista Panamericana de Salud Pública*, 14 (3), 186-192.
- OSAN (2014). *Situación alimentaria y nutricional en Colombia bajo el enfoque de determinantes sociales: Boletín No. 001/2014*.
- Pachón, J. P., Medina-Moreno, M. y Pachón-Ariza, F. A. (2018). El hambre: abordaje desde la seguridad alimentaria hasta el derecho a la alimentación. *Gestión y Ambiente*, 21(2), 291–304. <https://doi.org/10.15446/ga.v21n2.75815>
- Pérez, E. (2001). *Hacia una nueva visión de los rural*. CLACO ¿Una nueva ruralidad en América Latina? Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales.
- Quispe A. (2018). Jerarquización de los determinantes del acceso económico a bienes alimentarios en Bolivia. *Perspectivas*, 21 (41),73-92. Universidad Católica Boliviana “San Pablo”, Unidad Académica Regional.
- RADDAR CKG (2020). *¿Cómo le fue a los alimentos en el gasto de los hogares en enero del 2022?. Bogotá, Colombia*.
- Ramírez, J., Acosta, O., Niño, J., (2019). *Vínculos rurales-urbanos y tejidos territoriales para el desarrollo inclusivo en Colombia Marco Analítico y Conceptual*. Comisión Económica para América Latina y el Caribe, CEPAL. Bogotá.

- República de Colombia. (1991). *Constitución Política de 1991*. Bogotá: Colombia.
- Resolución Conjunta 213 de 2022. Por la cual se adopta el Plan Nacional Rural del Sistema para la Garantía Progresiva del Derecho a la Alimentación formulado en cumplimiento de lo establecido en los Puntos 1 y 1.3.4 del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera. 15 de julio de 2022. D.O. No. 52096.
- Restrepo-Yepes, O. C. (2014). La protección del derecho alimentario en Colombia: descripción y análisis de las políticas públicas sobre alimentación y nutrición desde 1967 a 2008. *Opinión Jurídica*, 10(20).
- Roa-Clavijo, F. (2022). *Los debates sobre la alimentación en la Reforma Rural Integral: Tensiones, consensos e implementaciones*. En R. Londoño y M. Velásquez (Eds.), *La Reforma Rural Integral en Colombia: Debates, acuerdos y transfondo histórico* (195 - 217). Editorial. Uniandes.
- Rodríguez-Quirós, R. (2017). Seguridad Alimentaria: Evolución conceptual y relación con el cambio climático Food Security: Conceptual Evolution and Relationship with Climate Change. *Revista Universidad en Diálogo*, 7(2), 97-105. DOI: <http://dx.doi.org/10.15359/udre.7-2.5>
- Roth, D. (2017). *Políticas públicas: formulación, implementación y evaluación*. Bogotá, Ediciones Aurora, Edición 12.
- Rueda Pimiento, O. E. (2018). Peligro en el plato: rumores y leyendas urbanas del tema alimentario en Internet. *Revista Colombiana de Sociología*, 41(2), 123–145. <https://doi.org/10.15446/rcs.v41n2.70061>
- Schejtman, A. (1994). *Economía Política de los Sistemas Alimentarios en América Latina*. Santiago, FAO/RLAC.
- Scholz-Hoss, V. (2014). *La soberanía alimentaria como derecho colectivo a la alimentación*. 1-50.
- SDG (2023). *Ingreso Mínimo Garantizado*. Disponible en: <https://www.gobiernobogota.gov.co/contenidos/ingreso-minimo-garantizado>
- Silvestre, M., J. (1998). *Diccionario de Economía*. Ediciones Océano. S.A. 1998. Pág. 80
- T D. Beuchelt y D. Virchow (2012). *Food sovereignty or the human right to adequate food: which concept serves better as international development policy for global hunger and poverty reduction?* *Agric Hum Values* (2012) 29:259–273 DOI 10.1007/s10460-012-9355-0
- The Conversation (2020). *Crisis de COVID-19: soberanía alimentaria para evitar el desabastecimiento*. <https://theconversation.com/crisis-de-covid-19-soberania-alimentaria-para-evitar-el-desabastecimiento-136266>.

- Torres F. y Rojas A. (2018). Obesidad y salud pública en México: transformación del patrón hegemónico de oferta y demanda de alimentos. *Problemas del Desarrollo*, 49(193), 145-169. doi:org/10.22201/iiec.20078951e.2018.193.63185
- Unidad Ejecutiva de Servicios Públicos (UAESP). (2005). *Nutrir a precio justo. Soporte técnico del Plan Maestro de Abastecimiento y Seguridad Alimentaria de Bogotá*. Bogotá.
- Veeduría Distrital. (2018). *Ciudad Bolívar: Ficha Local*.  
<https://www.veedurriadistrital.gov.co/sites/default/files/files/NotasLocales/Ficha%20Localidad%20Ciudad%20Bolivar.pdf>
- WFP (2012). *Monitoreo de la Seguridad Alimentaria: Hoja de Orientación 2 Compendio de indicadores para el monitoreo de la seguridad alimentaria*. Luchando contra el hambre en el mundo. Septiembre 2012.
- WFP (2021). *Colombia- VAM Bulletin #1: October 2021*. October, 1–4.
- WFP. (2021a). *Consolidated Approach for Reporting Indicators of Food Security (CARI) Guidelines*. <https://docs.wfp.org/api/documents/WFP-0000134704/download/>
- World Bank (1986). *Poverty and Hunger: Issues and Options for Food Security in Developing Countries*. Washington DC.
- World Vision (2022). *Seguridad alimentaria para 20.000 personas en Bogotá*.