



# Hacia una Política Pública de Seguridad Alimentaria y Nutricional para Bogotá





## Presentación

---

Por su carácter de sistemas indispensables para el sustento de la vida, el agua y los alimentos han sido elevados a la calidad de derechos esenciales humanos. En coherencia con lo anterior, Bogotá, y el país después, han formulado una Política Pública de Seguridad Alimentaria y Nutricional –PPSAN-, que tiene vigencia de 2007 a 2015 por lo que es necesario contar para 2016 con una nueva norma distrital al respecto. Para tal fin, se debe construir un Documento Técnico de Soporte (DTS) que sustente la nueva política acorde con la nueva realidad económica, nutricional y alimentaria de los hogares bogotanos y que además recoja los aprendizajes de las distintas instituciones en los ocho años de implementación de la política actual.

Para ello, la Secretaría Distrital de Desarrollo Económico avanzó en la elaboración de este documento de trabajo denominado “Hacia una Política Pública de Seguridad Alimentaria y Nutricional para Bogotá” que incluye el diagnóstico actualizado sobre disponibilidad, acceso, consumo y utilización biológica de los alimentos así como avanza algunos aspectos evaluativos sobre los aprendizajes que desde la Secretaría se han obtenido en la ejecución de la política. Dicho documento se ha socializado con los diferentes sectores que componen la Unidad Técnica de Apoyo de la Comisión Intersectorial de Seguridad Alimentaria y Nutricional, que ya ha realizado por su propia iniciativa una evaluación de pertinencia y coherencia de la Política. La UTA ha instado a las entidades integrantes de esta comisión y otras con incidencia directa en la PPSAN a hacer sus aportes a la elaboración del Documento Técnico de Soporte y una propuesta de articulación de dicha Política.

Este documento consta de tres partes que avanzan hacia la confección del Documento Técnico de Soporte (DTS) para la nueva formulación de la Política Pública Distrital de Seguridad Alimentaria y Nutricional.

La primera parte hace una referencia histórica a algunos aspectos básicos de la configuración del sistema agroalimentario de Bogotá y la Región Central durante los siglos XX y XXI, y su relación con el contexto histórico nacional e internacional; igualmente en esta parte se avanza en la propuesta de construcción de un marco de referencia y en la precisión respecto a algunos conceptos.

La segunda parte presenta un diagnóstico estadístico distrital actualizado sobre el acceso, la disponibilidad, el consumo y la utilización de alimentos, incluyendo elementos como el abastecimiento, los precios, los actores del sistema, cifras sobre pobreza monetaria y diversos elementos ligados a la nutrición reflejados en indicadores de nutrición, desnutrición y malnutrición, entre otros.

La tercera parte avanza en elementos sobre la intervención institucional en Seguridad Alimentaria y Nutricional realizada por las cinco últimas administraciones de Bogotá. Como punto de partida se proponen unas familias o tipos de intervención que son modos diferentes de acción tales como apoyo alimentario a población vulnerable o a la producción o comercialización de alimentos. Igualmente se proponen familias de criterios de evaluación que se refieren a la relevancia, la eficacia, la eficiencia, la permanencia en el tiempo y la coherencia. Se exponen los resultados del análisis de los convenios, sus montos y resultados y se señalan consideraciones sobre los indicadores que permiten su

evaluación, resaltando indicadores claves para el Distrito Capital. Así mismo se muestra el avance en el proceso evaluativo sobre la intervención realizada en la Secretaría de Desarrollo Económico especialmente en el contexto del Plan Maestro de Abastecimiento y Seguridad Alimentaria y Nutricional de Bogotá.

De las intervenciones de la Secretaría Distrital de Desarrollo Económico analizadas se recogen lecciones aprendidas, incluyendo aciertos y errores, que aportan algunas recomendaciones para la definición de objetivos, estrategias, metas e indicadores que aportan conocimientos que deben tenerse en cuenta en la elaboración de la política. Desde los textos y la acción de la Política de Seguridad Alimentaria y Nutricional vigente y del Plan Maestro de Abastecimiento Alimentario, con los elementos históricos y conceptuales, sumados los datos del diagnóstico y los elementos evaluativos y sus recomendaciones, se adelanta, en algunos casos con pleno sustento, en otros como hipótesis que deben validarse, argumentos y rutas relevantes para la discusión acerca de una Nueva Política Pública Distrital de Seguridad Alimentaria y Nutricional de Bogotá.

Hay que tener en cuenta que realmente el grueso de la inversión distrital en seguridad alimentaria y nutricional está dedicado a hacer efectivo el derecho a la alimentación garantizando el acceso físico a los alimentos por parte de la población vulnerable en el marco de los proyectos de inversión de las Secretarías de Integración Social (SDIS), Secretaría de Educación Distrital (SED) y Secretaría Distrital de Salud (SDS). De ese accionar se derivan muchas de las principales lecciones aprendidas representadas en errores que no deben repetirse, acciones y estrategias que deben modificarse y un conjunto de éxitos que deben replicarse.

Las secretarías con más fuerte inversión en aspectos de Seguridad Alimentaria y Nutricional como SDIS, SED y SDS tienen mucho que aportar a la definición de obligaciones y tareas del Distrito en la promoción, facilitación o satisfacción del derecho a la alimentación, la definición de los objetivos de la política, la definición de las estrategias y las líneas de trabajo y hacia el arreglo institucional en la definición de una nueva Política Pública Distrital de Seguridad Alimentaria y Nutricional. Para esas evaluaciones, además de algunos indicadores básicos, se ofrecen propuestas de tipologías de familias de intervención, familias de evaluación y sugerencias metodológicas para la evaluación de la intervención de otras instituciones distritales. Además de la evaluación de coherencia y pertinencia de la política realizada por la Unidad Técnica de Apoyo–UTA, están en marcha procesos evaluativos en las Secretarías de Integración Social y Educación que ampliarán el aporte que este documento de trabajo hace como recomendaciones para la nueva política.

Todo el ejercicio que este documento desarrolla, se inscribe dentro de un contexto y marco institucional de derechos esenciales al aire que respiramos, el agua que bebemos y los alimentos que comemos. En la Constitución de Colombia se afirma que la producción de alimentos gozará de una protección especial por parte del Estado y, por lo tanto, considera la alimentación y el agua potable como derechos sociales y económicos de todos los ciudadanos. Estos derechos se relacionan de manera directa con los derechos políticos, teniendo en cuenta el contexto de la soberanía y la seguridad alimentaria<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> De acuerdo con el artículo 93 de la Constitución, los tratados y convenios internacionales ratificados por Colombia integran el bloque de constitucionalidad de los derechos humanos, incluido el derecho a la alimentación y el derecho correlativo al agua.

Hasta su estado actual, el presente texto ha sido producido en la SDDE, bajo las directrices del Director de Estudios Socioeconómicos y Regulatorios Manuel Riaño Sacipa. Con un equipo coordinado por Juan Sebastián Martínez y conformado por Mónica Suárez, David Hernández, Deison Luis Dimas, Henry Rincón, Andrés Gómez y Berna Bustamante. También han sido parte del proceso Alberto Anaya, Marta Restrepo, Diana Marcela Silva y Carolina Enciso de la Dirección de Economía Rural y Abastecimiento Alimentario. La versión actual del texto estuvo a cargo de Juan Gaviria.

## Primera Parte. Aspectos históricos, marco de referencia y conceptos

---

Las actuales prácticas de alimentación de los habitantes de Bogotá están afectadas por situaciones que se remontan a la alimentación precolombina, a los cambios que se dieron en la Colonia y la República, a las grandes transformaciones producidas en el país y el mundo en el siglo XX y a las nuevas tendencias en marcha o que se perfilan en lo que va corrido del siglo XXI. Hacer referencia a los elementos mínimos de la historia del sistema agroalimentario tiene sentido cuando se trata de bienes vitales que no pueden tener el mismo enfoque político y económico que se le da a cualquier otro bien mercantil. Realizar una referencia del tema agroalimentario dentro de un contexto histórico, poner en evidencia y valorar el proceso de relación de los humanos con la alimentación, fortalece la búsqueda de gobernanza de una política agroalimentaria. Ese conocimiento puede actuar en contra de la inmediatez aportando a la calidad en la participación de los ciudadanos, tanto en el ejercicio de su derecho al agua y a la alimentación, como en el diseño, aplicación y gobernanza de una Política Pública de Seguridad Alimentaria y Nutricional.

En este trabajo se muestran numerosos análisis sincrónicos de cortes temporales (como por ejemplo sobre el consumo de alimentos en Bogotá en 2007 con datos de la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos). La referencia diacrónica que se presenta en esta primera parte sobre la evolución del sistema agroalimentario a través del tiempo no contradice esos cortes temporales sino que los realza ubicándolos en una perspectiva cambiante muy importante a la hora de considerar el futuro de la seguridad alimentaria de la ciudad. Y es ese precisamente el cometido de una política pública: dar señales, generar marcos de gobierno de la ciudad, crear o consolidar institucionalidad y orientar la producción de fenómenos socioeconómicos en un período del tiempo futuro. A diferencia de los niños campesinos que ordeñan la vaca, recogen los huevos que ponen las gallinas, cosechan las frutas de los árboles y ayudan en las labores del campo, la visión predominante de los niños de las ciudades es que los alimentos salen de las tiendas, los supermercados y las neveras. La comprensión de los adultos tampoco está exenta de mitos tales como que los sistemas de producción de los alimentos siempre cambian hacia la mejoría, o que los indígenas que había en América antes de la llegada de los españoles se alimentaban casi exclusivamente de carbohidratos. Lo anterior es desmentido por los estudios realizados en esqueletos de humanos cazadores de mamuts y caballos gigantes que muestran ingestiones de carne tales que los europeos solo vinieron a alcanzar unos diez mil años después, en el siglo XIX.<sup>2</sup>

La agricultura y la ganadería son un invento humano que está en la base del surgimiento de las civilizaciones y la tecnología y sin la domesticación de plantas y animales no hubieran sido posibles las ciudades, el comercio y la industria. El carácter estratégico y

---

<sup>2</sup> Para América esta secuencia de pérdida de ingestión proteica fue investigada para varios miles de años en el valle de México y está expuesta por Marvin Harris en su libro *Caníbales y Reyes*. Investigaciones sobre nutrición realizadas sobre análisis de los sarros (fitolitos) presentes en los dientes de esqueletos precolombinos, se vienen haciendo en la Universidad Pedagógica y Tecnológica de Tunja para el altiplano cundiboyacense.

---

vital del derecho al agua y los alimentos señala que no es un camino prudente y democrático confiar la garantía de su ejercicio exclusivamente a las leyes del mercado y por eso es pertinente la formulación de políticas públicas que amplíen la garantía del derecho al acceso que tienen todos los ciudadanos a estos bienes. La domesticación de plantas y animales se realizó a partir de las especies silvestres que existían en los diferentes puntos de la Tierra donde surgieron la agricultura y la ganadería.

En América se señalan cuatro principales centros de origen de sus alimentos nativos: en el altiplano en donde se encuentra actualmente Perú y Bolivia, nacieron los cultivos de la papa, el pimentón, el maní, el frijol payar, la quinoa, el algodón, y se domesticaron el cuy, la llama y la alpaca. En la Amazonía fueron domesticados la piña y el ñame. En Centroamérica, se domesticaron el maíz, los frijoles, el cacao, el tomate, el aguacate y la batata. En el sur de Norteamérica y México el girasol, el frijol y el pavo. Por su parte, Colombia ha sido considerada como un importante centro de difusión del maíz, el cacao y el aguacate, entre otros. Otros productos fueron domesticados en Europa, como buena parte de las hortalizas; en Medio Oriente el trigo y el ganado bovino; en Asia el arroz, el plátano, la naranja, el ganado cebuino. Prácticamente todos los productos alimenticios han traspasado sus fronteras originarias. Hoy el mayor volumen de los alimentos de los bogotanos descansa sobre seis productos (papa, arroz, pan, huevos, pollo y res), uno solo de ellos de origen americano, la papa, si bien en la producción de huevo y pollo es muy clave el aporte de otro producto americano: el maíz.

Contrario a la creencia común, la alimentación de los muiscas era bastante equilibrada con 60% de alimentos de origen vegetal y 40% de productos cárnicos, entre ellos el venado, tan abundante como el ganado en España.<sup>3</sup> Además se disponía del curí, el borugo, el armadillo como también de varias clases de peces, aves e insectos. Entre los vegetales indígenas se destacan el maíz, la papa, el frijol, los cubios, las habias, las chuguas, la ahuyama, la achira, la arracacha, el sagú, la mafafa, el lulo, el tomate de árbol, la curuba, la uchuva y la mora silvestre. Las comunidades del altiplano se beneficiaban de la microverticalidad mediante la cual, desde el piso frío del altiplano, iban a los páramos más fríos y a las tierras templadas y cálidas, lo que les daba acceso a la yuca y a frutos como la guayaba, la guanábana, la papaya, el zapote, el aguacate y el chontaduro. Dichos intercambios se facilitaban con la realización de ferias y mercados regionales donde se intercambiaban sal y productos de las tierras cálidas, de climas medios, del altiplano y de los páramos<sup>4</sup>.

Con la Conquista, los indígenas, además de alimentar a su población, debieron sostener a una población española inactiva y además generar unos excedentes para pagar tributos lo que restringió las posibilidades alimentarias de la población desmejorando así su balance entre ingestión de calorías y proteínas. Durante la Conquista y la Colonia, los mercados y ferias indígenas fueron desarticulados y fue abandonada la agricultura anfibia de los camellones a las orillas del río Bogotá, sistema adecuado a los ciclos de inundación. El cambio dio paso a la ganadería y a la agricultura de secano dependientes del régimen de lluvias; así mismo, se introdujo la minería y el pastoreo extensivo en las haciendas coloniales. Los bosques fueron progresivamente talados para la provisión de madera y leña en los asentamientos humanos y para el pasto y alimento de las vacas, caballos,

<sup>3</sup>Martínez Martín, Abel Fernando; Manrique Corredor, Edwar Javier. Alimentación prehispánica y transformaciones tras la conquista europea del altiplano cundiboyacense, Colombia Revista Virtual Universidad Católica del Norte, núm. 41, febrero-abril, 2014, pp. 96-111

<sup>4</sup> Sobre microverticalidad y otros aspectos véase CARL HENRIK LANGEBAEK RUEDA, "Dieta y desarrollos prehispánicos en Colombia". En: Colombia Credencial Historia /ISSN: 0121-3296 ed: Credencial Historia v.60 fasc.1 p.4 - 7, 1994 **Palabras:** NUTRICION, DIETA, cacicazgos,

ovejas y cerdos traídos por los conquistadores, desplazando a la fauna nativa. Los alimentos que los españoles traían en sus barcos incluían bizcochos, carnes secas, saladas y aliñadas, vino y ron, vinagre; en los barcos también viajaban vacas que, además de pie de crías para las colonias, permitían el consumo de leche, queso y eventualmente carne. En sus sucesivos viajes, los españoles trajeron el trigo, la cebada, el arroz, algún tipo de frijoles, la arveja, la lenteja, el garbanzo; también hortalizas como el repollo, la cebolla, el ajo, la zanahoria, la remolacha y la acelga; condimentos como el cilantro, el perejil, el eneldo, el hinojo y el anís. Con respecto a las frutas, introdujeron los cítricos, las manzanas, las peras, las ciruelas, los duraznos y los dátiles. Posteriormente los españoles introdujeron no solo los cultivos que se daban en la península ibérica sino aquellos que se producían en otras partes del mundo y que ya habían ensayado en las Islas Canarias, tales como los plátanos y la caña de azúcar.<sup>5</sup>

El desplazamiento del sistema agroalimentario indígena se puede observar a través de alimentos hoy típicamente cundiboyacenses como el cuchuco con espinazo de cerdo, así como la fritanga y la cerveza de cebada que son confeccionados totalmente con productos importados en la Colonia. Igualmente la ruana de lana, símbolo del altiplano, fue el reemplazo de la manta de algodón indígena por el tejido de la lana de las ovejas introducida.<sup>6</sup> Con excepción quizá de la chicha, las comidas y bebidas cundiboyacenses de la época republicana, o son hechas completamente con productos introducidos en la Colonia, o son una mezcla de las culturas y dietas indígenas prehispánicas y peninsulares.

En las últimas décadas, el desplazamiento forzado y la búsqueda de educación y oportunidades, ha llevado a familias de afrodescendientes a migrar a las ciudades, entre ellas Bogotá, a la cual aportan formas nuevas de cultura, música y pensamiento. Con ellos han traído sus aficiones culinarias y se puede decir que no hay localidad de Bogotá que no se haya beneficiado de su oferta de pescado frito o en sancocho, mariscos, frutas y su exclusivo borojó, con su excepcional contenido de hierro. Los afrodescendientes, que fueron esclavizados en África y traídos encadenados principalmente a Cartagena, en trescientos años han construido en Colombia sistemas productivos propios, poliactivos y poliespecíficos, que incluyen la agricultura, la recolección, la caza, la pesca, la actividad maderera, la minería, la artesanía, la navegación, el comercio.

Hoy en el Pacífico tienen sistemas de huertos familiares muy biodiversos<sup>7</sup>; estos sistemas agrosilvopastoriles se asientan frecuentemente a las orillas de los ríos y del mar, lo que permite la pesca y tienen detrás un bosque que permite la cacería y donde hay árboles y palmas de maderas preciosas que brindan frutos o permiten la extracción de aceites comestibles. La ley 70 de 1993 reconoció a las comunidades sus territorios colectivos y a los consejos comunitarios como la máxima autoridad en sus territorios. En Bogotá hay cerca de cien mil afrodescendientes principalmente en las localidades de Bosa, Ciudad Bolívar, Usme, Rafael Uribe Uribe, Suba. Bogotá fue la primera ciudad colombiana en adoptar un Plan Integral de Acciones Afirmativas, que incluyen la adopción de la Cátedra de Estudios Afrocolombianos y la Resolución 289 de 2009 que les otorga un puntaje

---

<sup>5</sup> Ver Patiño, Víctor Manuel. *Plantas cultivadas y animales domésticos en la América Equinoccial*. Imprenta Departamental, Cali 1969.

<sup>6</sup> Ver Martínez Martín, Abel Fernando; Manrique Corredor, Edwar Javier. *Obra citada* pp. 170.

<sup>7</sup> Sembrados con especies alimenticias como el plátano, el banano, el popocho, el cacao, el arroz, el maíz, la caña, el bacao, la guama, el borojó, el marañón, el árbol del pan, el coco, el caimito, la guanábana, el chontaduro, el limón, la mandarina, la naranja, la guayaba, el mango, la piña, la papaya, el zapote, la chirimoya, el aguacate, el achote, la bija, el totumo, el lulo, el pacó, el almirajó, la papa china; y con especies animales como cerdos, gallinas, patos, vacunos, acuacultura.

adicional para el acceso al Subsidio Distrital de Vivienda, el aseguramiento en el Régimen Subsidiado de Salud y el mejoramiento de los restaurantes de comida afro.

Así como la Colonia estuvo marcada por el ingreso de nuevos alimentos y por un desbalance de las proteínas, vitaminas y minerales a favor de los carbohidratos, en el siglo XX la industrialización y la globalización trajeron nuevas prácticas y se introdujeron nuevos productos a la dieta general que llevan a que en el siglo XXI la ingesta calórica de la población bogotana dependa básicamente de tres cereales: el arroz, el trigo y el maíz y tres alimentos feculentos: la papa, el plátano y la yuca. En el siglo XX irrumpen en Colombia formas internacionalizadas, industrializadas y estandarizadas de comer como las denominadas comidas rápidas, los enlatados, las bebidas endulzadas y gasificadas. Además de muchas otras características, estas nuevas prácticas tienden a ser hipercalóricas y favorecen la ausencia de vitaminas y minerales proporcionadas por verduras y frutas.

El siglo XX vivió la industrialización de alimentos, especialmente de cereales; se instalan molinos, fábricas de galletas, de chocolates, de aceites y grasas vegetales, de pastas alimenticias. Durante la segunda mitad del siglo XX se produjo una fase muy importante en la transformación del consumo de alimentos en Colombia que acompaña el proceso de migración a la ciudad desde el campo y la urbanización. La migración interna hacia las ciudades se disparó, toda vez que la industria florecía y se concentraban allí las oportunidades educativas y laborales. Paralelamente a la industrialización, con el crecimiento de Bogotá, se amplió un activador del tejido social: las pequeñas tiendas en los barrios con su importante rol en la supervivencia de los habitantes. En 1958 se prohíben las importaciones de artículos suntuarios lo que motivó el surgimiento de empresas caseras para sustituir la oferta extranjera, dando origen a factorías industriales como Fruco, Ramo, La Rosa.

Hasta la mitad del siglo XX en Colombia predominaban formas ancestrales de conservación de alimentos algunas de ellas milenarias; es el caso de la fermentación y destilación en bebidas; el secado, salado y ahumado en carnes y pescado; el condimento y secado de cecinas, los vegetales deshidratados naturalmente o conservados en vinagre; la elaboración de panelas, chuculas y harinas. En este período, se desarrollaron formas modernas de conservación de alimentos, entre ellas la refrigeración. En la primera mitad del siglo XX se habían fabricado refrigeradores para el comercio y la industria; a partir de 1956 se fabricaron refrigeradores domésticos que generaron cambios importantes en el manejo de la alimentación en el hogar. Además de la refrigeración en hogares, almacenes y vehículos, otros procesos como el enlatado, la deshidratación, la liofilización, la hidrefrigeración y el empaque al vacío generaron importantes cambios en el manejo agroalimentario del país.

Igualmente se empezaron a aplicar elementos químicos que combaten la oxidación, fermentación y presencia de hongos en los alimentos. Por otra parte, siguiendo el modelo norteamericano, la lactancia materna se empieza a considerar atrasada y se ofrece la leche de vaca en polvo para ser administrada por medio del biberón. En esos cambios influyen también aspectos como la transformación de los roles de la mujer y su incorporación a la fuerza laboral, el incremento de las distancias a los lugares de trabajo y las nuevas formas de conservación y preparación de alimentos.

En la segunda mitad del siglo XX se crea la TV colombiana y los medios de comunicación y la publicidad empezaron a vender el modelo de vida norteamericano abriendo un nuevo



capítulo en el manejo alimentario que introduce los asaderos de pollo, las pizzerías, los perros calientes, las hamburguesas. Los alimentos con aditivos químicos en forma de azúcares, conservantes, colorantes, espesantes, disparan en Colombia, como en el resto del mundo, dos graves enfermedades alimentarias además de la malnutrición: la diabetes y el cáncer.

## **Hacia un marco conceptual**

El siglo XX colocó a la alimentación colombiana y bogotana en relación con nuevas prácticas de producción, comercialización, consumo y aprovechamiento de los alimentos, pautas que se acentúan y modifican en el siglo XXI lo que genera un reto grande para una Política Pública de Seguridad Alimentaria y Nutricional. Dicha política implica hacer un seguimiento al comportamiento de la producción y el comercio internacional y nacional de alimentos.

Bogotá debe considerar que su región central, su producción de alimentos, así como la seguridad alimentaria de sus pobladores se deben valorar, proteger y fomentar como garantía de seguridad alimentaria y nutricional de la ciudad y la región central y posibilidad del ejercicio de la soberanía alimentaria. Igualmente es importante que la administración de la ciudad genere señales y programas que ayuden a la población a tomar decisiones en medio de una oferta masiva en la cual hay tanto elementos que potencian cómo afectan la Seguridad Alimentaria de los bogotanos.

## **Seguridad Alimentaria.**

La Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948 reconoció el derecho a la alimentación, expresando que: "Toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar y especialmente la alimentación". Para la concepción neoliberal la seguridad alimentaria está ligada exclusivamente a la disponibilidad de alimentos y a la disponibilidad de dinero para adquirirlos. La FAO, por su parte, amplía ese concepto estrecho diciendo que "significa que se dispone de alimentos en todo momento, que todas las personas tienen medios para acceder a ellos, que estos alimentos son adecuados desde el punto de vista nutricional en términos de cantidad calidad y variedad y aceptables dentro de la cultura correspondiente". Según el Banco Mundial, se trata de "el acceso de todas las personas en todo momento a alimentos suficientes para llevar una vida activa y saludable"<sup>8</sup>.

Por otra parte, en diversos foros de movimientos sociales se ha definido "la seguridad alimentaria como el derecho a alimentarse teniendo en cuenta aspectos sociales, económicos, ambientales y culturales. Acceso, disponibilidad, autosuficiencia, posibilidad de compra, calidad y cantidad de alimentos posibilitan la autodeterminación y soberanía política de los pueblos"<sup>9</sup>. En la Cumbre Mundial sobre la Alimentación, realizada en 1996, se afirmó: "La seguridad alimentaria existe cuando todas las personas tienen, en todo momento, acceso físico, social y económico a alimentos suficientes, inocuos y nutritivos que satisfacen sus necesidades energéticas diarias y preferencias alimentarias para llevar una vida activa y sana"<sup>10</sup>.

---

<sup>8</sup> En George, Susan. El informe Lugano. Barcelona 2002. Pág. 143

<sup>9</sup> En Galeano, Alejandro ECOFONDO. Boletín No 23 Pág. 35.

<sup>10</sup> <http://www.fao.org/docrep/003/w3613s/w3613s00.HTM> Declaración de Roma sobre la Seguridad Alimentaria Mundial

El concepto de seguridad alimentaria aparece en las normas distritales en el Acuerdo 86 de 2003 que crea el Sistema Distrital de Nutrición de Bogotá, “para posibilitar el bienestar nutricional y la seguridad alimentaria de la población del Distrito Capital”. En el decreto 508 de 2007 de la Política Pública de Seguridad Alimentaria y Nutricional para Bogotá dicho concepto figura 64 veces. En el texto del Plan de Desarrollo, *Bogotá Sin Indiferencia*, el concepto de Seguridad alimentaria aparece conectado con el acuerdo político y técnico internacional que coloca lo alimentario en un contexto de múltiples determinantes. Este concepto figura también en los Planes de Desarrollo *Bogotá Positiva* y *Bogotá Humana*.

### **Disponibilidad**

Consiste en garantizar una suficiente, oportuna y estable cantidad de alimentos inocuos y nutritivos para la población. Para la FAO, la disponibilidad hace parte de la economía alimentaria que incluye la producción nacional, la capacidad de importación, los inventarios de alimentos disponibles y la ayuda alimentaria. La actual Política de Seguridad Alimentaria y Nutricional del distrito, incluye en la disponibilidad a la economía campesina y el fortalecimiento de la producción regional de alimentos, la promoción de la integración regional, la consolidación del abastecimiento en las localidades del Distrito Capital y la provisión de alimentos nutritivos seguros e inocuos.

### **Acceso**

Para la FAO, el acceso a los alimentos se da en un contexto microeconómico en el que hay o no oportunidades económicas y sociales, presencia de bienes y servicios públicos y un marco de libertades políticas y garantía de transparencia. La actual política de seguridad alimentaria y nutricional del distrito, incluye como líneas del componente acceso, el abastecimiento a precio justo, la extensión de los servicios públicos domiciliarios de acueducto y alcantarillado en la ciudad, la adopción de tecnología y prácticas para garantizar agua potable en la ruralidad del distrito, el apoyo alimentario a poblaciones en condición de vulnerabilidad alimentaria y nutricional, la promoción de alternativas de generación de trabajo e ingresos que mejoren la capacidad adquisitiva de las familias urbanas y rurales de bajos ingresos, la promoción de procesos productivos, el autoconsumo de alimentos de calidad e inocuidad a nivel urbano y rural y la promoción de prácticas de agricultura urbana.

### **Consumo**

Se refiere a lo que efectivamente consumen los miembros de cada hogar, sea proveniente de su autoproducción, intercambio, ayudas o adquisición en los mercados, así como a su preparación y su distribución intrafamiliar. Incide la capacidad de compra de los hogares, el miembro del hogar que realiza la compra, los hábitos y la cultura y su afectación por la publicidad. La Política Pública Distrital SAN vigente incluye las prácticas de alimentación y modos de vida saludables en el marco de la diversidad cultural, la defensa de la lactancia materna, de los derechos del consumidor y el patrimonio cultural inmaterial.

### **Aprovechamiento**

El aprovechamiento biológico de los alimentos consumidos depende de las condiciones de salud del individuo, en particular de la prevalencia de enfermedades infecciosas, así como también de aspectos de saneamiento del medio, como el acceso a agua potable y de las condiciones del lugar y la forma de preparación, consumo y almacenaje de los

alimentos. La nutrición es una realidad que se materializa individualmente y que se relaciona también con la distribución de alimentos al interior del hogar, tasas metabólicas, salud, actividad, cuidado y conocimiento. Posteriormente la FAO reemplazó el término aprovechamiento por el de utilización biológica de los alimentos, que pone de presente los aspectos no alimentarios que inciden en la seguridad alimentaria. Igualmente desestimó el componente de consumo considerando que estaba presente en el acceso y la utilización e introdujo el componente de estabilidad en la disponibilidad y el acceso.

### ***Estabilidad***

Para tener 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 o 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 e incluye aspectos de vulnerabilidad y perturbaciones en el entorno tales como la alta dependencia de importaciones, condiciones climáticas adversas en forma de sequías o inundaciones, inestabilidad política, desempleo o inflación.

Para la FAO hay siete principios que son la base de su estrategia general:

1. *Atención a la seguridad alimentaria:* Garantizar que los objetivos relacionados con la seguridad alimentaria se incorporen en las estrategias nacionales para reducir la pobreza que tienen en cuenta las repercusiones en el país, subnacionales, en los hogares y en las personas y hace énfasis en la reducción del hambre y la pobreza extrema.
2. *Promoción de un crecimiento agrícola y rural sostenible y de amplia base:* Fomentar el desarrollo ambiental y socialmente sostenible como piedra angular del crecimiento económico.
3. *Atender la totalidad del ámbito rural:* Tener en cuenta, además de la producción agrícola, las oportunidades de obtener ingresos fuera de la finca.
4. *Atención a las causas fundamentales de la inseguridad alimentaria:* Promover no solo el aumento de la productividad, sino también el acceso a los recursos, la tenencia de la tierra, la remuneración de la mano de obra y la instrucción.
5. *Atención a las dimensiones urbanas de la inseguridad alimentaria:* Tratar los factores singulares que determinan el aumento de la pobreza urbana e incrementar la seguridad alimentaria en cuanto a disponibilidad y acceso, promoción del mercado, gestión de los recursos naturales y acceso a los servicios básicos.
6. *Atención a cuestiones transversales:* Tener en cuenta las políticas y cuestiones nacionales e internacionales que repercuten en la ejecución y los resultados, incluidas la reforma del sector público y la descentralización, la paz y la seguridad, el comercio y las reformas de las políticas macroeconómicas.
7. *Fomento de la participación de todas las partes interesadas en el diálogo que conduce a la elaboración de estrategias nacionales:* Para asegurar un amplio consenso en las cuestiones, los objetivos y las soluciones.<sup>11</sup>

---

<sup>11</sup> FAO. Informe de políticas 2. 2006. [ftp://ftp.fao.org/es/ESA/policybriefs/pb\\_02\\_es.pdf](ftp://ftp.fao.org/es/ESA/policybriefs/pb_02_es.pdf)

## **Transformaciones globales y nacionales en el sistema agroalimentario.**

La importancia y complejidad del tema alimentario obliga a las administraciones de la ciudad a continuar y ampliar una tarea responsable al respecto. Muchos aspectos del problema se escapan de la competencia legal que tiene la ciudad; en otros se puede actuar parcialmente. Es claro que la ciudad puede hacer un trabajo que permita a sus habitantes abordar el tema de su alimentación con una visión más crítica, informada y prudente en sus actos de compra. Y esos actos pueden generar transformaciones de la realidad hacia una mayor seguridad y soberanía alimentaria. En todo caso el proceso de reformulación de la Política de Seguridad Alimentaria y Nutricional no puede desconocer aspectos internacionales que afectan a la disponibilidad, acceso, consumo y aprovechamiento que surgen dentro de un contexto donde la producción y mercadeo de alimentos está globalizada y tiene características como las siguientes:

- Se ha venido presentando un incremento del comercio mundial de alimentos y los alimentos adquieren un nuevo rol en el mercado especulativo financiero, notoriamente los mercados de futuros en la bolsa de Chicago desde la crisis económica de 2007.
- Crece el peso proporcional de los alimentos transformados frente a los productos frescos, ampliando así el gasto energético en transporte, refrigeración, transformación, empaque, publicidad, lo que disminuye la resiliencia frente al cambio climático.
- Se ha llegado muy cerca de alcanzar los límites de los rendimientos biológicos de las plantas de uso agrícola y crecen los sistemas de monocultivo y se amplía la pérdida de variedad en los sistemas de producción y consumo de alimentos, y crece la desaparición de la biodiversidad domesticada que está en la base de la producción agropecuaria.
- La ampliación de ingresos en China, India y otros países, la escasez de agua en muchos países, sumado a la expansión de grandes empresas agroalimentarias, entre otros factores, han generado un creciente fenómeno de compra de tierras para la producción agropecuaria por parte de gobiernos e inversionistas de países extranjeros.<sup>12</sup> Este fenómeno empieza a tener incidencia en la Orinoquía colombiana.
- Se amplía exponencialmente el uso de aditivos en los alimentos tales como azúcares, colorantes y conservantes, que vienen siendo acusados como responsables de crecientes fenómenos de malnutrición y de graves enfermedades como la diabetes y el cáncer.
- Se imponen a nivel mundial modalidades de dieta que, al tiempo que diversifican temáticamente la disponibilidad, frecuentemente amplían los graves peligros y amenazas al aprovechamiento biológico y la salud, ya que a los aditivos hay que agregar la presencia cada vez mayor de pesticidas, antibióticos y transgénicos en los alimentos.
- Tanto a nivel mundial como en el ámbito nacional y de la ciudad, los alimentos vienen perdiendo peso relativo en el conjunto del gasto familiar e individual.

**Soberanía Alimentaria.** En la normatividad distrital este concepto ha sido recogido por el Plan Maestro de Abastecimiento Alimentario de Bogotá<sup>13</sup> y en un Plan de Desarrollo figura

---

<sup>12</sup> China, Inglaterra, Arabia Saudita, entre los principales compradores. Entre los países vendedores figuran Brasil, Argentina y Paraguay, África subsahariana, Australia, Camboya

<sup>13</sup> Decreto 315 de 2006. "Soberanía alimentaria: Se adopta la Declaración del Foro Mundial sobre Soberanía Alimentaria, La Habana, Cuba, 2001 que define la soberanía alimentaria como el derecho de los pueblos a definir sus propias políticas y estrategias sustentables de producción, distribución y consumo de alimentos que garanticen el derecho a la alimentación

por primera vez en *Bogotá Humana*. Para el movimiento Vía Campesina “La soberanía alimentaria es el derecho de los países y los pueblos a definir sus propias políticas agrarias, de empleo, pesqueras, alimentarias y de tierra, de modo que sean ecológica, social, económica y culturalmente apropiadas para ellos y sus circunstancias únicas”<sup>14</sup>. Si bien el concepto de soberanía alimentaria no ha sido oficialmente suscrito por los estados miembros de la FAO, en el marco de la 32ª Conferencia Regional de la FAO para América Latina y el Caribe, realizada en Buenos Aires en marzo de 2012, uno de los asuntos puestos en la agenda y acordado por los asistentes, fue que “la FAO organice un debate amplio y dinámico que cuente con la participación de la sociedad civil y de la academia para analizar el concepto de soberanía alimentaria, cuyo significado no ha sido consensuado por los Estados Miembros de la FAO y del Sistema de Naciones Unidas”<sup>15</sup>. El profesional encargado por la FAO para elaborar un documento de discusión sobre el alcance y las potenciales repercusiones que tiene en las políticas públicas el concepto de soberanía alimentaria recoge la emergencia de este concepto de la siguiente manera: “En el escenario alimentario ha emergido un conjunto de actores sociales que por su papel en la cadena agroalimentaria, en el establecimiento de agendas públicas o en el diseño de políticas, disputan el rol dirigente de los ministerios de agricultura en esos ámbitos. En consecuencia, dada la relación histórica de esas agencias gubernamentales con la FAO, disputan también el propio papel de la FAO”<sup>16</sup>. El mismo documento señala que el concepto ha trascendido el ámbito de los movimientos sociales y ha pasado en América Latina a nivel de política gubernamental con reconocimiento constitucional en Ecuador y en leyes en Bolivia, Venezuela, Nicaragua y Argentina. Adicionalmente, el concepto está siendo adoptado dentro de espacios parlamentarios supranacionales como el Parlamento Latinoamericano, el Parlamento Andino, el Parlamento Centroamericano, el Foro de Presidentes y Presidentas de Poderes Legislativos de Centroamérica y la Cuenca del Caribe. El Frente Parlamentario contra el Hambre (FPH) en América Latina y El Caribe, cuyo objetivo es promover leyes de seguridad alimentaria y nutricional, en su II Foro de junio de 2011, declaró: “Este nuevo concepto, en contraste con la seguridad alimentaria, que se centra en la disponibilidad de alimentos, incide también en la importancia del modo de producción de los alimentos y su origen. Resalta la relación que tiene la importación de alimentos baratos en el debilitamiento de la producción y población agraria locales”<sup>17</sup>. Si bien ya para el concepto de seguridad alimentaria importa la producción nacional y la dependencia respecto a las importaciones, con el concepto de Soberanía Alimentaria se pone el énfasis en la producción familiar y se cuestiona el sistema agroalimentario basado en grandes negocios agroindustriales. En Estados Unidos y Europa, en el siglo XX, la agricultura y ganadería fueron cambiando desde los sistemas productivos familiares al sistema de grandes corporaciones en desmedro de la agricultura basada en los conocimientos y semillas tradicionales. Por esa razón, allí fue más fuerte la tendencia que llevó a la pérdida de más de la mitad de las especies y variedades de semillas que había en el mundo al empezar el siglo XX, lo que pone en riesgo hacia el futuro los propios ciclos productivos agroalimentarios en esos países. Para la FAO “La principal causa contemporánea de pérdida de diversidad genética ha sido la generalización de la agricultura comercial moderna”.<sup>18</sup> Las reacciones ante los cambios alimentarios han

---

para toda la población, con base en la pequeña y mediana producción, respetando sus propias culturas y la diversidad de los modos campesinos, pesqueros e indígenas de producción agropecuaria, de comercialización y de gestión de los espacios rurales, en los cuales la mujer desempeña un papel fundamental”.

<sup>14</sup> Declaración Política del Foro de Organizaciones no Gubernamentales y Organizaciones de la Sociedad Civil para la Soberanía Alimentaria, realizado en 2002 en Roma.

<sup>15</sup> FAO. SEGURIDAD Y SOBERANÍA ALIMENTARIAS (DOCUMENTO BASE PARA DISCUSIÓN) Gustavo Gordillo. <http://passthrough.fw-notify.net/download/722992/http://www.fao.org/3/a-ax736s.pdf>

<sup>16</sup> *Ibidem*.

<sup>17</sup> *Ibidem*.

<sup>18</sup> FAO, Informe sobre el Estado de los Recursos Filogenéticos en el Mundo, 1996.



llevado al nacimiento de muchas organizaciones en el mundo, como *Slow Food* que han logrado recuperar bancos de semillas in situ entre ellas una gran colección de tomates muy diversos que los cultivadores han venido seleccionando por varios siglos en Italia y Francia desde que el tomate fue llevado desde América. Aunque Europa y Estados Unidos no aceptan oficialmente el concepto de soberanía alimentaria y han exportado modelos que afectan negativamente los sistemas alimentarios locales en otras partes del mundo, son líderes por lo menos en uno de los conceptos más importantes de la soberanía alimentaria. Se trata de la propuesta de colocar la necesidad de alimentación de las personas de sus propios países en el centro de las políticas, lo que nítidamente resulta expresado por George Bush cuando, en su calidad de presidente de Estados Unidos, dijo: "¿Pueden ustedes imaginar un país que no fuera capaz de producir alimentos suficientes para alimentar a su población? Sería una nación expuesta a presiones internacionales, sería una nación vulnerable y por eso cuando hablamos de la agricultura americana en realidad hablamos de una cuestión de seguridad nacional"<sup>19</sup>. Bush le da al tema agroalimentario un estatus de importancia al ubicarlo dentro de la seguridad nacional y militar y por lo tanto de la soberanía política. Por el carácter de seguridad nacional que se da a la alimentación y la importancia geopolítica que se le da a mantener la población en el conjunto de su territorio, Estados Unidos y la Unión Europea conceden un conjunto de subsidios a sus productores agropecuarios, subsidios que en el caso de España ascienden a por lo menos veintitrés clases distintas de subsidio.<sup>20</sup>

La soberanía alimentaria concibe que el centro de la producción agropecuaria no es el mercado sino la alimentación de los pueblos y considera los modos de vida sostenibles como valores de los proveedores de alimentos. Igualmente desde la soberanía alimentaria se considera importante valorar el trabajo de todos los productores de alimentos, reducir las distancias entre proveedores y consumidores y rechazar el dumping y la asistencia alimentaria inapropiada. Igualmente desde la soberanía alimentaria el control del proceso descansa en los propios productores y su control territorial. Se rechaza la privatización de recursos naturales, se busca la recuperación de los factores naturales de la producción y el manejo sostenible de energía en los sistemas productivos señalando la influencia negativa de los monocultivos industrializados en el cambio climático, deterioro y contaminación de aguas y suelos y pérdida de diversidad agrícola y natural.<sup>21</sup>

Una importante discusión se da sobre los conceptos de seguridad, soberanía y autonomía alimentaria y su relación con el poder<sup>22</sup>. La soberanía alimentaria es entendida como poder en el sentido de la capacidad de un país o una comunidad para decidir qué, cómo, cuándo y cuánto produce y consume de alimentos; eso supone hacer efectivos los contenidos de los conceptos de seguridad y la autonomía alimentarias de un pueblo, una vecindad o una comunidad, que incluyen diversos elementos aportados por instituciones y organizaciones sociales respecto a disponibilidad de alimentos, acceso (físico y económico) a los mismos, calidad de cada alimento y del conjunto del menú o canasta

---

<sup>19</sup> WHITE HOUSE Julio 27 de 2001 en: <http://georgewbush-whitehouse.archives.gov/news/releases/2001/07/20010727-2.html>

"Can you imagine a country that was unable to grow enough food to feed the people? It would be a nation that would be subject to international pressure. It would be a nation at risk. And so when we're talking about American agriculture, we're really talking about a national security issue."

<sup>20</sup> Ver RED CONTABLE AGRARIA NACIONAL (Metodología) Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente Secretaría General Técnica Subdirección General de Estadística [http://www.magrama.gob.es/es/estadistica/temas/estadisticas-agrarias/red\\_contable\\_agraria\\_\(recan\)\\_\(metodolog%C3%ADa\)\\_tcm7-201118.pdf](http://www.magrama.gob.es/es/estadistica/temas/estadisticas-agrarias/red_contable_agraria_(recan)_(metodolog%C3%ADa)_tcm7-201118.pdf)

<sup>21</sup> En FAO. SEGURIDAD Y SOBERANÍA ALIMENTARIAS (DOCUMENTO BASE PARA DISCUSIÓN) Gustavo Gordillo. <http://passthrough.fw-notify.net/download/722992/http://www.fao.org/3/a-ax736s.pdf>

<sup>22</sup> Ver:

<http://www.ati.org.co/index.php/biblioteca/articulos/63-ssaada>

<https://zetavega.wordpress.com/2012/02/02/seguridad-soberania-o-autonomia-alimentaria/>

básica e identidad o “aceptabilidad cultural” de dichos alimentos que deben permitir una nutrición efectiva. La autonomía alimentaria, por su parte, puede entenderse como el control social y político integral de los factores principales del ciclo alimentario tales como la producción y reproducción de las semillas, la disponibilidad y acceso efectivo a tierras aptas para producir alimentos, el manejo efectivo del ciclo del agua como bien común, y el acceso a la misma como derecho fundamental en tanto elemento esencial a la vida en todas sus formas; la autonomía implica también el control del territorio en cuanto a su organización, ordenamiento, regulación y manejo efectivos y sustentables.

**Ciclo agroalimentario.** Para la economía la cadena agroalimentaria se ve como un compuesto que incluye la producción, la distribución, la comercialización y el consumo. Sin embargo en términos de la práctica real existe un ciclo más amplio y detallado que empieza en las semillas, implica las tierras y el agua, la fertilidad del suelo, la financiación del proceso, las labores agrícolas, la cosecha, la preparación o transformación, el empaque y embalaje, el transporte, el almacenamiento, la compraventa al consumidor, las ganancias o pérdidas, la preparación de los alimentos y su ingestión. El movimiento Slow Food habla de la autonomía del ciclo agroalimentario y da un énfasis especial a la protección de su primer eslabón: las semillas y todo el germoplasma agropecuario de las naciones, regiones y comunidades. Es de anotar que también la FAO considera a las semillas como la base de la producción alimentaria y uno de los pilares del desarrollo económico. Además de la protección de las semillas propias y del desarrollo propio de los procesos genéticos y del fitomejoramiento, la autonomía en el ciclo alimentario implica también estrategias de protección de los suelos frente a la desertificación, la salinización y la erosión. Igualmente constituyen contribuciones al mejoramiento de la fertilidad, de la conservación y ampliación de la micro fauna del suelo la complementariedad entre procesos agrícolas y pecuarios, la fertilización con materia orgánica y la fijación de nitrógeno no por la vía de la urea, derivada del petróleo e importada, sino de estrategias alternativas como abonos verdes procedentes de plantas leguminosas y mecanismos como las micorrizas mediante bacterias nitrogenantes asociadas a las raíces. Del mismo modo, la autonomía del ciclo agroalimentario señala preferencias por los mercados de ciclos cortos y de productos frescos, lo cual implica relaciones directas entre productores y consumidores, el fortalecimiento de los mercados regionales y una mejor posición de resiliencia frente al derroche energético y el cambio climático. Por su parte para Mario Giampietro y David Pimentel un sistema alimentario sostenible es posible solo si se cumplen cuatro condiciones: trabajar con tecnologías agrícolas sanas desde el punto de vista ecológico, usar tecnologías energéticas renovables, tener un aumento importante en la eficiencia energética al reducir el consumo de energía exosomática<sup>23</sup> y que el tamaño y el consumo de la población sean compatibles con el mantenimiento de la estabilidad de los procesos medioambientales.<sup>24</sup>

**Revalorización de la Economía campesina.** Para Absalón Machado la economía campesina es “un sistema socioeconómico y cultural de producción-consumo fundamentado en el trabajo familiar, articulado de múltiples maneras al sistema socioeconómico y a los mercados, operando dentro de un modo de vida rural”<sup>25</sup>.

---

<sup>23</sup> Exosomática es la energía usada por los vehículos motorizados, los tractores, las fábricas, las estufas y bombillos, diferente a la usada en los procesos corporales humanos a través del alimento y el trabajo del cuerpo (echar azadón, montar en bicicleta, caminar).

<sup>24</sup> Giampietro, M. 1994. Sustainability and technological development in agriculture: A critical appraisal of genetic engineering. *BioScience* 44 (10): 677-689.

<sup>25</sup>

<https://books.google.com.co/books?id=d1UZtpv9fn4C&pg=PA4&lpg=PA4&dq=Absal%C3%B3n+Machado+economia+campesina+1993&source=bl&ots=kghqRZoCB&sig=kQ74hdIZ7L0nGOQJJO1j11Q5ys&hl=es&sa=X&ved=0CCEQ6AEwAWoVChMly4vB7KWkxwIVQ3UeCh2I>

Mondragón señala como el limitante de esta economía la carencia de tierra. Para el teórico ruso Chayanov el campesino tiene la dualidad de ser a la vez obrero y patrón. No se trata aquí de dar la discusión sobre este sector de la sociedad y la economía sino de llamar la atención acerca de que el peso de los campesinos en el contexto social, económico y demográfico es más importante de lo que se reconoce y que no es cierto que una característica distintiva de la economía campesina sea la ineficiencia. Históricamente, a nivel mundial, los campesinos son quizá el grupo social humano de mayor antigüedad después de las bandas de recolectores y cazadores. El caso es que, después de milenios de sobrevivir al esclavismo, al feudalismo y a la revolución industrial, la gran mayoría de la población mundial llega al siglo XX bajo la forma de la figura social de la producción familiar campesina. Eso quiere decir que al comenzar el siglo XX la inmensa mayoría de la población del mundo es rural y campesina. En Colombia, al comenzar el siglo XX, la ciudad de Bogotá tenía cerca de cien mil habitantes. A partir de la segunda mitad del siglo XX, se consideró que el desarrollo de Colombia pasaba por reducir drásticamente la población rural (definida como atrasada y opuesta al desarrollo) trasladándola como mano de obra para la construcción en la ciudad.<sup>26</sup> Pero los campesinos han respondido con poco entusiasmo a ese tipo de progreso. En palabras de Héctor Mondragón: "...es decir, el lento proceso de modernización del campo colombiano no ha producido reducción de la población rural en términos absolutos, ni de la población activa en el sector agropecuario, ni del número de campesinos".<sup>27</sup>

En términos relativos también hay novedades; la relación entre el porcentaje de habitantes rurales y urbanos ha cambiado, si bien no debido a cambios en la realidad rural sino a cambios en la manera de leerlos determinada por nuevos enfoques y metodologías tales como el Índice de Ruralidad, propuesto por el Banco Mundial. En 2011 el PNUD corrige con ese índice los datos que se manejaban hasta ahora para Colombia. Con ese método los campesinos ya no son apenas el 25% de la población como lo afirma el censo del DANE de 2005, sino que suben más de seis puntos porcentuales y pasan al 31,6%; además el 75% de los municipios del país son rurales y el 94,4% del territorio colombiano es rural.<sup>28</sup> Estos cambios de abordaje pueden observarse a la luz de los datos más frescos que proporciona el Censo Nacional Agropecuario.

Una frecuente alusión al conjunto de la producción campesina ha sido acusarla de ineficiente y sólo la producción a gran escala podría tener economías en sus procesos. Esto ha sido desvirtuado desde principios del siglo XX mostrando que pequeñas producciones pueden fortalecerse ya sea agregando sus productos para la venta, comprando insumos conjuntamente o compartiendo equipos. En 2013 Oxfam difunde investigaciones de Absalón Machado, Jaime Forero<sup>29</sup> y otros que muestran para Colombia que los campesinos en condiciones de igualdad de calidad de tierra son tan o más eficientes y productivos como las grandes propiedades y las empresas agroindustriales.

---

[ZQxx#v=onepage&q=Absal%C3%B3n%20Machado%20economia%20campesina%201993&f=false](#) Democracia con campesinos o campesinos sin democracia.

<sup>26</sup> Tal era el aire de las propuestas del informe que en 1950 se presentó en la misión encabezada por Lauchlin Currie, y que volvió a recogerse veinte años después en el Plan de Desarrollo del expresidente Pastrana Borrero, donde se suponía que un país desarrollado no podía tener más de un 3% de su población en el campo.

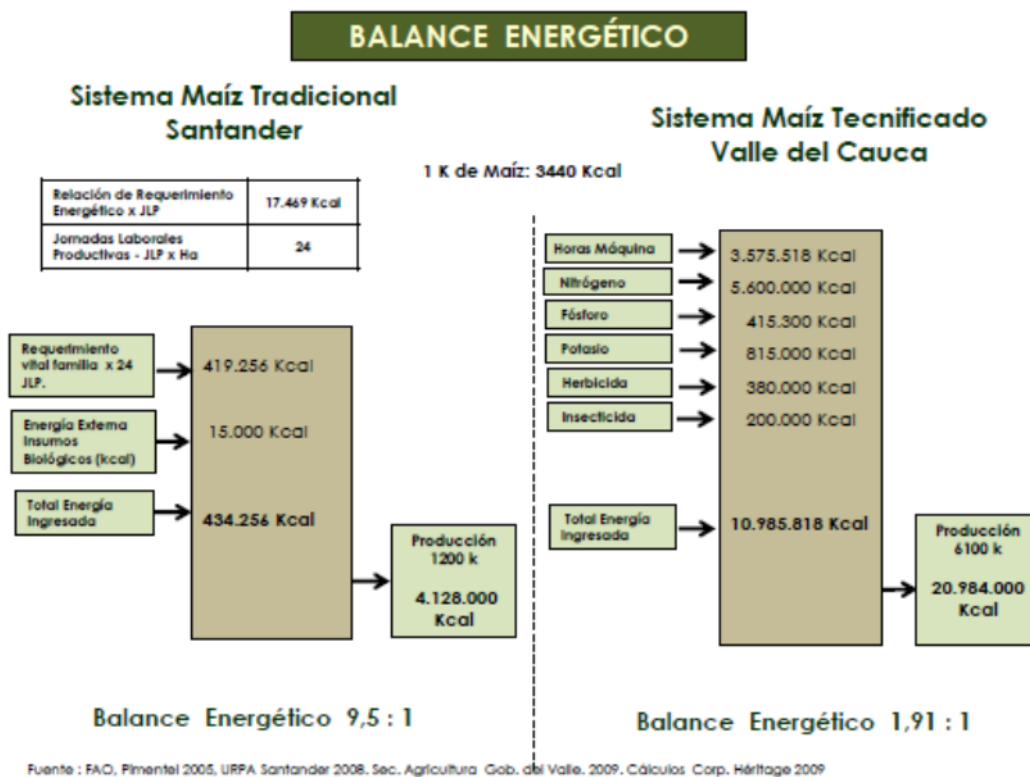
<sup>27</sup> Mondragón Báez, Héctor Hernán. (2002). Cuadernos de Tierra y Justicia 7: La organización campesina en un ambiente de terror. Bogotá, Colombia: ILSA-IDEA-IER.

<sup>28</sup> "Este es uno de los hallazgos de una herramienta estadística del Informe, construida por primera vez en el país a partir de una metodología del Banco Mundial. Se trata del Índice de Ruralidad (IR), desagregado por municipio y con el cual se mide qué tan rural o qué tan urbano es un municipio de Colombia. La unidad de medida no es el tamaño de la aglomeración (el número de habitantes) sino el municipio. Según este índice, el 75,5% de los municipios colombianos son rurales, en ellos vive el 31,6% de la población (no el 25%, según el Censo de 2005), y representan el 94,4% del territorio". PNUD Hechos de paz. No 63 Diciembre 2011, Enero 2012. [http://passthrough.fw-notify.net/download/730050/http://escuelapnud.org/biblioteca/documentos/abiertos/06\\_indh2011co.pdf](http://passthrough.fw-notify.net/download/730050/http://escuelapnud.org/biblioteca/documentos/abiertos/06_indh2011co.pdf)

<sup>29</sup> Oxfam, Reflexiones sobre la ruralidad y el territorio en Colombia. Problemáticas y retos actuales. Bogotá 2013.

Hay aún otro campo que cuestiona el carácter de atrasado e ineficiente que generalmente se asocia con los campesinos y es el análisis de su producción desde el punto de vista energético. La Hoja de Balance de Alimentos existente ya para Colombia desde 2014 con datos para 2010 es un poderoso instrumento que presta utilidad en múltiples terrenos de planeación y evaluación. Mediante estadísticas secundarias de diversas fuentes determina las disponibilidades físicas de bienes alimentarios.<sup>30</sup> Entre esas disponibilidades están las calorías. La hoja de balance liga el alimento y la nutrición comparando las demandas calóricas de los individuos de un país con las calorías existentes en el conjunto de los alimentos presentes en ese país. Pero las calorías no son sólo una medida energética aplicable a lo nutricional, sino a todos los procesos en los que hay movimiento, transformación y gasto de energía. También se pueden comparar las calorías invertidas en un trabajo agrícola con las calorías presentes en el alimento que ha surgido de ese trabajo. Esa “moneda energética” implícita en las calorías es la que permite evaluar los sistemas productivos comparando las calorías que producen frente a las calorías que se gastan en su siembra, atención y cosecha. Con este enfoque viene trabajando en Colombia desde hace años la Corporación Heritage. El siguiente cuadro muestra que, mientras la siembra campesina tradicional de maíz en Santander recoge 9,5 calorías por caloría invertida, el sistema de maíz tecnificado del Valle del Cauca recoge sólo 1,9 calorías por caloría invertida<sup>31</sup>. Es decir que, en cuanto a eficiencia calórica, en el maíz tradicional es del 950% mientras que en el tecnificado es apenas del 190%. La “moneda energética” no sólo presenta otro enfoque respecto a la medición de la eficiencia sino que aporta elementos de valoración de los sistemas agropecuarios a la mitigación o aceleración del cambio climático.

**Gráfica 1 Balance Energético**



<sup>30</sup> Hoja de Balance de ALIMENTOS Colombiana 2010. LA HBA es el resultado de Transferencia Metodológica por parte de la FAO al Estado Colombiano Convenio ICBF - FAO (TCP/COL/3402) 2012 - 2014

<sup>31</sup> Observatorio Heritage de Desarrollo Rural. *Construcción del índice Héritage de Desarrollo Rural* Bucaramanga 2013

El importante aporte colombiano de la Corporación Heritaje reafirma el tipo de cálculos que ya se venían haciendo desde hace más de cuarenta años por parte de la economía ecológica, la ecología humana y la antropología ecológica. Según estos enfoques, los sistemas primitivos no son necesariamente los menos eficientes, lo que se puede observar a través de los actuales cazadores recolectores bosquimanos del desierto de Kalahari que satisfacen sus necesidades nutricionales usando para ello menos horas que el promedio de los habitantes actuales del mundo. Más aún, desde el punto de vista del gasto de calorías empleadas en su provisión de alimentos, frente a las calorías conseguidas en esos alimentos, tanto el sistema de estos recolectores como la agricultura tradicional en China son superiores a los sistemas agrícolas y ganaderos europeos y norteamericanos tecnificados de hoy.<sup>32</sup> Este tipo de cálculos siguen siendo ignorados casi por completo en las políticas públicas agrícolas quizá con excepción del pequeño país de Bután que ha decidido que toda su agricultura será orgánica en el corto plazo con el apoyo de la Federación Internacional de Movimientos de la Agricultura Orgánica. (IFOAM).<sup>33</sup>

**Aspectos de la utilización biológica de los nutrientes.** Todos los seres vivos comparten una similitud bioquímica expresable en las necesidades de carbono, hidrógeno, oxígeno, nitrógeno y azufre para la composición de sus moléculas básicas, que necesitan los iones positivos que proporcionan sodio, potasio y calcio y los iones negativos de los cloratos, carbonatos, fosfatos y sulfatos. El fósforo es clave en todas las funciones de intercambio energético celular de los seres vivos mediante el adenosintrifosfato. El magnesio tiene importancia central en la fotosíntesis vegetal y el hierro es componente central de la hemoglobina de la sangre. Esta es la razón de la preocupación de la administración de la ciudad para combatir la deficiencia de hierro en los escolares suplementando con hierro aminoquelado las bebidas que integran los refrigerios que se entregan a los estudiantes de los colegios públicos distritales. De igual manera, siendo los seres vivos compuestos acuosos cuyos mecanismos nutricionales se realizan a través de la hidrólisis, el agua es un elemento clave que hace imperativa la garantía del mínimo vital de agua. Además del agua, una alimentación humana adecuada debe incluir: fuentes energéticas generalmente hidratos de carbono convertibles en glucosa, grasas que contengan ácido linoleico, diez aminoácidos base de las proteínas, quince minerales, treinta vitaminas además de fibra que ayude en la limpieza de los intestinos. Las grasas son claves en la formación de las membranas de las células, en la composición de las células nerviosas y como vehículo de asimilación de las vitaminas A,D,E,K y F.

Las razones anteriores obligan a observar con detenimiento los datos que manejamos en este texto, de fuente ICBF, con respecto al consumo de macronutrientes (calorías, proteínas, carbohidratos y grasa). Los bogotanos en promedio y en los estratos de bajos ingresos tienen una ingestión de grasas de sólo 40% de lo recomendado y un consumo de proteínas de 135%, comparado con el 100% de los requerimientos. En primer lugar hay que certificar el dato, hacerle seguimiento y entender sus causas; en segundo lugar, estudiar sus consecuencias y en tercer lugar establecer y poner en marcha los correctivos necesarios que estén dentro de la competencia legal de la ciudad. Sería muy grave que el combate mundial a la “grasa trans” terminara en una disminución preocupante de la ingesta de grasa requerida para funciones biológicas, neurales y regulatorias claves. A diferencia de las grasas, las proteínas no son acumulables y el sobrante debe ser eliminado, lo que implica más trabajo para el riñón, más retención de agua para ese proceso, sobrecarga en órganos vitales y genera acidificación que afecta funciones neuronales, cardiovasculares y respiratorias. Igualmente desde un punto de vista

---

<sup>32</sup> Campbell, Bernard. *Ecología humana*. Biblioteca Científica Salvat.

<sup>33</sup> <http://www.ifoam.bio/en/events/organic-agriculture-mountain-ecosystems>



económico, las proteínas, tanto las de origen animal como las vegetales, por gramo son más caras que los carbohidratos y es antieconómico, y antiecológico, utilizarlas como fuentes de energía. Igualmente la eliminación de proteínas significa una recarga de trabajo para el hígado. Tener en cuenta los aspectos anteriores implica un compromiso de la ciudad en la investigación, la educación, la promoción de prácticas de alimentación saludable y el apoyo a la generación y uso de nuevos productos con mejores balances nutricionales y económicos.

## **Segunda parte. Cifras del Diagnóstico sobre la Seguridad Alimentaria y Nutricional en Bogotá.**

---

Esta segunda parte del documento comprende cuatro apartados que coinciden con los componentes que la FAO asigna a la Seguridad Alimentaria y Nutricional: disponibilidad, acceso, consumo y utilización. En la primera parte el diagnóstico sobre la disponibilidad de alimentos se aborda desde el punto de vista del abastecimiento efectivo de la ciudad y los flujos de alimentos. Se muestra el mapa con las áreas de cultivos en la región central y se presenta el concepto de huella alimentaria. Se caracterizan los flujos de abastecimiento en la ciudad a partir de las pocas fuentes disponibles, aclarando las respectivas limitantes en cada uno de los casos y se concluye con una propuesta para el levantamiento de esta información que es necesaria para la construcción de una política de integración regional. Enseguida se estudia el comportamiento del sistema de abastecimiento local, compuesto por tiendas de barrio, supermercados, tiendas especializadas y plazas mayoristas, entre otras, resaltando la importancia que esta red tiene para los ciudadanos, y caracterizándola a partir del suministro, generación de empleo, tamaño de los establecimientos y otros aspectos como bancarización, los cuales a su vez juegan un papel fundamental en la implementación de algunas políticas de seguridad alimentaria en la ciudad. Además, se detallan algunos indicadores por localidad que permiten establecer la densidad de la red minorista en la capital del país.

La segunda parte se refiere al acceso, mostrando las tendencias económicas generales relacionadas con el dinero disponible para el consumo y se hace un recuento sobre el alcance de la información disponible sobre los precios de los alimentos. Se busca identificar los costos de comercialización, especialmente aquellos que más incrementan los precios finales y donde las políticas buscan intervenir, bien sea para mejorar el acceso por parte de los consumidores o para incrementar las ganancias de los productores. No obstante, según se detalla en el capítulo, es insuficiente la información para concluir acerca de los márgenes de intermediación, aunque algunas fuentes primarias ya permiten establecer alguna idea de la diferencia entre el precio al productor respecto al precio final al consumidor, en particular en productos frescos. Tal es el caso de la observación de siete productos frescos en los cuales se puede determinar el segmento de la cadena de distribución, en el cual se presentan mayores márgenes de comercialización y donde una política pública destinada a mejorar el acceso podría realizar acciones frente a los precios. La tercera parte se refiere al consumo de alimentos, entendiendo este como el consumo total del alimento comprado, lo que no deja de tener problemas.<sup>34</sup> Se hace una referencia inicial a importantes cambios que en el siglo XX se han dado en los hábitos de compra y consumo en general. Se explica la evolución que se ha dado en las canastas básicas de alimentos. Se explica la metodología que se ha usado para la construcción y análisis de la información objeto de estudio y se hace referencia a lugares y frecuencias de compra y hábitos de consumo y gasto, especificándolos en los hogares más pobres.

La cuarta parte hace referencia a las necesidades nutricionales de los bogotanos y a los avances que en la tarea de reducción de la desnutrición ha logrado el Distrito Capital desde que se implementó la política de “Nutrir para el futuro” en el período 2001-2003 hasta la Bogotá Humana en 2012-2014. Además, relaciona la composición de macronutrientes que debería tener la dieta de los bogotanos comparada con los

---

<sup>34</sup> El consumo se trabajó como consumo presuntivo asumiendo que lo que se compra se consume lo que no siempre resulta cierto dado que hay alimentos que se pierden o que la distribución de ellos a nivel interfamiliar puede estar desbalanceada.

componentes que contiene la canasta actual de los hogares de la capital, tanto para un hogar promedio como para uno de ingresos bajos en la ciudad. Se termina esa parte con algunos elementos sobre calidad e inocuidad de los alimentos.

### **Sobre la Disponibilidad de alimentos**

La disponibilidad de los alimentos tiene su mejor expresión en el abastecimiento alimentario de la ciudad cuyos productos proceden de la región central, del resto del país o son importados de diferentes partes del mundo. En el contexto de la ciudad Región consagrado por la Región Administrativa de Planificación Especial -RAPE- también hay que tener en cuenta el abastecimiento de alimentos de los departamentos considerados y sus zonas rural y urbana. En este aparte se busca caracterizar, a partir de la información disponible, el flujo de abastecimiento de alimentos hacia la ciudad de Bogotá, tanto en materias primas como en productos finales.

La primera batería de información sobre abastecimiento fue recogida con motivo de la formulación del Plan Maestro de Abastecimiento y Seguridad Alimentaria de Bogotá. El Anexo Técnico 1 del Documento Técnico de soporte del Plan Maestro, incluye informes técnicos para cada una de nueve cadenas (carne de res, frutas, hortalizas, granos, panela, lácteos, abarrotes, papa, huevo, pollo); se hace énfasis en los productos que hacen parte de la canasta básica y se describen las propiedades de cada uno de ellos desde el punto de vista nutricional y sus procesos de producción, transformación, distribución y consumo. En ese sentido, el mismo plan reconoce que, para el estudio del sistema de abastecimiento y sus subsistemas de producción, transformación y distribución no se contaba con la suficiente información y tampoco el sistema disponía de la conectividad, crédito y facilidades logísticas que hicieran más eficiente la labor de movilizar los volúmenes de alimentos requeridos para el consumo. Hoy en cambio se pueden identificar distintas fuentes de información en materia de abastecimiento que permiten actualizar y llenar vacíos de los estudios realizados en su momento por el consorcio CPT-CIPEC. A pesar del avance, los sistemas actuales de captación de información sobre abastecimiento no son suficientes para dar cuenta cabal del flujo alimentario hacia la ciudad, por lo que más adelante se presentan propuestas que permiten una mayor aproximación a esos datos.

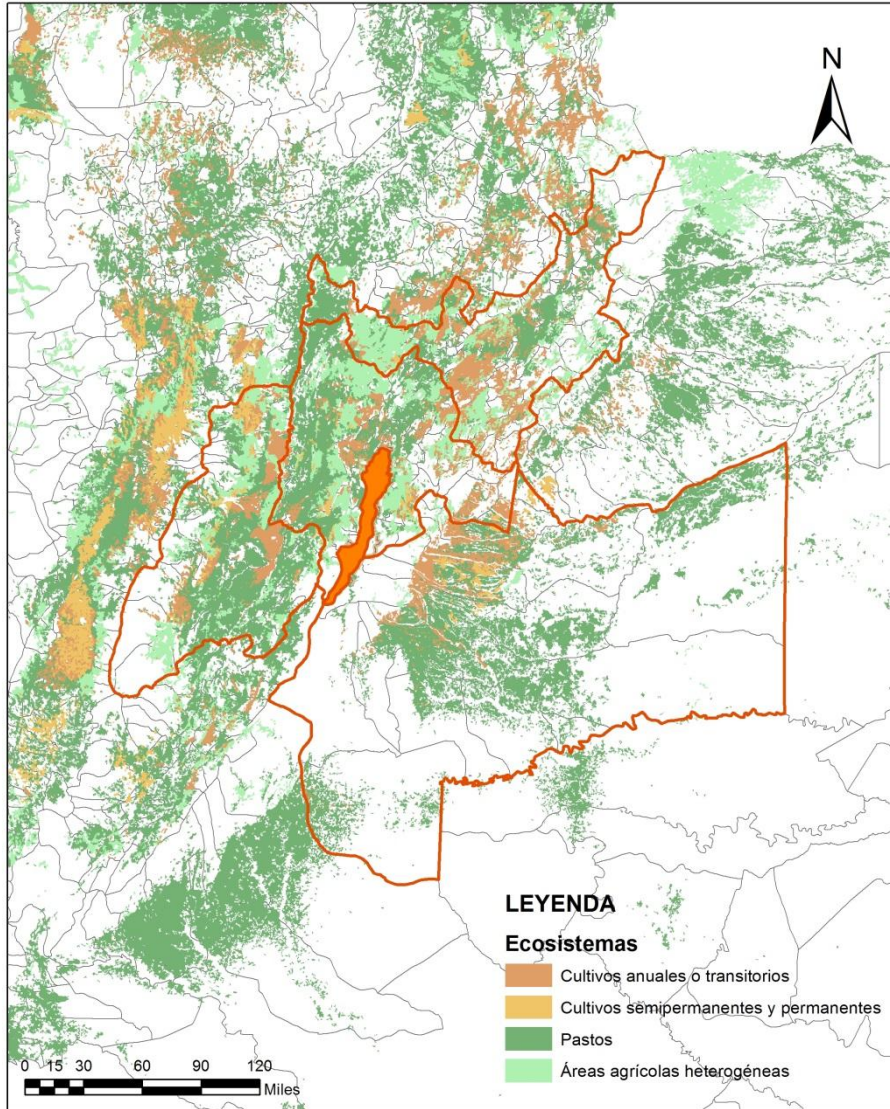
En la actualidad una de las particularidades que surge del análisis de la información sobre el abastecimiento alimentario es la desarticulación institucional en cada una de las fuentes primarias de información. De hecho, cada diferente subsector sea la producción, la comercialización o el consumo presentan diferencias en las metodologías de investigación y de recolección de datos relevantes. En efecto, cada eslabón en la cadena de abastecimiento tiene su propia caracterización estadística y sus propias fuentes de información lo que imposibilita relacionar e identificar claramente las magnitudes y su importancia en los flujos.

Para identificar los flujos de abastecimiento dentro de Bogotá, se realizó el balance de la información disponible acerca del tema. Adicionalmente, como es normal en este tipo de evaluación de diagnóstico, se calificó la información según los criterios de oportunidad, pertinencia, accesibilidad y se verificó que su desagregación resultara representativa. Desde el punto de vista de la oferta, la Encuesta Nacional Agropecuaria – ENA - muestra el mapa de la producción agrícola y pecuaria para los distintos departamentos a nivel nacional.

En el siguiente Mapa de Áreas de producción agropecuaria en la región circundante a Bogotá, se observa que la ciudad está prácticamente rodeada de áreas agrícolas heterogéneas, cultivos anuales o transitorios, pastos y ganados, cultivos permanentes y semipermanentes, que constituyen una verdadera despensa de la ciudad y que son garantes de una parte importante de la seguridad y la soberanía alimentaria. La mayor

parte de esas producciones son de tipo campesino y están ligadas principalmente a la producción de alimentos frescos para la ciudad, especialmente productos de clima frío como papa, cebolla, maíz, arveja, zanahoria como alimentos producidos en climas más cálidos, como yuca, plátano, banano, naranja.

**Gráfica 2 Áreas de Producción Agropecuaria en la Región Circundante a Bogotá**



Elaboración de: Juan Gaviria y Rodrigo Torrejano sobre el mapa de ecosistemas de Colombia

Fabio Bladimir Rodríguez introduce en el debate el concepto de huella alimentaria definida, para el caso de Bogotá, como la superficie necesaria para la producción de todos sus alimentos. Si bien para el día de hoy sus datos ya están desactualizados, permiten observar que los alimentos que consumen los bogotanos provienen de un mosaico de zonas sumamente variadas en términos geográficos, ecológicos, sociales, económicos y culturales. Para su cálculo, Rodríguez parte de los consumos por persona para el año 2001; con ese dato estima el total de productos consumidos y, de acuerdo con los rendimientos por hectárea de cada producto, calcula cuántas hectáreas se necesitan para producirlos; este procedimiento guarda un paralelo metodológico con la Hoja de Balance de alimentos para Colombia de ICBF-FAO, de la que se hablará más adelante. En 2005, Rodríguez calculó que, para 2001, Bogotá necesitó más de tres millones de hectáreas

para hacerse a sus alimentos. Expandiendo la población a 2015 la ciudad necesita cerca de cuatro millones de hectáreas, el 76% en pastos para la ganadería que proporciona carne a la ciudad que viene principalmente del departamento de Casanare.

**Tabla 1. Huella alimentaria de Bogotá. Hectáreas que necesita Bogotá para hacerse a los alimentos que consume en 2001.**

Concepto	Hectáreas	Porcentaje de la tierra
<b>Plátanos</b>	26.590	0,90%
<b>Tubérculos</b>	58.741	1,90%
<b>Frutas</b>	18.760	0,60%
<b>Hortalizas</b>	13.974	0,50%
<b>Leguminosas</b>	54.030	1,80%
<b>Total cultivos campesinos</b>	172.095	5,70%
<b>Cereales nacionales y extranjeros</b>	391.838	12,90%
<b>Pastos</b>	2.300.652	76%
<b>Total</b>	3.036.680	100%

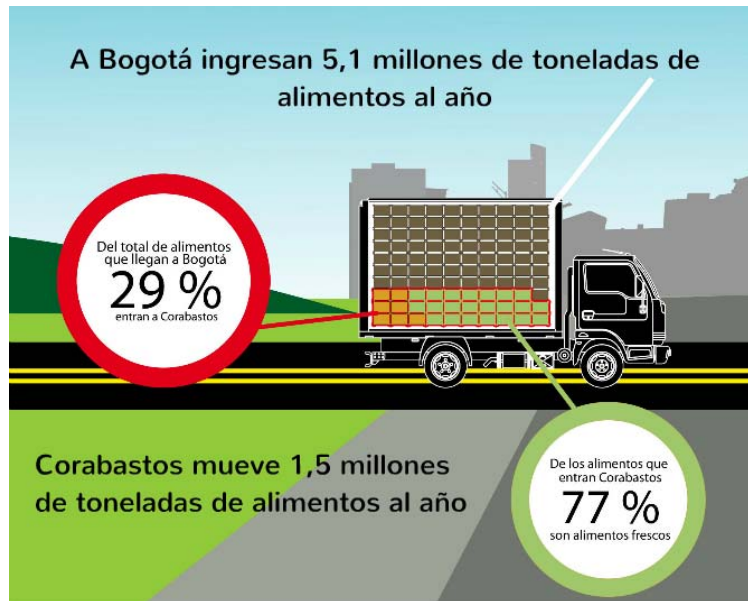
Fuente: Rodríguez 2005.

**Los flujos de alimentos a Bogotá.** Una información básica que permite observar la entrada de alimentos a Bogotá surge de la investigación de abastecimiento y precios realizada por el DANE en el Sistema de Información de Precios del Sector Agropecuario SIPSA que señala flujos y aprovisionamiento de alimentos entre una región y otra. En cuanto al abastecimiento de alimentos el objetivo principal de la investigación, es identificar la situación del abastecimiento desde las principales ciudades a través de agregados por producto y mercados por medio del monitoreo del ingreso y salida de alimentos.

En Bogotá los mercados claves para la toma de información son la plaza de mercado mayorista de Corabastos y la plaza de mercado de Las Flores. Corabastos es la principal plataforma de abastecimiento alimentario del país y, según la información oficial de esta plaza, se transan en promedio 12.400 toneladas diarias de alimentos sin mediar contratos y con pagos generalmente de contado. El mayor porcentaje de la comercialización, teniendo en cuenta tonelaje y dinero, lo constituyen los productos frescos, en especial, la papa, el plátano, la cebolla, la arveja, la mazorca, la zanahoria y las frutas; Corabastos tiene una pequeña participación en la compra-venta de otros productos como los cárnicos, los lácteos, los granos y los alimentos procesados. Asimismo Corabastos cuenta con 6.500 comerciantes entre mayoristas y minoristas.<sup>35</sup>

<sup>35</sup> De acuerdo con la información suministrada de forma directa por los transportadores en los puntos definidos de ingreso a las ciudades y las centrales de abasto incluidos en el sistema, en términos del operativo de recolección las actividades se realizan de acuerdo a los siguientes horarios: De lunes a viernes se realizan las entrevistas de la investigación en el horario de 00:00 a 04:00 de la madrugada en las bodegas 1 a 32 y 81 y 82, bodegas de importados y granos y procesados. De 5:00 a.m. a 24:00 p.m. los sábados de 00:04 am., y los domingos de 22:00 p.m. a 24:00 p.m.





Fuente: Ministerio de Transporte; Sipsa. Cálculos SDDE

La plaza de Las Flores, conocida también como “la plaza de Kennedy” se localiza frente a Corabastos y es una plaza a la vez mayorista y minorista y, aunque tiene un amplio surtido de productos cárnicos, lácteos, hierbas y tubérculos, la investigación centra su foco de información en el volumen diario en las bodegas de pescado y lácteos, donde por lo general reportan una entrada de 30 a 50 toneladas diarias de estos grupos de alimentos.<sup>36</sup>

**Abastecimiento según SIPSA – DANE.** Como parte de la investigación, el sistema de información del SIPSA recopila parte de la información en siete sitios de entrada y salida de la ciudad y tiene una periodicidad mensual que se complementa con el análisis descriptivo de los volúmenes de entrada de cada producto de la canasta básica.

Tomando como ejemplo la papa, uno de los artículos básicos de la canasta alimentaria del distrito, hay disponibilidad de información para 2013 con desagregación periódica mensual y con informe sobre el departamento y municipio de procedencia. La papa que ingresa a Bogotá en un 81% viene Cundinamarca seguido de Boyacá (16%) y, en menor proporción, Nariño (1.6%). Zipaquirá, un acopiador regional, es el principal municipio proveedor seguido de Chocontá y Villapinzón. Según la variedad, los primeros lugares son para la papa parda pastusa (21,800 toneladas promedio mes) y la papa criolla (5.000 toneladas promedio por mes) que proviene principalmente de los municipios de Une, Zipaquirá y Cáqueza en Cundinamarca.

**Encuesta de Origen – Destino (O-D).** Otra importante fuente de información es la Encuesta de Origen – Destino (O-D) de vehículos de carga realizada por el Ministerio de Transporte. Entre las principales diferencias con la información del SIPSA, está la metodología de levantamiento de información, pues mientras SIPSA tiene sus principales puntos de recolección establecidos en las plazas de mercado, la información de O-D se recoge en unas estaciones de campo específicas y localizadas sobre las carreteras del país<sup>37</sup>. La encuesta no tiene una regularidad en el levantamiento de información y, de

<sup>36</sup> El punto de toma de información son las propias bodegas de pescado y lácteos y la toma de datos se hace de martes a viernes de 5 a.m. a 7 a.m. La plaza de Las Flores hace parte del Nodo Logístico Corabastos, del Plan Maestro de Abastecimiento y Seguridad Alimentaria, instrumento del Plan de Ordenamiento Territorial de Bogotá.

<sup>37</sup> Dentro de la metodología utilizada en la investigación que se recoge anualmente, para tener información sobre el universo de estudios, se utiliza la información sobre el Tránsito Promedio Diario Semanal (TPDS) del año 2004, proporcionada por la

hecho, aunque existen datos anuales, se desconoce la periodicidad con la que se realiza. El último levantamiento de información en campo fue en 2013. Como objetivo de la investigación, la Encuesta O-D recopila la información necesaria para realizar el análisis de movilización de carga por carretera indagando por la cantidad de toneladas transportadas por productos y encuestando directamente a los conductores de todos los vehículos. Aunque la encuesta O-D pregunta a todos los vehículos de carga sin importar el producto, el interés de esta investigación relacionada con el abastecimiento alimentario de la ciudad nos lleva a analizar las principales variables relacionadas con la carga y tránsito de alimentos en el país.<sup>38</sup> Otro aspecto metodológico que se debe resaltar es que la información cubre el vacío de datos acerca de la carga de alimentos procesados que transitan de una ciudad a otra, incluso los que provienen de los puertos nacionales<sup>39</sup>. Sin embargo, como los puntos de toma de información son desplegados sólo durante la jornada diaria y vespertina, queda por fuera el registro de vehículos de carga con alimentos frescos que transitan en la jornada nocturna<sup>40</sup> y en la madrugada lo que en un análisis riguroso puede afectar la inferencia del tránsito global de carga.

---

Subdirección de Conservación del Instituto Nacional de Vías, información que se recolecta en estaciones de conteo durante siete (7) días consecutivos, las veinticuatro (24) horas, discriminando la categoría de los vehículos definidos por esa entidad.

<sup>38</sup> Otro aspecto a destacar es el periodo de recolección. En el último operativo, se encuesta a todos los vehículos que pasan en el horario de 6:00 a.m. a 6:00 p.m. durante un periodo de 7 días, elegido en un periodo de tránsito normal durante el año y en los corredores de mayor importancia regional. A modo explicativo, una de las preguntas que se realiza en esta investigación sobre el O-D es; ¿de dónde viene el vehículo? ¿En qué ciudad hará la descarga? En 2013 se hicieron dos tomas en cada semestre[1]

<sup>39</sup> El formulario general consta de 3 secciones: 1) información de carga: nacionalidad, origen, destino, producto, peso de carga. 2) Información del vehículo: modelo, marca, tipo, servicio, combustible usado, carrocería. 3) tipo, tamaño, cantidad.

<sup>40</sup> Es importante contar con la información del tránsito de vehículos de carga en jornada nocturna, ya que su ausencia afecta el dato real sobre la carga de alimentos especialmente frescos que entran a la madrugada a Corabastos.

**Tabla 2. Principales alimentos que ingresaron a Bogotá según departamento de origen y peso Toneladas métricas (Tm), 2013**

Departamento	Maíz	Azúcar	Frutas excepto plátanos	Papa	Carne y pescado	Trigo	Leche sin manufacturar	Bebidas no alcohólicas gaseosas	Ganado vacuno	Chocolate, dulces y rancho	Los demás	Total general
<b>Total</b>	<b>1.717.914</b>	<b>1.239.351</b>	<b>707.434</b>	<b>640.391</b>	<b>611.681</b>	<b>532.319</b>	<b>514.618</b>	<b>479.361</b>	<b>460.050</b>	<b>435.872</b>	<b>3.969.836</b>	<b>11.308.828</b>
Valle	438.584	942.505	204.008	18.654	158.617	414.592	39.586	54.932	51.668	180.076	990.113	3.493.335
Bolívar	428.358	60.182	11.118	22.237	165.086	20.082	28.241	236.770	14.414	90.737	642.540	1.719.766
Meta	279.840	2.546	96.536	4.263	7.793		24.443	24.613	67.914	498	504.154	1.012.600
Atlántico	117.281	10.439	14.654	20.753	66.834	27.674	22.781	6.430		56.519	261.848	605.215
Antioquia	48.083	6.989	55.550	9.898	48.998	7.070	51.327	60.788	27.513	28.779	241.517	586.511
Boyacá	7.844	837	16.744	245.461	8.764	7.024	77.826	13.797	28.087	2.740	163.375	572.500
Nariño	16.120	5.642	15.988	170.787	28.870	4.597	21.196		1.517	16.290	182.197	463.203
Cundinamarca	26.871	1.035	10.604	70.347	18.709	3.427	151.999	18.677	29.613	2.805	74.202	408.290
Magdalena	199.510		48.726	30.148	8.595	9.691		4.284	637	10.626	87.211	399.430
Santander	18.932	13.333	60.681	29.077	37.370	1.722	3.207	9.369	18.820	9.939	168.636	371.083
Casanare	540		29.888	441	1.182	5.725	14.616	13.480	120.567	40	69.081	255.561
Risaralda		114.700	25.370	657	8.278		34.084	10.592	1.439	12.735	32.285	240.140
Tolima	57.152	9.791	5.737	454	5.532	14.011	1.777	3.794	5.478	2.495	112.081	218.302
Huila	17.635	4.278	50.014	785	15.184		3.843	13.884	553	1.476	81.245	188.896
Arauca			248	816			3.947		35.494	3.681	68.363	112.549
LA Guajira					1.625		5.700				94.326	101.651
Cauca	18.228	20.673	4.095	9.788	8.141		10.070	3.096	757	5.182	21.406	
Caldas	211	15.560	16.408	1.036	1.324		1.542		4.897	6.215	47.944	95.136
Quindío	19.420	11.242	19.807	18	1.354	15.751	1.065	966		134	18.121	87.877
N.de Santander		778	8.377	960	5.910		8.017	3.892	93	563	47.978	76.568
Córdoba	15.993		1.423		4.560		2.396		21.765	659	9.699	56.494
Los demás	7.311	18.822	11.460	3.810	8.954	952	6.957	-	28.825	3.684	51.515	142.287

Más de la tercera parte de las toneladas de alimentos que entran a Bogotá provienen del Departamento del Valle y 35% de ellas están representados en el azúcar transformada en el departamento a partir de la caña cultivada allí. Igualmente la cifra incluye las importaciones de alimentos desde el Puerto de Buenaventura entre ellas trigo y maíz. Sigue en importancia el Departamento de Bolívar con ingresos importantes de maíz, carne y pescado y los ingresos de importaciones desde el Puerto de Cartagena. En tercer lugar está el departamento del Meta, que no tiene puertos internacionales en su territorio por lo que su producción es proveniente del mismo departamento en forma de maíz, frutas y ganado vacuno. En toneladas, los principales productos de la dieta de los bogotanos son en su orden arroz, papa común y pan (cuyo componente principal es el trigo y la harina de trigo); le siguen la carne de res pulpa, el pollo y los huevos. La producción del arroz y la papa se da principalmente en el territorio nacional; el trigo, que es la principal materia prima para la producción del pan y, salvo pequeños volúmenes que sobreviven de producciones campesinas en Boyacá y Nariño, es importado prácticamente en su totalidad y entra principalmente por el Puerto de Buenaventura. El arroz proviene principalmente del Meta, la papa de Boyacá, la carne de vacuno de Casanare, el pollo de Santander, los huevos de El Valle. Pollo y huevos, y en menor medida carne de vacuno, usan para su producción granos como el maíz y la soya en su mayor parte importados.

Tabla 3. Principales productos de la dieta bogotana según departamento de origen								
Toneladas métricas (Tm), 2013								
Departamento de origen	Arroz	Aves de corral	Ganado vacuno	Harina de trigo	Huevos	Papa	Trigo	Total general
<b>Total</b>	<b>411.294</b>	<b>149.014</b>	<b>460.050</b>	<b>336.220</b>	<b>160.689</b>	<b>640.391</b>	<b>532.319</b>	<b>5.019.572</b>
Valle	26.703	34.721	51.668	<b>205.718</b>	<b>103.716</b>	18.654	<b>414.592</b>	1.452.974
Bolívar	16.966	444	14.414	27.663	11.722	22.237	20.082	706.973
Meta	<b>169.744</b>	4.396	67.914	3.929	30	4.263		537.909
Boyacá	2.183	2.875	28.087	1.220	1.761	<b>245.461</b>	7.024	305.219
Atlántico	6.647	1.946		32.498	12.036	20.753	27.674	285.670
Magdalena	4.367		637	2.848	97	30.148	9.691	255.894
Nariño	3.581		1.517	588		170.787	4.597	226.060
Antioquia	26.092	2.135	27.513	30.599	3.435	9.898	7.070	203.823
Santander	1.771	<b>80.264</b>	18.820	1.087	12.584	29.077	1.722	201.626
Cundinamarca	4.740	9.073	29.613	3.717	3.714	70.347	3.427	170.212
Tolima	64.263	3.344	5.478	6.830	2.758	454	14.011	159.823
Casanare	24.209	556	<b>120.567</b>	813		441	5.725	154.034
Huila	33.076		553	4.705	28	785		71.966
Cauca	4.257	484	757	77	4.471	9.788		46.203
Córdoba	1.490		21.765		715			44.523
Quindío	538	346		940	396	18	15.751	38.762
Arauca	1.538		35.494			816		37.849
Caquetá			22.463					28.092
Norte de Santander	12.064	183	93	1.105	1.689	960		22.004

Disponibilidad de papa. La papa no tiene una desagregación por variedad. De las 640.391 toneladas de papa que ingresaron a Bogotá en 2013 los mayores proveedores son Boyacá que, con producción propia, aporta 38,3% del total y Nariño con una parte de producción propia y otra de papa ecuatoriana. Sigue Cundinamarca con producción propia, Magdalena principalmente con papa importada por el puerto de Santa Marta, Santander con producción propia y Bolívar, Atlántico y Valle con papa importada por Cartagena, Barranquilla y Buenaventura.

**Tabla 4. Principales departamentos de origen de la papa que ingresó a Bogotá**

Toneladas métricas (Tm), 2013		
Departamento de origen	Toneladas métricas	Participación %
<b>Total</b>	<b>640.391</b>	<b>100,0</b>
Boyacá	245.461	38,3
Nariño	170.787	26,7
Cundinamarca	70.347	11,0
Magdalena	30.148	4,7
Santander	29.077	4,5
Bolivar	22.237	3,5
Atlántico	20.753	3,2
Valle	18.654	2,9
Antioquia	9.898	1,5
Cauca	9.788	1,5
Los demás	13.239	2,1

**Tabla 5. Principales municipios de origen de la papa que ingresó a Bogotá**

Toneladas métricas (Tm), 2013			
Municipio de origen	Departamento de origen	Toneladas métricas	Participación %
<b>Total</b>		<b>640.391</b>	<b>100,0</b>
Ipiales	Nariño	108.694	17,0
Tunja	Boyacá	85.408	13,3
Ventaquemada	Boyacá	34.304	5,4
Túquerres	Nariño	33.691	5,3
Santa Marta	Magdalena	30.148	4,7
Duitama	Boyacá	29.688	4,6
Cartagena	Bolivar	22.237	3,5
Pasto	Nariño	21.384	3,3
Barranquilla	Atlántico	20.753	3,2
Sogamoso	Boyacá	19.014	3,0
Boyacá	Boyacá	15.362	2,4
Villapinzón	Cundinamarca	15.284	2,4
Bucaramanga	Santander	12.947	2,0
Subachoque	Cundinamarca	12.943	2,0
Toca	Boyacá	12.499	2,0
Nuevo Colón	Boyacá	10.561	1,6
Bogotá D.C.	Cundinamarca	10.156	1,6



Los demás		145.318	22,7
-----------	--	---------	------

Los principales municipios aportantes de papa de Boyacá son Tunja, Ventaquemada, Duitama, Sogamoso, Boyacá, Toca y Nuevo Colón; de Nariño Ipiales y Pasto.

**Productos de la RAPE.** Por Acuerdo Distrital 563 de 2014, Bogotá pertenece a una Región Administrativa y de Planeación Especial –RAPE– conformada por el Distrito Capital y los departamentos Meta, Boyacá, Cundinamarca y Tolima. Desde el territorio RAPE el principal proveedor de alimentos es Meta que aporta principalmente maíz, plátanos, arroz, frutas y ganado vacuno. En segundo lugar Boyacá que aporta principalmente papa y leche y en menor medida hortalizas; en tercer lugar Cundinamarca que aporta leche, papa y ganado vacuno y en el cuarto lugar está Tolima con su aporte de arroz, maíz, frutas.

Tabla 6. Principales productos que proveen los departamentos que conforman la RAPE a Bogotá					
Toneladas métricas (Tm), 2013					
Productos	Meta	Boyacá	Cundinamarca	Tolima	Total general
<b>Total</b>	<b>1.012.600</b>	<b>572.500</b>	<b>408.290</b>	<b>218.302</b>	<b>2.211.691</b>
Maíz	279.840	7.844	26.871	57.152	371.708
Papa	4.263	245.461	70.347	454	320.525
Leche	24.443	77.826	151.999	1.777	256.046
Arroz	169.744	2.183	4.740	64.263	240.930
Bananos guineos y plátanos	180.314	610	1.274	378	182.576
Ganado vacuno	67.914	28.087	29.613	5.478	131.091
Frutas excepto plátanos	96.536	16.744	10.604	5.737	129.621
Hortalizas	2.023	34.683	6.379	1.915	45.000
Manteca animal y vegetal	44.638		138		44.776
Carne y pescado	7.793	8.764	18.709	5.532	40.799
Ganado menor	20.593	5.408	5.268	50	31.319
Raíces y tubérculos alimenticios	1.140	12.611	3.895	3.560	21.206
Aves de Corral	4.396	2.875	9.073	3.344	19.689
Mantequilla y queso	2.382	8.638	2.033	895	13.948
Panela		9.258	3.296	612	13.167
Leguminosas	1.581	8.072	472	1.042	11.166
Trigo		7.024	3.427		10.452
Chocolate, dulces y rancho	498	2.740	2.805	2.495	8.538
Huevos	30	1.761	3.714	2.758	8.264
Sal de cocina	14	1.563	4.811	270	6.658
Harina de Trigo		1.220	3.717		4.936
Cacao en grano descascarado	175	293	523	2.472	3.462
Cebada		3.268	71		3.339

**Propuesta de un nuevo escenario para la investigación del abastecimiento y el transporte de carga para Bogotá 2014.** El objetivo de la propuesta es identificar los volúmenes de ingreso y salida del flujo de carga alimentaria y general en Bogotá para cada una de sus distintas entradas y salidas detallando el origen o destino según sea el caso así como el tipo de carga y el medio de transporte utilizado. La SDDE, en primera instancia, propone obtener la matriz origen-destino de carga que ingresa a la ciudad de

Bogotá, identificando volúmenes totales movilizados y por categoría de producto y no solo de productos frescos y flores. En esta matriz se incluyen las diferentes rutas de abastecimiento y se busca mitigar los efectos estacionales propios de algunos productos. Esta matriz sirve adicionalmente como línea base para la actualización periódica de la matriz O-D. La propuesta está basada en la metodología de toma de información utilizada por el DANE<sup>41</sup>, que permita la comparabilidad del componente de abastecimiento del SIPSA a nivel nacional y que fue aplicada en diez grandes ciudades colombianas. Para concluir, la propuesta busca que mediante el Censo sobre el transporte de carga y el flujo de vehículos que ingresa y sale de la capital, se cubran las necesidades de información para sus compromisos misionales que, de manera directa, tienen las Secretarías Distritales de Movilidad y Desarrollo Económico, e indirectamente a las demás Secretarías e Institutos Distritales.

Propuesta de la DESR-SDDE para la ejecución del Censo de Carga y Abastecimiento Alimentario de Bogotá <sup>42</sup> :		
<b>Actores que deben estar involucrados</b>	Secretaría Distrital de Movilidad como gestor y Secretaria de Desarrollo Económico como acompañante. DITRA-Policía Nacional, gremios de transportadores, conductores cotidianos.	Notas
<b>Objetivo</b>	Realización de un censo que cubra las necesidades de información misionales sobre el transporte de carga y el abastecimiento que ingresa y sale de la Capital por parte de las Secretarías Distritales de Movilidad y Desarrollo Económico.	Indirectamente se cubren necesidades de otras Secretarías e Institutos Distritales.
<b>Resultado esperado</b>	Se ha realizado de manera exitosa un censo de carga y aforo (conteo) de vehículos las 24 horas, los siete días de la semana (7 x 24) durante cuatro semanas.	
<b>Condición de representatividad</b>	Registro (7X24) durante cuatro semanas típicas no continuas de modo que puedan representarse de la mejor manera diferentes elementos estacionales tales como como períodos de cosecha y de invierno-verano.	Para evidenciar la estacionalidad de los diferentes productos, deberá realizarse una prueba piloto. Las semanas 7x24 de toma de información deberán realizarse dentro de semanas típicas que no tenga días festivos - meses de febrero, marzo, abril, mayo, hasta la segunda semana de junio, segunda semana de agosto, septiembre, octubre, noviembre.

<sup>41</sup> La propuesta está basada en la metodología de toma de información utilizada por el DANE, para recoger información que persigue el objetivo de levantar información que permita la comparabilidad del componente de abastecimiento del SIPSA a nivel nacional y que fue aplicado en diez grandes ciudades colombianas. El operativo llamado 7/24 se llevó a cabo durante el periodo comprendido entre el 17 y el 24 de junio de 2013. Bajo el operativo 7/24 se realizaba en primera instancia el conteo (aforo) de vehículos. Se realizaba simultáneamente la operación normal del CAA con apoyo de personal adicional a los recolectores regulares del SIPSA. El (CAA) Componente Abastecimiento de Alimentos genera estadísticas sobre los volúmenes y flujo de alimentos que ingresan a los principales mercados mayoristas y que transitan por los peajes.

<sup>42</sup> La elaboración de esta propuesta contó con la opinión de expertos académicos, en representación de centros de investigación especializados en los temas de transporte y logística. Estos expertos dieron su opinión sobre el tema, centrándose específicamente en la consideración de cómo lograr un estudio que cubra las necesidades misionales de las Secretarías Distritales de Movilidad y Desarrollo Económico. Dichas opiniones en la medida de las necesidades y objetivos del estudio se han incluido en la presente propuesta. Las universidades y grupos invitados fueron: Universidad Jorge Tadeo Lozano - Programa de Transporte, Universidad Nacional - Grupo SEPRO, Universidad Nacional – OLMT, Universidad de los Andes: Grupo de Investigación SUR (se excusó por no poder asistir), Universidad Católica de Colombia, CESA.

<b>Entradas de la ciudad para el aforo</b>  (Ver mapa enseguida)	1. Entrada Auto-norte & Entrada Séptima, 2. La Calera (Entrada Norte), 3. Entrada Vía Choachí, 4. Entrada Autopista al Llano, 5. Entrada Autopista Sur – Soacha, 6. Entrada Avenida Centenario - Calle 13, 7. Entrada Autopista Medellín – Calle 80 y 8. Entrada Vía Cota – Suba.	La operación en ocho puntos debe contar con la DITRA-Policía Nacional, con el fin de minimizar la afectación del tránsito vehicular cotidiano. Igualmente debe informarse con anterioridad a los usuarios de los ocho puntos de ingreso terrestre, sobre el ejercicio que se va a llevar a cabo, con el fin de que tomen decisiones individuales al respecto y se minimice el traumatismo vial que causará el ejercicio.
<b>VARIABLES de medición</b>	Productos por categorías, Vehículos de carga por tipo (aforos). Otros vehículos –pasajeros, automóviles, motos- (aforos)	El formato debe ser ágil y con variables lo más sintéticas que sea posible. Tipo de Vehículo: Identificar tipo (Carga, de pasajeros identificar tipo y empresa). Si es automóvil o camioneta particular vehicular ver ocupación - número de pasajeros incluyendo al conductor. Para todos los vehículos: Placa Oficial, Pública o Privada, municipio de la placa, municipio de origen y destino de la carga, combustible que utiliza el vehículo, tipo de carrocería.
<b>Forma de registro</b>	Por observación y por encuesta directa. Se puede incluir una encuesta en mayor profundidad cada que se completen 30 aforados.	Variables diligenciadas por observación: Lugar de la toma de información, día de la toma de información, hora de la toma de información, sexo del conductor, tipo de vehículo, municipio de la placa. Variables diligenciadas por entrevista directa: Origen(es) de la carga, Destino(s) de la carga, Tipo(s) -categoría(s) producto(s)- de carga Cantidad(es) transportada(s) en unidades o kilogramos, Tipo de almacenamiento. Pregunta: ¿el medio de transporte regresa vacío o con mercancía? Encuestas en profundidad. ¿El alimento va empacado o desempacado? Tipo de empaque ¿El alimento viaja en compañía de combustibles, productos químicos, otros? ¿El conductor y el dueño de la carga son los mismos?
<b>Instrumentos y recursos de recolección.</b>	Formulario de entrevista, formato de aforo, personal de contadores o aforadores, señales y carteles de información sobre la operación.	Sería ideal tener DMC (dispositivos móviles de captura).

Elaboración: Observatorio de Desarrollo Económico – SDDE

Mapa de las ocho entradas de la ciudad propuestas para el aforo



Fuente: Elaboración Dirección de Estudios Socioeconómicos y Regulatorios – SDDE sobre Mapa de SDP.

**Actores del sistema de abastecimiento en Bogotá.** Los actores del sistema de abastecimiento dentro de la ciudad son Corabastos, las plazas de mercado públicas y privadas y toda la red de establecimientos minoristas, como tiendas de barrio, supermercados, fruver, panaderías, salsamentarias, entre otros. Adicionalmente, estos agentes se relacionan entre sí, lo mismo que con otros actores del abastecimiento localizados dentro y fuera de la ciudad tales como la agroindustria local y nacional, las empresas transformadoras de alimentos, los productores campesinos y la producción agropecuaria empresarial, los intermediarios e importadores de productos provenientes de otros países. De manera complementaria es importante distinguir entre la cadena de abastecimiento de productos procesados, sin procesar y frescos. En el primer caso, el rol del intermediario es protagónico debido al escaso nivel de agremiación y asociación de los productores agrarios especialmente los campesinos. Por el contrario, el grueso del mercado de los procesados tiene otras connotaciones especialmente asociadas a la dinámica del comercio exterior dado el peso decisivo de las importaciones de importantes materias primas como trigo, maíz y soya, la tasa de cambio y la producción de materias primas nacionales. Sin embargo la subida de los precios del dólar en los últimos meses abre una oportunidad a la producción y transformación de alimentos producidos en el país.

Esquema 3.1. Actores del sistema distrital de abastecimiento



Fuente: Elaboración Dirección de Estudios Socioeconómicos y Regulatorios - SDDE

Lo anterior permite entender que existen diferentes niveles o escalas de abastecimiento en la ciudad, donde la Central de Abastos (con las plazas de mercado) cumple un papel importante como centro de acopio para productores e intermediarios y de redistribución (en ocasiones con reclasificación y reempaque) de una gran proporción de alimentos, principalmente frescos, hacia comercializadores minoristas, quienes, a su vez, los ofrecen a los consumidores finales. Igualmente existen otros actores que adquieren productos frescos directamente a los productores campesinos. La provisión de alimentos procesados se realiza directamente por parte de las empresas industriales o a través de redes de mayoristas principalmente formales.

**Corabastos.** Por su escala, Corabastos juega un papel central en la formación de los precios de los alimentos. Es importante también en este proceso la industria alimentaria y la agroindustria y su relación directa, en la mayoría de los casos, con los detallistas y no necesariamente a través de las plazas de mercado o Corabastos. Dentro de la cadena de abastecimiento en la ciudad, la Central de Abastos juega un papel muy importante si se tiene en cuenta que del total de alimentos que ingresa a Bogotá (5,1 millones de toneladas), 29% pasa por Corabastos, es decir, cerca de 1,5 millones de toneladas de

alimentos al año, en su mayoría (77%) alimentos frescos como frutas, tubérculos, verduras y hortalizas.

Esquema 3.2. Participación de Corabastos en la comercialización de alimentos en Bogotá

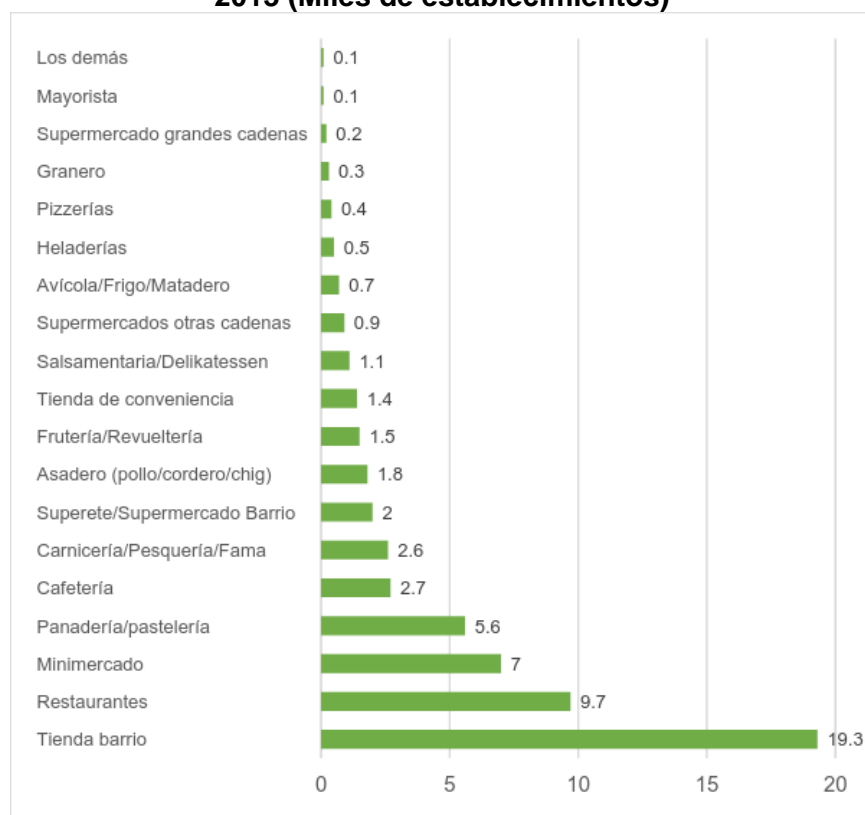


Fuente: Ministerio de Transporte; Sipsa. Cálculos SDDE

**Red minorista.** La red minorista es el último eslabón de la cadena del abastecimiento que permite al consumidor final disponer de la producción agropecuaria y agroindustrial pues, de acuerdo con estimaciones del Observatorio de Desarrollo Económico de Bogotá, aproximadamente el 90% del gasto de los hogares se realiza en este tipo de establecimientos. De acuerdo con el censo de establecimientos realizado por Servinformación en 2013 en el área urbana de la ciudad se identificaron 61.416 unidades que comerciaban alimentos, de las cuales la mayor proporción correspondía a tiendas de barrio (31.4%), es decir, 19.306 unidades. Al comparar esta última cifra con la registrada dos años atrás, se observa un incremento de 936 tiendas lo que pone en evidencia tanto la prevalencia de la tienda de barrio como agente central del abastecimiento en Bogotá como su crecimiento a través del tiempo. A las tiendas les siguen en orden de importancia los restaurantes con 9.684 unidades (15,8% y los minimercados, entendidos como aquellos autoservicios con un área promedio inferior a 100m<sup>2</sup>, dedicados a la venta de productos alimenticios, bebidas y otros bienes no alimenticios (7.034 unidades). En cuarto lugar se encuentran las panaderías con 5.630 establecimientos.



**Gráfica 3 Establecimientos que comercian alimentos en Bogotá, según tipología. 2013 (Miles de establecimientos)**

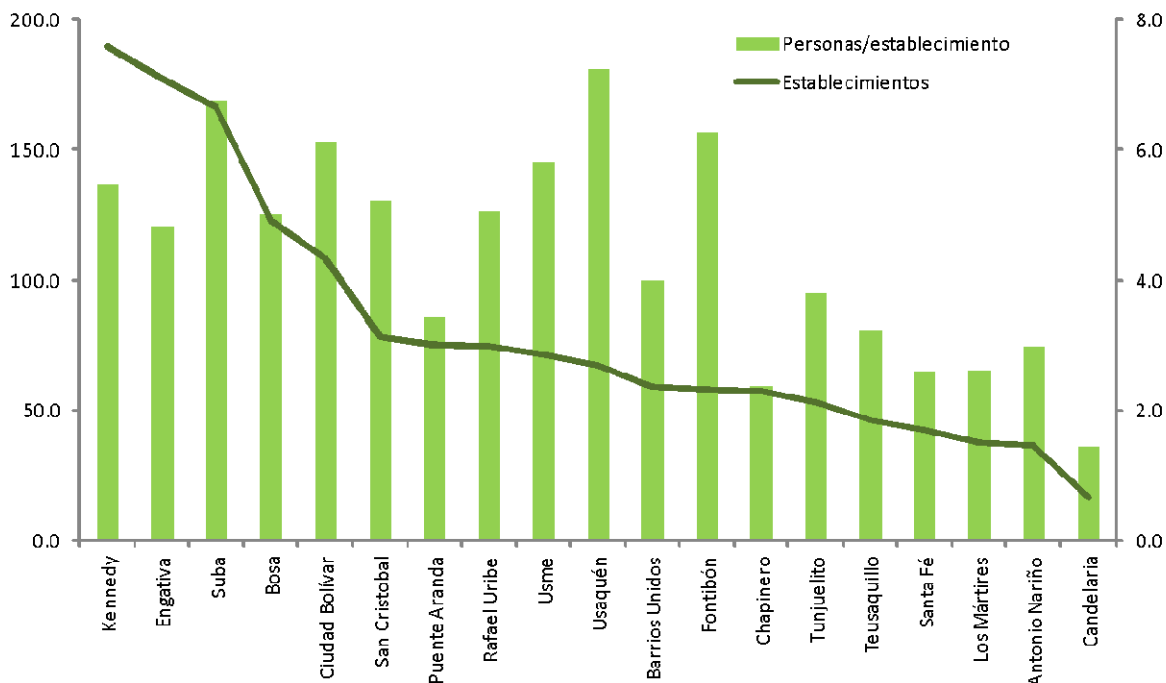


Fuente: Servinformación. Censo de establecimientos 2013

Cinco localidades (Kennedy, Engativá, Suba, Bosa y Ciudad Bolívar), que albergan cerca del 56% de la población de la ciudad concentran aproximadamente la mitad de los establecimientos que venden alimentos (30.556 unidades). No obstante, si se analiza la relación entre el número de habitantes frente al número de negocios de alimentos, se observa que las mayores densidades, por encima de la media (125 personas por establecimiento), se encuentran en Usaquén (181), Suba (169) y Fontibón (157). Por el contrario, las menores densidades se encuentran en las localidades de la Candelaria, Chapinero y Santa Fe con 36, 60 y 65 habitantes por establecimiento lo que en buena parte se explica por las limitaciones al uso del suelo ya que hay amplios conjuntos residenciales que excluyen el uso comercial. Ver Gráfica 4.



**Gráfica 4. Personas por establecimiento y número de establecimientos que comercian alimentos en Bogotá. 2013 (Personas y miles de establecimientos)**



Fuente: Servinformación. Censo de establecimientos 2013 - DANE.

A continuación se describen los distintos tipos que hacen parte de la red minorista del abastecimiento en Bogotá, haciendo énfasis en los establecimientos que venden alimentos al consumidor final y sus características generales para el promedio de la ciudad, como de las distintas localidades y Unidades de Planeamiento Zonal (UPZ).

**Tiendas de barrio.** Las tiendas de barrio siguen siendo los establecimientos de mayor presencia en Bogotá y representan casi la tercera parte de los establecimientos que comercializan alimentos en la ciudad. Este porcentaje es similar a la proporción de gasto que los hogares realizan en las tiendas (30,6%), de acuerdo con los datos de la Encuesta de Ingresos y Gastos (2006-2007). Al comparar el número de tiendas de barrio existentes en 2011 y las registradas en 2013, se observa un crecimiento del 5,1%, al pasar de 18.370 a 19.306 unidades. Este comportamiento se ha presentado en la mayoría de las localidades de la ciudad (16 de 20). Solamente Fontibón, Rafael Uribe, San Cristóbal y Bosa mostraron una disminución en el número de tiendas. De manera análoga al del total de establecimientos que venden alimentos, el 54% de las tiendas de barrio se concentran en cinco localidades de la ciudad (Kennedy, Engativá, Suba, Ciudad Bolívar y Bosa). En términos generales, el número de tiendas es proporcional a la población, excepto en Usaquén, Fontibón, Teusaquillo y Chapinero, donde la relación entre el número de habitantes por tienda, supera los 500, si se tiene en cuenta que el promedio para la ciudad no alcanza los 400 habitantes por tienda.

Igualmente, al interior de las localidades también existen concentraciones de tiendas, lo cual lo evidencia el hecho de que en 20 unidades de Planeamiento Zonal (UPZ), se localiza el 44% de las tiendas de barrio de la ciudad (8.519 establecimientos). De acuerdo con el censo, La UPZ de El Rincón en Suba, cuenta con 809 establecimientos; Bosa Central y Bosa Occidental con 652 y 614 tiendas, respectivamente, y Lucero e Ismael Perdomo en Ciudad Bolívar, concentran 542 y 484 negocios. Sin embargo, las densidades de personas por tiendas, en estas UPZ son inferiores a la media de la ciudad,

con excepción de algunas UPZ (Tibabuyes, Patio Bonito y Timiza), lo cual se explica en que las UPZ con gran número de tiendas igualmente son bastante pobladas.

Por el contrario, las UPZ con bajo número de tiendas, son aquellas con presencia de gran cantidad de conjuntos o zonas residenciales, localizados usualmente en estratos altos, como por ejemplo Ciudad Salitre en Teusaquillo, La Alhambra en Suba o Santa Bárbara en Usaquén, donde el abastecimiento de alimentos se da más a través de otros actores como minimercados, establecimientos especializados, entre otros, lo cual se verá más adelante. Igualmente, la baja presencia de tiendas de barrio se da en zonas con poca población debido a la prevalencia de otros usos no residenciales como servicios (zonas de recreación, talleres, fábricas, etc.). Ejemplo de lo anterior son las UPZ de Zona Franca en Fontibón y Puente Aranda en la localidad del mismo nombre.

El censo realizado en 2013 por Servinformación, identificó que las tiendas de barrio ocupan alrededor de 25 mil personas (incluidos los propietarios). A este respecto, se identificó que la gran mayoría (78,6%) solo emplea una persona; mientras que cerca de la quinta parte ocupa entre 2 y 5 personas. Lo anterior ratifica el carácter familiar y microempresarial de las tiendas de barrio. Igualmente, el censo encontró que la antigüedad promedio de las tiendas en la ciudad es de 6,2 años. Por rangos, se observa que el 54,2% de este tipo de establecimientos, fue creado hace menos de 5 años; el 21,3% entre 5 y 10 años, y el grupo restante (24,5%), hace más de 10 años (Cuadro 2). En promedio, el 77% de las tiendas vende menos de \$500 mil al día. No obstante, existen cuatro localidades donde el porcentaje de tiendas que vende menos de \$500 mil en un día, es superior a 80%: Usme (90,1%), Santa Fé (85,2%), Bosa (83,9%) y Kennedy (82,2%). Se puede evidenciar que los principales proveedores de las tiendas de barrio son los distribuidores de las empresas productoras de los bienes que vende la tienda (61,3%) y que poco menos del 5% los adquiere a través de un intermediario y solo 3,2% adquiere sus mercancías directamente en un punto mayorista.

Al indagar por la forma de pago que más utilizan los tenderos en la ciudad de Bogotá, se encontró que la gran mayoría (68,1%) utiliza dinero en efectivo para pagar los productos que vende en su negocio y solo 2,6% usa la factura a crédito como medio de pago. Finalmente, se indagó acerca de si las tiendas de barrio contaban con datáfono, teniendo en cuenta que la implementación de programas públicos distritales de nutrición o seguridad alimentaria como "Mi Vital" implican la utilización de una tarjeta a la cual previamente se le ha cargado un valor correspondiente al subsidio. En este sentido, se encontró que solo 534 tiendas (2,8%) contaban con este medio de pago de la ciudad, localizadas principalmente en Suba (75), Engativá (65) y Kennedy (57), y en menor medida en Bosa (41), Chapinero (39) y San Cristóbal (36).

**Minimercados.** De acuerdo con Servinformación, los minimercados son "establecimientos con un área inferior a 100m<sup>2</sup> que cuentan con sistema de autoservicio, es decir, existe presencia de góndolas y por lo menos una caja registradora". Teniendo en cuenta que los minimercados se diferencian de los superettes-supermercados de barrio únicamente en el área, en el presente numeral se analizan conjuntamente los dos tipos de establecimientos. Los superettes o supermercados de barrio tienen un área o superficie mayor que los minimercados (entre 100 y 400m<sup>2</sup>). Se dedican a la venta de productos al detal tales como alimentos, aseo personal, aseo del hogar, medicamentos, licores. En la ciudad existen un poco más de 9 mil minimercados y superettes distribuidos en todas las localidades de la ciudad aunque el 57% de dichos establecimientos están concentrados en cinco localidades donde habita casi la misma proporción de población (56%): Kennedy (14,5%), Engativá (12,5%), Suba (12,2%), Bosa (9%) y Ciudad Bolívar (8,6%). De manera análoga a lo ocurrido con las tiendas de barrio, se pudo establecer que 77,3% de

los minimercados venden menos de \$500 mil al día, con la salvedad de que 17,6% de los establecimientos no aportó información al respecto.

**Carnicerías.** En 2013, en Bogotá existían 2.596 carnicerías y pesquerías, distribuidos en las 19 localidades de la ciudad. La localidad con mayor número de este tipo de establecimientos es Kennedy con 426, le siguen Engativá (356) y Suba (316). El número de carnicerías en las siguientes nueve localidades oscila entre 100 y 200 establecimientos. La mayor densidad de personas por carnicería, se da en Chapinero, donde solo existen 13 negocios; y Usaquén, donde a pesar de que hay 110 carnicerías-pesquerías, habita una población cercana al medio millón de personas. El 72,7% de las carnicerías vende menos de \$500 mil al día. En localidades como Usme, Antonio Nariño y Barrios Unidos, esta proporción supera el 80%. Los principales proveedores de carne y demás productos que venden las carnicerías, la mayor proporción adquiere se adquiere a través de los distribuidores de las empresas productoras (56,3%), aunque cerca de la quinta parte lo hace directamente en los puntos mayoristas (frigoríficos y mataderos). Al consultar por la forma de pago que más utilizan los propietarios de las famas, se encontró, igualmente, que la gran mayoría (82,3%) utiliza dinero en efectivo para pagar los productos que vende en su negocio. Solamente un poco más del 5% de las carnicerías-pesquerías manifestaron que cancelan las mercancías a través de facturas a crédito. Con referencia a la utilización de datáfono en las famas, se pudo identificar que, de todas las carnicerías que operan en Bogotá, solamente 69 contaban con datáfono, establecimientos ubicados principalmente en Suba (23) y Engativá (11).

**Fruver.** Las fruterías-revuelterías conocidas popularmente como “fruver” surgieron en Bogotá como establecimientos destinados a la oferta de productos alimenticios con buenos estándares de calidad e higiene para estratos medios y altos (especialmente frutas y verduras) y con el pasar de los años se han vuelto comunes en los distintos sectores de la población bogotana. En 2013 existían 1.480 fruver en Bogotá, distribuidos en las 19 localidades. Engativá es la localidad con mayor número de este tipo de empresas, con 178 unidades, le siguen Bosa (168), Suba (158) y Kennedy (151). Al establecer la relación entre la población y el número de fruver existentes en la ciudad, se obtiene un valor de 5.181 personas por establecimiento. Las mayores densidades de habitantes por fruver se dan en Usme donde el censo solo reporta 33 negocios, con una población cercana a las 416 mil personas y Suba donde, a pesar de la existencia de 158 fruver, habita más de un millón cien mil personas. El carácter predominantemente microempresarial de los fruver se evidencia al analizar el nivel de ventas. Efectivamente, 73,3% de las fruterías-revuelterías vende menos de \$500 mil al día (1.085 establecimientos). Sin embargo, cerca de 100 negocios reportaron ventas diarias superiores a \$500 mil, mientras que una quinta parte no aportó información sobre esta variable.

Las localidades donde se ubican los fruver con más altas ventas son: Chapinero, La Candelaria, Suba y Barrios Unidos. Por el contrario, las localidades con menores ventas diarias son: Usme, Los Mártires, Rafael Uribe, Bosa y Kennedy. Los fruver adquieren sus productos a través de los distribuidores de las empresas productoras, (57,7%) y un 23,4% lo hacen directamente en los puntos mayoristas, principalmente de la Central de Abastos de la ciudad. La principal forma de pago a proveedores que utilizan los propietarios de los fruver, es el dinero en efectivo (85,1%). Solamente 39 fruver en la ciudad disponen y utilizan datáfono (2,6%), localizados principalmente en Chapinero, Suba, Usaquén y Kennedy. Los fruver ubicados en las localidades de Ciudad Bolívar, San Cristóbal, Antonio Nariño, Usme y Los Mártires no cuentan con datáfono que permita el pago por medio de tarjeta.

**Salsamentarias.** En la ciudad existen 1.102 salsamentarias, distribuidas en las 19 localidades, y en su mayoría tienen ventas inferiores a \$500 mil (70,2%). Las mayores

ventas de las salsamentarias se localizan en: Chapinero, Teusaquillo y Tunjuelito. Con respecto a la disponibilidad de datáfono en las salsamentarias, se encontró que una mínima proporción (3,1%) utiliza este tipo de aparatos en la ciudad (34 establecimientos), localizados en 14 localidades.

**Supermercados.** Para Servinformación los supermercados son aquellos “establecimientos con un área de ventas entre los 100 y 400 m<sup>2</sup>, que cuenta con varias cajas registradoras de salida donde los clientes cancelan los productos, donde se venden bienes de consumo en sistema de autoservicio entre los que se encuentran alimentos, ropa, artículos de higiene, perfumería y limpieza. Estas tiendas hacen parte de una cadena que tienen más sedes”. En esta tipología se encuentran establecimientos como Surtimax, Carulla, Cooratiendas, Oxxo, Romi, entre muchos otros. En 2013 existían en la ciudad 840 supermercados de este tipo, distribuidos en las 19 localidades. Engativá, Kennedy y Suba, que son las localidades más pobladas, concentran 42,3% de establecimientos. Le siguen, en orden de importancia las localidades de Bosa (59), Ciudad Bolívar (58) y San Cristóbal, con 46 establecimientos. La relación entre la población y el número de supermercados-otras cadenas existentes en la ciudad, es de 8.979 personas/establecimiento. La densidad de habitantes por supermercado otras cadenas es más alta en Usme, donde solo se reportan 23 negocios y su población es aproximadamente de 416 mil personas; y Usaquén con 13.466 habitantes por supermercado. Los supermercados ocupan 2.400 personas, lo que da una relación de casi tres personas por empresa. Sin embargo, hay localidades como Chapinero donde esta relación es de 4,7; Teusaquillo 3,7; y Puente Aranda 3,5. En los anteriores datos se refleja la proporción de establecimientos que ocupan entre 2 y 5 personas (45,2%). Un porcentaje ligeramente inferior (44,1%) de los supermercados otras cadenas emplea un trabajador o allí labora únicamente el propietario.

Un poco más de la mitad de los supermercados (52,9%) vende menos de \$500 mil al día (452 unidades), mientras que aproximadamente la quinta parte (173 establecimientos) reportaron ventas diarias superiores a \$500 mil. No obstante, se debe precisar que el 26,8% no reportó información al respecto. El mayor volumen de ventas de los supermercados y otras cadenas se localizan en: Usaquén, Antonio Nariño y Kennedy, donde el porcentaje de establecimientos que venden más de \$500 mil, supera el 30%. Por el contrario, las localidades con menores ventas diarias son: Los Mártires, Santa Fé y Rafael Uribe. Con respecto a la disponibilidad de datáfono en los supermercados-otras cadenas, se encontró que casi la quinta parte utiliza este tipo de aparatos en la ciudad (165 establecimientos), y están localizados principalmente en Chapinero, Suba, Usaquén y Kennedy. Solamente los supermercados ubicados en la localidad de La Candelaria no cuentan con datáfono para que sus clientes hagan el pago por medio de tarjeta.

**Avícolas-frigo-mataderos.** Los establecimientos dedicados a la venta de pollo y huevos, lo mismo que aquellos donde se sacrifican animales y cuentan con cámaras frigoríficas se denominan como Avícolas-frigo-mataderos. En esta tipología se encuentran establecimientos como Mac Pollo, Avícola El Vencedor, Avícola Aretama, entre muchos otros. Para 2013 en Bogotá existían 658 establecimientos con estas características en 2013. Las localidades de Suba, Bosa, Engativá y Kennedy, concentran la mitad de establecimientos. La relación promedio entre la población y el número de avícolas existentes en la ciudad es de 11.654 personas/establecimiento, siendo Chapinero la localidad con mayor densidad, debido a que en estos lugares solo se ubican 3 empresas. Teusaquillo es la segunda localidad con alta densidad (21.309 personas por avícola). El carácter predominantemente microempresarial de las avícolas se refleja en las ventas pues el 72,6% de los establecimientos vende menos de \$500 mil al día (478 unidades) mientras que cerca del 9% (57 establecimientos) reportaron unas ventas diarias superiores a \$500 mil. Sin embargo, se debe anotar que la tasa de no respuesta respecto

a las ventas fue del 18,7%. Las mayores ventas de las tiendas avícolas se localizan en: Los Mártires, Puente Aranda y Chapinero, donde el porcentaje de establecimientos que venden más de \$500 mil, supera el 20%. Respecto a la disponibilidad de datáfono en los establecimientos que venden productos avícolas, se encontró que apenas 4% hace uso de este tipo de aparatos en la ciudad (26 negocios), localizados principalmente en Usaquén, Engativá y Los Mártires.

**Supermercados de las grandes cadenas.** Servinformación define el supermercado de las grandes cadenas como un "establecimiento con un área de ventas entre los 100 y 400 m<sup>2</sup>, que cuenta con varias cajas registradoras de salida donde los clientes cancelan los productos, donde se venden bienes de consumo en sistema de autoservicio entre los que se encuentran alimentos, ropa, artículos de higiene, perfumería y limpieza. Estas tiendas hacen parte de una cadena que tiene más sedes en la misma ciudad, estado o país". De esta categoría hacen parte tiendas como Éxito, Olímpica, Colsubsidio, Cencosud, Oxxo, entre otros. El censo de Servinformación reporta un total de 155 establecimientos, ubicados en 16 de las localidades de la ciudad. No existen supermercados de grandes cadenas en Tunjuelito, Los Mártires y La Candelaria. Los supermercados de grandes cadenas ocupan casi mil personas, es decir 6,3 trabajadores por establecimiento, la tercera parte de los establecimientos vende más de \$500 mil diarios, aunque el 36,1% no suministró información al respecto y el 51,6% de los establecimientos cuenta con datáfono.

**Graneros.** En cuanto a los graneros aquellos para Servinformación son los "establecimientos que son atendidos por vendedores que se encuentran ubicados detrás de un mostrador, donde muchos de los artículos pertenecen a los productos de la canasta familiar y en su gran mayoría son granos. (Arroz, frijol, lenteja, garbanzo, maíz, etc. En 2013, en Bogotá se identificaron 319 establecimientos, ubicados en 17 localidades de la ciudad, siendo las más representativas Bosa y Kennedy, con 76 y 65 graneros, respectivamente. Los graneros ocupan 455 personas lo que da una relación de 1,4 trabajadores por granero y son esencialmente microempresas debido a que el 77,1% vende menos de \$500 mil diarios y solamente 7 cuentan con datáfono.

**Lácteos.** En 2013 los expendios donde se comercializan leche y sus derivados como yogurt, kumis, queso, entre otros, eran 67 establecimientos, ubicados en 16 localidades de la ciudad. Los expendios de productos lácteos ocupan 112 personas, es decir 1,7 trabajadores por empresa, las tres cuartas partes vende menos de \$500 mil diarios y solamente 6 establecimientos en la ciudad cuentan con datáfono.

## Sobre el acceso a los alimentos

**Información sobre precios de los alimentos.** Los precios en una economía dan señales determinantes en el juego entre la oferta y la demanda de un producto específico. El precio que bien puede corresponder a las cantidades necesarias de trabajo para la realización del producto, también es una variable trascendental al momento de tomar decisiones de política pública en pro del comercio justo que beneficie tanto a consumidores como productores; esto último es muy importante sobre todo cuando se ha observado que la demanda por alimentos tiene una elasticidad muy alta lo que implica que pequeñas variaciones al alza en los precios producen disminuciones altamente significativas en las cantidades demandadas por los grupos con ingresos más reducidos<sup>43</sup>. Por esa razón se hace necesario relacionar la dinámica de los precios de los alimentos

---

<sup>43</sup> Ver Planeta Paz. Lineamientos estratégicos para una política pública agroalimentaria para Bogotá y comentarios al «Plan Maestro de Abastecimiento» propuesto para la ciudad, expresados por organizaciones campesinas y comunales. 2006

con su impacto en las políticas de seguridad alimentaria; análisis pertinente pues esta variable y su respectivo seguimiento permiten medir el nivel de acceso que se tiene a determinado bien o producto alimenticio.

Hay varias formas en las que se pueden presentar y analizar los precios. Por ejemplo, la existencia del índice de precios al consumidor –IPC- es una señal importante para la medición del costo de vida en una población; por su parte, las variaciones de precios corrientes en las plazas mayoristas indican el comportamiento de la oferta y la demanda de un alimento; finalmente, los precios dados por los gremios de producción dan cuenta de las diferentes señales, especialmente respecto a los costos de producción de un producto.

**Precios pagados a la producción.** El objetivo central de las políticas de seguridad alimentaria de la ciudad son los consumidores y su nivel de acceso a determinados productos. Eso hace muy importante mirar la dinámica de esta variable en todas las fases de la cadena de producción, distribución y consumo de cada producto pues en cualquier punto de la cadena los diferentes efectos económicos alteran significativamente la dinámica de los precios finales. Por el lado de la producción, se cuenta con la existencia de Índice de Precios al Productor- IPP- que es un indicador que presenta la variación promedio de precios de una canasta representativa de bienes ofrecidos al interior del país, en la primera etapa de comercialización dentro de la estructura productiva (DANE; 2013). Regularmente los precios de producción son indicativos de los costos de producción. La cobertura del IPP es de carácter nacional y no regional, está disponible de forma mensual y su desagregación es a escala de productos y ramas de actividad, procedencia de bienes y uso o destino económico de los bienes. Respecto a la cobertura, no se cuenta con una información precisa del índice de precios de alimentos –IPA- para la ciudad de Bogotá aspecto que hay que tener en cuenta al momento de su utilización con fines estadísticos y/o analíticos.

Otra fuente de información es el registro de precios que presentan los gremios de producción en función de cada producto. Estos precios son señales propicias para la toma de decisiones por parte del productor y establecer su margen de ganancia en las zonas de producción. Ahora, veamos algunos ejemplos de productos representativos en la canasta básica de consumo en general. Para el caso del arroz, el gremio Fedearroz muestra los precios por tonelada de forma mensual en todas sus presentaciones, es decir, arroz paddy, blanco de primera y segunda, precios al consumidor y precio en zonas de producción. Por su parte, respecto a otros cereales como el maíz, soya o el sorgo, Fenalce registra los precios de mercado de estos commodities puestos en finca por regiones productoras. En otros alimentos, como la panela y la papa, por ejemplo, sus asociaciones gremiales muestran los respectivos costos de producción del producto en función de los resultados del ente consultivo que en este caso son las reuniones técnicas de cadenas por zonas productivas. Adicionalmente Fedepapa tiene a disposición los precios pagados al productor de papa en Corabastos. Para la carne de res se presenta otra particularidad en materia de disponibilidad de información ya que Fedegan tiene a disposición, por zona de producción, el precio de ganado en pie, precios de subastas y los precios al mayorista de los distintos cortes de carne. La importancia de la información radica en que está a disposición la serie por día pero con referencia semanal.

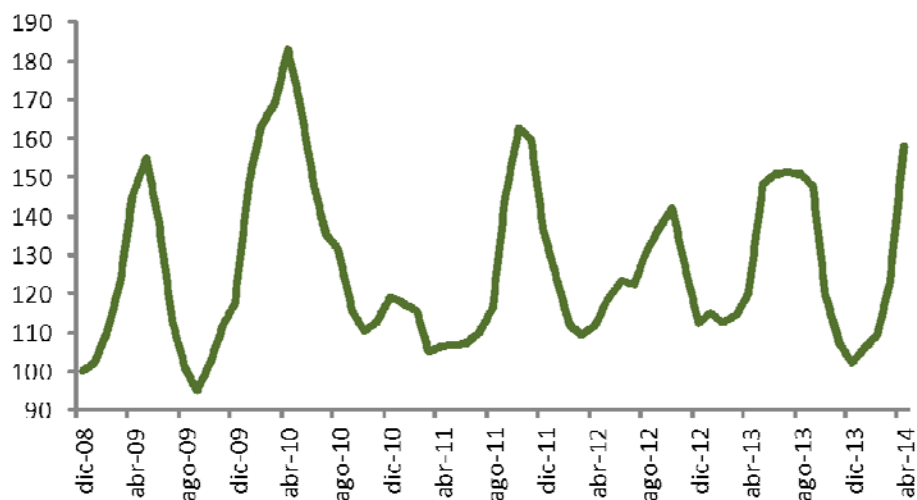
**Precios de intermediación.** En la intermediación de la cadena de distribución y transacción de los alimentos prevalecen tanto transacciones formales como informales, lo que tiene como efecto la gran dificultad para medir los márgenes de comercialización de los productos. La aproximación más cercana a precios transaccionales son los registros disponibles en la Bolsa Mercantil de Colombia, que para el caso de algunos cereales, el arroz, ganado y aceites crudos, tiene a su disposición la serie de precios provenientes del registro de facturas con periodicidad de cálculo semanal. Regularmente, estos productos



se negocian con contratos futuros y el precio se calcula otorgando mayor peso a las operaciones más recientes y de mayor volumen negociado en la bolsa. La información histórica de precios data de 2008, así como el número de registros y la cantidad transada. La comercialización rural-urbana claramente se puede calificar como ineficiente cuando tiene eslabones que significan subidas del precio que no se corresponden con costos reales o con procesos de agregación de valor. Existen también sistemas de intermediarios rurales que asumen la función de acopiar la producción agrícola y colocarla en los mercados urbanos aportando en esos eslabones del comercio su vehículo, trabajo y dinero. Al igual que respecto a los costos y precios de producción, está por construirse un conocimiento adecuado y representativo de los costos y márgenes de la intermediación.

**Índice de Precios al Consumidor.** El principal indicador de precios de los alimentos es el Índice de Precios al Consumidor –IPC- que también calcula el DANE. Este índice surge de una investigación estadística que mide la variación porcentual promedio de los precios de un conjunto de bienes y servicios finales que demandan los consumidores (DANE, 2009). Las variables de clasificación se discriminan a escala de grupo, subgrupo, clase de gasto, gasto básico y artículo. Todos estos productos se categorizan según la clasificación internacional COICOP a nivel de división, grupos, clases y subclases de gasto y niveles de ingreso. Tiene periodicidad semanal y está desagregado para las 24 ciudades objeto de la investigación. Siguiendo con nuestro ejemplo, a continuación se presenta la gráfica del Índice de Precios del Consumidor de la papa.

**Gráfica 5 Índice de precios al consumidor de la papa en Bogotá. (Diciembre 2008=100)**



Fuente: DANE-Índices

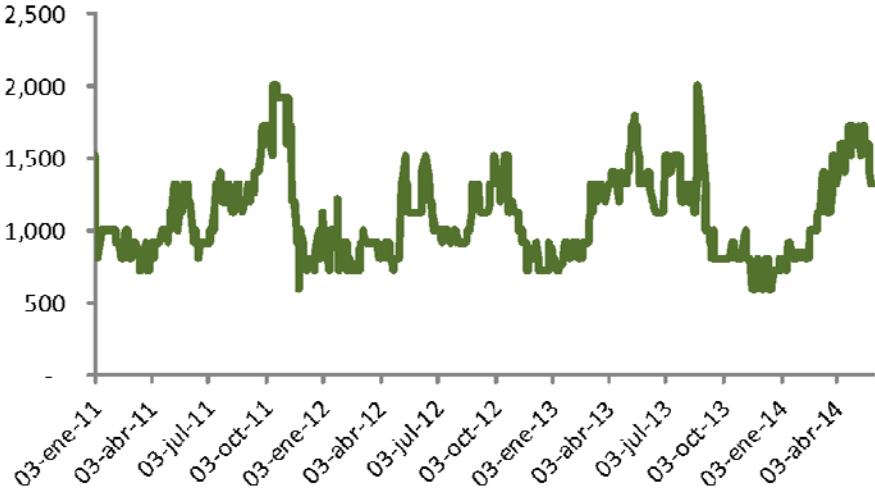
Es claro que unas variaciones del 100% en los picos más altos frente a los más bajos genera una alta restricción al acceso de un bien alimentario como la papa que representa el mayor peso en kilos en los hogares de más bajos ingresos.

Otra fuente de información tiene que ver con los precios mayoristas de referencia en el mercado registrados por el Sistema de Información de Precios del Sector Agropecuario SIPSA a cargo del DANE y que tiene como puntos de información las plazas de mercado mayoristas que, para el caso de Bogotá, informa los precios de mercado de Corabastos y las Flores y tiene información a nivel de grupos y productos. A los alimentos se los clasifica en ocho grandes grupos, a saber: Verduras y hortalizas; frutas; tubérculos, raíces y plátanos; carnes; granos y cereales; procesados; lácteos y huevos y pescados. El

SIPSA tiene cobertura regional y registra las variaciones de precios diarios de los principales productos en los mercados más importantes del país y genera boletines locales para las ciudades de Bogotá, Medellín, Cali, Barranquilla, Bucaramanga, Pereira y Cúcuta. Actualmente los precios se difunden entre las 6 y 8 a.m. en la web del DANE y Agronet y se pueden recibir en un celular de forma gratuita. Aunque en las plazas de Corabastos y Las Flores se transan todos los productos de los grupos que se mencionaron anteriormente, para el seguimiento de la dinámica y estructuración del precio de mercado en Bogotá resulta más importante el gran grupo de productos frescos, es decir, frutas, verduras, hortalizas, tubérculos y plátanos. Para los otros grupos de productos el precio no es el referente de mercado debido a la ínfima cantidad transada respecto a otros canales de venta.

Como complemento a la información del SIPSA, en el portal web de Corabastos se pueden observar los precios diarios de referencia de mercado desagregados por producto. A continuación, se ilustra el comportamiento de los precios diarios de la papa en su variedad sabanera según la calidad corriente.

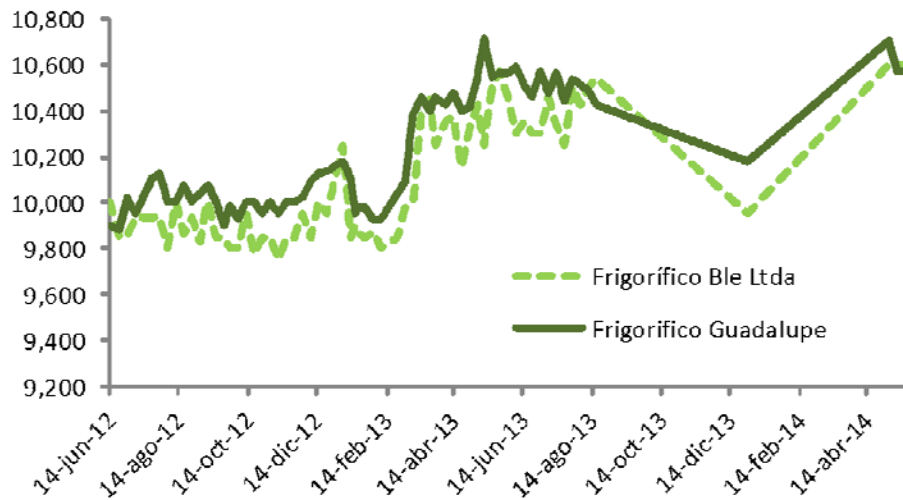
**Gráfica 6 Precio mayorista de la papa sabanera en Bogotá. (\$/Kilo)**



Fuente: Corabastos

Para la carne y sus precios mayoristas Fedegan publica la serie de precios de cortes de res según punto de beneficio para 23 ciudades del país. En Bogotá, los precios mayoristas de referencia tienen como puntos de toma de información el Frigorífico Guadalupe, Frigorífico BLE Ltda. y los puntos de venta de carne en la plaza de mercado de Paloquemao. A manera de ejemplo, se puede observar el comportamiento semanal del precio de la carne de res (corte cadera) en Bogotá en dos puntos de referencia de información.

**Gráfica 7 Precio mayorista de la carne de res (corte cadera) en Bogotá. (\$/Kilo)**



Fuente: Fedegan

**Los incrementos de precios en las cadenas de distribución de alimentos frescos en Bogotá, una clave para la intervención que favorezca el acceso a los alimentos.**

El acceso a los alimentos se da en un contexto microeconómico en el que las familias e individuos tienen mayor o menor capacidad de adquirir alimentos por lo que, en condiciones invariables de ingreso, el menor precio de los alimentos amplía la capacidad de acceso a ellos. Las cadenas de distribución de alimentos se caracterizan por la subida de precios en cada eslabón existente entre el productor y el consumidor final. El análisis de estas cadenas es clave para el diseño de políticas públicas que permitan la reducción de precios al consumidor final, asunto importante en los sectores de bajos ingresos que, a su vez, son los que dedican a la compra de alimento un porcentaje superior de sus ingresos. Los mercados de alimentos y muy especialmente de los productos frescos se caracterizan por múltiples imperfecciones, principalmente relacionadas con la excesiva intermediación, problemas de transporte y logística, ausencia de información relevante, entre muchos otros aspectos. Recoger información de toda la cadena de distribución de un producto es bastante dispendioso y las cadenas varían según cada producto y región consideradas, por lo que la información disponible acerca de los márgenes de comercialización de los alimentos es escasa o incompleta. El Observatorio de Desarrollo Económico -ODE-, con información del DANE, diseñó una metodología que permitió analizar los precios de siete productos agrícolas de los cuales se tiene información para 2013 respecto a precios de venta del productor, el mayorista y el minorista. Los siete productos frescos son cebolla cabezona, naranja, papaya, plátano hartón, banano, papa y yuca, siete alimentos incluidos en la canasta básica definida por el DANE.

Debido a que los tres precios (productor, mayorista y minorista) se tomaron en momentos que no necesariamente coinciden, este ejercicio debe tomarse como una primera aproximación al fenómeno. Como cada producto tiene sus propias cadenas o canales de distribución con sus propios eslabones, para efectos analíticos se asume un esquema simplificado que omite niveles específicos de intermediación que pueden presentarse en cada caso concreto. El canal de distribución típico que se considera tiene cinco eslabones que son: productor minorista, transporte, comerciante mayorista, transporte, comerciante minorista. Este canal tiene dos grandes segmentos: el que va del productor a Corabastos y el que va de esa central mayorista hasta el consumidor final. El estudio hace

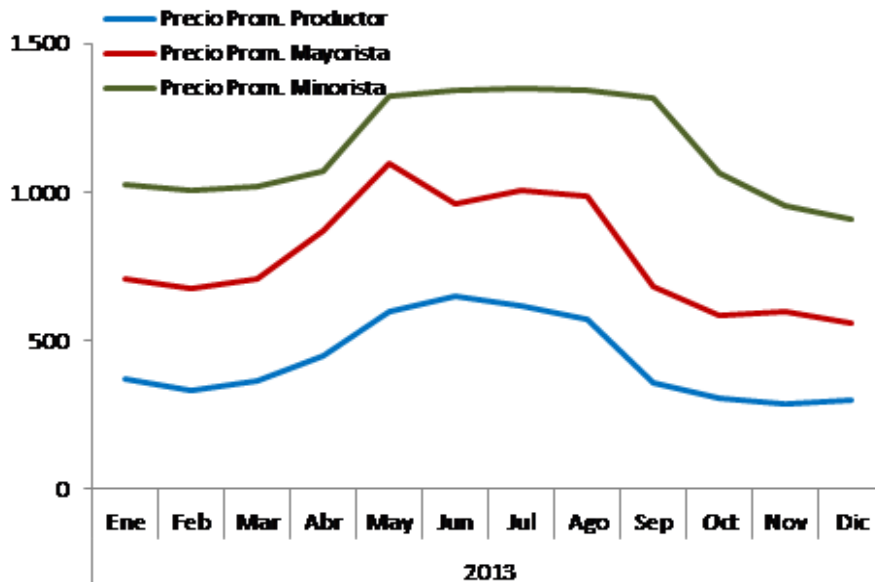
seguimiento a las variaciones de precios en estos dos grandes segmentos, cuyos pivotes están marcados por tres precios: productor, mayorista y minorista.

**Mayores márgenes al principio de la cadena.** Según la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos, la papa es el principal producto en el gasto de los hogares de menor ingreso en Bogotá y, del total de productos analizados, es el artículo que precisamente registra el mayor margen neto de comercialización entre el productor y el mayorista (42,5%), en tanto que este margen entre mayorista y el minorista representa el 31% del precio transado en Corabastos. Lo anterior hace que el margen neto (descontando los costos de transporte), entre el productor agropecuario y el distribuidor minorista, representa tres quintos del precio que paga el consumidor final bogotano.

La información de los precios del productor se tomó de la Encuesta Nacional Agropecuaria (ENA) del DANE; para los precios mayoristas los datos provienen del Sistema de Información de Precios del Sector Agropecuario (SIPSA); para los precios minoristas se hizo una estimación a partir de los registros del gasto y cantidades de los productos, obtenida a partir de la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos (2006-2007) y actualizados a 2013 para cada producto según el índice de Precios al Consumidor. Para despejar el cálculo de los márgenes netos, se estimaron dos tipos de fletes; un flete externo mide los costos de llevar el producto desde el sitio en que se produce hasta el centro mayorista (Corabastos), y un flete interno dimensiona lo que vale, en promedio, llevar el producto desde Corabastos hasta la red de distribución minorista como tiendas de barrio, fruver y minimercados. El lugar de la cadena donde se dan las mayores diferencias de precios separa los siete productos analizados en tres grupos. En el primer grupo, papa, plátano hartón y banano los mayores márgenes se encuentran en el primer segmento de la cadena: del productor a Corabastos. En el segundo grupo, cebolla, naranja y papaya los mayores márgenes están en el segundo segmento de la cadena: de Corabastos al consumidor. En el tercer grupo, la yuca llanera, los dos segmentos tienen márgenes de comercialización similares en ambos segmentos de la cadena.

El gráfico 8, muestra el comportamiento cíclico de los precios de la papa a lo largo de la cadena, pues mientras que en enero el precio del productor fue de \$371/kg, en junio alcanzó los \$653/kg, descendió finalmente en diciembre a \$298/kg. Este comportamiento se replica para el caso de los precios pagados por el mayorista y el minorista. Llama la atención que, si bien el precio que pagaron los consumidores bogotanos se mantiene en el mismo nivel entre los meses de mayo y septiembre, los precios al productor y mayorista, tendieron a la baja. Pese a que la información disponible no permite identificar a ciencia cierta los eslabones de la cadena responsables del aumento de los precios, la composición de la cadena de la papa permite identificar algunos factores que pueden explicar este comportamiento, tales como la fragmentación en las zonas de producción que obligan la intervención de otros actores en la cadena de comercialización, como lo son los acopiadores y la dificultad para mantener una oferta regulada.

**Gráfica 8 Precios promedio productor, mayorista y minorista de la papa. Pesos/kg. 2013**



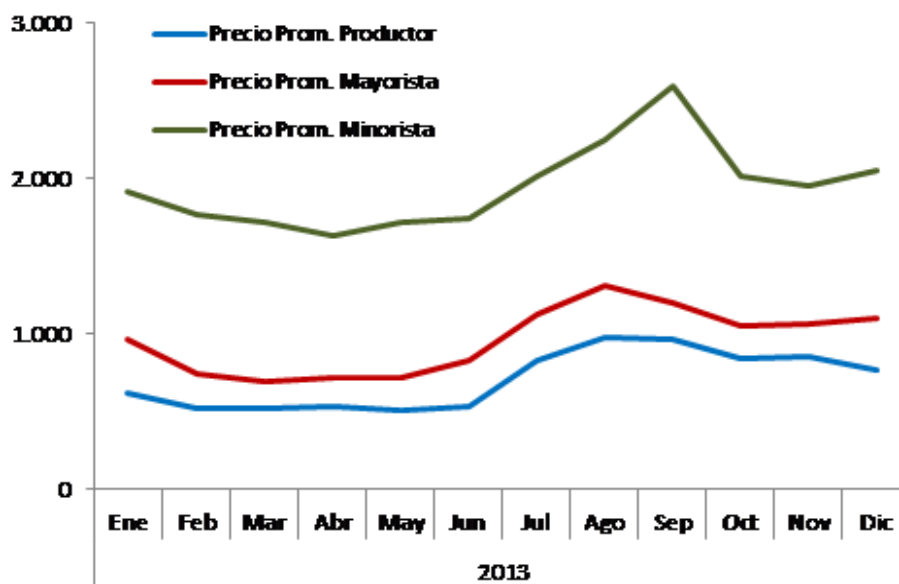
Fuente: DANE. Cálculos ODE

**Mayores márgenes al final de la cadena.** Por otro lado, el segundo grupo está constituido por aquellos productos donde es mayor el margen entre el precio transado en Corabastos, y el que paga el consumidor final en la ciudad comparado con el margen del primer segmento de la cadena entre productor y Corabastos. En este grupo están la cebolla, la naranja y la papaya. Las acciones dirigidas a disminuir los precios para los consumidores y consumidoras bogotanos deben estar encaminadas a revisar tanto los posibles monopsonios-monopolios en Corabastos, como en general el crecimiento de márgenes que no están representando procesos de agregación de valor en el resto de la cadena de abastecimiento minorista de la ciudad.

Para 2013, el productor de cebolla cabezona recibió \$621 por kilo en enero y \$767 en diciembre, lo que representa un incremento de precios del 23,5%. En el mismo año, el precio mayorista pasó de \$963 a \$1.095 por kilo, lo que representó un cambio del 13,7%; el precio minorista se incrementó en 7,2%, al pasar de \$1.911 a \$2.049 por kilo en el mismo período (Ver gráfica 9). Mientras que en 2013 el incremento neto del precio para la primera porción de la cadena, entre el productor y el mayorista, se ubicaba en promedio en 24%, para la segunda porción, entre el mayorista y el minorista representaba cerca de 50%; para el conjunto de la cadena, entre el productor y el minorista, 62,6%. Esto se corresponde con un incremento promedio en el precio de la cebolla cabezona entre el productor y el mayorista de \$231; entre el mayorista y el minorista la misma cifra ascendió a \$978, descontando en los dos casos el costo de transporte.

Lo anterior indica que el margen de comercialización neto en el primer eslabón fue de 24,4% ,y en el segundo (mayorista-minorista), ascendió a 50,7%. La gráfica 9 evidencia la amplia brecha desde el productor y el mayorista hasta el minorista, siendo este último mucho más sensible a los cambios en los precios generados en la parte inicial de la cadena. Efectivamente, se observa que, entre julio y agosto, aumentaron los precios en los tres grupos pero el aumento se refleja en mayor proporción en los precios del minorista ya que, incluso un mes después (septiembre), continúa aumentando el precio cuando ya los precios del productor y el mayorista habían caído.

**Gráfica 9 Precios promedio pagados al productor, al mayorista y al minorista en la cebolla cabezona. Pesos/kg. 2013**



Fuente: DANE, Cálculos ODE

Para la naranja el margen de precios neto entre el productor y el mayorista, se ubicaba en 2013 en promedio en 26%; entre el mayorista y el minorista representaba cerca de 38% y para el conjunto de la cadena (del productor al minorista) alcanzó el 54%. La papaya se evidencia que es el producto con mayor margen en toda la cadena que va del productor al minorista y en el segundo segmento de la cadena que va del mayorista al minorista. El margen de precios neto entre el productor y el mayorista para este producto se encuentra en promedio en 22%, mientras que entre el mayorista y el minorista es de 56,4% y en la cadena completa del productor al minorista fue de 66,2%.

**Márgenes de comercialización similares en ambos segmentos de la cadena.** Un tercer grupo intermedio lo constituye la yuca, donde son iguales los márgenes de comercialización entre los dos segmentos de la cadena (productores-mayoristas y mayoristas-minoristas), lo cual, en conjunto, hace que la diferencia entre el precio que se le pagó a los productores y el cancelado por los consumidores finales en la ciudad, sea el más bajo de los siete productos para los que se adelantó el ejercicio.

El incremento de los precios que no está ligado a costos efectivos en la producción, transformación y formas de agregación de valor en el producto, es decir la intermediación de tipo puramente especulativo, inhibe el acceso a los alimentos especialmente de la población de menores ingresos. Los factores de incremento deben analizarse cuidadosamente para poder guiar la intervención en los diferentes puntos de la cadena. Según sea que el incremento de los márgenes se de en el segmento inicial o final de la cadena se exigen tipos de intervención diferente. El primer caso (papa, plátano hartón y banano) se requiere actuar frente a altos niveles de intermediación con características oligopólicas, los problemas de logística y transporte y bajos niveles de asociación entre productores. En el segundo caso (cebolla, naranja y papaya) las acciones dirigidas a disminuir los precios para los consumidores obliga a revisar tanto los posibles monopsonios-monopolios en Corabastos, como en general los crecimientos de márgenes que no están representando procesos de agregación de valor. En conclusión los incrementos de precios que están muy por encima de los costos de las operaciones logísticas o agregaciones de valor causan un encarecimiento injustificado de los precios de la canasta básica alimentaria lo que inhibe el acceso a los alimentos de los pobladores



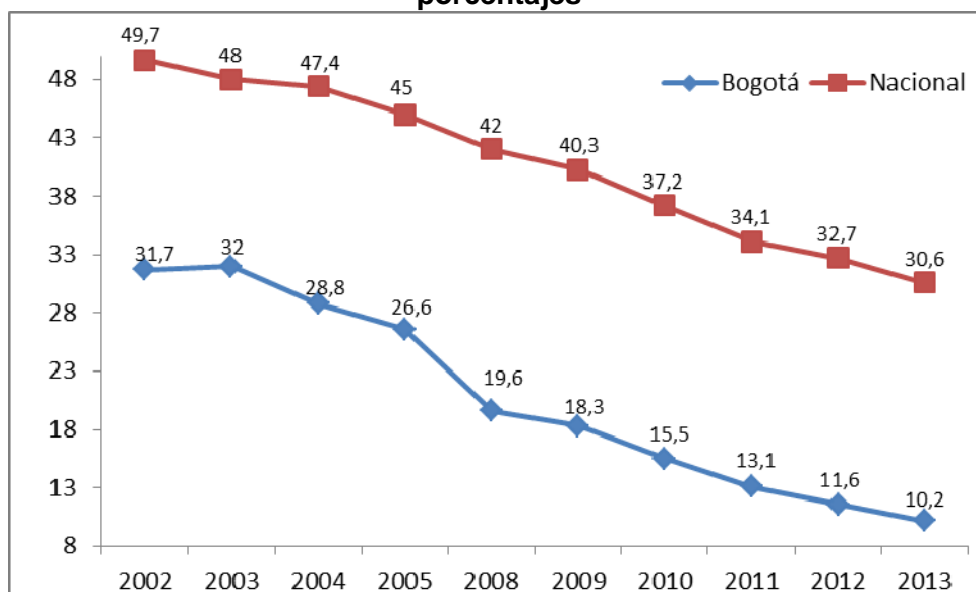
bogotanos. Poder encontrar rutas adecuadas para detectar esos encarecimientos y minimizar su presencia es un cometido de la política pública.

## El Consumo de Alimentos

**Cambios en los hábitos de compra y consumo en general y de los alimentos.** Una de las indicaciones de la capacidad de compra de un país está señalada por el comportamiento del Producto Nacional Bruto que en Colombia presenta un crecimiento claro especialmente durante lo transcurrido del siglo XXI. Según el Banco Mundial, el Producto Nacional Bruto per cápita ha pasado en las últimas dos décadas de 1.250 dólares en 1990 a 7.020 dólares en 2012, lo que le ha permitido al país, desde 2007, situarse en el rango de países que son considerados de ingreso “medio alto”, según la clasificación que hace el Banco Mundial en la materia.

Otra medición que tiene relación directa con la capacidad y ejercicio del consumo, es el de la pobreza monetaria. La categoría de Pobreza Monetaria expresa la capacidad de adquisición de bienes mínimos que sitúan a una persona como pobre o no y que está definida por ingresos monetarios que en Colombia para 2012 son de \$219.101 mensuales. Los porcentajes de individuos en situación de pobreza monetaria se expresan así para Bogotá y Colombia:

**Gráfica 10 Porcentaje de pobreza monetaria en Colombia y Bogotá. Cifras en porcentajes**

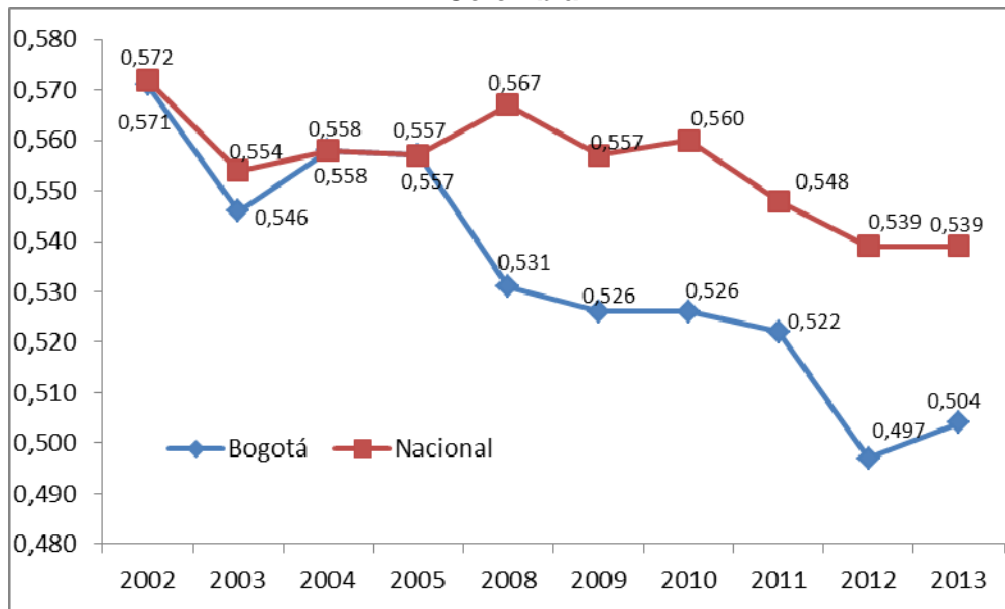


Fuente: DANE. Pobreza Monetaria y Multidimensional- 2013

La evolución de ese indicador muestra incrementos en la capacidad del consumo, en este caso con datos para el país y la ciudad. En los últimos diez años el índice de pobreza monetaria en Colombia indica que mientras en 2002 cerca de la mitad de la población era considerada pobre (49,7%) para 2013 el índice se redujo a menos de un tercio de la población (30,6%). Bogotá históricamente ha tenido índices de pobreza monetaria bastante menores a los nacionales y, de hecho, la brecha cada entre la ciudad y el país cada vez se hace mayor pues, mientras que en 2002 la diferencia entre el dato nacional y el distrital fue de 18 puntos porcentuales, en 2013 fue de 20.4 puntos. Además de su expresión en porcentaje, la pobreza monetaria se puede expresar con el coeficiente de Gini. El Gini, explicado en términos sencillos, expresa una medida de distribución de un

recurso o de una característica entre conglomerados humanos. Cuando el recurso (tierra, dinero, otros) es completamente igualitario en su distribución, el índice aparece como 0 (cero); cuando el recurso es completamente monopolizado por un único individuo aparece como 1. En el intermedio se puede dar un amplio conjunto posible de números entre 0 y 1 dependiendo de que el recurso esté más concentrado o más distribuido entre el universo social considerado. Por ejemplo, Colombia es uno de los países del mundo con peores coeficientes de Gini en la distribución de la tierra, cercano a 0.89. El Gini puede ser usado entonces como una medida de relación social y la evolución del índice puede entonces hablar de cambios ocurridos en la sociedad en determinadas unidades de tiempo. Tal es el caso del Índice de Pobreza Monetaria que nos habla de la capacidad de adquisición de bienes mínimos que sitúan a una persona como pobre o no. La evolución de ese índice nos indica incrementos monetarios en manos de las personas, lo que lógicamente se puede correlacionar con incrementos en la capacidad del consumo, en este caso con datos para el país y la ciudad.

**Gráfica 11 Coeficiente de Gini para Pobreza monetaria y multidimensional. Bogotá y Colombia**



Fuente: DANE – Pobreza monetaria y multidimensional en Colombia 2012}

Las anteriores variaciones en la disminución de los índices de pobreza multidimensional y de pobreza monetaria implican crecimiento de niveles de ingreso en importantes segmentos de la población e incrementos de la capacidad de consumo. Por otro lado, las compras por internet, la difusión masiva de los celulares y otras tecnologías de la información, muestran tendencias de cambio en las transacciones mercantiles generales y en las alimentarias en particular. Los abanicos de la oferta para nichos especializados, generan una ampliación de las posibilidades que se ofrecen al consumidor, generando así mayor movilidad, gran poder de conectarse entre sí y tener percepciones sobre los productos diferentes a la que suministra la publicidad. La información adecuada de precios transados es una herramienta de transparencia que coloca al productor en mejores condiciones para participar en el mercado. De igual forma, en la red se pueden conocer las experiencias de otros consumidores que no expresan exclusivamente los pregones publicitarios sino relaciones directas con otros consumidores que expresan libremente sus experiencias positivas y negativas. Por consiguiente, entre las tendencias de grupos en crecimiento está el de los consumidores responsables, especialmente de

alimentos, que incluyen en sus decisiones de compra consideraciones relacionadas con los impactos que se generan en la salud y el ambiente, lo que en parte se expresa en el crecimiento de las tiendas que ofrecen alimentos orgánicos en Bogotá. Este crecimiento de la oferta es concomitante con nuevas tendencias de la demanda por parte de consumidores para los cuales es importante el origen de los alimentos, su forma de producción, sus beneficios nutricionales. Es también importante resaltar que el consumidor responsable piensa en los impactos que se generan en el ambiente y el cambio climático en los ciclos de producción.

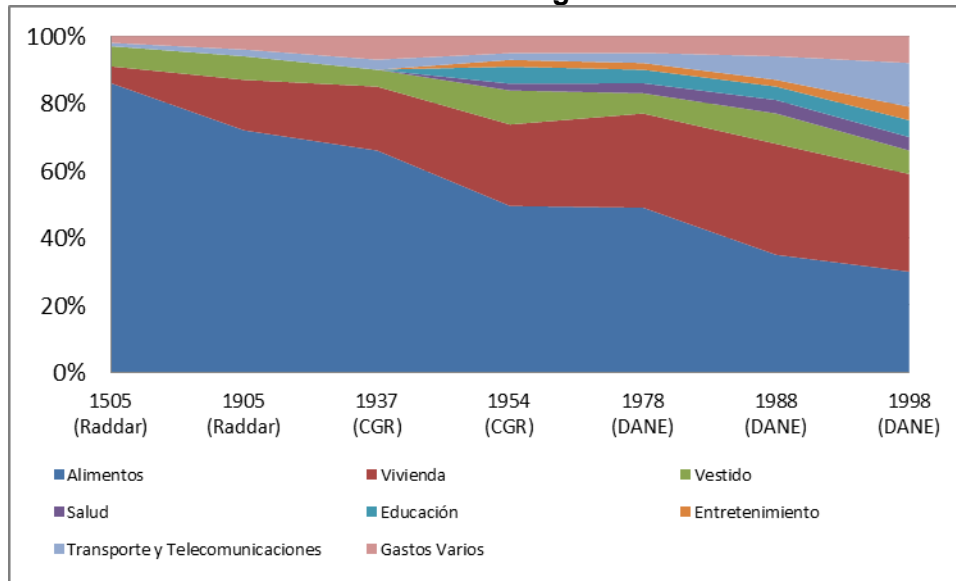
Entre 1999 hasta 2007, los indicadores mostraron un mejoramiento general de la capacidad de compra y una presumible elevación del nivel de bienestar, la reducción de las tasas de interés de los créditos, una inflación controlada, una mayor oferta de productos y nuevos canales de comercialización. Desde el segundo semestre de 2007 el consumo de los hogares en Colombia comenzó a frenarse por el aumento de los precios internos como también como consecuencia del fuerte incremento de los precios internacionales de los productos básicos. El año 2009 significó una baja de los consumos más elegantes y exclusivos. La canasta de alimentos del DANE <sup>44</sup> no es ajena a las dinámicas generales de cambio, por lo menos en tres sentidos: el primero tiene que ver con la evolución del porcentaje del gasto dedicado al consumo de alimentos frente al conjunto del gasto total, lo que, por supuesto, presenta diferencias según niveles de ingresos; el segundo, la importancia que la alimentación ha adquirido en relación con consideraciones de salud, belleza y medio ambiente; finalmente, el tercero, que está relacionado con los anteriores y que, por tanto, es objeto específico de este estudio, es el incremento real del número de productos que integran la canasta de alimentos (DANE) en el consumo real observado. De 1972 a 2007, esa canasta ha pasado de 42 a 225 productos. En la última canasta (2007), comparada con la de trece años antes, se incluyen bienes con nuevas especificaciones relacionadas con preferencias del consumidor y con sus nuevas dinámicas vitales y laborales. Frente a la evolución del presupuesto dedicado a los alimentos, hay una tendencia creciente de reducción del porcentaje que representa el presupuesto dedicado a los alimentos frente a otros gastos, tendencia histórica observable en la comparación de los siglos XVI al XIX como en la tendencia observada de incremento en cada década del siglo XX.

Es notorio el crecimiento a lo largo del tiempo del porcentaje del gasto dedicado a la vivienda, en la medida en que aumentaron la urbanización y la demanda por la tierra; hoy la vivienda representa el segundo renglón en asignación de gasto de los hogares y casos similares se presentan en educación y salud. Por su parte, y como se puede observar en el gráfico, el gasto en alimentos ha perdido participación de manera significativa en el total del gasto. Mientras que el siglo XVI era de aproximadamente el 85% hoy es cercano al 30%; lo anterior no significa que los hogares se alimenten menos, pues el consumo de alimentos es relativamente constante en los hogares, sino que ha aumentado el consumo en otros productos o servicios como salud, educación y entretenimiento que entraron en la canasta en el siglo XX, así como el de transporte y comunicaciones que ha aumentado su participación. (Ver Grafica 12).

---

<sup>44</sup> A diferencia del grupo de alimentos de la canasta básica del DANE, para el ICBF la Canasta Básica de Alimentos se define como el conjunto de alimentos, expresados en cantidades suficientes para satisfacer las necesidades de calorías de un hogar promedio en un territorio determinado. Se basa en una encuesta de hogares que indaga el acceso y consumo de alimentos por parte de las familias, es decir, la cantidad exacta de alimentos que entran al hogar.

**Gráfica 12 Evolución de la estructura del gasto colombiano. Pocket share**



Fuente: Herrera (2010)

**La Canasta Básica de Alimentos.** La Canasta Básica de Alimentos hace parte de una serie de componentes de una canasta general mayor de consumo que incluye, además de los alimentarios, otros bienes y servicios básicos que el Departamento Administrativo Nacional de Estadística DANE, denomina como Canasta Básica. Por lo tanto, la canasta básica es el conjunto de bienes y servicios que son adquiridos de forma habitual, para su sostenimiento, por una familia “típica” en cuanto a su composición (número de integrantes) y con unas condiciones económicas medias. Este conjunto se compone de artículos y servicios relacionados con alimentación, salud, educación, vestuario, transporte, esparcimiento y otros. En ese sentido, en promedio en Colombia, las carnes frías, los embutidos y los enlatados van ganando terreno frente a la carne fresca y en los sectores de ingresos bajos se da una migración a proteínas de origen vegetal como los frijoles.

La canasta básica de alimentos en Bogotá ha cambiado de manera significativa en los últimos años dada la evolución que se ha producido en los hábitos de compra y el gasto de los hogares. Esta evolución se evidencia en las Encuestas de Ingresos y Gastos que realiza cada 10 años el DANE. Para 1972, la canasta básica tenía 41 alimentos, 17 de ellos (41%) del grupo de granos y harinas entre los que se encuentran el arroz, la arveja, el maíz, algunos granos y la pasta. En el grupo de tubérculos y legumbres figuraban papa, plátano y yuca, entre otros, con un total de 9 productos de la canasta (22%). Es importante resaltar que en el grupo de carnes solamente figuraba la carne de res y la carne de cerdo y que el pollo no se encontraba en dicha canasta; las frutas no figuraban en la tabla ni siquiera bajo el título genérico de frutas.

Con el desarrollo de la industria, el incremento en la capacidad de consumo, y la apertura comercial de los 90, nuevos productos se sumaron a la canasta básica. Para 1994 ingresan a la canasta productos como las bebidas gaseosas y maltas, los lácteos procesados como kumis, suero, yogurt y la leche en polvo. Con la apertura se incluyeron productos de otros países como por ejemplo cereales preparados: hojuelas de maíz, (cornflakes), arroz soplado (rice krispis) y las frituras (papas fritas, chitos, patacones, etc). Para 1994 la canasta básica de productos alimenticios aumentó a 198 productos, es decir 157 más que en 1970. El desarrollo del transporte y su incorporación de sistemas de refrigeración explica en buena parte la inclusión de algunos productos en la canasta, como los pescados de río, de mar y el agua purificada.

Para 2007 se incluyeron nuevos productos en la lista que confecciona el DANE sobre la canasta de productos alimenticios en el país, lo que refleja el cambio en los hábitos de consumo de los colombianos y, en particular de los bogotanos. El apuro diario, la falta de tiempo o la intención de llevar una alimentación cada vez más saludable, entre otros, están entre las principales determinantes de los cambios. Es importante resaltar que en la canasta familiar actual de productos alimenticios se encuentran productos como las comidas preparadas precocidas (pizza, lasagna, etc.), enlatados (ajiaco y lechona), pasta de tomate preferidas por las personas que no tienen tiempo de preparar los alimentos por cuestiones laborales. La canasta actual también incluye productos como galletas, panes y arroz integral. Enseguida se hace un análisis detallado de la canasta básica de alimentos en 2007, último año de referencia que se tiene para este cálculo, con el objetivo de caracterizar el consumidor actual de la capital.

**Hábitos de compra y consumo de alimentos en los hogares bogotanos.** Para entender las necesidades de abastecimiento de los bogotanos es fundamental caracterizar las preferencias de consumo de sus hogares, teniendo en cuenta las cantidades de producto adquirido así como el nivel de gasto que hacen en la canasta básica. El análisis que se va a presentar a continuación fue realizado por este estudio con datos de la Encuesta de Ingresos y Gastos llevada a cabo entre octubre de 2006 y septiembre de 2007 y que tuvo el cometido de obtener información detallada sobre el ingreso y las fuentes de ingreso que tienen los hogares, así como el monto del gasto y su distribución. Es por esto que el principal tema de la encuesta es el presupuesto familiar, razón por la cual se indaga por los ingresos y gastos del hogar así como sobre otras variables clasificatorias y de control.

Según la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de 2007 en Bogotá se consumen 1.7 millones de toneladas de alimentos al año lo que equivale a 4.657 toneladas diarias. Tomando como referencia el peso, el principal producto consumido en la capital para el año de referencia fue el arroz, denominado en la encuesta como arroz para seco, con 221.443 toneladas al año, los cuales, teniendo en cuenta el número de hogares que efectivamente accede a este producto, corresponden a un consumo per cápita de 42,8 kilos al año por consumidor efectivo. El segundo producto en importancia en la mesa de los bogotanos es la papa común con 205.178 toneladas al año. No obstante, el consumo por consumidor efectivo es mayor al del arroz, debido a que, si bien son menos hogares los que acceden a este producto, lo hacen en mayores volúmenes. De esta forma, la papa es el principal producto de la canasta alimenticia de los bogotanos con 48,8 kilos al año por consumidor efectivo. En la papa se destaca que el precio por kilogramo es el más bajo de los principales productos de la canasta después de la sal y de la pasta para sopas, productos que aparecen en la parte media de la tabla de consumo. El tercer producto es el pan, aunque la cantidad total de kilos es cerca de la mitad de lo que se consume en arroz. En 2007 los bogotanos consumieron 118.012 toneladas de pan correspondientes a 21,2 kilos por consumidor efectivo al año. La importancia del pan en la mesa de los bogotanos resalta aún más si se tiene en cuenta que es el alimento al que más hogares tienen acceso pues 1.549.907 habitantes lo incluyen en sus compras.

Por su peso en kilos, los tres principales productos de la alimentación de los bogotanos son agrícolas o agroindustriales, cada uno con características diferentes. Mientras la producción del arroz y la papa se da principalmente en el territorio nacional, el trigo, que es la principal materia prima para la producción del pan, es importado prácticamente en su totalidad. Este primer diagnóstico resalta que la disponibilidad de alimentos depende tanto de la integración de Bogotá con su región aledaña como con los mercados internacionales.

**Tabla 7. Productos consumidos en Bogotá por cantidad de hogares que los consumen. 2007**

Productos	Hogares que consumen el alimento	Personas que consumen el alimento	% de personas que consumen el alimento, respecto al total
Arroz para seco	1.431.513	5.174.667	73,4
Papa común: pastusa, tocarreña, R12	1.133.049	4.202.381	59,6
Pan corriente, con queso, aliñado, mogolla, relleno, pan de coco, calado, tajado, árabe	1.549.907	5.562.546	78,9
Carne de res sin hueso o pulpa	1.187.526	4.455.051	63,2
Carne de gallina o de pollo (entero o en presas)	1.116.248	4.112.519	58,3
Huevos de gallina y otras aves	1.471.185	5.351.000	75,9
Panela	1.224.177	4.337.537	61,5
Plátano maduro	712.382	2.670.054	37,9
Lentejas	1.097.689	4.063.113	57,6
Tomate	933.343	3.483.114	49,4
Frijol seco: bolaroja, cargamanto, guarzo, guandul, zaragoza, blanquillo, etc.	1.063.165	3.942.602	55,9
Azúcar refinada	1.141.716	4.054.790	57,5
Otras frutas frescas	317.325	1.060.762	15,0
Arveja seca	1.001.571	3.687.646	52,3
Yuca	540.815	1.979.429	28,1
Azúcar natural o morena	1.094.077	3.853.692	54,7
Sal	1.332.887	4.644.697	65,9 revisar
Plátano verde	552.287	2.033.741	28,8
Pastas o fideos para sopa: letras, conchitas, etc.	883.809	3.070.283	43,5
Cebolla cabezona	680.714	2.484.354	35,2
Pescado de río fresco o congelado	559.357	2.028.868	28,8
Pastas para seco: espaguetis, raviolis, macarrones, tallarines, etc.	1.045.497	3.811.984	54,1
Arepas crudas o precocidas	313.025	1.101.765	15,6
Naranjas	353.360	1.136.286	16,1
Lulos	390.334	1.362.336	19,3
Cebolla larga o en rama (bermuda, junca)	621.864	2.233.741	31,7
Verduras picadas en bandeja o en bolsa (revuelto verde)	443.174	1.574.927	22,3
Moras	444.634	1.605.266	22,8
Papa criolla o amarilla	402.697	1.392.284	19,7
Bananos	388.421	1.270.742	18,0
Papaya	366.883	1.206.058	17,1
Chocolate en pastillas (con y sin azúcar)	1.333.797	4.715.829	66,9
Guayabas	471.733	1.713.196	24,3
Arveja verde en vaina	391.298	1.405.345	19,9
Habichuelas	472.481	1.711.915	24,3

Fuente: Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos. Cálculos SDDE.

**Tabla 8. Principales productos consumidos por los hogares bogotanos. 2007**

Productos	Cantidad per cápita (Kg/año)	Cantidad per cápita (Gm/día)	Precio por Kg (\$)	Cantidad (toneladas/año)
Arroz para seco	42,8	117,3	1.632	221.473
Papa común: pastusa, tocarreña, R12	48,8	133,8	774	205.178
Pan	21,2	58,1	3.543	118.012
Carne de res sin hueso o pulpa	18,2	49,8	9.728	80.928

<i>Carne de gallina o de pollo (entero o en presas)</i>	18,9	51,7	5.828	77.584
<i>Huevos de gallina y otras aves</i>	14,0	38,3	3.410	74.723
<i>Panela</i>	9,4	25,7	1.838	40.640
<i>Plátano maduro</i>	14,2	38,9	1.163	37.882
<i>Lentejas</i>	9,2	25,3	1.990	37.460
<i>Tomate</i>	10,4	28,5	1.886	36.259
<i>Fríjol seco</i>	8,7	24,0	3.612	34.477
<i>Azúcar refinada</i>	7,4	20,4	1.980	30.161
<i>Otras frutas frescas</i>	26,8	73,5	2.460	28.458
<i>Arveja seca</i>	7,5	20,5	1.624	27.595
<i>Yuca</i>	13,7	37,7	1.004	27.216
<i>Azúcar natural o morena</i>	6,6	18,1	2.423	25.458
<i>Sal</i>	5,2	14,3	719	24.187
<i>Plátano verde</i>	10,9	30,0	1.143	22.239
<i>Pastas o fideos para sopa</i>	6,8	18,8	726	21.017
<i>Cebolla cabezona</i>	7,2	19,6	1.945	17.800
<i>Pescado de río fresco o congelado</i>	8,2	22,6	25.010	16.718
<i>Pastas para seco</i>	4,2	11,4	49.621	15.865
<i>Arepas crudas o precocidas</i>	14,0	38,3	29.363	15.398
<i>Naranjas</i>	13,2	36,0	17.046	14.949
<i>Lulos</i>	10,7	29,3	5.119	14.593
<i>Cebolla larga (rama, bermuda, junca)</i>	6,0	16,5	3.275	13.450
<i>Verduras picadas en bandeja o en bolsa</i>	8,0	22,0	5.892	12.653
<i>Moras</i>	7,9	21,6	5.413	12.636
<i>Papa criolla o amarilla</i>	8,9	24,5	10.005	12.446
<i>Bananos</i>	9,7	26,5	4.866	12.273
<i>Papaya</i>	10,1	27,6	5.770	12.132
<i>Chocolate en pastillas (con y sin azúcar)</i>	2,6	7,0	3.720	12.046
<i>Guayabas</i>	6,9	18,9	2.311	11.821
<i>Arveja verde en vaina</i>	8,2	22,4	5.378	11.469
<i>Habichuelas</i>	6,6	18,1	1.540	11.298
<i>Subtotal 35 productos</i>	433	1.186		1.388.495
<i>Resto alimentos</i>	414	1.135		349.587
<i>Total alimentos</i>	847	2.321		1.738.082
<i>Leche (Miles de litros)*</i>	174	477		580.884
<i>Resto líquidos (Miles de litros)*</i>	119	326		160.888
<i>Total líquidos*</i>	293	803		741.772

Fuente: Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos. Cálculos SDDE.

Los productos de proteína animal tienen un precio por kilo mayor que los vegetales y la carne de res es la más costosa, el huevo el más económico y el pollo está en un precio intermedio. Entre estos tres productos se consumieron 233.235 kilos que representaron 18,2 kilos por consumidor efectivo al año en carne de res, 18,9 en pollo y 14,0 en huevo. Estos productos, que hacen parte de la producción pecuaria, son principalmente producidos en Colombia aunque las materias primas con las que se elabora el alimento concentrado para animales, el maíz y la soya entre otros, en particular para la producción avícola, son mayoritariamente importados. Los seis productos nombrados (arroz, papa, trigo, carne de res, pollo y huevo) representan el 45% del consumo, medido en kilogramos, de los hogares bogotanos. El detalle en el consumo de los otros productos de la canasta de alimentación de los bogotanos se encuentra en las tablas 8 y 9, donde se relacionan los 35 productos que componen el 80% de dicha canasta. Se destaca, dentro del consumo efectivo por individuo, la importancia del grupo denominado “otras frutas frescas”, donde los hogares que acceden a estos productos, consumen 26,8 kilos al año por consumidor efectivo. No obstante, en la cifra agregada pierden importancia porque



son pocos los hogares que consumen estas frutas. En cuanto a los líquidos, los bogotanos consumen 580,9 millones de litros de leche, equivalente a 174 litros por habitante al año.

En cuanto al dinero que los hogares bogotanos invierten en su alimentación, según la ENIG, este valor fue de 6,89 billones de pesos al año en la capital durante 2007. El principal producto según el dinero gastado en su compra fue la carne de res, producto en el que los hogares bogotanos invirtieron 787.237 millones de pesos, muy por encima de lo que ocurrió con la carne de pollo que es el segundo producto en importancia del gasto de los bogotanos y que fue equivalente a 452.126 millones de pesos. El tercer y cuarto producto en importancia con relación al gasto son el pan y el arroz respectivamente, mientras que la leche se ubica como el quinto producto en importancia, con un gasto de 352.827 millones de pesos en 2007.

**Tabla 9. Gasto de los hogares, según principales productos. 2007**

<i>Productos</i>	<i>Gasto por Persona (\$/Año)</i>	<i>Gasto Total (Millones \$/año)</i>
<i>Carne de res sin hueso o pulpa</i>	176.707	787.237
<i>Carne de gallina o de pollo (entero o en presas)</i>	109.939	452.126
<i>Pan corriente, con queso, aliñado, mogolla, relleno, pan de coco, calado, tajado, árabe</i>	75.166	418.113
<i>Arroz para seco</i>	69.847	361.435
<i>Leche larga vida (entera, descremada, semidescremada, deslactosada, maternizada y enriquecida)</i>	95.811	352.827
<i>Mercados sin especificar productos</i>	811.801	295.240
<i>Aceite de girasol, maíz, soya y palma</i>	50.907	259.980
<i>Huevos de gallina y otras aves</i>	47.623	254.830
<i>Leche pasteurizada (entera, descremada, semidescremada, deslactosada, maternizada y enriquecida)</i>	65.236	233.863
<i>Papa común: pastusa, tocarreña, R 12</i>	37.782	158.776
<i>Frijol seco: bolaroja, cargamanto, guarzo, guandul, zaragoza, blanquillo, etc.</i>	31.583	124.518
<i>Chocolate en pastillas (con y sin azúcar)</i>	22.100	104.218
<i>Pescado de río fresco o congelado</i>	49.677	100.789
<i>Gaseosas</i>	52.163	93.165
<i>Panela</i>	17.222	74.699
<i>Lentejas</i>	18.347	74.546
<i>Queso doble crema</i>	39.362	74.005
<i>Queso campesino</i>	34.456	70.211
<i>Otras frutas frescas</i>	65.987	69.996
<i>Yogurt</i>	42.768	69.614
<i>Subtotal</i>		4.430.187
<i>Resto</i>		2.460.289
<i>Total</i>		6.890.477

Fuente: Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos. Cálculos SDDE.

**Hábitos de consumo y gasto de los hogares más pobres.** Los datos de la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos permiten calcular que para los hogares más pobres de Bogotá, que consumen el 37.2% del total de alimentos en la ciudad, el dinero invertido en

alimentos representa el 32.8% del total de su ingreso. Para todos los estratos los principales productos según toneladas adquiridas son papa, arroz, pan, huevos, pollo y carne de res. Para los hogares más pobres, la papa es el principal producto en el consumo (94.673 toneladas/año) y representa 56,4 kilos al año por cada consumidor efectivo. El consumo de papa de la población de menor ingreso corresponde al 46% del total del consumo de la papa en la ciudad. El arroz, segundo alimento en importancia, también adquiere una importancia relativa en la población de bajos ingresos con un promedio por consumidor efectivo, de 47,1 kilos al año frente a los 42,8 del promedio distrital. El pan en los estratos bajos tiene un comportamiento muy similar al del promedio de los hogares bogotanos en el consumo con 21 kilos por habitante al año.

Respecto a la proteína animal, el orden en el consumo está determinado por el precio de cada uno de los bienes. Así, el huevo es la principal fuente de proteína en los hogares de ingresos bajos, con un consumo total de 27.018 toneladas al año, equivalente a 13,3 kilos por año para cada consumidor efectivo, seguido del pollo que, aunque tiene un mayor consumo per cápita que el huevo, se consume en menos hogares. Mientras el consumo de pollo por consumidor efectivo es de 17,5 kilos al año el total consumido alcanza 24.909 toneladas. Finalmente, en carne de res, el consumo por consumidor efectivo en los estratos bajos es mucho menor que el promedio bogotano, siendo esta la proteína animal de mayor precio en el mercado. Los hogares del quintil 1 y 2 compraron 14,8 kilos anuales por cada consumidor efectivo lo que sumó un total de 22.489 toneladas al año.

El consumo de proteína animal en los hogares de menor ingreso es menor que el promedio distrital, contrario a lo que sucede con los productos de mayor consumo como papa y arroz donde la población de menor ingreso lo consume por encima de los demás sectores. En el consumo de los hogares de los quintiles más bajos de ingreso es muy importante la pasta para sopa, un producto de la canasta relacionada que tiene un precio menor por kilo y que se coloca en el séptimo lugar en importancia dentro del consumo de esos hogares.

**Tabla 10-. Principales productos consumidos por los hogares bogotanos. 2007. Quintiles 1 y 2**

<i>Productos</i>	<i>Cantidad per cápita (Kg/año)</i>	<i>Cantidad per cápita (Gm/día)</i>	<i>Precio por Kg (\$)</i>	<i>Cantidad (toneladas/año)</i>
<i>Papa común: pastusa, tocarreña, R 12</i>	56,4	154,5	698	94.673
<i>Arroz para seco</i>	47,1	129,1	1.632	87.951
<i>Pan corriente, con queso, aliñado, mogolla, relleno, pan de coco, calado, tajado, árabe</i>	21,0	57,5	3.537	45.801
<i>Huevos de gallina y otras aves</i>	13,3	36,4	3.419	27.018
<i>Carne de gallina o de pollo (entero o en presas)</i>	17,5	47,9	5.761	24.909
<i>Carne de res sin hueso o pulpa</i>	14,8	40,4	9.792	22.489
<i>Panela</i>	12,7	34,8	1.832	19.869
<i>Pastas o fideos para sopa: letras, conchitas, etc.</i>	18,1	49,7	439	18.727
<i>Lentejas</i>	10,3	28,2	1.986	14.769
<i>Plátano maduro</i>	14,3	39,2	1.170	14.593
<i>Tomate</i>	10,5	28,7	1.879	14.167
<i>Frijol seco: bola roja, cargamanto, guarzo, guandul, zaragoza, blanquillo, etc.</i>	9,9	27,0	3.617	13.817
<i>Azúcar refinada</i>	8,3	22,8	1.959	11.164
<i>Yuca</i>	15,4	42,3	1.003	9.229
<i>Plátano verde</i>	11,1	30,5	1.155	7.975

Cebolla cabezona	9,1	25,0	1.943	7.614
Arveja seca	5,2	14,2	1.607	7.058
Sal	3,9	10,6	725	6.564
Cebolla larga o en rama (bermuda, junca)	7,4	20,2	1.788	6.429
Pastas para seco: espaguetis, raviolis, macarrones, tallarines, etc.	4,8	13,1	3.131	6.137
Otras frutas frescas	20,1	55,0	26.808	6.044
Arepas crudas o precocidas	16,7	45,8	16.367	5.644
Azúcar natural o morena	4,6	12,7	25.644	5.596
Pescado de río fresco o congelado	8,0	22,0	42.687 revisar	5.159
Chocolate en pastillas (con y sin azúcar)	2,9	7,9	7.178	5.071
Papa criolla o amarilla	9,8	26,8	1.711	4.809
Bananos	11,2	30,7	6.140	4.777
Moras	8,7	23,9	3.643	4.687
Habichuelas	8,3	22,7	5.726	4.649
Guayabas	7,9	21,6	10.760	4.644
Lulos	11,3	30,9	4.806	4.552
Naranjas	13,0	35,7	2.046	4.525
Subtotal	433,5	1.187,8		521.112
Resto alimentos	471,7	1.292,4		126.656
Total alimentos	905,3	2.480,2		647.768
Leche (Miles de litros)*	181,3	496,7		219.311
Resto líquidos (Miles de litros)*	121,1	331,7		48.837
Total líquidos*	302,4	828,4		268.147

Fuente: Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos. Cálculos SDDE.

El alto precio del kilo de carne hace que incluso en los quintiles de bajos ingresos, la carne de res sea el alimento en el que más dinero se invierte en los hogares, a pesar de su menor consumo medido en kilos. Por su parte, el pan y el arroz se encuentran en segundo y tercer lugar de importancia en el gasto de los hogares con menores ingresos, consecuente con las mayores cantidades demandadas de este bien. Vale destacar la importancia del gasto en leche, que ocupa el quinto puesto después de las compras de carne de pollo.

**Tabla 11. Gasto de los hogares quintiles 1 y 2, según principales productos. 2007**

Productos	Gasto por Persona (\$/Año)	Gasto Total (Millones \$/año)
Carne de res sin hueso o pulpa	144.531	220.226
Pan corriente, con queso, aliñado, mogolla, relleno, pan de coco, calado, tajado, árabe	74.263	162.018
Arroz para seco	76.885	143.520
Carne de gallina o de pollo (entero o en presas)	100.716	143.507
Leche larga vida (entera, descremada, semidescremada, deslactosada, maternizada y enriquecida)	100.585	128.532
Huevos de gallina y otras aves	45.405	92.371
Leche pasteurizada (entera, descremada, semidescremada, deslactosada, maternizada y enriquecida)	64.223	88.019

<i>Aceite de girasol, maíz, soya y palma</i>	47.084	85.951
<i>Papa común: pastusa, tocarreña, R 12</i>	39.383	66.105
<i>Frijol seco: bolaroja, cargamanto, guarzo, guandul, zaragoza, blanquillo, etc.</i>	35.681	49.971
<i>Chocolate en pastillas (con y sin azúcar)</i>	25.024	44.187
<i>Mercados sin especificar productos</i>	382.042	42.646
<i>Panela</i>	23.262	36.398
<i>Pescado de río fresco o congelado</i>	48.150	30.961
<i>Lentejas</i>	20.421	29.333
<i>Gaseosas</i>	48.585	28.040
<i>Tomate</i>	19.673	26.623
<i>Salchichas</i>	29.030	25.197
<i>Queso doble crema</i>	40.882	23.799
<i>Queso campesino</i>	31.246	22.587
<i>Subtotal</i>		1.489.991
<i>Resto</i>		776.501
<i>Total</i>		2.266.492

Fuente: Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos. Cálculos SDDE.

**Lugar y frecuencia de compra.** El principal lugar donde los bogotanos adquieren los alimentos son las tiendas de barrio, seguido por establecimientos especializados en la venta de los artículos, como carnicerías, panaderías, pollerías, entre otros. En tercer lugar se encuentran los supermercados de barrio y en cuarto lugar los almacenes o supermercados de cadena. Este resultado coincide tanto con el promedio nacional como para los hogares de los quintiles más bajos de ingreso. No obstante, en los hogares de bajo ingreso las tiendas de barrio tienen una mayor importancia relativa mientras que almacenes de cadena y plazas de mercado presentan una menor importancia frente al promedio. Las plazas de mercado apenas abastecen al 3,9% de los hogares bogotanos y al 2,5% de aquellos de menor ingreso.

**Tabla 12. Gasto mensual de los hogares por lugar de compra y quintil. Bogotá. Porcentaje sobre el consumo total (%). 2007**

<i>Lugar de Compra</i>	<i>Quintiles 1 y 2</i>	<i>Total</i>
<i>Tiendas de barrio</i>	36,1	30,6
<i>Establecimiento especializado en la venta del artículo o la prestación del servicio adquirido</i>	30,1	29,1
<i>Supermercados de barrio</i>	16,8	16,3
<i>Almacenes o supermercados de cadena y tiendas por departamento</i>	6,4	10,1
<i>Plazas de mercado y galerías</i>	2,5	3,9
<i>Otro</i>	1,6	2,7
<i>Hipermercados</i>	0,6	2,1
<i>No sabe, no informa</i>	1,9	1,5
<i>Supermercado de Cajas de Compensación</i>	0,8	1,0
<i>Cafeterías y establecimientos de comidas rápidas</i>	0,5	0,7

Fuente: Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos. Cálculos SDDE.

De manera consecuente con los sitios de compra, las frecuencias que prevalecen en el acceso de alimentos son diarias y lo mismo sucede para el promedio distrital como para los de menor ingreso pues 67,7% de los hogares acceden a sus alimentos diariamente mientras que 31,8% lo hacen quincenal o mensualmente. Es claro que, dada la naturaleza perecedera de los alimentos, la proporción de compras bimestrales o trimestrales es mínima.

**Tabla 13. Gasto mensual de los hogares. Bogotá Quintiles por frecuencia de compra. Porcentaje sobre el consumo total (%). 2007**

<i>Frecuencia Compra</i>	<i>Quintiles 1 y 2</i>	<i>Total General</i>
--------------------------	------------------------	----------------------

<i>Diaria</i>	71,0	67,7
<i>Quincenal</i>	16,7	17,1
<i>Mensual</i>	12,1	14,7
<i>Bimestral</i>	0,1	0,4
<i>Trimestral</i>	0,1	0,2

Fuente: Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos. Cálculos SDDE.

Las preferencias de lugar y frecuencia de compra se pueden analizar para cada uno de los productos de interés; el arroz para seco es adquirido principalmente (86%) en tiendas y supermercados de barrio; la carne de res sin hueso, el pollo y el pan se adquieren principalmente en establecimientos especializados, es decir, carnicerías, pollerías y panaderías, respectivamente. Por último, 88% de la panela, 80% de la papa y 60% de los huevos se adquieren en tiendas y supermercados de barrio. Las tablas 14, 15 y 16 relacionan un ejemplo de la identificación por quintiles de lugares y frecuencias para un producto específico, en este caso el huevo.

**Tabla 14. Consumo mensual de huevos de gallina y otras aves. Bogotá. Porcentaje (%). 2007**

Lugar de Compra	Quintiles					Total
	1	2	3	4	5	
Tiendas de barrio	49.7	58.4	47.8	46.6	41.8	48.9
Supermercados de barrio	15.7	8.9	15.3	16.1	26.8	16.7
Establecimiento especializado en la venta del artículo o la prestación del servicio adquirido	13.4	19.5	20.3	19.6	10.7	16.6
<b>Lugar de Compra</b>	<b>5.1</b>	<b>4.6</b>	<b>7.1</b>	<b>7.2</b>	<b>3.0</b>	<b>5.2</b>
	<b>7.8</b>	<b>1.4</b>	<b>0.0</b>	<b>2.5</b>	<b>9.2</b>	<b>4.2</b>
Otro	4.3	3.0	4.9	0.0	1.7	2.8
Almacenes o supermercados de cadena y tiendas por departamento	3.1	0.7	0.2	3.8	3.2	2.1
No sabe, no informa	0.2	2.8	3.3	0.5	1.1	1.7
Plazas de mercado y galerías	0.0	0.0	1.1	0.4	1.6	0.7
Cafeterías y establecimientos de comidas rápidas	0.0	0.0	0.0	2.4	0.0	0.4
Hipermercados	0.0	0.4	0.0	0.0	0.9	0.3
Cigarrerías, salsamentarías y delicatessen	0.0	0.0	0.0	1.0	0.0	0.2
Supermercado de Cajas de Compensación	0.7	0.0	0.0	0.0	0.0	0.1
Restaurantes	0.0	0.4	0.0	0.0	0.0	0.1
Graneros	49.7	58.4	47.8	46.6	41.8	48.9
Misceláneas de barrio y cacharrerías	15.7	8.9	15.3	16.1	26.8	16.7

Fuente: Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos. Cálculos SDDE.

**Tabla 15. Gasto mensual de los hogares en huevos de gallina y otras aves. Bogotá. Porcentaje (%). 2007**

Lugar de Compra	Quintiles					Total
	1	2	3	4	5	
Tiendas de barrio	49.7	58.4	47.8	46.6	41.8	48.9
Supermercados de barrio	15.7	8.9	15.3	16.1	26.8	16.7
Establecimiento especializado en la venta del artículo o la prestación del servicio adquirido	13.4	19.5	20.3	19.6	10.7	16.6
<b>Lugar de Compra</b>	<b>5.1</b>	<b>4.6</b>	<b>7.1</b>	<b>7.2</b>	<b>3.0</b>	<b>5.2</b>
	<b>7.8</b>	<b>1.4</b>	<b>0.0</b>	<b>2.5</b>	<b>9.2</b>	<b>4.2</b>
Otro	4.3	3.0	4.9	0.0	1.7	2.8
Almacenes o supermercados de cadena y tiendas por departamento	3.1	0.7	0.2	3.8	3.2	2.1

No sabe, no informa	0.2	2.8	3.3	0.5	1.1	1.7
Plazas de mercado y galerías	0.0	0.0	1.1	0.4	1.6	0.7
Cafeterías y establecimientos de comidas rápidas	0.0	0.0	0.0	2.4	0.0	0.4
Hipermercados	0.0	0.4	0.0	0.0	0.9	0.3
Cigarrerías, salsamentarías y delicatessen	0.0	0.0	0.0	1.0	0.0	0.2
Supermercado de Cajas de Compensación	0.7	0.0	0.0	0.0	0.0	0.1
Restaurantes	0.0	0.4	0.0	0.0	0.0	0.1
Graneros	49.7	58.4	47.8	46.6	41.8	48.9
Misceláneas de barrio y cacharrerías	15.7	8.9	15.3	16.1	26.8	16.7

Fuente: Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos. Cálculos SDDE.

**Tabla 16. Gasto mensual de los hogares en huevos de gallina y otras aves, según frecuencia de compra. Bogotá. Porcentaje (%). 2007**

Frecuencia de compra	Quintiles					Total
	1	2	3	4	5	
Diaria	81.3	87.9	82.1	75.4	80.4	81.5
Quincenal	14.1	9.0	12.3	12.8	15.5	12.9
Mensual	4.6	3.1	5.6	11.5	3.8	5.5
Bimestral	0.0	0.0	0.0	0.2	0.3	0.1
Trimestral	0.0	0.0	0.0	0.1	0.0	0.0

Fuente: Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos. Cálculos SDDE.

### La utilización de los alimentos.

La utilización biológica de los alimentos tiene que ver con que cada organismo optimiza de mejor o peor manera los nutrientes que tienen los alimentos. Las condiciones de edad, sexo, metabolismo, estado de salud y hábitos de vida influyen en esa diferencia. Igualmente afectan este componente las condiciones higiénico-sanitarias de los sitios de vivienda, los servicios públicos domiciliarios, los vectores ambientales que son determinantes de las condiciones de salud de las personas. En este componente se incluyen los indicadores de nutrición tal como se explicó en la primera parte de este texto y tal como aparece en el Cuadro 3.3. que relaciona los Indicadores de Seguridad Alimentaria y Nutricional propuestos por la FAO.

**Reducción de la Desnutrición en Bogotá:** Entre todos los aspectos asociados a los procesos de alimentación en la ciudad, la desnutrición es de lejos el más relevante y, por lo tanto, se ha convertido en uno de los principales problemas de salud en países empobrecidos o en desarrollo o del Tercer Mundo. La carencia nutricional afecta el crecimiento físico e intelectual de los niños y niñas y, en los casos de desnutrición crónica, pueden llevar a la muerte. Las consecuencias del mal desarrollo por falta de una buena nutrición en edades tempranas afectan el desarrollo cerebral y puede generar graves repercusiones hacia el futuro cuando las personas lleguen a edad avanzada. Una de las formas más comunes e indirectas de medir la desnutrición es el bajo crecimiento de los niños y niñas; la deficiencia en talla y peso es la principal alarma a la hora de hacer evidente este problema. Cuando se presentan patologías crónicas en desnutrición por lo general son resultado de los desequilibrios nutricionales que han sufrido los menores durante un tiempo. La preocupación por combatir el hambre ha llevado a los diferentes organismos gubernamentales y no gubernamentales a desarrollar programas para el mejoramiento de la calidad de vida de la población infantil. La importancia de la nutrición infantil en el desarrollo cognitivo de los niños y niñas menores de cinco años ha hecho que el tema sea importante dentro de la agenda distrital de los últimos gobiernos de la ciudad. Son varios factores los que pueden llevar a la presencia de desnutrición en la

población infantil; entre estos se encuentran el bajo nivel de ingresos que limita el acceso a los alimentos, la mala distribución de la riqueza, el rápido aumento de la población y la escasez de agua potable. Es por esto que la población que vive en estratos socioeconómicos más vulnerables, tiende a presentar los índices más altos en desnutrición ya que su capacidad económica no les permite acceder a cubrir los requerimientos nutricionales que requieren los menores. La Organización Mundial de la Salud (OMS) destaca que la primera fuente nutricional en un menor de seis meses es la leche materna; posteriormente se requieren más energía y nutrientes, lo que significa que necesitan incluir otros alimentos que proporcionen proteínas y grasas esenciales, las vitaminas y minerales como potasio (presente en el banano y otras frutas), el zinc (en el cordero y otras carnes bajas en grasa) y el hierro (borjón, espinacas, morcilla y legumbres).

No en todos los casos se da una relación directa entre pobreza y desnutrición, pues mientras que hay familias con escasos recursos que han escapado a la desnutrición, también existen familias con ingresos adecuados que descuidan la parte nutricional debido sea a preferencias culturales del ámbito que los rodea o asumen deformaciones de la dieta ofrecidas por la publicidad y la comida procesada con dosis altas de aditivos como azúcares y grasas. Esto puede llevar a dietas con déficits de vitaminas y minerales por poco consumo de frutas y verduras, por ejemplo. Las cinco últimas administraciones del gobierno distrital han realizado esfuerzos para reducir la desnutrición infantil lo que se expresa en el cambio positivo en los indicadores que la miden.

**Estrategias para reducir la desnutrición en Bogotá.** Desde la década de los noventa, se ha evidenciado un crecimiento en el interés de los gobiernos distritales por establecer y diseñar políticas públicas con relación a la alimentación y la nutrición en la ciudad. En esa vía, el Decreto 269 de 1993, adoptado por la Secretaria Distrital de Salud en su momento, dio prevalencia a los estratos 1, 2 y 3 con la implementación de Unidades Primarias de Atención en Salud (UPAS) y Centros de Atención Médica Inmediata (CAMI). El fin de UPAS y CAMI fue disminuir la tasa de mortalidad infantil por diarrea, desnutrición, infección respiratoria entre otras enfermedades, todas estas relacionadas con la ausencia de la lactancia materna.

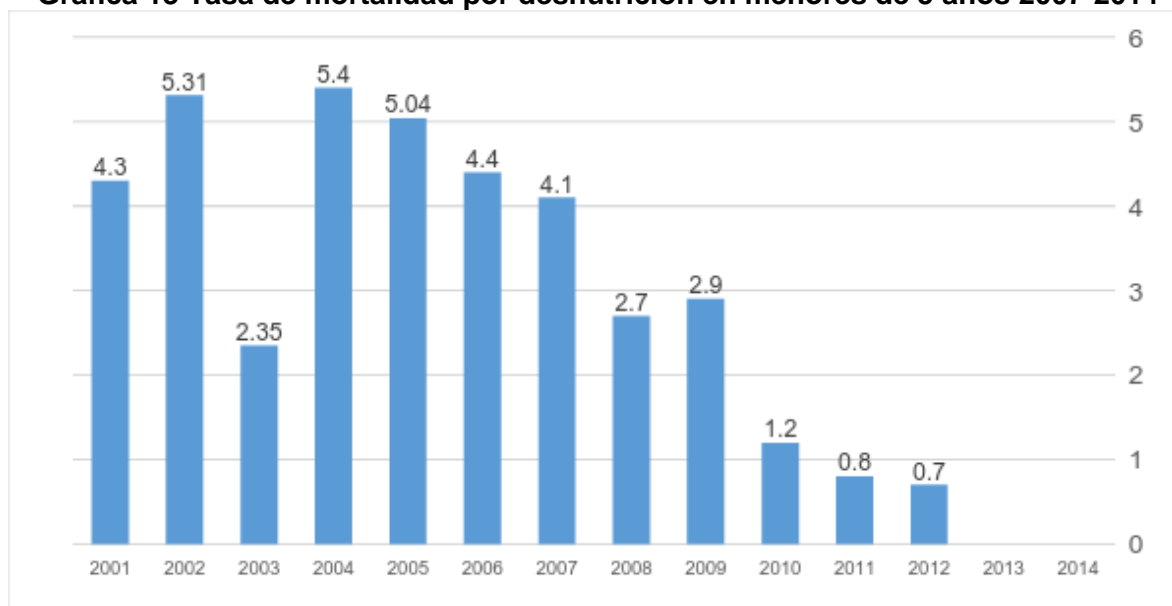
Buscando la seguridad alimentaria, entendida esta como la forma de “garantizar a todos los seres humanos el acceso físico y económico a los alimentos básicos que necesitan, contemplando la disponibilidad, estabilidad y acceso,” se crea el Plan de Alimentación y Nutrición del distrito, 1999-2003. Este Plan, diseñado por la Secretaria Distrital de Salud (SDS), tuvo como fin disminuir la inseguridad alimentaria de la población. De igual manera, la SDS hizo un llamado a las diferentes instituciones estatales y no estatales para trabajar en conjunto con el tema de la nutrición y el mejoramiento alimentario de la población en condiciones nutricionales extremas. Los diferentes programas de gobierno durante los últimos cuatro períodos en la capital, han enfatizado dentro de su plan de desarrollo sobre la importancia de la nutrición en la ciudad. Durante el periodo 2001-2003, se diseñó el programa “Nutrir para el futuro”, que tiene como objetivo atender a la población vulnerable a través de estrategias de prevención con programas de mejoramiento en la nutrición, que obtuvo un resultado importante en 2003 al bajar la cifra de mortalidad por desnutrición infantil a 2,35 por cada 100.000 menores de cinco años, después de que estaba en casi el doble en 2002. Para ese año, el concejo de Bogotá aprobó el Acuerdo 086 de 2003, por el cual se creó el “Sistema Distrital de Nutrición de Bogotá” con el único objetivo de “contribuir a mejorar la situación nutricional y alimentaria de la comunidad capitalina”.

El año 2004 tuvo la cifra más preocupante en la tasa de mortalidad por desnutrición infantil, que alcanzó 5,4 niños menores de cinco años por cada 100.000 habitantes. Para contrarrestar dicha problemática se diseñó y ejecutó el programa “Bogotá sin hambre”



cuyo propósito fue la seguridad alimentaria y nutricional como derecho fundamental que debe tener todo ser humano a no padecer hambre, dándole prioridad a la alimentación escolar. A partir de entonces, el índice de mortalidad infantil presentó una tendencia cada vez más positiva. Después de 2004 la tasa de mortalidad por desnutrición infantil en Bogotá, tuvo una fluctuación favorable, pues los índices de mortalidad antes expuestos continuaron disminuyendo hasta una tasa de mortalidad infantil de 0,3 menores de cinco años por cada 100.000 habitantes en 2011 y la Secretaría Distrital de Salud reportó que para 2014 esta cifra llegó a su mejor expresión posible, cero.

**Gráfica 13 Tasa de mortalidad por desnutrición en menores de 5 años 2007-2014**



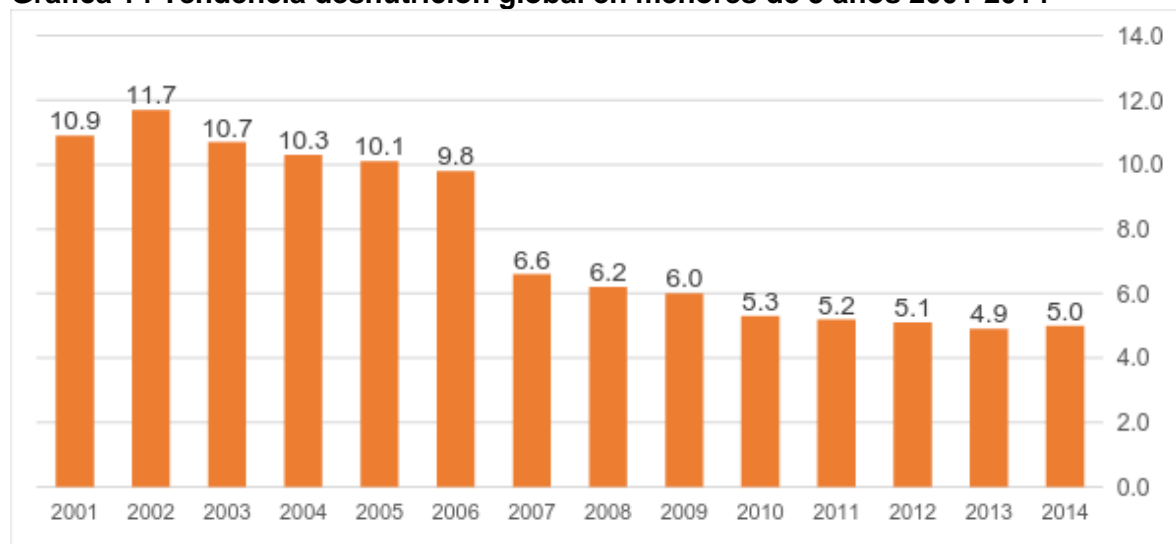
Fuente: Estadísticas Vitales, Análisis demográfico ASIS – Subdirección de Vigilancia en Salud Pública

El actual Plan de Desarrollo “Bogotá Humana” (2012-2016), dio continuidad al proyecto de alimentación escolar con el propósito de mejorar los indicadores del estado nutricional de la población escolarizada impulsando los hábitos alimenticios y nutricionales sanos tanto para los estudiantes como para sus familiares. Se establece el PAE (Proyecto de Alimentación Escolar) con los denominados “refrigerios escolares” en los que se tuvo en cuenta las recomendaciones diarias nutricionales necesarias por alimento tales como 27%-30% de calcio; 50% de hierro; suministrando 458.000 refrigerios en 19 localidades. Por consiguiente, en los comedores escolares donde se suministra una o varias comidas entre desayuno, almuerzo y en algunos casos la cena, se ha buscado el cubrimiento del 100% de la población matriculada de esos colegios.

**Indicadores del Plan de Desarrollo.** Con relación a lo anterior, el Plan de Desarrollo de la Bogotá Humana relaciona dos objetivos específicos en la lucha contra la desnutrición: (1) Que la prevalencia de la desnutrición, medida como el porcentaje de menores de cinco años con un peso o altura por debajo del promedio, esté más de dos desviaciones estándar debajo de la mediana de la población internacional; y (2) reducir la inseguridad alimentaria de los bogotanos. La meta del gobierno “Bogotá Humana” es reducir para 2016 a 3% la prevalencia de desnutrición en niñas y niños menores de cinco años, así como reducir a 5% el grado de inseguridad alimentaria severa y moderada en la capital. Respecto a la primera meta, la ciudad ha mostrado una reducción del índice desde 2002, presentando la caída más importante en los últimos seis años. De esta forma, se ha pasado de 11,7% de menores por debajo de la media en 2002 a 4.9% en 2014. La

inseguridad alimentaria tiende a aumentar cuando existen hábitos alimentarios inadecuados, enfermedades crónicas, o cuando los costos de los alimentos son elevados y la población cuenta con ingresos bajos. En Colombia hay alrededor de 317.400 niños con desnutrición crónica, lo que resulta de los altos índices de pobreza y condiciones precarias de salud y sanidad en sus familias. Según el último informe de inseguridad alimentaria de la FAO, en Colombia el índice de hambruna en 2008 fue de 6.7%, lo que indicaba que el país se encontraba en un nivel moderado. Sin embargo, a pesar de que este índice no es alarmante en comparación con otros países de la región, los gobernantes no pueden descuidar la lucha para reducirlo lo que se expresa en la búsqueda del cumplimiento de la primera de las metas de los Objetivos de Desarrollo del Milenio: reducir a la mitad de la pobreza extrema y el hambre.

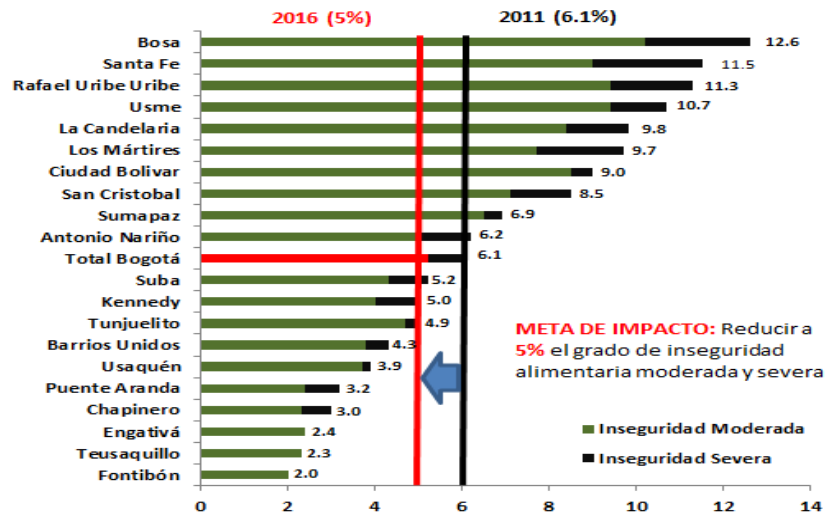
**Gráfica 14 Tendencia desnutrición global en menores de 5 años 2001-2014**



Fuente: SISVAN – Subdirección de Vigilancia en Salud Pública – SDS

En Bogotá se estima que la inseguridad alimentaria en 2011 fue de 6.1%, donde los índices más altos se encuentran en las localidades de Bosa (12.6%), Santa Fe (11.5%), Rafael Uribe Uribe (11.3%) y Usme (10.7%), de acuerdo a las cifras que presentaron la Secretaría Distrital de Planeación y la Secretaría Distrital de Integración Social para ese año. En contraste, Fontibón, Teusaquillo y Engativá, son las únicas localidades de la capital que tienen un índice de inseguridad alimentaria moderado dentro de los datos calculados por la Secretaría Distrital de Integración Social a través de la Encuesta Distrital de Demografía y Salud, 2011.

**Gráfica 15 Distribución porcentual de la seguridad e inseguridad alimentaria de los hogares en Bogotá**



Fuente: PROFAMILIA - Secretaría Distrital de Planeación – Secretaría Distrital de Integración Social – Encuesta Distrital de Demografía y Salud, 2011. Plan de Desarrollo Bogotá Humana 2012-2016

**Macronutrientes de la canasta básica de los bogotanos.** Consiste en un análisis cuyo objetivo es identificar los macronutrientes que contienen los alimentos adquiridos por los hogares bogotanos frente a los requerimientos señalados por unas condiciones ideales de nutrición de la población, expresadas en las recomendaciones del consumo diario de calorías y nutrientes que hace el ICBF para la población colombiana. Adicionalmente, a partir del análisis realizado en la primera parte del documento, se realizó un cálculo aproximado del consumo diario en kilocalorías, carbohidratos, proteínas y grasas presente en los alimentos adquiridos efectivamente por la población capitalina.

**Tabla 17 Macronutrientes de la canasta básica de los bogotanos**

	Calorías (Kcal)	Proteínas (gr)	Carbohidratos (Gr)	Grasas (gr)
Recomendaciones ICBF (Promedio hombre-mujer)	2625	66	393,5	87,5
Promedio de los bogotanos	2209	89	392	36
Promedio sectores de bajos ingresos	2366	89	433	35

Fuente: ICBF

Un bogotano promedio consume al día aproximadamente 2209 kcal, es decir sólo el 84,1% del requerimiento establecido a partir de las recomendaciones diarias de consumo, según el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF). Además se observa que las personas con bajos ingresos económicos consumen más calorías que el bogotano promedio lo que equivale a 90% de la cantidad requerida. En cuanto a carbohidratos el promedio excede en 10% el requerimiento diario de ingestión de calorías. Por otro lado se evidenció que, tanto el bogotano promedio como el de menores ingresos, consumen más proteínas que las requeridas (según el ICBF). Específicamente, consumen 89 gramos diarios lo que corresponde a 135% del valor requerido. Tanto el consumo de grasas de la población capitalina en general como el de bajos recursos económicos es inferior a lo recomendado pues representa solo el 40% de las recomendaciones diarias.

**Tabla 18. Prevalencia de desnutrición y exceso de peso en niños y niñas de 0 a 4 años**

Departamento/Zona	Retraso en Talla	Desnutrición	Riesgo de	Sobrepeso u
-------------------	------------------	--------------	-----------	-------------

	(%)	Global (%)	sobrepeso por IMC (%)	Obesidad por IMC (%)
Total país	13,2	3,4	20,2	5,2
Zona Urbana	11,6	2,9	20,2	5,5
Zona Rural	17	4,7	20,3	4,6
Bogotá D.C.	16,4	2,9	21,8	6,4

Fuente: Fuente: Encuesta Nacional de la Situación Nutricional en Colombia - ENSIN 2010

**Tabla 19. Prevalencia de anemia según percentiles**

Departamento	Percentiles					Prevalencia de anemia		
	5	25	50	75	95	%	IC	
Bogotá D.C.	9,2	11,3	12,5	13,8	15,6	21,0	17,0	25,6

Fuente: Fuente: Encuesta Nacional de la Situación Nutricional en Colombia - ENSIN 2010

**La carencia de nutrientes y la calidad e inocuidad de los alimentos y su influencia en el componente de utilización de los alimentos.** La carencia alimentaria de vitamina A afecta frecuentemente y de manera importante a los ojos y puede llevar a la ceguera. Esta carencia puede contribuir a aumentar la tasa de mortalidad infantil al influir en la presencia de infecciones agudas y se la ha asociado con un aumento en la incidencia de ciertos tipos de cáncer.

La calidad alimentaria implica el consumo de alimentos sanos y equilibrados con respecto a las necesidades de nutrición de toda la población bogotana y especialmente de aquella franja que, por su rango de edad o condición socioeconómica, es considerada como la más vulnerable. La preocupación por la salud de los seres humanos implica prestar atención a los alimentos contaminados por elementos biológicos como la *Salmonella* y *Escherichia*, la acción cuidadosa frente a alimentos con sustancias tóxicas o transformaciones genéticas o que sean producidos lesionando el ambiente.

La Asamblea Mundial de la Salud celebrada en mayo del año 2000 redactó la Resolución WHA53.15 en Inocuidad de Alimentos adoptada por la 53ª Asamblea Mundial de la Salud. Allí la Asamblea manifiesta su profunda preocupación por la grave amenaza para la salud de millones de personas en el mundo debido a las enfermedades de transmisión alimentaria asociadas a la presencia de patógenos microbianos, biotoxinas y contaminantes químicos en los alimentos. Esta preocupación incluye el uso de antibióticos y antimicrobianos por "...la resistencia cada vez mayor que algunas bacterias transmitidas por los alimentos presentan a los tratamientos corrientes, en particular debido a la utilización generalizada de agentes antimicrobianos en la agricultura y en la práctica clínica"<sup>45</sup>. La Asamblea también instó a los Estados miembros a que:

...diseñen y apliquen medidas preventivas sistemáticas y sostenibles para reducir de manera significativa la aparición de enfermedades de transmisión alimentaria (...) vigilar las enfermedades de transmisión alimentaria (...) prevenir el desarrollo de agentes microbianos resistentes a los antibióticos (...) integren los temas relativos a la inocuidad de los alimentos en los programas de educación e información sanitaria y nutricional para los consumidores, particularmente en los planes de estudio de la enseñanza primaria y secundaria, y a que inicien programas de educación sanitaria y nutricional, teniendo en cuenta las especificidades culturales, para los manipuladores de alimentos, los consumidores, los agricultores, los productores y el personal de la industria agroalimentaria; a que estudien las oportunidades de cooperación con la

<sup>45</sup> ORGANIZACIÓN MUNDIAL DE LA SALUD CONSEJO EJECUTIVO EB104/10 104 reunión 24 de mayo de 1999 a Punto 7 del orden del día provisional 53 Asamblea Mundial de la Salud a Informe de la Secretaría. [http://apps.who.int/gb/archive/pdf\\_files/EB104/se10.pdf](http://apps.who.int/gb/archive/pdf_files/EB104/se10.pdf)

industria alimentaria y las asociaciones de consumidores para crear conciencia sobre la adopción de prácticas de cultivo adecuadas y ecológicamente inocuas y de buenas prácticas de higiene y fabricación”<sup>46</sup>

La preocupación por los transgénicos fue explícitamente señalada llamando a la Directora para “que preste apoyo a los Estados Miembros asegurando la base científica para las decisiones relacionadas con la salud en lo que respecta a los alimentos genéticamente modificados”<sup>47</sup>.

**Metales pesados.** El mercurio genera graves problemas de salud especialmente neuronales; otros metales pesados como el cadmio y plomo que se emplean en la minería y son generados en la industria al fabricar abonos, pilas, fluorescentes, combustibles para el transporte, entre otras, son muy resistentes a la degradación y se acumulan en los vegetales y en el agua. Los metales pesados son bioacumulables en la cadena alimentaria. Al acumularse en el medio acuático, los peces los ingieren a través de su dieta y los van acumulando a lo largo de su vida, pasando luego el contaminante, ya concentrado, al consumidor que los ingiere.

**Pesticidas.** Otro grupo de contaminantes de los alimentos y frecuentemente asociado a los transgénicos es el de los pesticidas. que se usan en los cultivos buscando controlar las plagas, las enfermedades o los daños. Estos pesticidas se incorporan a los frutos y contaminan suelos, agua y fauna. Dependiendo de la toxicidad, exposición, medio y cantidad, pueden causar trastornos digestivos, respiratorios, dermatológicos, nerviosos. Asimismo, la exposición continua a los pesticidas puede llevar a daños reproductivos, carcinogénicos, mutagénicos, neurotóxicos e inmunosupresores e incluso la muerte. Investigaciones recientes muestran que los productos considerados, junto con sus acompañantes inertes, tienen una toxicidad sobre las células humanas muy superior a la de los principios activos.

**Contaminación por fertilizantes.** Muy ligada a la difusión de la agricultura comercial, se da la contaminación por nitrógeno en forma de nitratos, nitritos y nitrosaminas. Los principales componentes de los abonos químicos son el fósforo, el potasio y el nitrógeno; estos componentes no solo se distribuyen en los suelos de cultivo, sino que van a parar río abajo a los deltas de los ríos, generando el fenómeno de la eutrofización y muerte de la actividad vital en lagunas, estuarios, mares someros y otros humedales. Los nitritos se acumulan en las aguas que bebemos y los vegetales. Los nitritos, al pasar a la sangre, oxidan la hemoglobina, impidiendo que transporte el oxígeno a los tejidos. Las nitrosaminas son compuestos cancerígenos que se forman durante la digestión por la combinación de nitratos con aminos.

**Dioxinas.** Las dioxinas son sustancias químicas derivadas de la actividad industrial y en la combustión de materiales que tienen cloro y que escapan al aire a través de las chimeneas industriales; no son biodegradables, por lo que persisten en el medio ambiente, llegando a contaminar el agua y los cultivos. Las dioxinas son liposolubles y bioacumulables en la cadena alimentaria. Por su resistencia a temperaturas hasta de 800°C, la cocción (100°C), fritura (hasta 200°C) u horneado (hasta 250°C) no las eliminan. La intoxicación aguda genera irritaciones oculares y cutáneas, alteraciones en el aparato reproductivo y malformaciones en el feto de mujeres embarazadas. La intoxicación crónica es capaz de acelerar el desarrollo de tumores ya formados en la persona afectada. Investigaciones recientes han asociado presencia de toxinas producto del congelamiento

---

<sup>46</sup> ORGANIZACIÓN MUNDIAL DE LA SALUD Asamblea Mundial de la Salud a Informe de la Secretaría. [http://apps.who.int/gb/archive/pdf\\_files/EB104/se10.pdf](http://apps.who.int/gb/archive/pdf_files/EB104/se10.pdf)

<sup>47</sup> Declaración Política del Foro de Organizaciones no Gubernamentales y Organizaciones de la Sociedad Civil para la Soberanía Alimentaria. [http://apps.who.int/gb/archive/pdf\\_files/EB104/se10.pdf](http://apps.who.int/gb/archive/pdf_files/EB104/se10.pdf)

de comidas en materiales plásticos y a los cambios de temperatura de agua envasada en recipientes plásticos.

**Antibióticos.** Otro contaminante importante lo constituyen los antibióticos, que se utilizan para tratar y prevenir las enfermedades del ganado; sus residuos se acumulan en el organismo del animal tratado y en sus productos como carne, leche y huevos. Los antibióticos pueden provocar desde reacciones alérgicas hasta intoxicaciones agudas. Entre algunos de estos residuos, cabe mencionar el clenbuterol, que se usa para estimular partos y para favorecer el engorde forzado del ganado que ha sido responsable de intoxicaciones agudas en el ser humano. Otro ejemplo son las hormonas naturales y sintéticas, que se emplean para uso terapéutico pero también para estimular el crecimiento de los animales y que han sido señaladas de tener efectos cancerígenos y malformaciones fetales.

**Consumo responsable.** Como una reacción a los peligros implicados en la contaminación, la homogenización de prácticas insostenibles de cultivo y consumo, la desaparición o daños al agua, especies naturales y agropecuaria la inequidad, han surgido en Bogotá, en Colombia y en todo el mundo sectores de la población que desarrollan procesos de consumo responsable. Para la coordinadora Internacional del Movimiento Vía Campesina «Las semillas guardados durante siglos por nuestros antepasados han sido objeto de comercio entre los agricultores año tras año. Ahora estamos siendo mantenido en la oscuridad y otras personas quieren tomar las decisiones y tomar el control de nuestra semillas ».na “Necesitamos valorar comida de nuevo: consumir menos, menos residuos y comer mejor”<sup>48</sup> Cada vez crece la conciencia de que el consumo de productos inundados de pesticidas es nocivo para la salud y por eso crece el número de consumidores que pregunta por las formas de cultivo, producción y transformación. En general, estas nuevas tendencias tienen que ver con segmentos de la población con mayor educación y mayor poder adquisitivo, sin embargo, la tendencia general ha afectado al conjunto de la población de una manera muy amplia. A modo de ejemplo: hace quince o veinte años era normal ver en una tienda o en un supermercado tomates que tenían las manchas azuladas de la fumigación con manzate. Hoy ya casi no hay expendio de estrato alto o bajo que exhiba tomates en esa condición. Por lo tanto, los consumidores han aprendido a guardar alguna distancia frente a los agrotóxicos. A su vez, los productores se preocupan y han generado mejores prácticas que tienden a disminuir u ocultar la presencia de los tóxicos. Movimientos más consecuentes han logrado la eliminación de venenos y producen de manera orgánica<sup>49</sup> o agroecológica. Esto también ha dado lugar a los sellos orgánicos o agroecológicos y a la certificación participativa de confianza. Muchas de estas tendencias tienen origen internacional pero ganan cada vez más espacio en Colombia; tendencias de consumo responsable en donde la elección de los productos y servicios se hace no solo por su calidad y precio, sino también por su impacto ambiental y social, y por la conducta de las empresas que los elaboran. De acuerdo a la Declaración oficial de Naciones Unidas con motivo de la Cumbre de la Tierra de 2002, una de “las principales causas de que continúe deteriorándose el medio ambiente mundial son las modalidades insostenibles de consumo y producción, particularmente en los países industrializados”. En este sentido, Naciones Unidas hace un llamado a revisar estos modelos insostenibles, recurriendo a modelos de consumo responsable. Por su parte la FAO asume el concepto de dietas sostenibles que consisten en dietas “con bajo impacto ambiental que contribuyen a la seguridad alimentaria y nutricional y a la vida sana de las generaciones presentes y futuras. Las

<sup>48</sup> <http://www.slowfood.com/expo2015/en/the-peoples-expo-slow-food-talks-with-via-campesina/>  
Slow Food y Via Campesina dialogan en la The People's Expo en Milán, 12 de Junio 2015

<sup>49</sup> En FAO. SEGURIDAD Y SOBERANÍA ALIMENTARIAS (DOCUMENTO BASE PARA DISCUSIÓN) Gustavo Gordillo.  
HYPERLINK "http://passthrough.fw-notify.net/download/722992/http://www.fao

dietas sostenibles concurren a la protección y respeto de la biodiversidad y los ecosistemas, son culturalmente aceptables, económicamente justas, accesibles, asequibles, nutricionalmente adecuadas, inocuas y saludables, y permiten la optimización de los recursos naturales y humanos<sup>50</sup>.

**Primer estudio sobre consumo sostenible y conocimiento sobre biodiversidad.** La Facultad de Administración de la Universidad de los Andes realizó el “Primer estudio sobre consumo sostenible y conocimiento sobre biodiversidad” en Colombia. Aunque no se trata de consumo de alimentos sino de consumo de manera amplia, sus resultados pueden mostrar perfiles respecto al saber, sentir y creer de los colombianos en relación con la responsabilidad ambiental, social y económica. El estudio define el consumo sostenible como “aquel que busca balancear las consecuencias ambientales, sociales y económicas del uso, compra y disposición de productos para el bienestar de las generaciones presentes y futuras”. Para empezar, de cada diez colombianos nueve no saben qué es el consumo responsable. 81% prefieren \$80.000 hoy que \$160.000 el año entrante lo que implica mayor valoración del presente que del futuro, tan importante en los temas ambientales. Sin embargo son más quienes creen que la mayor problemática que el mundo va a enfrentar es la ambiental (41,7%) por encima de la social (30%), de la política (17,5%) y la económica (9,3%). Más del 70% por ciento cree que la responsabilidad ambiental es del gobierno y de las empresas. Si bien a 9 de cada 10 colombianos les preocupa lo ambiental esa preocupación no se traduce en comportamientos lo que muestra mucho sentimiento y poca acción y sólo cuatro de cada 10 están motivados a participar en la solución de las problemáticas que ellos mismos han descrito y de esos cuatro sólo uno tiene la motivación para actuar a pesar de que 70% de los motivados asigna la responsabilidad de actuar al individuo y que 56% de las acciones se refieren a cambios en el estilo de vida. La creencia en el consumo sostenible se da en quienes ya lo han incorporado en su escala de valores. 44% de los colombianos está de acuerdo con la frase: “creo que comprar y usar productos que reduzcan el daño ambiental me ayuda a obtener equilibrio con la naturaleza”. 45% dice que se deben comprar y usar productos que no dañen el ambiente aunque sean de alto costo y menos prácticos. El estudio identifica un grupo particular, predominantemente conformado por jóvenes que corresponde al 19% del universo y cuyas características son: 80% urbanos, 53% tiene educación superior, 25% vive en Bogotá, valoran el futuro y tienen una capacidad adquisitiva que ya influencia el mercado. El estudio identifica un consumo postergado por una oferta postergada y que muestra posibilidades para productos basados en alimentos de bajo consumo de energía en su producción, orgánicos y agroecológicos.

---

<sup>50</sup> Informe final Simposio científico internacional BIODIVERSIDAD Y DIETAS SOSTENIBLES UNIDOS CONTRA EL HAMBRE 3-5 DE NOVIEMBRE DE 2010 Sede de la FAO, Roma



## **Tercera parte. La intervención institucional en Seguridad Alimentaria y nutricional.**

El análisis de la intervención institucional en seguridad alimentaria y nutricional en el Distrito Capital debe primero definir cuáles son los tipos o familias de intervención que hacen parte de la evaluación. En segundo lugar debe hacer referencia a los datos significantes y ordenados que señalan el comportamiento de la realidad y de su acción sobre ella, llamados indicadores tanto cuantitativos como cualitativos. En tercer lugar establece las principales intervenciones institucionales por tipo y subtipo de intervención y los montos asignados a esa intervención. Luego se presentan aspectos evaluativos de la intervención que la Secretaría Distrital de Desarrollo Económico ha hecho en Seguridad Alimentaria y Nutricional principalmente en las dos últimas administraciones y enfocada en el desarrollo del Plan Maestro de Abastecimiento Alimentario y Nutricional de Bogotá. Se busca en este ejercicio aislar las lecciones aprendidas en forma de acciones exitosas que deben replicarse y programas con errores que deben eliminarse o corregirse en los distintos tipos y subtipos y en el conjunto de la intervención. Esas lecciones se recogen como recomendaciones para la Política Pública de Seguridad Alimentaria y Nutricional.

### **Tipologías o familias de intervención**

El análisis de la intervención institucional en Seguridad Alimentaria y Nutricional empieza definiendo los tipos o familias en las que se propone clasificar la Seguridad Alimentaria y Nutricional y los indicadores cualitativos y cuantitativos que permiten referirse más adecuadamente a ella.

**Tipologías o familias de intervención.** La primera pregunta que se hace es cuáles son las familias o categorías que permitan agregar y diferenciar los distintos tipos de intervención.

La FAO en la Asamblea de la Federación Latinoamericana de Mercados de Abastecimiento, FLAMA, realizada en Bogotá en Abril de 2014<sup>51</sup> propuso como dimensiones de la Seguridad Alimentaria y Nutricional los siguientes: disponibilidad, acceso (discriminado como acceso físico y acceso económico), utilización, vulnerabilidad y perturbaciones. El componente de consumo queda involucrado en los demás, el aprovechamiento queda englobado en la utilización y se agregan la vulnerabilidad y las perturbaciones.

La tipología o familias de la intervención con las cuales se compromete este estudio. En este estudio se toman como tipos o familias las que surgen de tres enfoques diferentes:

El primer enfoque toma las dimensiones de la Política de Seguridad Alimentaria y Nutricional vigente: Disponibilidad, acceso, consumo y aprovechamiento. El aprovechamiento se denomina utilización, que incluye la nutrición y la calidad y la inocuidad. El segundo enfoque tiene que ver con estrategias de intervención del sector público agregadas en cuatro básicas: “las ayudas alimentarias directas e indirectas, la expansión de la oferta de productos alimenticios, la elevación de los ingresos de la población afectada y la regulación de los sistemas de abastecimiento” . El tercer enfoque

---

<sup>51</sup> [http://www.corabastos.com.co/sitio/images/documents/FLA\\_005R\\_Zavala\\_FAO\\_SOFI\\_Presentacion\\_CORABASTOS\\_Asamblea\\_FLAMA\\_2015.pdf](http://www.corabastos.com.co/sitio/images/documents/FLA_005R_Zavala_FAO_SOFI_Presentacion_CORABASTOS_Asamblea_FLAMA_2015.pdf)

tiene que ver con los aspectos de investigación, educación y organización para la acción, agregados como gestión del conocimiento.

Combinando los dos primeros enfoques surgen un conjunto de subtipos de intervención:

**Tabla 20. Tipos o familias de intervención pública en SAN**

Tipos de Estrategias	Tipos de intervención según los componentes de la Seguridad Alimentaria y Nutricional			
	Disponibilidad	Acceso	Consumo	Utilización
La expansión de la oferta de productos alimenticios	Apoyo a la agricultura y comercialización de la región central, la ruralidad distrital y la agricultura urbana.		Fomentos de espacios de comercialización lo más directa posible entre productor y consumidor	Apoyo a la producción inocua especialmente orgánica y agroecológica. Sistemas de certificación participativa de confianza
Las ayudas alimentarias directas e indirectas		Acceso a alimentos para población vulnerable y mínimo vital de agua.	Amplia consumo en población vulnerable	Ayudas alimentarias provenientes de agricultura campesina agroecológica.
La elevación de los ingresos de la población		Mejora Accesibilidad a bienes alimentarios de calidad por mejora de ingreso y empleo.	Políticas de incentivo al consumo responsable	Política de consumo responsable e inocuo
La regulación de los sistemas de abastecimiento	Medidas que mejoren la circulación de bienes alimentarios	Medidas que mejoren el abastecimiento en localidades de la ciudad	Medidas que mejoren el consumo de alimentos sanos y disminuyan perjudiciales	Medidas que mejoren la calidad sanitaria y nutricional de los alimentos

Fuente: DESR

Agregando el tercer enfoque con la gestión del conocimiento que engloba la coordinación de la gestión institucional, la investigación, la educación y la organización para la acción, surgen los siguientes tipos o subtipos de un proceso del triple enfoque señalado y que son aquellos con los cuales se compromete este trabajo:

**Tabla 211. Tipos o familias y subtipos de intervención pública en SAN**

Disponibilidad	Apoyo a la agricultura y comercialización en la región central
	Apoyo a la agricultura y comercialización en Bogotá rural
	Medidas que mejoren la circulación de bienes alimentarios.
	Agricultura urbana
Acceso	Acceso a alimentos para población vulnerable
	Accesibilidad a bienes alimentarios de calidad
	Medidas que mejoren el abastecimiento en localidades de la ciudad
	Acceso al mínimo vital de agua
Consumo	Fomentos de espacios de comercialización lo más directa posible entre productor y consumidor
	Amplia consumo en población vulnerable
	Políticas de incentivo al consumo responsable
	Medidas que mejoren el consumo de alimentos sanos y disminuyan perjudiciales
Utilización	Apoyo a la producción inocua especialmente orgánica y agroecológica. Sistemas de certificación participativa de confianza
	Ayudas alimentaria provenientes de agricultura campesina agroecológica
	Política de consumo responsable e inocuo
	Medidas que mejoren la calidad sanitaria y nutricional de los alimentos
Gestión del conocimiento	Coordinación de los actores del proceso
	Estudios elementos de juicio, congresos
	Manejo de datos sobre el sector agroalimentario, observatorio SAN
	Evaluación participativa
	Desarrollo y cambio tecnológico

	Divulgación, comunicación, información, educación, organización
	Acceso de la comunidad a las TICs
	Gestión del territorio

**Fuente: DESR sobre los criterios de triple enfoque ya señalados.**

Familias de criterios de evaluación.

Una vez definidos los tipos o familias de intervención como modos diferentes de acción tales como apoyo alimentario a población vulnerable o a la producción o comercialización de alimentos, entre otras, consideremos las familias de criterios de evaluación destinados a garantizar la coherencia de la política dando criterios para juzgarla, referirse a su calidad y a la manera en que aborda la solución de problemas. Estos criterios se refieren a la relevancia, la eficacia, la eficiencia, la permanencia en el tiempo y la coherencia..

***Pertinencia o relevancia.*** *Se trata de que los objetivos de la intervención sean congruentes con las demandas, problemas, requisitos de los beneficiarios, de la ciudad, de la región central y de las prioridades definidas por la ciudad, la región central, el país. Los objetivos pertinentes son capaces de resistir a cambios coyunturales. Responden a preguntas como: ¿Qué beneficios aporta apoyar el acceso físico de alimentos a población vulnerable? ¿Cómo se responde a las necesidades de la población beneficiaria y a los objetivos de la Política SAN? ¿Es relevante la intervención para garantizar del ejercicio del derecho a la alimentación y a la inclusión social?*

***Eficacia.*** Se refiere a en qué medida se lograron o se busca lograr los objetivos de la intervención tomando en cuenta su importancia relativa. El grado en el que se consiguen los objetivos y responde a preguntas como ¿La población ha logrado elevar los niveles de alimentación y nutrición en la medida que se esperaba? ¿El apoyo a la agricultura de la región central ha logrado la disponibilidad deseada de productos alimentarios en la ciudad?

***Eficiencia.*** Es la medida en que los recursos y los insumos se usan para lo que fueron planeados y para conseguir los resultados que se buscaban. Responde a preguntas como: ¿Se apropiaron y aplicaron los recursos previstos? ¿Los costos fueron los

adecuados? ¿Se podrían conseguir mejores resultados aplicando esos recursos a otro tipo de acción?

**Permanencia en el tiempo.** Se refiere a que los beneficios de una intervención siguen actuando aún después de concluida o a que se logran cambios estructurales que desaparecen el problema o a que los programas se instalan de manera que tengan continuidad en el tiempo o que las ventajas producidas son susceptibles de resistir los riesgos con el correr del tiempo. Responden a preguntas como: ¿Qué efectos perdurables quedan después de la intervención? ¿Una vez que los campesinos han logrado ligarse a la oferta institucional de alimentos, son capaces de mantenerse y ampliarse como proveedores permanentes hacia el futuro?

**Impacto.** Considera los efectos esperados e inesperados y los efectos positivos y negativos que a largo se producen de manera directa o indirecta por la intervención realizada. ¿La intervención desató un tipo de acción o participación inesperada que terminó dando una solución de más largo plazo al problema? ¿Fue el apoyo al mejoramiento de las vías campesinas en la región central destinado a ampliar la disponibilidad de alimentos en la ciudad lo que trajo efectos positivos en el ingreso, empleo y capacidad de adquisición de alimentos de los propios campesinos que les permitió adquirir productos de la economía popular bogotana llevando a su vez a incrementar, en las localidades desde mayor pobreza monetaria, una mayor capacidad de compra de alimentos?

**Coherencia y complementariedad.** Se refiere a si los componentes de la política ejercen entre sí sinergias o se contraponen y están en línea con otras políticas públicas o con otras dinámicas sociales. Responden a preguntas como: ¿La provisión de alimentos fortificados por varias vías ha llevado a una sobreoferta perjudicial de un nutriente? La canasta básica alimentaria en la ruralidad de Bogotá, ¿ha fortalecido o inhibido la producción de alimentos en la propia ruralidad de Bogotá? ¿El apoyo alimentario ha fortalecido el cumplimiento de los objetivos de otras políticas?

**Aportes a la clarificación sobre manejo de indicadores en la Evaluación de la intervención distrital en SAN.** En el manual *Formulación, evaluación y monitoreo de proyectos sociales* de la CEPAL<sup>52</sup> se propone que se hagan evaluaciones de cobertura, focalización, eficacia, eficiencia, efectos, impacto y relación entre los costos y el impacto. El Manual presenta como el principal modelo para la evaluación cuantitativa el Modelo experimental clásico en el que se selecciona aleatoriamente una muestra que se divide, también aleatoriamente, en dos submuestras, el grupo con proyecto o población beneficiaria o grupo experimental y el grupo sin proyecto o grupo de control. Por otra parte un Modelo cuasiexperimental se trata igual al anterior pero la pertenencia al grupo con o sin proyecto no se determina aleatoriamente. Cuando no se determina grupo de control se aplican modelos no experimentales tales como el análisis de series temporales referidos sólo a la población beneficiaria lo que no permite ver la incidencia de variables exógenas. La CEPAL da importancia a:

- Calcular y analizar los costos reales del proyecto de intervención.
- Medir los impactos logrados comparando la Línea de Base con la Línea Final.
- Calcular los costos en que se ha incurrido para lograr el impacto (Ejemplo: Bajar un dígito en la prevalencia de la carencia de vitamina A en niños menores de 5 años vale \$...)

---

<sup>52</sup> MANUAL FORMULACIÓN, EVALUACIÓN Y MONITOREO DE PROYECTOS SOCIALES Ernesto Cohen Rodrigo Martínez División de Desarrollo Social CEPAL [http://www.cepal.org/dds/noticias/paginas/8/15448/manual\\_dds\\_200408.pdf](http://www.cepal.org/dds/noticias/paginas/8/15448/manual_dds_200408.pdf)

Una herramienta importante a la hora de la evaluación es la Hoja de Balance de Alimentos<sup>53</sup> instrumento que presta utilidad en múltiples terrenos de planeación y evaluación. Mediante estadísticas secundarias de diversas fuentes determina las disponibilidades:

- El suministro total de productos alimentarios considerando la producción interna, el balance del comercio internacional y los inventarios.
- La utilización de alimentos al interior del país, que incluye alimentación animal, semillas, procesamiento industrial, pérdidas en la cadena y lo disponible para consumo humano.
- Las disponibilidades per cápita de los productos alimentarios en kilogramos por persona y por año.

**Algunos indicadores SAN en el Distrito Capital.** La ciudad cuenta con un conjunto de indicadores cuantitativos que están ligados con la garantía del ejercicio del derecho a la alimentación. Entre ellos están los siguientes:

**Inseguridad alimentaria.** En Bogotá se estima que la inseguridad alimentaria en 2011 fue 6.1%, donde los índices más altos se encuentran en las localidades de Bosa (12.6%), Santa Fe (11.5%), Rafael Uribe Uribe (11.3%) y Usme (10.7%),

**Índice de hambruna.** Según el último informe de inseguridad alimentaria de la FAO, en Colombia el índice de hambruna en 2008 fue 6.7% lo que indicaba que el país se encontraba en un nivel moderado. A su vez el promedio de Bogotá es en 2011 de 6.1%, seis décimas por debajo del porcentaje nacional. Los índices más altos de hambruna se encuentran en las localidades de Bosa (12.6%), Santa Fe (11.5%), Rafael Uribe Uribe (11.3%) y Usme (10.7%)

**Pobreza Monetaria.** La categoría de Pobreza Monetaria expresa la capacidad de adquisición de bienes mínimos que sitúan a una persona como pobre o no y que está definida por ingresos monetarios que en Colombia para 2012 son de \$219,101 mensuales. Bogotá históricamente ha tenido índices de pobreza monetaria bastante menores a los nacionales y, de hecho, la brecha cada vez se hace mayor pues, mientras que en 2002 la diferencia entre el dato nacional y el distrital fue de 18 puntos porcentuales en 2013 fue de 20.4 puntos.

**Alimentos consumidos por los Bogotanos.** Entre los principales alimentos (medidos en peso) consumidos por los bogotanos y especialmente los más pobres están:

**Energéticos:** Papa, arroz y pan. En los hogares más pobres, la papa es el principal producto en el consumo (94.673 toneladas/año) y representa 56,4 kg/hab/año. Es así como el consumo en papa de la población de menor ingreso corresponde al 46% del total del consumo en la ciudad. El arroz, segundo alimento en importancia, también adquiere una importancia relativa en esta población al identificarse un consumo per cápita de 47,1 kg/hab/año frente al 42,8 kg/hab/año del promedio distrital (87.951 toneladas/año). Finalmente, en este primer grupo, se ubica el pan, con un comportamiento muy similar al del promedio de los hogares bogotanos en el consumo de 21,0 kg/hab/año.

**Proteína animal.** El orden en el consumo lo determina el precio por cada uno de los bienes. Así, el huevo es la principal fuente de proteína en los hogares de ingresos bajos con un consumo de 27.018 toneladas/año, equivalente a un consumo per cápita de 13,3 kg/hab/año, seguido del pollo que, aunque tiene un mayor consumo per cápita que el huevo, lo consumen en menos hogares. En este caso mientras el consumo per cápita asciende a 17,5 kg/hab/año, el total alcanza 24.909 toneladas. Finalmente, en carne de res el consumo per cápita es mucho menor que el promedio bogotano, siendo esta la

---

<sup>53</sup> Hoja de Balance de ALIMENTOS Colombiana 2010. LA HBA es el resultado de Transferencia Metodológica por parte de la FAO al Estado Colombiano Convenio ICBF - FAO (TCP/COL/3402) 2012 - 2014. En: <http://passthrough.fw-notify.net/download/207138/http://www.fao.org/3/a-i4301s.pdf>

proteína animal de mayor precio en el mercado. Los hogares de quintil 1 y 2 consumieron 14,8 kg/hab/año para un total de 22.489 toneladas al año.

**Macronutrientes de la canasta básica de los bogotanos.** Consiste en un análisis cuyo objetivo es identificar los macronutrientes que contienen los alimentos adquiridos por los hogares bogotanos frente a los requerimientos o recomendaciones del consumo diario de calorías y nutrientes que hace el ICBF para la población colombiana.

**Tabla 22. Macronutrientes de la canasta básica de los bogotanos**

	Calorías (Kcal)	Proteínas (gr)	Carbohidratos (Gr)	Grasas (gr)
Recomendaciones ICBF (Promedio hombre-mujer)	2625	66	393,5	87,5
Promedio de los bogotanos	2209	89	392	36
Promedio sectores de bajos ingresos	2366	89	433	35

Fuente: ICBF

En promedio los bogotanos sólo consumen el 84,1% del requerimiento calórico y las personas de bajos ingresos el 90%. Igualmente el bogotano de menores ingresos consume diariamente cerca de un 10% más de carbohidratos que el bogotano promedio. Por otro lado, se evidenció que tanto el bogotano promedio como el de menores ingresos consumen 135% más proteínas que las requeridas según el ICBF. Toda la población bogotana tiene un consumo de grasas de solo el 40% de las recomendaciones diarias de consumo, lo que puede estar afectando el aprovechamiento de las vitaminas liposolubles A, D, E, K y F que requieren que se presenten al organismo disueltas en medio graso.

**Desnutrición.** La desnutrición es de lejos el problema más grave y, por lo tanto, se ha convertido en uno de los principales problemas de salud en países empobrecidos o en desarrollo o del Tercer Mundo. El año 2004 Bogotá tuvo la cifra más preocupante en la tasa de mortalidad por desnutrición infantil, que alcanzó 5,4 niños menores de cinco años por cada 100.000 habitantes. Después de ese año la tasa de mortalidad por desnutrición infantil en Bogotá, tuvo una fluctuación favorable, pues los índices de mortalidad antes expuestos continuaron disminuyendo hasta una cifra record en 2011 (último dato disponible), de una tasa de mortalidad infantil de 0,3 menores de cinco años por cada 100.000 habitantes.

**Gráfica 1 Tasa de mortalidad por desnutrición en niños y niñas menores de cinco años (por 100.000 menores de cinco años)**

Para 2010, año de la última Encuesta Nacional de la Situación Nutricional en Colombia (ENSIN), Bogotá está por encima del promedio del resto del país en sobrepeso y riesgo de sobrepeso en los niños de 0 a 4 años. Es preocupante que en la zona rural haya una desnutrición global de 4.7% y 17% de retraso en talla de los niños de 0 a 4 años, muy superiores a la Bogotá urbana y al promedio del país. Es necesario contrastar estas cifras con datos más actuales de la Secretaría Distrital de Salud y de la Secretaría Distrital de Integración Social con respecto a la canasta básica alimentaria de la zona rural.

**Indicadores de la FAO.** La FAO en la Asamblea de la Federación Latinoamericana de Mercados de Abastecimiento, FLAMA, realizada en Bogotá Abril 2014 propuso un conjunto de indicadores para las diversas dimensiones de la Seguridad Alimentaria y Nutricional.

**Tabla 23.2 Indicadores de Seguridad Alimentaria propuestos por la FAO<sup>54</sup>**

Indicadores	
1	Suficiencia del suministro de energía alimentaria promedio
	Disponibilidad

<sup>54</sup> [http://www.corabastos.com.co/sitio/images/documents/FLA\\_005R\\_Zavala\\_FAO\\_SOFI\\_Presentacion\\_CORABASTOS\\_Asamblea\\_FLAMA\\_2015.pdf](http://www.corabastos.com.co/sitio/images/documents/FLA_005R_Zavala_FAO_SOFI_Presentacion_CORABASTOS_Asamblea_FLAMA_2015.pdf)

2	Producción de alimentos promedio	
3	Proporción del suministro de energía alimentaria derivado de cereales, raíces y tubérculos	
4	Suministro de proteínas promedio	
5	Suministro de proteínas de origen animal promedio	
6	Porcentaje de carreteras pavimentadas en el total de caminos	Acceso físico
7	Densidad de carreteras	
8	Densidad de líneas ferroviarias	
9	Índice nacional de precios de los alimentos	Acceso económico
10	Acceso a fuentes de agua mejoradas	Utilización
11	Acceso a instalaciones sanitarias mejoradas	
12	Proporción de dependencia de las importaciones de cereales	Vulnerabilidad
13	Porcentaje de tierra arable provista de sistemas de riego	
14	Valor de las importaciones de alimentos en el total de mercancías exportadas	
15	Estabilidad política y ausencia de violencia/terrorismo	Perturbaciones
16	Volatilidad de los precios nacionales de los alimentos	
17	Variabilidad de la producción de alimentos per cápita	
18	Variabilidad del suministros de alimentos per cápita	
19	Prevalencia de la subalimentación	Acceso
20	Proporción del gasto en alimentos de los pobres	
21	Intensidad del déficit alimentario	
22	Prevalencia de la insuficiencia alimentaria	
23	Porcentaje de niños menores de cinco años con emaciación	Utilización
24	Porcentaje de niños menores de cinco años con retraso de crecimiento	
25	Porcentaje de niños menores de cinco años con insuficiencia ponderal	
26	Porcentaje de adultos con insuficiencia ponderal	
27	Prevalencia de la anemia entre las mujeres embarazadas	
28	Prevalencia de la anemia entre los niños menores de cinco años	
29	Prevalencia de la carencia de vitamina A	
30	Prevalencia de la carencia de yodo	

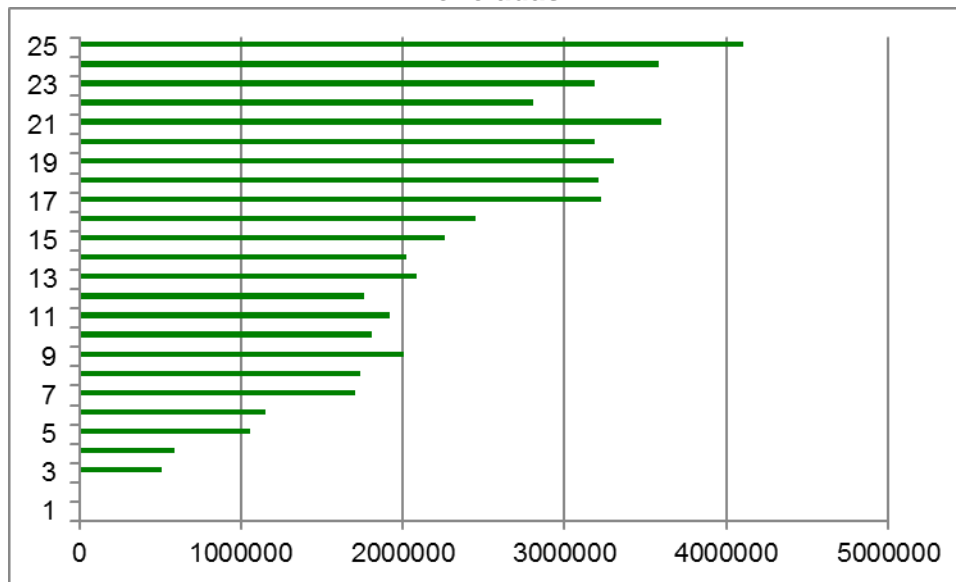
## Cifras para el Distrito en algunos de los indicadores propuestos por la FAO.su

### Indicadores relativos a la disponibilidad

*Importaciones de alimentos:* Uno de los aspectos relacionados con la disponibilidad de alimentos tiene que ver con la dependencia respecto a las importaciones de dos productos energéticos claves: el maíz y el trigo. En los 25 años que van desde 1990 a 2014 hay una fuerte tendencia de crecimiento de las importaciones de maíz que pasan de 14.000 toneladas en el año 1 (1990) a 4.107.320 toneladas en el año 25 (2014).



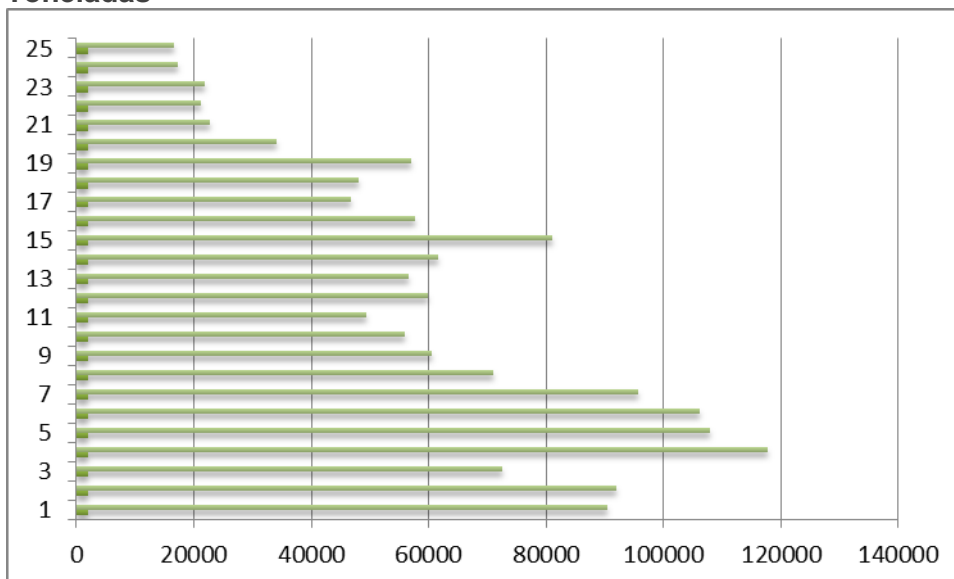
**Gráfica 2 Comportamiento de las importaciones de maíz en Colombia 1990-2014**  
Toneladas



Fuente: Fenalce

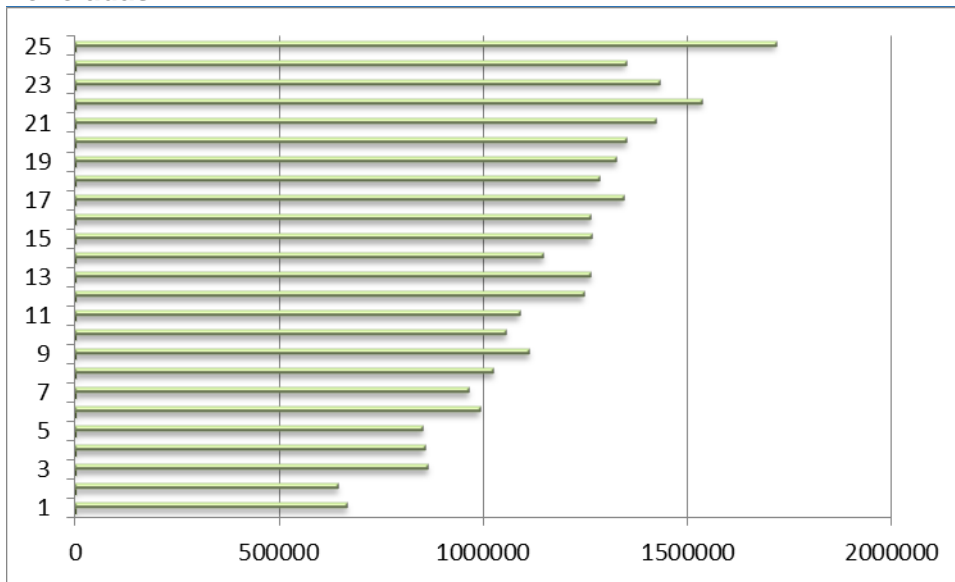
En los 25 años que van desde 1990 a 2014 se da casi una triplicación de las toneladas de trigo importadas que pasan de 665.270 toneladas en el año 1 (1990) a 1.715.476 toneladas en el año 25 (2014). No está en la competencia de la ciudad el manejo de las importaciones pero sí debe hacer un seguimiento de ellas y generar alertas dada la alta incidencia de los cereales importados (trigo y maíz principalmente) en la dieta de los bogotanos.

**Gráfica 3 Comportamiento de la producción de trigo en Colombia 1990-2014**  
Toneladas



Fuente: Fenalce

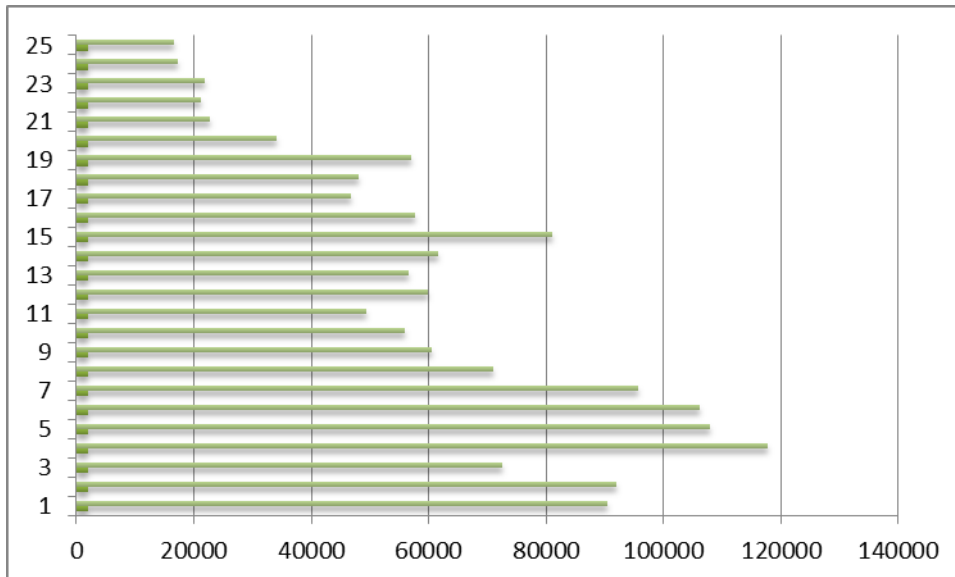
**Gráfica 4 Comportamiento de las importaciones de trigo en Colombia 1990-2014. Toneladas**



Fuente: Fenalce

Producción nacional. Mientras que la producción nacional de maíz ha venido creciendo desde 1.155.000 de toneladas en 1990 a 1.766.101 en 2014, en esos 25 años la producción nacional de trigo casi desaparece al pasar de 90.348 toneladas en 1990 (Año 1) a apenas 16.615 toneladas en 2014 (Año 25).

**Gráfica 5 Comportamiento de la producción de trigo en Colombia 1990-2014. Toneladas**



Fuente: Fenalce.

Indicadores importantes de nutrición en el Distrito Capital existen para 2010, año de la última Encuesta Nacional de la Situación Nutricional en Colombia (ENSIN) tales como la desnutrición y exceso de peso en niños y niñas de 0 a 4 años, la prevalencia de anemia en niños de 1 a 4 y deficiencia de vitamina A años según características demográficas, socioeconómicas y geográficas en Bogotá según las tablas 24, 25 y 26..

**Tabla 24 Prevalencia de desnutrición y exceso de peso en niños y niñas de 0 a 4 años**

Departamento/Zona	Retraso en Talla (%)	Desnutrición Global (%)	Riesgo de sobrepeso por IMC (%)	Sobrepeso u Obesidad por IMC (%)
Total país	13,2	3,4	20,2	5,2
Zona Urbana	11,6	2,9	20,2	5,5
Zona Rural	17	4,7	20,3	4,6
Bogotá D.C.	16,4	2,9	21,8	6,4

Fuente: Fuente: Encuesta Nacional de la Situación Nutricional en Colombia - ENSIN 2010

**Tabla 3 Prevalencia de anemia en niños de 1 a 4 años según características demográficas, socioeconómicas y geográficas en Bogotá.**

Departamento	Percentiles					Prevalencia de anemia		
	5	25	50	75	95	%	IC	
Bogotá D.C.	9,2	11,3	12,5	13,8	15,6	21,0	17,0	25,6

Fuente: Fuente: Encuesta Nacional de la Situación Nutricional en Colombia - ENSIN 2010 La carencia alimentaria de vitamina A afecta frecuentemente y de manera importante a los ojos y puede llevar a la ceguera. Esta carencia puede contribuir a aumentar la tasa de mortalidad infantil al influir en la presencia de infecciones agudas y se la ha asociado con un aumento en la incidencia de ciertos tipos de cáncer.

**Tabla 4 Prevalencia de deficiencia de vitamina A en niños de 1 a 4 años según características demográficas, socioeconómicas y geográficas en Bogotá.**

Departamento	Percentiles					Prevalencia de deficiencia de Vit A		
	5	25	50	75	95	%	IC	
Bogotá D.C.	16,0	19,6	24,5	30,5	38,1	28,1	22,3	34,7

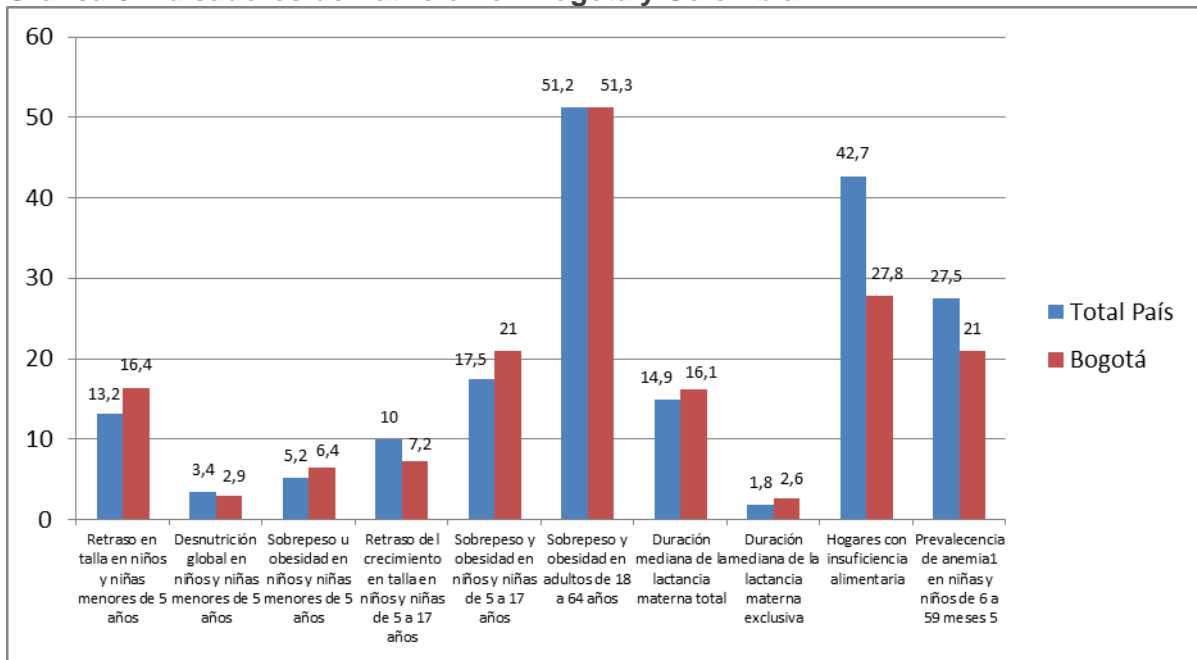
Fuente: Fuente: Encuesta Nacional de la Situación Nutricional en Colombia - ENSIN 2010 Un promedio de 28,1% y peor aún de 38,1% en los estratos más bajos es motivo de suma atención para una Política de Seguridad Alimentaria y Nutricional para la ciudad lo que debe contrastarse a la luz de datos más actuales.

**Tabla 5 Principales indicadores relacionados con el componente de Utilización**

Zona	Retraso en talla en niños y niñas menores de 5 años	Desnutrición global en niños y niñas menores de 5 años	Sobrepeso u obesidad en niños y niñas menores de 5 años	Retraso del crecimiento en talla en niños y niñas de 5 a 17 años	Sobrepeso y obesidad en niños y niñas de 5 a 17 años	Sobrepeso y obesidad en adultos de 18 a 64 años	Duración mediana de la lactancia materna total	Duración mediana de la lactancia materna exclusiva	Hogares con insuficiencia alimentaria	Prevalencia de anemia 1 en niñas y niños de 6 a 59 meses 5

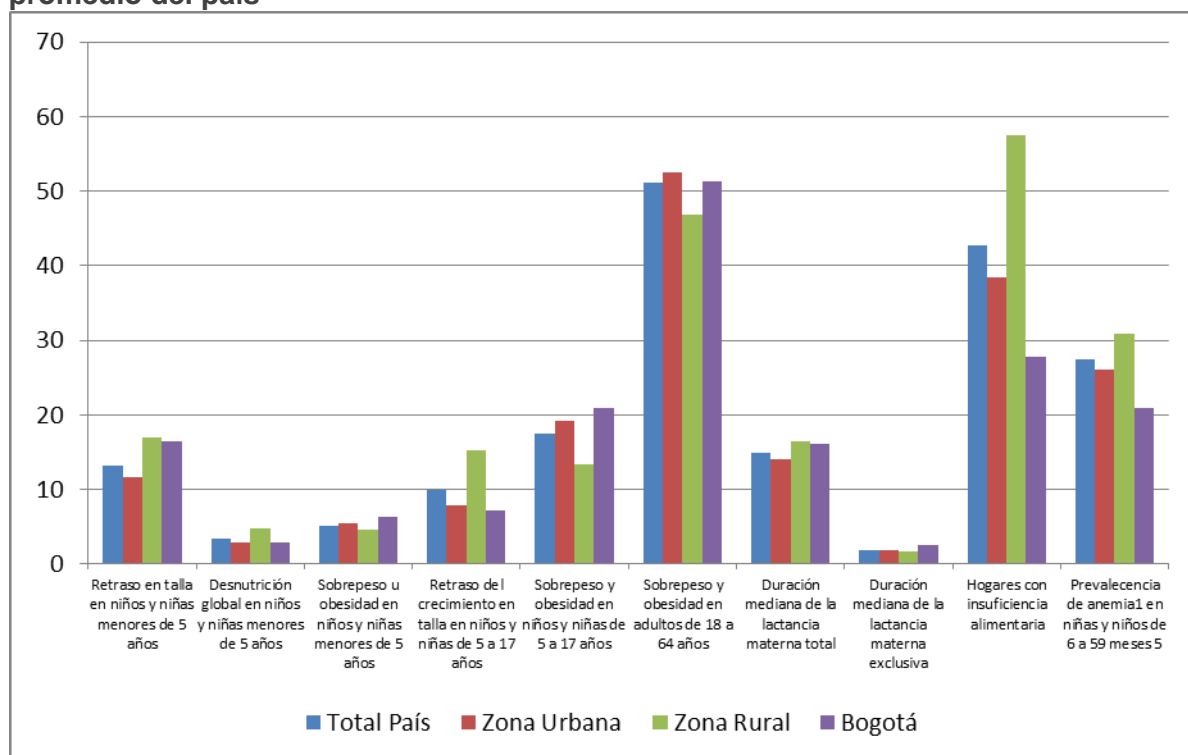
Total país	13,2	3,4	5,2	10	17,5	51,2	14,9	1,8	42,7	27,5
Zona Urbana	11,6	2,9	5,5	7,9	19,2	52,5	14,1	1,8	38,4	26,1
Zona Rural	17	4,7	4,6	15,2	13,4	46,9	16,4	1,7	57,5	30,8
Bogotá	16,4	2,9	6,4	7,2	21	51,3	16,1	2,6	27,8	21
El punto de corte para establecer presencia de anemia: <11 g/dL de hemoglobina										

Fuente: Encuesta Nacional de la Situación Nutricional en Colombia - ENSIN 2010.  
**Gráfica 6 Indicadores de nutrición en Bogotá y Colombia.**



Fuente: Encuesta Nacional de la Situación Nutricional en Colombia - ENSIN 2010.

**Gráfica 7 Indicadores de nutrición en Bogotá urbana y rural comparados con el promedio del país**



Fuente: Encuesta Nacional de la Situación Nutricional en Colombia - ENSIN 2010.

*Indicadores en el contexto de la RAPE.*

Bogotá produce en su territorio rural menos de 1% de sus necesidades alimentarias. En ese contexto se revaloriza la importancia de la región central y toda su cadena de suministro de alimentos a la ciudad, especialmente frescos. Bogotá ha incorporado a sus políticas públicas el concepto de ciudad región que se vuelve una realidad administrativa al crearse la Región Administrativa de Planeación Especial –RAPE (Acuerdo Distrital 563 de 2014), que tiene como uno de sus ejes estratégicos la Soberanía y Seguridad Alimentaria en Bogotá y la región central, lo que obliga a ganar gobernanza, movilización social y apropiación y disfrute del derecho a la alimentación y el agua por parte de la población bogotana y de la región central.

**Aportes desde la RAPE a la dimensión disponibilidad.**

La producción de maíz y trigo en la región central. Desde 2004 la producción ha ido decreciendo en el caso del trigo y el maíz amarillo tradicional y tiene un crecimiento muy notorio en el maíz tecnificado y el maíz blanco.

**Tabla 28. Producción de maíz y trigo en la región central.**

DEPARTAMENTO	Trigo			Maíz tecnificado		
	2004	2009	2014	2004	2009	2014
BOYACÁ	9.200	4.500	2.670	560	2.060	0
CUNDINAMARCA	2.125	1.200	70	4.500	5.250	8.150
META	0	0	0	9.450	14.617	34.340
TOLIMA	0	0	0	13.215	22.500	35.552
TOTAL	11.325	5.700	2.740	27.725	44.427	78.042

DEPARTAMENTO	Maíz blanco			Maíz amarillo tradicional		
	2004	2009	2014	2004	2009	2014
BOYACÁ	0	90	0	4.580	5.300	8.500
CUNDINAMARCA	300	5.400	7.700	23.000	10.400	7.800
META	0	868	4.200	5.600	4.885	600
TOLIMA	230	3.900	21.446	6.973	10.800	14.700
TOTAL	530	10.258	33.346	40.153	31.385	31.600

Fuente: Fenalce

En volúmenes la producción más importante y de mayor tendencia de crecimiento es la del Meta. En segundo lugar en volumen de alimentos producidos está Cundinamarca seguida del Tolima y Boyacá.

**Tabla 29. Producción de Alimentos en el territorio RAPE, 2013 (Toneladas)**

Tipo	Boyacá	Cundinamarca	Meta	Tolima
Agroindustriales, oleaginosas y otros	414.283,40	665.911,80	1.062.337,30	643.900,90
Frutas	203.596,80	232.373,80	424.419,10	150.460,00
Hortalizas, verduras y legumbres	128.412,60	325.261,80	339.774,20	261.231,20
Plátanos y tubérculos	1.018,90	0	0	0
Aromáticas, condimentarias y medicinales	81.174,90	95.441,20	298.144,10	232.149,10
Producción total de alimentos	0	3.399,30	0	2,4

Fuente: Fuente: ENA – 2013

**Situación del territorio RAPE respecto indicadores de nutrición pertenecientes a la dimensión utilización.**

**Tabla 30. Principales indicadores relacionados con el componente de Utilización RAPE**

Zona	Retraso en talla en niños y niñas menores de 5 años	Desnutrición global en niños y niñas menores de 5 años	Sobrepeso u obesidad en niños y niñas menores de 5 años	Retraso del crecimiento en talla en niños y niñas de 5 a 17 años	Sobrepeso y obesidad en niños y niñas de 5 a 17 años	Sobrepeso y obesidad en adultos de 18 a 64 años	Duración mediana de la lactancia materna total	Duración mediana de la lactancia materna exclusiva	Hogares con insuficiencia alimentaria	Prevalencia de anemia <sup>1</sup> en niñas y niños de 6 a 59 meses 5
Total país	13,2	3,4	5,2	10	17,5	51,2	14,9	1,8	42,7	27,5
Tolima	10,7	2,2	5,5	9,9	18,5	57,2	14,3	3,3	40,3	34,7
Boyacá	16,7	3,2	5,9	11,7	15,8	52,8	22,6	4,5	43,6	25,7
Cundinamarca	13,1	2,5	5,6	11,6	16,3	55,4	15,2	0,7	36,8	37,5
Meta	7,7	1,8	6,8	10,9	20,7	54,2	17,6	2	38,6	42,6
Bogotá	16,4	2,9	6,4	7,2	21	51,3	16,1	2,6	27,8	21

El punto de corte para establecer presencia de anemia: <11 g/dL de hemoglobina

Fuente: Encuesta Nacional de la Situación Nutricional en Colombia - ENSIN 2010.

En el territorio RAPE el menor porcentaje de hogares con insuficiencia alimentaria está en Bogotá, que está debajo del promedio nacional. El mayor porcentaje de hogares con

insuficiencia alimentaria se presenta en Boyacá, en peor situación que el promedio nacional, seguido del Tolima y Meta. La duración mediana de la lactancia materna total es mayor en Boyacá, Meta y Bogotá, por encima del promedio nacional. La peor situación en prevalencia de anemia en niñas y niños de 6 a 59 meses está en Meta, Cundinamarca y Tolima, por encima del promedio. La mejor situación en prevalencia de anemia en niñas y niños de 6 a 59 meses está en Bogotá con 6,5 puntos porcentuales por debajo del promedio del país. El mayor retraso en talla en niños y niñas menores de 5 años se presenta en Boyacá y Bogotá con cifras superiores a la media nacional. La desnutrición global en niños y niñas menores de 5 años es mayor en Boyacá y Bogotá con cifras por debajo del promedio nacional. El sobrepeso u obesidad en niños y niñas menores de 5 años es mayor en Meta y Bogotá, superando los promedios nacionales. El retraso del crecimiento en talla en niños y niñas de 5 a 17 años es mayor en Boyacá, Cundinamarca y Meta, por encima del promedio nacional. El sobrepeso y obesidad en niños y niñas de 5 a 17 años predomina en Bogotá, Meta y Tolima, por encima del promedio nacional.

### Principales instituciones distritales que tienen intervención en Seguridad Alimentaria y Nutricional.

Definidas las familias o tipos y subtipos de intervención y los indicadores que apoyan la evaluación se muestran las principales entidades que tienen intervención según cada tipo o subtipo de intervención. Luego debe avanzarse en la evaluación de las intervenciones a través de la observación del comportamiento de los indicadores cuantitativos y cualitativos existentes y aislando las lecciones aprendidas en forma de acciones exitosas que deben replicarse y programas con errores que deben eliminarse o corregirse en los distintos tipos y subtipos y en el conjunto de la intervención. Todo lo anterior se recoge como recomendaciones para la Política Pública de Seguridad Alimentaria y Nutricional.

Las entidades distritales que dedican mayores montos a la intervención en seguridad alimentaria son las Secretarías de Integración Social y Educación que concentran su esfuerzo en garantizar el derecho a la alimentación de poblaciones vulnerables principalmente a través de concretar el acceso físico a los alimentos. Menores inversiones en ese campo hace la Secretaría de Desarrollo Económico cuya acción principalmente se orienta a la disponibilidad de alimentos desde la ruralidad y la región central y en la ciudad de Bogotá. Otras entidades con inversiones importantes son la Secretaría Distrital de Salud y el IDIPRON. Un aporte muy importante con respecto a la garantía del derecho al agua lo constituye el Programa de mínimo vital de agua que realiza el acueducto de Bogotá. La tabla 31 muestra las instituciones distritales que tienen que ver con cada tipo y subtipo de intervención.

**Tabla 31. Tipos o familias y subtipos de intervención pública en SAN y entidades**

Áreas de intervención	Subtipos de intervención	Entidades
<b>Disponibilidad</b>	Apoyo a la agricultura y comercialización en la región central	SDDE
	Apoyo a la agricultura y comercialización en Bogotá rural	SDDE
	Medidas que mejoren la circulación de bienes alimentarios.	SDDE
	Agricultura urbana	SDDE
<b>Acceso</b>	Acceso a alimentos para población vulnerable	SDIS, SED SDS, IDIPRON
	Accesibilidad a bienes alimentarios de calidad	
	Medidas que mejoren el abastecimiento en localidades de la ciudad	SDDE
	Acceso al mínimo vital de agua	ACUEDUCTO
<b>Consumo</b>	Fomentos de espacios de comercialización lo más directa posible entre productor y consumidor	SDDE



	Amplia consumo en población vulnerable	SDIS, SDE, SDS, IDIPRON
	Políticas de incentivo al consumo responsable	CISAN
	Medidas que mejoren el consumo de alimentos sanos y disminuyan perjudiciales	SDS
	Tiendas Escolares	SED -SDS
<b>Utilización</b>	Apoyo a la producción inocua especialmente orgánica y agroecológica. Sistemas de certificación participativa de confianza	SDDE, SDA
	Ayudas alimentaria provenientes de agricultura campesina agroecológica	SDIS, SDDE
	Política de consumo responsable e inocuo	SDS, SDE, SDDE
	Medidas que mejoren la calidad sanitaria y nutricional de los alimentos	SDS, SDDE
<b>Gestión del conocimiento</b>	Coordinación de los actores del proceso	CISAN
	Estudios elementos de juicio, congresos	SDIS, SDS, SDE, SDDE
	Manejo de datos sobre el sector agroalimentario, observatorio SAN	SDIS, SDS, SDE, SDDE
	Evaluación participativa	SDIS, SDS, SDE, SDDE
	Desarrollo y cambio tecnológico	SDIS, SDS, SDE, SDDE
	Divulgación, comunicación, información, educación, organización	SDIS, SDS, SDE, SDDE
	Acceso de la comunidad a las TICs	SDG
	Gestión del territorio	SDG, SDA, SDDE

Fuente: DESR

Algunos de los principales programas relacionados con Seguridad Alimentaria y Nutricional realizados por instituciones distritales y vigentes en 2015.

Tipos	Subtipos	Entidad	Algunos programas
Disponibilidad	11 Apoyo a la agricultura y comercialización en la región central	SDDE	Mercados campesinos
	12. Apoyo a la agricultura y comercialización en Bogotá rural	SDDE	Reconversión productiva
	14. Medidas que mejoren la circulación de bienes alimentarios.	SDDE	
	15. Agricultura urbana	SDDE	
Acceso	22 Acceso a alimentos para población vulnerable	SDIS, SED, SDS, IDIPRON	Pasaporte Vital
			Mi vital alimentario
			Canasta básica alimentaria,
			Comedores comunitarios,
			Refrigerios escolares
			Comida caliente en comedores escolares
			Comida caliente transportada
	23 Accesibilidad a bienes alimentarios de calidad.		
	24 Medidas que mejoren el abastecimiento en localidades de la ciudad	SDDE	
	25 Acceso al mínimo vital de agua	ACUEDUCTO	Mínimo vital de agua
Consumo	31 Fomentos de espacios de comercialización lo más directa posible entre productor y consumidor	SDDE	
	32 Amplia consumo en población vulnerable	SDIS, SDE, SDS, IDIPRON	

Tipos	Subtipos	Entidad	Algunos programas
	33 Políticas de incentivo al consumo responsable	CISAN	
	34 Medidas que mejoren el consumo de alimentos sanos y disminuyan perjudiciales	SDS	
Utilización	41 Apoyo a la producción inocua especialmente orgánica y agroecológica. Sistemas de certificación participativa de confianza	SDDE, SDA	
	42 Ayudas alimentarias provenientes de agricultura campesina agroecológica	SDIS, SDDE	
	43 Política de consumo responsable e inocuo	SDS, SDE, SDDE	
	44 Medidas que mejoren la calidad sanitaria y nutricional de los alimentos	SDS, SDDE	
Gestión del conocimiento	50 Coordinación de los actores del proceso	CISAN	
	51 Estudios elementos de juicio, congresos	SDIS, SDS, SDE, SDDE	
	52 Manejo de datos sobre el sector agroalimentario, observatorio SAN	SDIS, SDS, SDE, SDDE	
	53 Evaluación participativa	SDIS, SDS, SDE, SDDE	
	54 Desarrollo y cambio tecnológico	SDIS, SDS, SDE, SDDE	
	55 Divulgación, comunicación, información, educación, organización	SDIS, SDS, SDE, SDDE	
	56 Acceso de la comunidad a las TICs	SDG	
	57 Gestión del territorio	SDG, SDA, SDDE	

## La intervención distrital en Seguridad Alimentaria y Nutricional

Desde la década de los noventa ha crecido el interés de los gobiernos distritales por diseñar y establecer políticas públicas con relación a la alimentación y la nutrición en la ciudad. El Decreto 269 de 1993, adoptado por la Secretaría Distrital de Salud en su momento, dio prevalencia a los estratos 1, 2 y 3 con la implementación de Unidades Primarias de Atención en Salud (UPAS) y Centros de Atención Médica Inmediata (CAMI). El decreto buscaba disminuir la tasa de mortalidad infantil por diarrea, desnutrición, infección respiratoria entre otras enfermedades relacionadas con la ausencia de la lactancia materna. También, buscando la seguridad alimentaria como la forma de “garantizar a todos los seres humanos el acceso físico y económico a los alimentos básicos que necesitan, contemplando la disponibilidad, estabilidad y acceso,” se crea el “*Plan de Alimentación y Nutrición*” del distrito, 1999-2003 diseñado por la Secretaría Distrital de Salud (SDS). Su fin fue disminuir la inseguridad alimentaria de la población. Durante el periodo 2001-2003, se diseñó el programa “*Nutrir para el futuro*”, que tiene como objetivo atender a la población vulnerable que en 2003 bajó la cifra de mortalidad por desnutrición infantil a 2,35 por cada 100.000 menores de cinco años, la mitad respecto a 2002. En 2002 se aprobó el Acuerdo 086 de 2003, por el cual se creó el “*Sistema Distrital de Nutrición de Bogotá*” con el único objetivo de “contribuir a mejorar la situación nutricional y alimentaria de la comunidad capitalina”. Por su parte el Decreto 315 de 2006 adopta el Plan Maestro de Abastecimiento y Seguridad Alimentaria con el objetivo general de regular la función de abastecimiento alimentario del Distrito Capital de Bogotá para garantizar la disponibilidad suficiente y estable del suministro de alimentos, con calidad, con criterio nutricional y con acceso de manera oportuna y permanente, reduciendo el precio y fortaleciendo los circuitos económicos urbanos y rurales. Al año siguiente el Decreto 508 DE 2007 adopta la Política Pública de Seguridad Alimentaria y

Nutricional para Bogotá, Distrito Capital, 2007-2015, buscando dar garantías al ejercicio de los derechos a la alimentación y al agua y con el objetivo 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”. Para esta evaluación se toman en cuenta intervenciones desde 1998 hasta 2015 de las cinco últimas administraciones de Bogotá: Por la Bogotá que queremos 1998-2001, Bogotá para vivir todos del mismo lado 2001-2004, Bogotá sin indiferencia 2004-2008, Bogotá positiva para vivir mejor 2008-2012, Bogotá Humana 2012-2016.

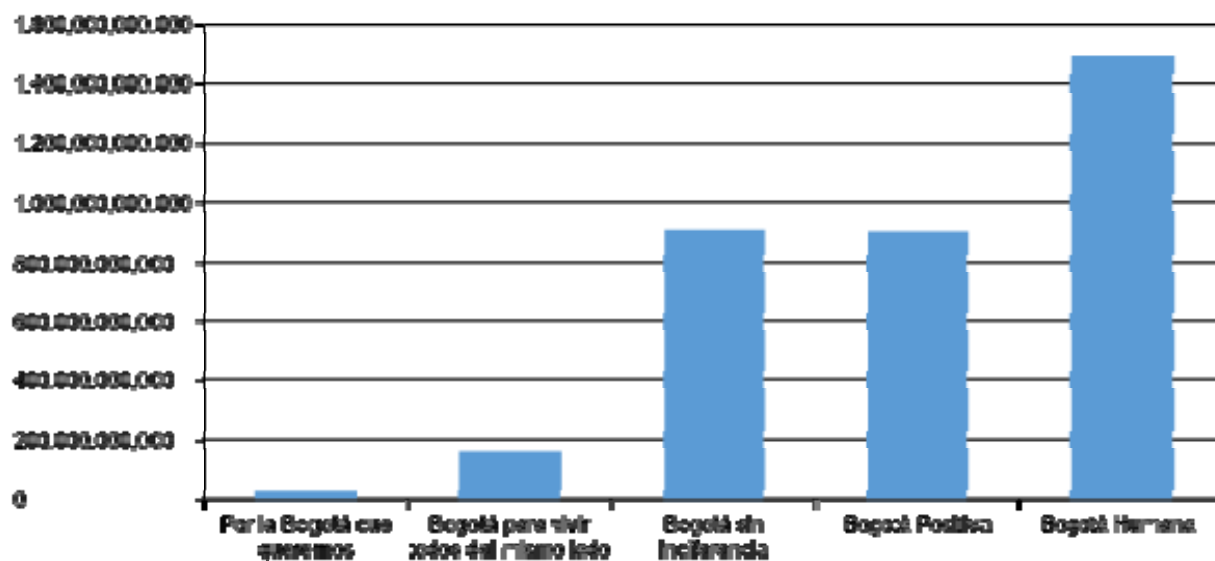
**Tabla 32. Algunos de los principales programas y proyectos en seguridad alimentaria y nutricional en las cinco últimas administraciones de Bogotá.**

Plan de desarrollo	Programas y proyectos en Seguridad Alimentaria y Nutricional	Monto en millones de pesos	
Por la Bogotá que queremos 1998-2001	Instituto Distrital para la Protección de la Juventud y la Niñez Desamparada	27.747	27.747
Bogotá para vivir todos del mismo lado 2001-2004	Nutrir para el futuro	161.546	161.546
Bogotá sin indiferencia 2004-2008	Seguridad alimentaria	32.260	32.260
	Bogotá sin hambre. Implementación y fortalecimiento de red distrital de comedores infantiles y comunitarios en las localidades con mayor población en condiciones de pobreza y vulnerabilidad	849.250	908.490
	Promoción de la red de bancos de alimentos de Bogotá.	26.980	
Bogotá Positiva 2008-2012	Bogotá bien alimentada	902.957	902.957
Bogotá Humana 2012-2016	Soberanía y seguridad alimentaria y nutricional	756.505	1.497.553
	Alimentando capacidades*	741.048	

Fuente: Planes de desarrollo Bogotá D.C.

\*Aquí se incluyó solo el gasto directo en alimentos

**Gráfica 17 Inversiones en Seguridad Alimentaria y Nutricional en las cinco últimas administraciones de Bogotá.**



Fuente: Planes de Desarrollo.

Hay que aclarar que el dato de inversión en Seguridad Alimentaria por parte de las administraciones Por la Bogotá que queremos (1998-2001) y Bogotá para vivir todos del

mismo lado“(2001-2004) puede estar subvalorado y podría crecer si se tienen en cuenta otros programas de Seguridad Alimentaria y Nutricional realizados por el anterior Departamento Administrativo de Bienestar Social DABS.

Aún con esa aclaración se puede decir que los programas y proyectos distritales en el campo de la seguridad alimentaria y nutricional han ido creciendo en cuanto a la inversión realizada por las cinco últimas administraciones de Bogotá. La Bogotá sin indiferencia significa un enorme salto en el incremento de la inversión en el Programa Bogotá Sin Hambre y la Bogotá Positiva mantuvo el monto de la inversión en su Programa Alimenta Bogotá. La Bogotá Humana incrementa cerca de un 50% la inversión en Seguridad Alimentaria y Nutricional con respecto a las dos anteriores. La primera categoría que aparece y que se mantiene en los cinco Planes de Desarrollo considerados es la de nutrición. La nutrición, en sus diferentes mediciones significantes, se puede considerar como un indicador sintético de la Seguridad Alimentaria a nivel individual como adecuación a los requerimientos del individuo para mantenerse sano y activo. Posteriormente y asociado al concepto de nutrición va ganando espacio el concepto de asistencia alimentaria ligado a la garantía de acceso a los alimentos por parte de población vulnerable especialmente niños, madres, escolares. En el tercero de los cinco Planes de Desarrollo considerados, Bogotá Sin Indiferencia aparece el concepto de seguridad alimentaria conectando con el acuerdo político y técnico internacional que coloca lo alimentario en un contexto de múltiples determinantes. Se introduce en ese plan un elemento ligado principalmente a la disponibilidad pero también al acceso en varios aspectos cuando se reconoce como de gran importancia la producción alimentaria campesina de Bogotá y la Región Central. En esta producción campesina se enfatiza su aporte a la seguridad y soberanía por la disponibilidad y cercanía de algunos alimentos básicos, frescos y con menor impacto ambiental global por menor gasto en transporte, almacenamiento o refrigeración. Finalmente se introduce el concepto de Soberanía alimentaria, concepto que acompaña las tres últimas administraciones en el Plan Maestro que señala la relación de la alimentación con el control territorial campesino y con la soberanía política en la forma de soberanía en el recurso básico alimentario. Dentro del texto de un Plan de Desarrollo el concepto de Soberanía alimentaria aparece por primera vez en la Bogotá Humana.

### **El Programa del Mínimo vital de agua**

Este es uno de los programas con los cuales la ciudad es pionera a nivel nacional. Con la declaración del derecho al agua por parte de la Asamblea General de las Naciones Unidas en 2010 (Resolución 64/292) se ratificó la necesidad de garantizar el acceso al agua de las poblaciones económicamente vulnerables. Ya desde noviembre de 2002 el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas definió el derecho al agua, estableciendo que “El derecho humano al agua es el derecho de todos a disponer de agua suficiente, salubre, aceptable, accesible y asequible para el uso personal y doméstico” (ONU, 2010). La determinación del derecho al agua como un derecho humano se reconoció, sin embargo, por primera vez en 1977 en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Agua, donde se definió en el plan de acción que “todos los pueblos, cualquiera que sea su etapa de desarrollo y sus condiciones económicas y sociales, tienen derecho al agua potable en cantidad y calidad acordes con sus necesidades básicas” (ONU, 1995). La Organización Mundial de la Salud definió la cantidad de agua necesaria para garantizar la vida, la salud y para satisfacer las necesidades básicas, entre 501 y 100 litros de agua al día por persona. El acceso mínimo se estableció entre 20 y 25 litros por persona al día.

En Colombia se promovió el Referendo del Agua a través del proyecto de Ley 171 de 2008, el cual, a pesar de no haber prosperado en el Congreso de la República, sí planteó la importancia del acceso a este bien y dio paso a que los municipios de Medellín y Bogotá más adelante integraran la medida del mínimo vital de agua dentro de sus Planes de Desarrollo. El Plan Distrital de Agua nació con el acuerdo 347 de 2008, y es el instrumento por el cual se establecen los lineamientos de la política pública del agua en Bogotá D.C. Posteriormente con el decreto 485 de 2011 se adoptó el Plan Distrital de Agua y en el artículo cuarto se establece el mínimo vital de agua para Bogotá en seis metros cúbicos mensuales por suscriptor del servicio de acueducto perteneciente a la clase de uso residencial y cuya vivienda corresponda al estrato socioeconómico 1. Dicho artículo se modificó por medio del decreto 064 de febrero 2012, en el que se reconoció el derecho al consumo del mínimo vital de agua a los estratos 1 y 2 de uso residencial y mixto. Adicionalmente se eliminó el artículo quinto, en el que se especificaban las causales de pérdida del reconocimiento del mínimo vital. A partir de la publicación de dicho decreto el MVA gratuito empezó a operar en el estrato 2 de igual manera a como se había establecido ya para el estrato 1. Se amplió así la cobertura y adicionalmente se garantizó la provisión del servicio con verdadera independencia de la capacidad de pago de los usuarios. De acuerdo con cifras de la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá –EAAB–, en febrero de 2012 se inició el programa con un total de 100.588 suscriptores de estrato 1 y 514.666 de estrato 2.

## **Evaluación de la intervención de la SDDE en Seguridad Alimentaria y Nutricional**

La Secretaría Distrital de Desarrollo económico fue creada por el Decreto 552 de Diciembre de 2006. En 2007 ya realizó alguna inversión pero el fuerte de sus recursos empezó a aplicarse en 2008 lo que la hace coincidente con las dos últimas administraciones. El tipo de tareas que asumió la Secretaria en el campo agroalimentario en la Bogotá rural y urbana y en la región central venían siendo atendidas desde el Programa Bogotá sin hambre adscrito a la UAESP. Con la creación de la SDDE la mayoría de las acciones de Bogotá sin hambre fueron asignadas a la SDDE y al IPES. La intervención de la SDDE en seguridad alimentaria y nutricional coincide con la inversión realizada en el Plan Masetro de Abastecimiento Alimentario y nutricional y con la inversión en Reconversión productiva de la Política Pública de Ruralidad.

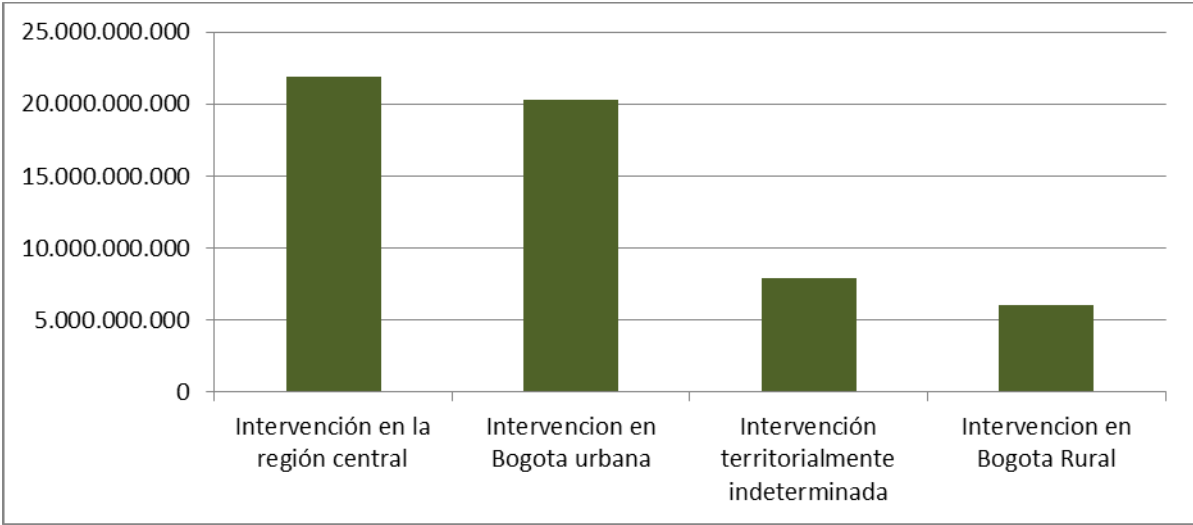
### **Inversión de la SDDE en Abastecimiento Alimentario.**

Para establecer la Inversión de la SDDE en Abastecimiento Alimentario se revisaron los convenios y contratos (excluyendo prestación de servicios) realizados por SDDE-DERAA relativos a intervención en Seguridad alimentaria y Nutricional para 7 años (2008-2014) y se colocaron en una matriz de este tipo:

Número de convenio o de Contrato	Identificación / NIT - Cedula	Asociado/Contratista	Objeto Convenio / Contrato	valor	Fecha Inicio	Fecha Fin	Proyecto al que pertenece	Meta	Supervisor	ESTADO ACTUAL	TIPO
243	830.061.343-3	ASOCIACIÓN NACIONAL DE GALERÍAS Y PLAZAS DE MERCADO ASOPLAZAS SECCIONAL BOGOTA - CUNDINAMA RCA	Aunar esfuerzos operativos, administrativos y financieros para la implementación de una estrategia de movilización social, que promueva la comercialización minorista a través de la creación de espacios de interacción, donde se convoquen actores representativos de las Plazas de Mercados y Nutriredes, con el fin de desarrollar un espacio ferial en donde se presenten los logros y se consoliden alianzas en el marco del Plan Maestro Alimentación Bogotá.	484.000.000	04/05/2011	03/01/2012	442	Vincular 9800 productores, transformadores, distribuidores de alimentos y organizaciones solidarias al uso de los servicios del Plan.	NÉSTOR HERNÁN GARCIA PERDOMO	EJECUTADO	ACCESO
275	900.028.186-8	CORPORACIÓN AGENCIA DE DESARROLLO ECONOMICO LOCAL -ADEL VELEZ	Aunar esfuerzos para apoyar el fortalecimiento de cuatro redes de la cadena de abastecimiento que confluyan en un Centro de Gestión Veredal o de Vecindad, basado en cuatro cadenas de productos desarrolladas bajo la metodología de gestión territorial (redes y centros de gestión de vecindad) de los municipios de Vélez, Jesús María, Barbosa, Guavatá, Florián, San Benito del Departamento de Santander.	100.000.000	08/06/2011	07/12/2011	442	Poner en marcha 6 planes de acción de las alianzas regionales con los departamentos de la región central	AURELIO ANTONIO ALEGRÍA LLANTÉN	EJECUTADO	DISPONIBILIDAD

matriz los convenios y contratos se han organizado según territorio de intervención y según la tipología de Seguridad Alimentaria adoptada según Disponibilidad, Acceso, Consumo, Utilización y Gestión del conocimiento para analizar sus montos, resultados y lecciones aprendidas.

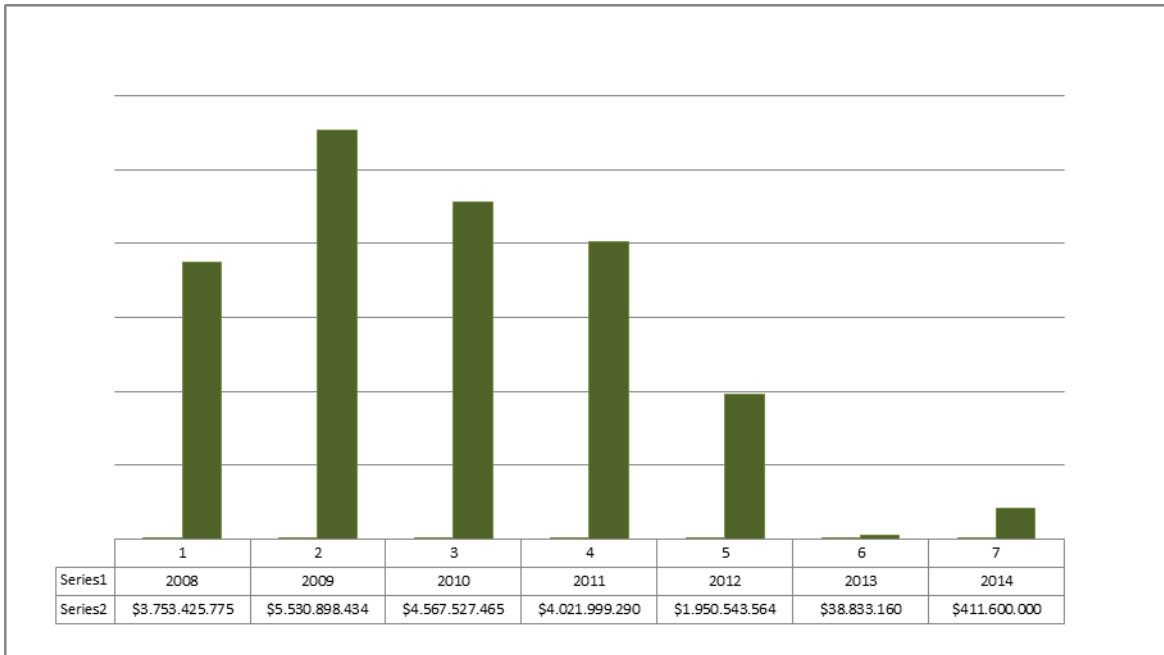
**Gráfica 8 Monto de la inversión de la SDDE en abastecimiento alimentario según territorios 2008-2014**



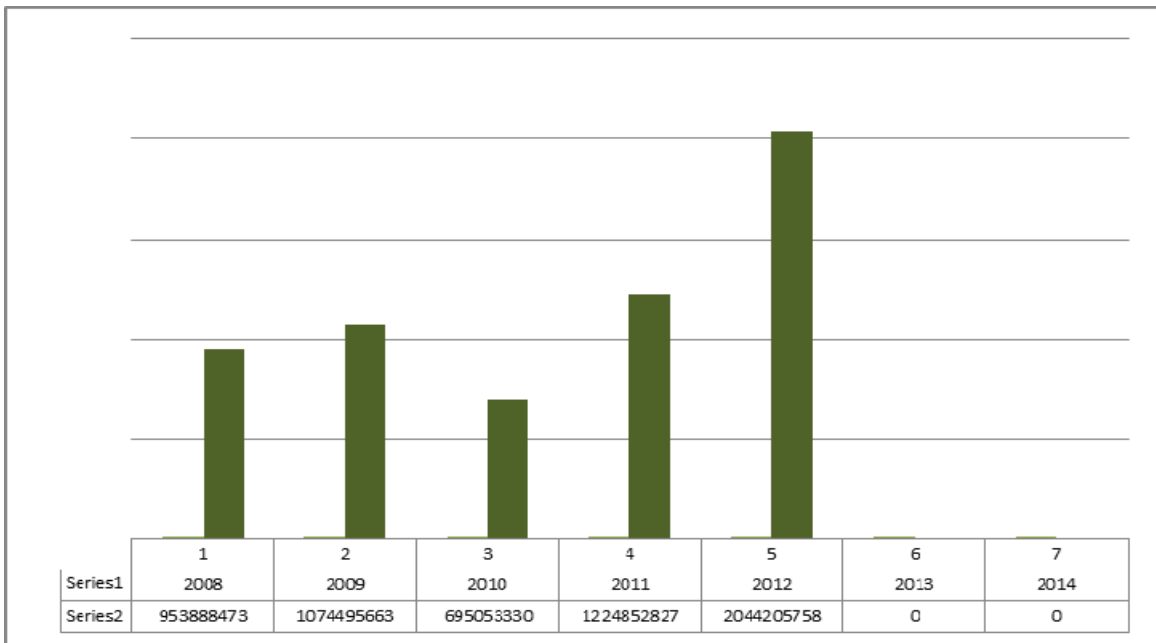
La inversión de la SDDE en la región central, especialmente la economía campesina productora de alimentos fue de un monto cercano a la realizada en Bogotá urbana. La inversión en programas SAN en la Bogotá urbana tuvo su pico mayor en 2009, año a partir del cual va descendiendo significativamente. La inversión en programas SAN en la Bogotá rural tuvo su pico mayor en 2012. La inversión en 2013 y 2014 disminuyó significativamente. La inversión en programas SAN en la Región Central tuvo su pico mayor en 2013 y desciende a menos de la mitad en 2014.

**Grafica 28. Montos de la intervención SDDE en abastecimiento alimentario en la Bogotá urbana por años 2008-2014**





**Grafica 29. Montos de la intervención SDDE en abastecimiento alimentario en la Bogotá urbana por años 2008-2014**



**Aspectos Evaluativos sobre el Plan Maestro de Abastecimiento y Seguridad Alimentaria de Bogotá –PMASAB**

Los elementos evaluativos sobre el diseño y la ejecución del Plan Maestro de Abastecimiento y Seguridad Alimentaria y Nutricional de Bogotá tienen tres fuentes principales.

- Evaluación del Plan Maestro de Abastecimiento y Seguridad Alimentaria y Nutricional de Bogotá realizada por la Universidad Nacional en ejecución de

Contrato de Consultoría No. 223 de 2014 con la Secretaría Distrital de Desarrollo Económico. Se tiene en cuenta la versión inicial del Informe Final de Agosto de 2015.

- Valoración Inicial del Plan Maestro de Abastecimiento y Seguridad Alimentaria de Bogotá, Alimenta Bogotá por el Instituto latinoamericano para una Sociedad y un derecho alternativos, Ilsa. Agosto de 2014.
- Evaluación de los montos de la intervención y entrevistas estructuradas realizadas por la Dirección de Estudios Socioeconómicos y Regulatorios –DESR- a todos los Gerentes del Plan Maestro de Abastecimiento y Seguridad Alimentaria y Nutricional de Bogotá y a funcionarios de la Dirección de Economía Rural y Abastecimiento Alimentario de la Secretaría Distrital de Desarrollo Económico.

***Evaluación del Plan Maestro por parte del Instituto de Ciencia y Tecnología de Alimentos - Icta de la Universidad Nacional en la versión inicial del Informe Final del Contrato 223 de 2014. 55***

*Aspectos Generales.* Según los evaluadores del ICTA, el Plan Maestro de Abastecimiento y Seguridad Alimentaria de Bogotá –PMASAB- y la Política Distrital de Seguridad Alimentaria y Nutricional –PDSAN- son instrumentos complementarios y cuya formulación fue pionera pues se desarrollaron con anterioridad a la existencia de una política nacional de seguridad alimentaria. El PMASAB, a diferencia de los otros quince planes maestros de la ciudad, se sale de la lógica del equipamiento y el planeamiento urbano al incluir el abastecimiento y la seguridad alimentaria. Para esa época ya las Naciones Unidas habían adoptado los Objetivos del Milenio, el primero de los cuales se propuso reducir a la mitad la pobreza extrema y el hambre, colocando en la agenda internacional el tema del hambre y la seguridad alimentaria. Colombia y Bogotá en particular no fueron ajenos a esa preocupación y, de programas generales en el Plan de Desarrollo Por la Bogotá que queremos 1998-2001, se pasa a programas específicos como *Nutrir para el Futuro* en Bogotá para vivir todos del mismo lado 2001-2004, *Bogotá sin Hambre* en Bogotá sin indiferencia 2004-2008, *Bogotá bien alimentada* en la Bogotá Positiva 2008-2012 y *Soberanía y seguridad alimentaria y nutricional y Alimentando capacidades* en la Bogotá Humana 2012-2016. El siguiente gráfico del informe muestra, en el contexto de los Objetivos del Milenio el surgimiento del PMASAB y la PDSAN y los períodos de la administración distrital y nacional en los que se formularon y ejecutaron.

---

<sup>55</sup> EVALUACIÓN AL PLAN MAESTRO DE ABASTECIMIENTO Y SEGURIDAD ALIMENTARIA DE BOGOTÁ INSTITUTO DE CIENCIA Y TECNOLOGÍA DE ALIMENTOS - ICTA UNIVERSIDAD NACIONAL CONTRATO 223 DE 2014 SDDE. Versión inicial del Informe Final. Agosto 2015.



Fuente: ICTA UNIVERSIDAD NACIONAL. EVALUACIÓN AL PLAN MAESTRO DE ABASTECIMIENTO Y SEGURIDAD ALIMENTARIA DE BOGOTÁ INSTITUTO DE CIENCIA Y TECNOLOGÍA DE ALIMENTOS - CONTRATO 223 DE 2014 SDDE. Primera versión del Informe Final. Agosto 2015.

Según los evaluadores y, a la luz de los antecedentes de política y normativos tanto nacionales como internacionales, el PMASAB tiene una alta pertinencia. Se convierte en un “activo de la ciudad” que además fue ejemplo para otros planes en el país. Igualmente abrió la puerta para dar lugar de preeminencia a los temas de Seguridad Alimentaria. El Decreto 190 de 2004 del POT vigente ubica al PMASAB como un Plan de equipamiento con “Áreas, edificaciones e instalaciones dedicadas al depósito y comercialización de alimentos. Agrupa, entre otros, las centrales de abastos y plazas de mercado.”<sup>56</sup> Entonces, el PMASAB es un Plan Maestro de equipamientos, prioritario y de Servicios Urbanos Básicos al que, de forma especial, se le suman tareas de Abastecimiento y Seguridad Alimentaria. Al analizar la Matriz de Marco Lógico –MML- del diseño del PMASAB, se encuentra una relación lógica entre sus componentes. Ese diseño incluye nueve estrategias básicas, nueve componentes y seis políticas, cuatro de las cuales se desglosan en estrategias operativas. En suma las estrategias operativas del Plan son veintidós, que se propone cumplir en quince metas a través de cinco programas que se dividen en diecisiete proyectos.

Para los evaluadores el carácter pionero del plan y la falta de mayores antecedentes pueden estar entre las causas de algunas de sus principales fallas. Entre esos factores estaría la posibilidad de que el Plan “haya sobrepasado sus propios alcances hacia perfiles que no le correspondían, en cuanto a su relación con la PDSAN y con el POT y en cierta forma, cubrir expectativas que le corresponden a una política, como la PDSAN, y no a un Plan Maestro”.<sup>57</sup> Otras fallas pueden estar en la propia formulación en la que varios aspectos no se encuentran bien alineados: “En principio, de las veintidós estrategias operativas (de las políticas que sí cuentan con ellas) cuatro no tienen metas ni proyectos, una tiene metas pero no tiene proyectos, y cuatro solo tienen proyectos.”<sup>58</sup> A esto se agrega que las políticas de protección a la producción nacional y de participación no presentan estrategias operativas ni se encuentran desglosadas en metas o proyectos lo cual las deja sin indicaciones sobre la materialización de estos temas.

Igualmente los evaluadores encuentran vacíos tanto en la planeación como en la ejecución. De las seis políticas del Plan ninguna “tiene una materialización completa en

<sup>56</sup> *Ibidem*. Pág. 57

<sup>57</sup> *Ibidem*. Pág. 74

<sup>58</sup> *Ibidem*. Pág. 60.

metas y proyectos lo cual es un indicador que permite afirmar que el PMASAB no va a encontrar cabal desarrollo de sus objetivos; asimismo, al no establecer metas específicas para cada política no presenta una guía para su ejecución<sup>59</sup>. La forma como el Plan estructura y alinea objetivos con políticas, metas, estrategias operativas y proyectos le hace perder consistencia. Esto significa que si bien “el 90% de las metas desarrolladas guardan una relación con la información de Línea Base, para el 10% restante no se encontró esta correspondencia, puesto que los temas sobre los que versan no presentan medición de indicadores de punto de partida en el DTS”<sup>60</sup>.

Por otra parte la ejecución queda librada a lo que, del Plan Maestro, recojan los Planes de Desarrollo, lo que les permite afirmar a los evaluadores que “los proyectos a través de los cuales se ha implementado el Plan, se estructuran de acuerdo a los Planes de Desarrollo en los que se evidencia, al igual que con los del decreto, la falta de alineación con los factores de afectación propuestos en el diseño del Plan”<sup>61</sup>. El informe señala que la ejecución de los Planes de Desarrollo ha desdibujado o incumplido aspectos del Plan a lo que se suma que “Ninguno de los tres programas de gobierno ha cubierto las dos políticas que no tienen estrategias operativas, “Articulación con la producción nacional” y “Participación”, por ende, estas políticas no han encontrado materialización”<sup>62</sup>. Igualmente el informe señala que “...la asignación y ejecución de recursos invertidos en el Plan ha tenido un decrecimiento desde el año 2009, impactando directamente en el cumplimiento de los objetivos del PMASAB”. Además para los evaluadores “Los recursos invertidos son considerablemente menores a lo estimado en el DTS, que indicaba un monto de inversión pública para el año 2013 de \$306.368 millones (DTS, Pág.91), siendo lo ejecutado a diciembre del mismo año tan solo el 56%”<sup>63</sup>. A lo anterior se agrega la alta rotación de los funcionarios encargados del Plan en la Dirección de Economía Rural y Abastecimiento Alimentario que afecta negativamente el funcionamiento del Plan Maestro: “Por su parte en la Dirección en siete años ha tenido siete directores, y de ellos cinco han durado en el cargo menos de ocho meses (El primero y los cuatro últimos)”<sup>64</sup>.

Cuatro grandes variables objetivo orientan el desarrollo de la evaluación del Plan Maestro realizada por el ICTA de la Universidad Nacional: Nutriredes, Agroredes y Plataformas Logísticas e Institucionalidad. La variable institucionalidad, para el conjunto de este trabajo hace parte del componente de Gestión del conocimiento e incluye, entre otros aspectos, las plataformas transaccionales digitales y la educación y comunicación. El tema de calidad e inocuidad desde la perspectiva de la Seguridad Alimentaria para la FAO y para este trabajo está incluido dentro del componente de utilización. De los cuatro componentes que asigna la FAO a la Seguridad Alimentaria, es apenas obvio que el Plan Maestro, como orientado al abastecimiento alimentario, privilegie la disponibilidad y el acceso. La acción institucional frente a la disponibilidad ha estado relacionada principalmente con la producción de alimentos frescos por parte de los campesinos de la región central y tiene que ver con una de las cuatro variables seleccionadas por el estudio: las agroredes, ligadas a los productores. En los componentes tanto de disponibilidad como de acceso son elementos importantes de la intervención institucional las nutriredes, ligadas a los consumidores y que incluyen a los tenderos, las plazas de mercado y las plataformas logísticas. Para los evaluadores la fortaleza del Plan Maestro consiste en que es un capital simbólico de la Seguridad Alimentaria no solo para el Distrito

---

<sup>59</sup> *Ibidem*. Pág. 62.

<sup>60</sup> *Ibidem*. Pág. 72.

<sup>61</sup> *Ibidem*. Pág. 70.

<sup>62</sup> *Ibidem*. Pág. 99.

<sup>63</sup> *Ibidem*. Pág. 280.

<sup>64</sup> *Ibidem*. Pág. 87.

sino para el país y por dirigirse a sectores que requieren un apuntalamiento de la estructura de Estado para mejorar sus condiciones de vida. La mayor debilidad que se encuentra con respecto al diseño del PMASAB es que

...no se tiene en cuenta el sistema de abastecimiento real de la ciudad y se genera un esquema virtual que no reconoce las dinámicas sociales, políticas y económicas, los actores actuales ni las formas asociativas propias del sistema como se ha dado de forma espontánea en la capital. El PMASAB se convierte, así, en un sistema virtual que no afecta el cotidiano desarrollo del abastecimiento en la capital en el que Corabastos sigue siendo el principal abastecedor, aunque se reconoce la presencia de nuevos actores de volumen como los Surtifruver, o la expansión de cadenas de supermercados de grandes superficies.<sup>65</sup>

*Disponibilidad y Acceso.* Los evaluadores afirman que no encontraron nutriendes operantes lo que significa un vacío en el componente de demanda del sistema. Igualmente “Mientras en los primeros años se realizó una importante inversión para la conformación en Nutriendes, la inversión en conformar Agroredes es menor, tendencia que se revierte en los siguientes cuatro años en el que la inversión en conformación de Agroredes se incrementa significativamente”.<sup>66</sup>

Parte de las dificultades no son atribuibles al plan sino a factores objetivos. Los evaluadores encuentran factores negativos objetivos para el funcionamiento de agroredes en aspectos como la debilidad de los campesinos para la agregación de la oferta. “La evolución de las operaciones mostró que las Agroredes no se encontraban lo suficientemente maduras, lo cual se evidenció con la baja capacidad organizativa, baja oferta agregada, calidades disímiles, precios no competitivos, dificultades en transporte y empaques, estacionalidad en la producción”.<sup>67</sup> Otro factor objetivo que contribuye al poco avance en la agregación de la oferta y la comercialización según los evaluadores es “La mentalidad de los pequeños productores, los cuales tienen una experiencia conjunta de lucha por la tierra y reivindicación del campesinado, pero no una cultura asociativa para la agregación de la oferta y comercialización”.<sup>68</sup> Más factores objetivos negativos tienen que ver con tecnologías de producción, falta de trazabilidad de los productos, falta de registro de costos de producción, aplicación de insumos de categorías toxicológicas altas o por método calendario, difícil acceso a muchas zonas de producción, falta de capital para acceder a demandantes más especializados, poca posibilidad de acceso a crédito y por tanto falta de músculo financiero para desarrollar estrategias productivas fuertes. Igualmente, para los evaluadores, la cultura comercial de los productores los lleva a preferir el individualismo por desconocimiento o por malas experiencias pasadas.

Los evaluadores también señalan un conjunto de dificultades ligadas a la relación entre agroredes y nutriendes o entre productores y consumidores que llevaron a que no se ampliaran y mantuvieran las transacciones. Igualmente los proyectos contaban con unos indicadores y un sistema de seguimiento y evaluación difuso que no permite ver cómo los mejoramientos de procesos productivos se reflejan en la calidad de los productos que llegan a la ciudad o cómo la formación de emprendedores se refleja en planes de negocios. Si bien el informe señala aciertos en el desarrollo del plan en aspectos como la

---

<sup>65</sup> *Ibidem.* Pág. 329.

<sup>66</sup> *Ibidem.* Pág. 305.

<sup>67</sup> *Ibidem.* Pág. 226.

<sup>68</sup> *Ibidem.* Pág. 210.

estrategia de agregación de demanda y en lo referente a canales de comercialización, estas iniciativas no sobrevivieron mucho más allá de la vida de convenios de corto plazo o lograron efectos durables pero de bajo impacto respecto al tamaño real de las transacciones de alimentos entre la ciudad y la región central. “En cuanto al funcionamiento de los convenios se evidencia que hay una falta de continuidad en los procesos, debido al corto tiempo de ejecución de los contratos por lo que no se observan resultados sustanciales. A esto se le suma que hay diversos ejecutores y descoordinados entre sí, sin un direccionamiento claro, cada uno con diferentes metodologías de intervención de las organizaciones”.<sup>69</sup>

La intervención institucional también apoyó un conjunto de transacciones entre productores de la región central y comerciantes de plazas de mercados y la articulación de la oferta de redes comerciales y demanda de redes solidarias a través de una alianza comercial entre vendedores informales y redes solidarias. “De los informes analizados se puede indicar que dentro de los aciertos de la estrategia de intervención están: la organización de los comerciantes en busca de un beneficio común, la capacitación en asociatividad y prácticas de manipulación de alimentos, conformación de redes de gestión y corporaciones para la realización de compras agregadas y negociaciones con redes solidarias”.<sup>70</sup> Sin embargo parece haber una constante de insostenibilidad de los procesos en el tiempo: “... se evidenció principalmente la falta de sostenibilidad en los procesos desarrollados, los cuales se limitaron al plazo de los convenios realizados; dificultades para acceder a medios de financiación; la articulación con la oferta de las redes de productores fue incipiente...”<sup>71</sup> Basados en las anteriores razones los evaluadores sacan la conclusión positiva que dice que “Si se realizara una calificación dependiendo de las redes conformadas en el pasado podría decirse que hubo un importante avance...” y agregan una negativa: “...sin embargo se evidenció que no hay sostenibilidad de dichas redes y tampoco se conectó la oferta y la demanda...”<sup>72</sup>

Los evaluadores afirman que no hay una estrategia como tal de integración de oferta y demanda del SAAB. A pesar de señalar que los convenios realizados lograron generar centros de desarrollo de redes (2007), boletines de información estratégica con fuentes de proveedores y su oferta (2008), y una estrategia de intervención territorial y centros de negocio con modelo de negociación (2009) y una estrategia de intervención e integración territorial y los centros de negocio (2010), para los evaluadores “no se conformó ninguna Nutired de acuerdo a las características definidas en los decretos del Plan”. Esta falta de solidez se expresa en que “... la mayor proporción de negociaciones no se realizó con el Subsistema de Agroredes, lo cual, también fue referido por medio de información primaria por parte del operador del año 2009 y 2010, estableciendo que las Agroredes no se encontraban estructuradas para el proceso de negociación y comercialización con la demanda, ni lo suficientemente estructuradas para proveer los volúmenes requeridos”.<sup>73</sup>

Otra acción institucional tiene que ver con los comedores comunitarios haciendo acompañamiento a “planes de negocios, mercadeo, estructura de costos y trámites de registros legales y tributarios. No obstante, se presentaron dificultades para la comercialización de productos de proyectos productivos por falta de certificaciones y capital semilla”.<sup>74</sup> Al parecer el propio éxito de las redes solidarias terminó teniendo factores que actuaron en su contra como “... la negativa por parte de los operadores de comedores comunitarios a participar como red debido a que la agregación de la demanda

---

<sup>69</sup> EVALUACIÓN AL PLAN MAESTRO DE ABASTECIMIENTO Y SEGURIDAD ALIMENTARIA DE BOGOTÁ INSTITUTO DE CIENCIA Y TECNOLOGÍA DE ALIMENTOS - ICTA UNIVERSIDAD NACIONAL CONTRATO 223 DE 2014 SDDE. Versión inicial del Informe Final. Agosto 2015. Pág. 261.

<sup>70</sup> *Ibidem* Pág.139

<sup>71</sup> *Ibidem* Pág.139

<sup>72</sup> *Ibidem*. Pág. 305.

<sup>73</sup> *Ibidem* Pág.123

<sup>74</sup> *Ibidem* Pág.141-142

generaba ahorros en el valor de compra, que necesariamente debían ser devueltos a la SDIS por las características del contrato de operación impidiendo la destinación de dichos dineros a la contribución de mayor autonomía y consolidación de su intervención social frente a las comunidades atendidas”.<sup>75</sup> Igualmente las capacitaciones se orientan a las redes comerciales o solidarias aisladamente con poco o nulo contacto con las transacciones comerciales reales.

*Plataformas Logísticas.* En función de reducir la intermediación,

...el modelo contemplaba un operador logístico que se encargaría de transferir el producto desde las Agroredes a las Nutriredes. Este operador logístico estaría a cargo de recibir la información de pedidos consolidada de las Nutriredes y la transmitiría a las Agroredes para que éstas últimas consolidaran alistarán y enviaran sus pedidos a través del operador. El operador logístico recibiría el producto y lo entregaría a las Nutriredes. El operador logístico serviría como puente entre las dos redes.<sup>76</sup>

En el plan propuesto, las Nutriredes pagarían una cuota mensual al operador logístico por sus servicios. Para los evaluadores “Los criterios de priorización para la readecuación y modernización de la plaza logística Los Luceros y la construcción de la plaza logística de Bosa fueron pertinentes, teniendo en cuenta el interés por parte del distrito en garantizar el servicio de abastecimiento de alimentos a sectores con altos niveles de vulnerabilidad social”.<sup>77</sup> Con respecto a Los Luceros se señala que entre 2004 y 2013 el mayor porcentaje de la inversión se ha destinado a la readecuación y modernización además de los pilotajes realizados antes de la construcción, durante la obra y una vez finalizada. Para los evaluadores “...se identifica un déficit de gestión para lograr su puesta en marcha y operación e integrar a los productores y comercializadores de alimentos del área de influencia de la localidad y de la parte de la región central del país que se espera que se vea beneficiada con esta obra...”.<sup>78</sup> No obstante los evaluadores señalan un condicionante objetivo de que “No se recibieron ofertas en el proceso de licitación para la concesión de la operación de la plataforma logística”.<sup>79</sup>

*Gestión del conocimiento.* El informe de evaluación le reconoce al Plan Maestro el éxito de haber logrado la participación de todas las partes interesadas. Sin embargo cuestiona la institucionalidad del plan principalmente debido a la alta rotación de su gerencia; señala además que las Mesas Consultivas no se han convertido en los foros de discusión y consenso que se había esperado, que instancias institucionales como la CISAN debieron tener más relevancia y que no hay una adecuada coordinación interinstitucional de todas las Secretarías encargadas del desarrollo del PMASAB que son miembros de su Consejo Directivo.

Por otro lado hay problemas para disponer y usar información adecuada ya que “Los actores se han resistido a compartir la información con sus similares y por lo tanto ha sido difícil tanto para las Agroredes como para las Nutriredes consolidar respectivamente oferta y demanda”.<sup>80</sup> El informe reconoce que hubo importantes procesos de formación de cultura pero poco relacionados con procesos de negociación efectiva. También, como parte del apoyo de las negociaciones, se establecieron procesos comerciales electrónicos y mediante un call center. Con respecto al apoyo informático de las plataformas transaccionales, para los evaluadores “Las plataformas informáticas de negociación han

---

<sup>75</sup> *Ibidem* Pág.154

<sup>76</sup> *Ibidem* Pág.338

<sup>77</sup> *Ibidem*, Pág.196

<sup>78</sup> *Ibidem* Pág.338

<sup>79</sup> *Ibidem* Pág.338

<sup>80</sup> *Ibidem* Pág.338



enfrentado retrasos y no han sido operativas”<sup>81</sup>. Con relación a las actividades de seguimiento se reconoce que se hizo seguimiento y evaluación sobre elementos particulares del Plan pero no sobre su conjunto y no se constituyó el observatorio como herramienta para la generación y seguimiento de indicadores que permitieran dar señales sobre la implementación del Plan. En relación con las metas, instrumento en el logro de resultados, tienen errores de redacción y les falta especificidad. Igualmente hay estrategias operativas que no tienen desarrollo mediante proyectos como son: productos de la biodiversidad local, prácticas agroecológicas, marcas blancas, centros de negocios, organización de negocios, nodos logísticos externos y CIPAS (Centros de Integración Agrícola y Pecuaria) y nodos logísticos urbanos. En los convenios ejecutados por la DERRA para conformar redes de gestión faltó caracterización de los actores y en cada periodo de gobierno distrital se desarrollaron contratos sin suficiente continuidad en función del alcance de las metas y cuyas ejecutorias no tuvieron permanencia en el tiempo más allá del periodo de la ejecución del contrato o convenio. Los evaluadores reconocen que se han logrado resultados pero esta falta de permanencia afecta la calificación con respecto al logro de las metas. Con respecto a procesos de educación y capacitación el informe reconoce un total 1.109 tenderos capacitados, lo que corresponde a aproximadamente a la mitad de tenderos activos durante el 2007. Igualmente se señala que en 2008 se ejecutó un plan de formación y capacitación para acceder a los servicios del Plan que incluía la movilización social y la construcción de Prácticas Alimentarias Saludables frente a calidad e inocuidad de alimentos, hábitos nutricionales saludables y servicio financiero. De esta misma forma, se realizó capacitación a gestores de territorio para la identificación de nuevos roles y oficios del PMASAB.

*Utilización.* En este componente incluye la FAO, además de la nutrición, la calidad e inocuidad de los alimentos. Los evaluadores consignan que “se desarrolló un sistema de gestión para asegurar la buena calidad de los alimentos, el cual se difundió en plazas de mercado y en las cinco localidades priorizadas teniendo como resultado la sensibilización de aproximadamente 1.200 comerciantes y 1.400 personas en calidad e inocuidad. Adicionalmente se realizó una auditoria de calidad nutricional en territorio a las personas asesoradas en dichos temas”.<sup>82</sup>

### **Recomendaciones.**

Del informe evaluativo es posible extraer las siguientes recomendaciones:

#### *Disponibilidad y acceso.*

La preocupación de acceso a los alimentos ya está siendo atendida por la Secretaría Distrital de Integración Social por lo que hay que ver al abastecimiento como una oportunidad de crecimiento económico para sus participantes y no como una labor social. Permitir que las asociaciones y organizaciones de productores y de tenderos se asocien de forma autónoma sin forzarlas a que sean Agroredes o Nutriredes. Mantener, con cambios sustanciales, la construcción y operación de las Plataformas como equipamientos centrales en el abastecimiento de la Capital en los sectores de mayor

---

<sup>81</sup> *Ibidem* Pág.338

<sup>82</sup> *Ibidem* Pág.142.

pobreza de la ciudad abriéndose a “... alianzas público–privadas, que promuevan la financiación, operación y uso de los nodos y plataformas logísticas...”<sup>83</sup> La plataforma Los Luceros debe operar con vehículos de dos ejes, con manejo adecuado de residuos líquidos y sólidos en cuarto frío y en la zona de alimentos y adecuar redes sanitarias y de desagüe.

Creación o unificación de redes en la denominada ‘red solidaria’ del Distrito, que comprende la SDIS, la SDS y la SED. “Todas estas entidades realizan altos niveles de compra de alimentos en fresco y pueden estructurar propuestas interesantes para la participación de las redes organizadas o unificadas desde la SDDE por medio del Plan, o aquellas que se asocien a futuro”<sup>84</sup>.

Mantener estrategias valiosas como son los mercados campesinos que “han evidenciado sus grandes potencialidades en la generación de negocios, en el reconocimiento del campesinado y su territorio y en la promoción de dinámicas de aprendizaje de los actores de la economía campesina”<sup>85</sup> y tienen potencial para articular la economía campesina de sus regiones a la capital.

Deben adecuarse los objetivos, metas y propuestas del PMASAB con las necesidades de Bogotá y las dinámicas y actores reales de abastecimiento de la ciudad.

Para el desarrollo de estrategias de gestión del abastecimiento en la ciudad se debe tener en cuenta a CORABASTOS, Surtifruver, grandes superficies, pequeños tenderos y los gremios de cada uno de los eslabones de las cadenas.

#### *Gestión del conocimiento*

Se deben articular armoniosamente los planes de desarrollo frente a los planes maestros con el fin de que no se solapen ni se limiten sus alcances.

Es necesaria la articulación interinstitucional de la CISAN al interior de la capital y de la RAPE para la región central buscando garantizar la seguridad alimentaria de Bogotá y de las propias zonas productoras de alimentos de la Región Central.

Generar mecanismos de seguimiento al interior de la DERRA, con respecto a la programación de las metas reformadas del Plan.

Toda la institucionalidad del Distrito debe respaldar el desarrollo del PMASAB, la Alcaldía darle importancia, la SDP hacerle seguimiento; deben hacerse alianzas entre las secretarías que componen la red solidaria de distrito; el PMASAB debe articularse con los planes maestros de movilidad, medio ambiente, residuos sólidos y con las políticas públicas de Seguridad alimentaria y nutricional, de Productividad y de Ruralidad.

Bogotá no debe perder el carácter de pionero institucional que tuvo por la adopción del PMASAB y de la PDSAN y debe continuar preocupándose por conocer dónde se producen los alimentos esenciales de su canasta básica, y cómo se gestionan y agencian sus cadenas de producción, distribución y transformación, y cuáles son las estrategias para asegurar la nutrición a precio justo de los ciudadanos.

---

<sup>83</sup> *Ibidem* Pág. 333.

<sup>84</sup> *Ibidem* Pág. 334

<sup>85</sup> *Ibidem* Pág. 334.

***Valoración Inicial del Plan Maestro de Abastecimiento y Seguridad Alimentaria de Bogotá, Alimenta Bogotá por el Instituto latinoamericano para una Sociedad y un derecho alternativos, Ilsa. Agosto de 2014.***

*Disponibilidad y acceso.* El énfasis en la producción local de alimentos en la región central fortalece la variedad de los circuitos de comercio, evita la dependencia de alimentos importados y previene las prácticas de dumping. Señalan que el Plan no se refiere a prácticas contrarias a la competencia, como el señalado dumping. Las propuestas de Nutriredes, Agroredes, Canal de Economía Campesina e indígena llevan a la diversificación del comercio de alimentos pero sus alcances son limitados. Los Mercados Campesinos han contribuido a operaciones de comercialización de ciclo corto y en la comercialización de productos agroecológicos. El Plan ha implicado capacitaciones y certificaciones pero los procesos de formación a consumidores y difusión de información no ha tenido un impacto fuerte

*Utilización* El Plan dio apoyo a procesos de reconversión productiva con sistemas agrarios sostenibles.

*Gestión del conocimiento.* El arreglo institucional no cumplió los tiempos previstos en el Decreto. Se hicieron informes evaluativos de carácter interno y se privilegió la elaboración de informes para el Concejo de la ciudad lo que dificulta el monitoreo por parte de los demás actores y de los grupos vulnerables. A pesar de la representación de varias secretarías distritales en el Consejo del Plan la coordinación interinstitucional fue precaria y limitada a aspectos temáticos y a momentos y no a todo lo largo del tiempo en el que se gestiona el Plan. La modificación realizada por el decreto 040 en la práctica limita al Consejo Directivo del Plan Maestro a cuatro reuniones en el año y deja las decisiones en manos de la SDDE y de la Gerencia del Plan. Las organizaciones campesinas no participaron en el diseño de los procesos de alianzas establecidas con las gobernaciones. En la práctica el Plan no proyectó espacios diferentes a los de las organizaciones campesinas y comunales y las decisiones operativas y puntuales no contaron con participación de sectores de la sociedad que puedan tener interés. El Plan ha implicado capacitaciones y certificaciones pero los procesos de formación a consumidores y difusión de información no ha tenido un impacto fuerte.

***Evaluación de los montos de la intervención y entrevistas estructuradas realizadas por la Dirección de Estudios Socioeconómicos y Regulatorios –DESR- a todos los Gerentes del Plan Maestro de Abastecimiento y Seguridad Alimentaria y Nutricional de Bogotá y a funcionarios de la Dirección de Economía Rural y Abastecimiento Alimentario de la Secretaría Distrital de Desarrollo Económico.***

La Dirección de Estudios Socioeconómicos y Regulatorios –DESR- recogió los convenios y contratos realizados en la SDDE entre 2008 y 2014; además realizó una serie de entrevistas (Ver anexo No 1 con las preguntas formuladas) a todos los Gerentes del Plan Maestro de Abastecimiento y Seguridad Alimentaria y Nutricional de Bogotá y a funcionarios de la Dirección de Economía Rural y Abastecimiento Alimentario –DERAA- de la Secretaría Distrital de Desarrollo Económico; entre otros aspectos, se preguntaba por los errores cometidos y las experiencias exitosas.

### **Lecciones aprendidas**

Como fruto del ejercicio realizado se recuperaron los principales resultados de lecciones aprendidas en forma de éxitos que deben replicarse y errores que no deben repetirse con el fin de convertirlos en recomendaciones.

### **En el componente de Disponibilidad**

(Subtipo 11 Apoyo a la agricultura y comercialización en la región central). Fue un acierto realizar convenios de la Alcaldía de Bogotá con las gobernaciones de la Región Central pero dichos convenios no se mantuvieron o no crecieron en sus acciones. Hubo una serie de iniciativas positivas de apoyo a la organización campesina para la comercialización como los Centros de Gestión de Vecindad –CGV- o el proceso de organización de campesinos en SAS para comercializar tomate y papa de Boyacá y frutas del Tolima pero les faltó continuidad, ligarse directamente con la demanda y llegar a la transacción real y mantenerla en el tiempo. Igualmente los Mercados Campesinos tuvieron una estrategia de incidencia que colocó a la producción campesina en los Planes de Desarrollo de más de veinte municipios de la Región Central y dio valor al producto fresco, autóctono, ancestral, cultural y campesino. Sin embargo dichos mercados no pueden subsistir sin un alto nivel de subsidio distrital.

(Subtipo 12. Apoyo a la agricultura y comercialización en Bogotá rural) Una serie de Convenios desarrollaron iniciativas muy importantes en la ruralidad de Bogotá. Tal es el caso de la venta de leche cruda pasteurizada organizada con Fundación Alpina que generó innovaciones tecnológicas, organizativas y comerciales y que logró insertar a productores en la cadena. Igualmente hicieron muy buenos ejercicios el convenio con la Universidad Distrital y los convenios que generaron los Centros de Gestión Veredal en Ciudad Bolívar y en Usme con Agrousme. Pero estos proyectos no tuvieron la continuidad suficiente para mantener y ampliar sus efectos positivos sobre la realidad rural y los CGV no lograron consolidarse ni mantenerse como agregadores de oferta, ni vincularse de manera contundente a transacciones reales y permanentes. La intervención en apoyo a la agricultura y la comercialización en la Bogotá rural fueron reduciéndose en los últimos años a pesar de los enormes retos que plantea el proceso de reconversión productiva propuesto desde la Política Pública de Ruralidad.

(Subtipo 14. Medidas que mejoren la circulación de bienes alimentarios).

*Bogotá sin hambre* tuvo el acierto de proponerle a la ciudad rutas para una mejor relación entre lo urbano y lo rural y para buscar la garantía de abastecimiento de alimentos de la ciudad con calidad, precio justo y para evitar sobrecostos y mala manipulación. Sin embargo el Plan Maestro sufrió mucha descoordinación con los cambios de administraciones y sus políticas, no se construyó sobre lo construido y se dejaron sin continuidad procesos muy importantes como la plataforma transaccional digital que se construyó en convenio con la Universidad Distrital. Hubo descoordinación en las operaciones de vinculación de oferta campesina (agoredes) con la demanda de los tenderos y plazas (nutriredes) y con la plataforma Los Luceros lo que no permitió concretar o escalar transacciones reales, significativas y sostenidas. Buena parte de las mejores iniciativas de los convenios no se siguieron apoyando hasta que lograran su permanencia en el tiempo. El Consejo Directivo del Plan Maestro fue perdiendo aliento por falta de liderazgo de la propia administración.

(Subtipo 15.Agricultura urbana)

Es importante que la ciudad haya tenido esta iniciativa que logró incorporar a miles de usuarios. Existe actualmente en la ciudad un conjunto de personas y grupos como los custodios de semillas y emprendimientos generadores de excedentes para venta como el caso de los cultivadores de setas. Sin embargo no está bien cuantificado el aporte de la Agricultura urbana a la disponibilidad de alimentos en la ciudad y su aporte a la nutrición, el empleo y el ingreso. El proceso tuvo una alta dependencia de la institucionalidad en semillas, tierra y otros insumos. Igualmente ha habido muchos altibajos en esta acción. Tampoco se ha explorado la relación de la agricultura urbana con la captación de carbono y con las arquitecturas verdes.

## En el componente de Acceso

(Subtipo 24 Medidas que mejoren el abastecimiento en localidades de la ciudad)

Una serie de convenios de las tres últimas administraciones ofrecieron resultados positivos en la circulación de bienes alimentarios y en el empoderamiento de iniciativas comerciales de la economía campesina y popular. Los convenios con Compensar vincularon productores campesinos, transformadores y demanda comercial e institucional de alimentos. El convenio con Coopymerck y los convenios con las universidades de la Región Central fomentaron la organización para la comercialización, el mejoramiento en la manipulación y presentación de productos, el diseño de planes de negocio, la visión empresarial de los productores de la región central, las ruedas de negocios y los acuerdos de voluntades. Los Mercados Campesinos ampliaron el acceso físico a productos frescos, visibilizaron en Bogotá la importancia de la economía campesina de la región central y una parte de sus integrantes lograron abrir canales y contratos de comercio propios y estables. El Convenio con Compensar trabajó el acceso físico con todas las poblaciones, con estrategia de comunicación, servicios de logística, financiamiento, redes. El convenio con Fundecomercio dirigido a los tenderos, que tienen la tercera parte del comercio de alimentos y cumplen otras funciones económicas sociales y comunicacionales, permitió mejoras en calidad e inocuidad y generó propuestas de agregación de la demanda. Se ha ido entendiendo que si Corabastos se moderniza puede cumplir un papel en abaratamiento de precios y eliminación de la intermediación que no agrega valor. Sin embargo estas iniciativas tienen poco impacto frente al grueso de las transacciones alimentarias de la ciudad y frecuentemente fueron descoordinadas, discontinuas, desenfocadas o no llegaron a transacciones comerciales reales y con posibilidad de permanencia en el futuro.

## En el componente de Consumo

(Subtipo 31 Fomentos de espacios de comercialización lo más directa posible entre productor y consumidor).

Las tres *Semanas de la alimentación* (2011,2012 y 2013), realizadas con motivo del Día Mundial de la Alimentación, vincularon por varios días a campesinos, tenderos, consumidores en operaciones de visibilización, transacción y acuerdos. Los mercados campesinos en localidades y Plaza de Bolívar relacionan directamente productores y consumidores y mantienen una venta sostenida directa de frutas a tres plazas de mercado. En general a las iniciativas les faltó concluir en transacciones reales permanentes y fue muy tímida la vinculación de campesinos a la venta de alimentos destinada a los programas distritales de ayuda alimentaria a población vulnerable. La plataforma Los Luceros no logró establecer un proceso de transacciones de acuerdo con su capacidad instalada en el primer piso y el segundo piso se entregó a vendedores de pequeños volúmenes que además no han logrado mantenerse.

(Subtipo 33 Políticas de incentivo al consumo responsable)

Se generó un canal de comercialización de productos agroecológicos de la economía indígena y campesina en conexión con las 18 tiendas orgánicas que funcionan en Bogotá pero la iniciativa, que aún continúa autónomamente, redujo considerablemente su portafolio de productos. Los Mercados Campesinos abrieron y mantuvieron carpas dedicadas exclusivamente a la venta de alimentos sin químicos de producción agroecológica y orgánica.

(Subtipo 34 Medidas que mejoren el consumo de alimentos sanos y disminuyan perjudiciales)

Se mejoraron instalaciones, comedores y baños en 19 plazas de mercado y se capacitó a los vendedores en buenas prácticas de manipulación de alimentos. El convenio con Fundación Alpina sobre leche cruda logró innovaciones tecnológicas y prácticas de manejo para lograr calidad e inocuidad pero no tuvo continuidad.

## En el componente de utilización

(Subtipo 41 Apoyo a la producción y comercialización de alimentos inocuos especialmente orgánicos y agroecológicos. Sistemas de certificación participativa de confianza)

A pesar de los avances en certificación orgánica en Bogotá, en el canal de productos agroecológicos y el logro de registros Invima estos no tienen un peso decisivo en el mejoramiento de la calidad e inocuidad en el contexto de la oferta alimentaria en la capital y el apoyo a esas iniciativas se cortó bruscamente.

(Subtipo 42 Ayudas alimentarias provenientes de agricultura campesina agroecológica).

El Convenio de Compensar para el tema de nutriredes posicionó en la práctica la participación para ofrecer productos a la demanda institucional de alimentos para asistencia alimentaria; algunos productores campesinos han entrado marginalmente a la provisión de alimentos destinada a la atención institucional a la población vulnerable.

(Subtipo 43 Política de consumo responsable e inocuo)

A pesar del avance en la producción y comercialización de alimentos orgánicos la acción ha sido discontinua, de bajo perfil y con falta de integralidad.

(Subtipo 44 Medidas que mejoren la calidad sanitaria y nutricional de los alimentos)

Se capacitó a campesinos en agricultura orgánica, buenas prácticas de agricultura y producción de semillas certificadas por parte de ABP y Fundación San Isidro. Los mercados campesinos colocaron carpas especialmente dedicadas a la oferta de

productos orgánicos y lograron avances en la manipulación de cárnicos y lácteos, especialmente el mantenimiento de la cadena de frío y mejoramiento de la exhibición. A pesar de las mejoras parciales en la inocuidad en plazas de mercado, tiendas y mercados campesinos, en general las iniciativas no han tenido la continuidad necesaria para llegar a prácticas que se mantuvieran a través del tiempo por lo que no se logró generalizar un avance visible en el tema de inocuidad.

## En el componente de Gestión del conocimiento

(Subtipo 50 Coordinación interinstitucional y de actores del proceso). Fue un acierto tener en cuenta a cada uno de los actores y eslabones de la cadena de abastecimiento como productores, transportadores, comerciantes de alimentos, transformadores, organizaciones campesinas y solidarias, municipios, gobernaciones. Es correcta la apuesta por la integración regional que se ha concretado con la RAPE, toda vez que la ciudad depende para su abastecimiento en más de un 99% de lo que se produce fuera de Bogotá. También es importante la creación de la CISAN y de las CLSAN escenarios donde se baja la información a lo local, recoge las necesidades y propuestas de los ciudadanos y también de los actores de la cadena, a nivel micro. Fue acertada la articulación con el IPES que logró la modernización y ajuste de las plazas de mercado en las localidades. Sin embargo la coordinación entre actores que planteó y ejecutó la *Bogotá Sin Indiferencia* fue perdiendo peso a lo largo del tiempo y faltó coordinación del Plan Maestro con otros planes como movilidad y equipamientos. Igualmente faltó profundización y continuidad en los convenios con las gobernaciones de la región central y más gestión y presupuesto. Igualmente la ciudad no ha tenido una caracterización y una política coherente frente a Corabastos, corazón del abastecimiento alimentario de productos frescos en la ciudad. La CISAN no tuvo el peso que se esperaba en la gestión interinstitucional y en su quórum predominaron personas sin capacidad de decisión. La SDDE no generó liderazgo en las CLSAN sobre abastecimiento alimentario y faltó seguimiento y monitoreo.

(Subtipo 51 Estudios elementos de juicio, congresos) Constituye un éxito haber hecho varios paneles de expertos sobre los temas de la seguridad alimentaria y los foros de las tres semanas de la alimentación pero no se les dio continuidad, ni se recogieron sus aportes evaluativos.

(Subtipo 52 Manejo de datos sobre el sector agroalimentario, manejo en red). Un acierto del Plan Maestro es su propuesta de trabajo en red, trascendiendo la tienda y el cultivo al llevarlos a mayores eficiencias. Otro acierto fue dedicarle esfuerzos a una poderosa herramienta de conexión digital que permitía la conexión de negocios entre oferentes y demandantes. Sin embargo la herramienta digital de transacciones que se diseñó en convenio con la Universidad Distrital no fue utilizada y no se logró la sincronización necesaria para que las redes funcionaran y se articularan las agoredes con las nutriendes.

(Subtipo 55 Divulgación, comunicación, información, educación, organización). La política de comunicaciones del plan maestro estuvo bien orientada hacia información para todos, precisa, transaccional y multimedia. Fueron esfuerzos comunicacionales acertados que no tuvieron en la práctica mucho impacto educativo y organizativo.

(Subtipo 56 Acceso de la comunidad a las TICs) Se diseñó un sistema digital donde la gente pudiera hacer un conjunto de transacciones tales como que desde un celular o un computador se pudiera poner un mensaje de texto con su oferta y que alguien de una tienda, por ejemplo, la pudiera comprar. Pero en la práctica sólo pequeñas iniciativas se beneficiaron del uso de las TICs.



**Desde la perspectiva de familias de criterios de evaluación relativos a la relevancia, la eficacia, la eficiencia, la permanencia en el tiempo y la coherencia todo el ejercicio evaluativo desde las tres fuentes mencionadas permite decir con un buen nivel de solvencia:**

- **Pertinencia o relevancia.** Los objetivos del Plan Maestro son relevantes y pertinentes respecto de una Política de Seguridad Alimentaria y Nutricional. Pero por el énfasis en infraestructura que tienen los Planes Maestros algunos aspectos del Plan Maestro corresponden más a una política de Seguridad Alimentaria y Nutricional que a un Plan Maestro y deben hacer parte de esa política en su reformulación.
- **Eficacia.** Los indicadores y metas y el sistema de seguimiento y evaluación no permiten decir categóricamente en qué medida se lograron cumplir los objetivos y metas de la intervención.
- **Eficiencia.** No se aplicaron todos los recursos presupuestales previstos al inicio. Tampoco es fácil establecer costos unitarios que permitan definir alternativas menos costosas o más eficientes. Tampoco es posible vincular el cumplimiento de metas con la afectación de indicadores previamente decididos. El bajo nivel de transacciones reales de alimentos muestra un nivel de eficiencia baja en el ejercicio.
- **Permanencia en el tiempo.** En general los procesos se mantienen vivos solo mientras hay convenios que los respalden. Hay iniciativas a las que se dejó de dar apoyo antes de que pudieran marchar por sí mismas. Sin embargo algunos emprendimientos, relaciones comerciales y canales de comercialización de la economía indígena y campesina sobreviven así sea modestamente después de la intervención.
- **Impacto.** La baja eficiencia y permanencia han minimizado la posibilidad de impacto. La dificultad de relacionar acciones con indicadores, la ausencia de modelos experimentales y cuasi experimentales, grupos de control y líneas de base y su relación con metas hace muy difícil referirse al impacto, que de todos modos aparece como bajo.
- **Coherencia y complementariedad.** Existe una baja complementariedad entre movimientos de oferta y demanda. Muy baja complementariedad entre provisión de acceso físico de alimentos a población vulnerable y mejoramiento de la disponibilidad y organización de la oferta campesina. Baja complementariedad entre las diversas intervenciones institucionales en seguridad alimentaria y nutricional.

## **HACIA RECOMENDACIONES PARA LA POLÍTICA SAN**

**La ciudad debe diferenciar los elementos que corresponden a un Plan Maestro de equipamientos, prioritario y de Servicios Urbanos Básicos ligados a la logística del abastecimiento y entregar los componentes de seguridad alimentaria a la Política de Seguridad Alimentaria y Nutricional.**

De las recomendaciones hechas en los textos anteriores a propósito de los ejercicios evaluativos sobre el Plan Maestro de Abastecimiento y Seguridad Alimentaria, del diagnóstico realizado y del análisis de lo que la ciudad puede o no hacer se desprenden las siguientes propuestas de recomendaciones:

Tabla 34. Recomendaciones según Tipo y Subtipo de familias de intervención.

Tipo de Componente	Subtipo	Recomendación	Notas
Disponibilidad	Apoyo a la agricultura y comercialización en la región central	Valorar y apoyar la producción de la ruralidad distrital,	Se debe redoblar el esfuerzo en el marco de la estrategia de Soberanía y Seguridad alimentaria de la RAPE para apoyar la producción y comercialización campesina.  Apoyar a las organizaciones campesinas en el proceso de agregación de la oferta.
	Apoyo a la agricultura y comercialización en Bogotá rural	La ciudad debe valorar y apoyar la producción de la ruralidad distrital	Aunque la ruralidad de Bogotá, según el DTS del Plan Maestro produce el 0,06% del total de alimentos que consume la ciudad debe darse apoyo a la producción de alimentos en la ruralidad.
	Medidas que mejoren la circulación de bienes alimentarios.	Apoyar a las asociaciones y organizaciones de productores y de tenderos. Identificados los productos con mayor margen de intermediación, establecer una estrategia para reducir dichos márgenes y mejorar el acceso de estos alimentos para los bogotanos.	Medidas para reducir ineficiencias de transporte, promover buenas prácticas de post-cosecha, suprimir la intermediación que no agrega valor, vincular la oferta campesina. Apoyar la vinculación entre la oferta campesina y la demanda urbana de alimentos. Creación o unificación de redes en la denominada 'red solidaria' del Distrito, que comprende la SDIS, la SDS y la SED. "Todas estas entidades realizan altos niveles de compra de alimentos en fresco y pueden estructurar propuestas interesantes para la participación de las redes organizadas o unificadas desde la SDDE por medio del Plan, o aquellas que se asocien a futuro".
	Agricultura urbana	Apoyar a las redes con asistencia técnica. Vincular agricultura urbana con paredes y techos verdes	
Acceso	Acceso a alimentos para población vulnerable	La asistencia social y alimentaria cumple un rol importante como medidas temporales y complementarias a intervenciones que	Focalizar los programas de nutrición del Distrito teniendo en cuenta las deficiencias en macronutrientes de los hogares bogotanos, en particular de aquellos de menor ingreso. Se debe enfocar la política a la canasta básica de los hogares más pobres, aprovechando que se

		atiendan las causas estructurales de acceso.	conocen las preferencias de consumo de la población menos beneficiada.
	Accesibilidad a bienes alimentarios de calidad	Coordinación entre la ciudad y el gobierno Nacional para fomentar emprendimiento y generación de ingreso y empleo que aumenten la capacidad de compra de alimentos por parte de la población de bajos ingresos de Bogotá.	Medidas que mejoren el acceso a los alimentos especialmente en localidades de la ciudad con los mayores índices de Inseguridad alimentaria y hambruna como Bosa (Santa Fe Rafael Uribe Uribe y Usme Coordinación con otras direcciones de la SDDE para procesos de generación de ingreso y empleo que aumenten la capacidad de compra de alimentos por parte de la población de Bogotá de bajos ingresos.
	Medidas que mejoren el abastecimiento en localidades de la ciudad	Apoyar el funcionamiento de la Plataforma Los Luceros	
	Acceso al mínimo vital de agua	Mantener el apoyo a la población vulnerable.	Hacer seguimiento y evolución al programa y hacerle los correctivos necesarios.
Consumo	Fomentos de espacios de comercialización lo más directa posible entre productor y consumidor	Mantener y ampliar los mercados campesinos reduciendo los subsidios a la operación	Apoyar relaciones directas entre productores y consumidores. Una manera de mejorar la trazabilidad son las relaciones de conocimiento y confianza entre productores y consumidores. En estos contextos se pregunta y se obtiene respuesta por las formas de cultivo, producción y transformación, exigiendo “buenas prácticas”, logrando así consumir y aprovechar alimentos sanos y saludables de calidad y con inocuidad.
	Amplia consumo en población vulnerable	Mantener y focalizar el apoyo a población vulnerable buscando su vinculación a generación de ingreso y empleo. Evaluar los programas y establecer correctivos	

	Políticas de incentivo al consumo responsable	Apoyar la producción regional y el consumo que enfrenta el cambio climático. Apoyar el cubrimiento del consumo responsable postergado por falta de oferta de productos sanos e inocuos. refrigeración.	Formación en el consumo responsable empezando por los programas de ayuda alimentaria. Privilegiar productos de cultivos que defienden semillas ancestrales, son frescos y provienen de mercados regionales cercanos y por tanto han gastado menos energía en transporte y
	Medidas que mejoren el consumo de alimentos sanos y disminuyan perjudiciales	Mantener apoyo a la producción inocua especialmente orgánica y agroecológica.	Lograr que esta Política de Seguridad Alimentaria este construida a partir de bases con responsabilidad social, es necesario definir los grupos de interés que se van a abordar y determinar los impactos que cada uno de ellos genera en la producción, en la comercialización y en el consumo (en general en la cadena de abastecimiento de alimentos).
Utilización	Apoyo a la producción inocua especialmente orgánica y agroecológica. Sistemas de certificación participativa de confianza	<b>Apoyo a la generación, uso y difusión de tecnologías y procesos ligados a la utilización eficiente de los recursos naturales y con sostenibilidad de las prácticas empleadas</b>	
	Ayudas alimentaria provenientes de agricultura campesina agroecológica	Apoyar a las organizaciones campesinas y para acceder a la venta de su producción agroecológica a los procesos de provisión de alimentos para la asistencia alimentaria que dan la SDIS y SDE	
	Política de consumo responsable e inocuo	Apoyar dentro de las organizaciones sociales la promoción y protección de la alimentación saludable y la	

		actividad física. Identificación y apoyo a la generación y difusión de prácticas y productos agroalimentarios con excelencia en calidad e inocuidad.	
	Medidas que mejoren la calidad sanitaria y nutricional de los alimentos	Seguimiento y evaluación de la composición de los alimentos que ingresan a la ciudad frente a carencias nutricionales y elementos contaminantes biológicos (salmonella, escheriquia, hormonas, antibióticos, transgénicos) o químicos (metales pesados, dioxinas)	
Estabilidad	Hacer seguimiento o al tema de la producción nacional y las importaciones		La seguridad alimentaria de una población, un hogar o una persona depende del acceso a alimentos adecuados en todo momento. No deben correr el riesgo de quedarse sin acceso a los alimentos a consecuencia de crisis repentinas o 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, e incluye aspectos de vulnerabilidad y perturbaciones en el entorno tales como la alta dependencia de importaciones, condiciones climáticas adversas en forma de sequías o inundaciones, inestabilidad política, desempleo o inflación.

	Fortalecer los bancos de alimentos.	Apoyar los bancos de alimentos. Hacer el estudio de la prefactibilidad de funcionamiento financiero, asistencial, comercial y de gestión de una reserva alimentaria de mil toneladas (10% del ingreso diario de alimentos a Bogota) de cereales, granos, leche en polvo, verduras y frutas deshidratadas.	Una reserva alimentaria de mil toneladas permite a la ciudad enfrentar de inmediato una catastrofe y ejercer una acción hacia el control de precios.
	Seguimiento al comportamiento de las variables	Estudiar y monitoriar cambios macroeconomicos que puedan afectar la estabilidad en la disponibilidad y el acceso de alimentos. Cambios en los precios y escasez a nivel nacional e internacional, afectaciones de sequias e inundaciones, daños en vías.	
Gestión del conocimiento	Coordinación de los actores del proceso	La ciudad debe tener en cuenta y dirigir políticas y acciones frente a todos los actores del abastecimiento. Es necesario complementar el diagnóstico de la red de abastecimiento de la ciudad con la encuesta de origen-destino de alimentos., Tener mayor claridad sobre los grupos de agricultores con los que se debe trabajar en mejoras de competitividad.	CORABASTOS, Surtifruver, grandes superficies, pequeños tenderos y los gremios de cada uno de los eslabones de las cadenas, gremios de productores, importadores, bancos de alimentos. Ligar Corabastos a la estrategia de Soberanía y seguridad alimentaria de la RAPE. Establecer un camino de acción con Corabastos en función de la transparencia y la mejor formación de los precios y la reducción de la intermediación no agregadora de valor y el mejoramiento de calidad e inocuidad y reducción del daño a los alimentos. La CISAN y los CLSAN deben contar con personas que tengan capacidad de decisión en las entidades que representan, para que las decisiones que se realicen en dicho comité, tengan un efecto inmediato.
	Coordinación entre políticas y planes	Se deben articular armoniosamente los planes de desarrollo frente a los planes maestros con el fin de que no se solapen ni se limiten sus alcances. Articulación	

	interinstitucional de la CISAN al interior de la capital y de la RAPE para la región central	
Estudios elementos de juicio, congresos	Establecer y aplicar una estrategia que mida la demanda de alimentos de la ciudad	Mantener el diagnóstico y vigilancia de la SAN en la ciudad. Mantener indicadores de nutrición periódicos. <ul style="list-style-type: none"> <li>• Malnutrición en Bogotá y la RAPE: Desnutrición, sobrepeso y obesidad</li> <li>• Desnutrición crónica en niños(as) menores de cinco años</li> <li>• Anemia por deficiencia o pérdida de hierro</li> <li>• Anemia en mujeres en edad fértil</li> <li>• Prevalencia de deficiencia de vitamina "A"</li> <li>• Obesidad y exceso de peso.</li> </ul>
Manejo de datos sobre el sector agroalimentario, observatorio o SAN	Deben adecuarse los objetivos, metas y propuestas del PMASAB con las necesidades de Bogotá y las dinámicas y actores reales de abastecimiento de la ciudad.	Información de precios, vinculación de oferta y demanda, páginas web de la economía campesina y popular.
Evaluación participativa	Establecer mecanismos de evaluación permanente mediante grupos focales, paneles de expertos y comunicación de información básica de importancia.	
Desarrollo y cambio tecnológico	. Reducir combustibles fósiles, abonos y pesticidas de origen fósil por nuevas fuentes de energía eólica, de biomasa, fotovoltaica.	
Divulgación, comunicación, información, educación, organización	Apoyar con información confiable los procesos de decisión de compra de los ciudadanos hacia un consumo responsable.	Apoyar al consumidor consciente y responsable y su relación con productores que no usan venenos en sus cultivos y ejercen una actividad responsable con el ambiente. En la actualidad existe una creciente franja de consumidores que realiza un consumo consciente e informado. Este incluye la preocupación por el origen de los alimentos que consume su forma de producción y los beneficios nutricionales que se obtienen al consumirlos.
Acceso de la comunidad a las TICs	Promover la conexión de campesinos, tenderos y usuarios a cambio de TICs. Apoyar organizaciones	

		campesinas y urbanas para hacer negocios en la web, tener sus paginas web, manejar informacion sobre precios y oportunidades.	
	Gestión del territorio	Reconversion productiva de la ruralidad bogotana y la region central hacia sistemas resilientes y productos inocuos y sanos. Replanificacion de finca, vereda y microcuencia para la defensa de aguas, suelos y bosques y generación de ingresos y empleo.	o

**Fuente: DESR sobre los criterios de triple enfoque ya señalados.**



## Hacia la definición de obligaciones, objetivos, estrategias, líneas de acción de la política SAN.

Una propuesta de definición de obligaciones y tareas del Distrito surge de los textos de los decretos de la Política SAN vigente y del Plan Maestro, de los elementos históricos y conceptuales, del diagnóstico y los elementos evaluativos y las recomendaciones. En algunos casos con pleno sustento, en otros como hipótesis, ideas y sugerencias para la discusión hacia se hace una propuesta respecto a la definición de obligaciones y tareas del Distrito en la promoción, facilitación o satisfacción del derecho a la alimentación, hacia la definición de los objetivos de la política, hacia la definición de las estrategias y las líneas de trabajo y sobre el arreglo institucional.

Hacia la definición de **obligaciones** y tareas del Distrito en la promoción, facilitación o satisfacción del derecho a la alimentación pueden dar pie a la discusión, la falsación, la remodelación, aprobación o denegación de las siguientes propuestas básicas:

- a) difundir información que contribuya a conocer los contenidos de los derechos y los mecanismos de exigibilidad. adoptar medidas que faciliten y estimulen el ejercicio pleno del derecho al agua y la alimentación.
- b) documentar, investigar, divulgar, y revitalizar el patrimonio cultural inmaterial vinculado a los alimentos y el agua, así como el patrimonio representado en la diversidad de las semillas y prácticas ambientalmente sostenibles en manos de los cultivadores de la ruralidad de Bogotá y la Región Central.
- c) hacer seguimiento y evaluación nutricional y generar alertas y medidas tendientes a que los nuevos desarrollos del sistema agroalimentario no vulneren el derecho a alimentos de calidad, inocuidad y contenidos nutricionales adecuados así como investigar respecto a la generación e introducción en la población de nuevos alimentos que tengan balances nutricionales adecuados para prevenir enfermedades causadas o desatadas por carencias nutricionales.
- d) desarrollar procesos de educación, comunicación y educación masiva, informal y formal tendientes a prevenir efectos negativos sobre la salud por malas prácticas alimentarias y sus efectos negativos en el desarrollo corporal y la ampliación de cuadros de morbimortalidad en los cuales la alimentación actúa como desencadenante o coadyuvante entre ellos la ceguera, incapacidad laboral, afecciones coronarias, cáncer y diabetes, entre otras.

- e) promover las relaciones directas entre organizaciones de productores y consumidores y constituir empresas y asociaciones público privadas para la agregación de la oferta campesina de alimentos y su comercialización y transformación. Hacer seguimiento al abastecimiento alimentario de la ciudad, el comportamiento de las importaciones y exportaciones de alimentos, la vulnerabilidad de la población y la prevención frente a cambio climático fortalecer los bancos de alimentos y colocar la capacidad financiera de la ciudad en el mantenimiento de un stock de granos y otros alimentos que pueden actuar positivamente frente a eventos catastróficos y actuar frente a los ciclos de precios.
- f) ligar orgánicamente a la producción regional a la oferta de alimentos destinados a la atención institucional que garantiza el acceso físico a los alimentos por parte de población vulnerable.
- g) fortalecer las alianzas con entes estatales nacionales y departamentales y fortalecer la capacidad de la Secretaria de Salud, la Universidad Distrital para hacer quinquenalmente el estudio de una muestra representativa de los alimentos frescos, no perecederos y transformados de origen internacional, nacional y regional con el fin de establecer sus valores nutricionales reales y la presencia en ellos de elementos contaminantes que afecten la utilización biológica de los alimentos y la afectación a la salud de los habitantes. Hacer seguimiento a las variables macroeconómicas que significan afectación al acceso económico de la población a los alimentos y hacer el cabildeo
- h) incidencia y generar las alianzas institucionales tendientes a ampliar empleo e ingreso y mejorar el acceso permanente de todos los ciudadanos y en particular de aquellos en situación de vulnerabilidad, a alimentos saludables. Procurar el suministro progresivo de la canasta básica de alimentos y asegurar la provisión suficiente y oportuna de alimentos saludables, nutritivos y asequibles a lo largo y ancho de la ciudad, especialmente en las localidades y las zonas que presentan mayor vulnerabilidad a la inseguridad alimentaria; promover, entre los distintos agentes de la cadena alimentaria, decisiones y prácticas que propendan a la seguridad alimentaria y nutricional; h. superar la inseguridad nutricional, en especial en los hogares en condición de mayor vulnerabilidad económica y social.

**Hacia la definición de los objetivos de la política** pueden aportar las siguientes propuestas básicas:

El objetivo general de la política es garantizar el ejercicio del derecho a la alimentación y el agua, generando de manera progresiva, estable y sostenible las condiciones necesarias para la seguridad alimentaria y nutricional de la población del Distrito Capital, en coordinación con la Estrategia de Soberanía y Seguridad Alimentaria y economía rural de la Región Administrativa y de Planificación Especial –RAPE-.

Los objetivos específicos de la Política Pública de Seguridad Alimentaria y Nutricional para Bogotá, Distrito Capital, son los siguientes:

- a) garantizar la disponibilidad de alimentos nutritivos, seguros e inoocuos para la ciudad-región por medio de la articulación estratégica entre Bogotá y la región central y el

seguimiento y cabildeo con el gobierno central frente a las políticas macroeconómicas (inflación, tasa de cambio, empleo, pobreza) que afectan los ingresos y el acceso a los alimentos.

b) garantizar el acceso oportuno y permanente a la población del Distrito Capital a alimentos nutritivos, seguros e inoctrinos y brindar acceso físico a alimentos por parte de población vulnerable así como generar condiciones que contribuyan a superar las restricciones económicas y culturales y hacer seguimiento y cabildeo con el gobierno central frente a las políticas macroeconómicas (inflación, tasa de cambio, empleo, pobreza) que afectan los ingresos, los precios de los alimentos y el acceso a los alimentos.

c) promover prácticas de alimentación saludable y de actividad física en el marco de la diversidad cultural, el reconocimiento de la autonomía de la población del Distrito Capital y la protección y promoción del patrimonio cultural inmaterial; y

d) promover las condiciones ambientales y de salud que favorezcan la utilización biológica de los alimentos y un adecuado estado nutricional de la población del Distrito Capital.

e) Hacer seguimiento e incidencia con el gobierno nacional frente a riesgos de falta de disponibilidad de alimentos o de no tener acceso a ellos a consecuencia de crisis repentinas o acontecimientos cíclicos como la inseguridad alimentaria estacional, condiciones climáticas adversas en forma de sequías o inundaciones, inestabilidad política, desempleo o inflación, crisis y especulación en el comercio mundial de alimentos.

**Hacia la definición de estrategias y líneas de trabajo** las siguientes propuestas básicas pueden introducir la discusión al respecto a los ejes estratégicos de la acción pública en Seguridad Alimentaria y Nutricional:

- Revalorización de la concepción y la gestión del sistema agroalimentario;
- Apoyo alimentario directo a la población vulnerable y al mejoramiento del acceso económico a los alimentos;
- Economía agroalimentaria;
- Gestión, planeación seguimiento y evaluación;
- Manejo y gestión de la vulnerabilidad y el riesgo de carencia de alimentos y agua;
- Alimentos y salud.

Las líneas de trabajo del eje estratégico de **revalorización de la concepción y la gestión del sistema agroalimentario**:

a). reconocimiento y difusión de la relación del sistema agroalimentario con elementos históricos, económicos, políticos, ecológicos, sociales y culturales internacionales, nacionales, regionales, locales y familiares y su carácter esencial para la vida y el ejercicio de derechos.

b) acción institucional conjunta, participación ciudadana, investigación, seguimiento y evaluación, educación y comunicación, acciones de transformación y creatividad para responder a los retos.

c) conocimiento y valoración de la diversidad agrológica, de alimentos y semillas y de diversidad cultural asociada al alimento.

d) reconocimiento, protección y promoción del patrimonio cultural inmaterial vinculado a la producción y el consumo de alimentos.

Líneas de trabajo del eje estratégico **apoyo directo a la población vulnerable en el suministro de alimentos y agua** y al mejoramiento del acceso económico a los alimentos son:

a). apoyo alimentario directo a la población vulnerable,

b). apoyo alimentario directo en los establecimientos educativos,

c). coordinación institucional y cabildeo para el mejoramiento del ingreso y el empleo en la población de bajos ingresos,

d) provisión del mínimo vital de agua,

e) conexión a redes de acueducto en la zona urbana y la potabilización del agua en la zona rural.

Líneas de trabajo del eje estratégico de **economía agroalimentaria** son:

a). hacer reales los retos de la estrategia de Soberanía y seguridad alimentaria de la RAPE tales como sus programas de transformación productiva con enfoque hacia el encadenamiento y generación de valor agregado, la protección de la productividad rural, diversificación y recuperación de cultivos y semillas y la mejor distribución de los beneficios del desarrollo rural.

b) apoyo a la agregación de la oferta campesina de alimentos y la coordinación entre productores, distribuidores y consumidores.

c). vinculación de la demanda institucional de alimentos al fortalecimiento de la economía campesina y popular.

d). la apropiación de los conceptos y prácticas de la economía popular, la economía circular, la economías ambiental y su inclusión de costos ambientales y la economía ecológica y su valoración de los factores naturales de la producción y la medición de los proceso económicos en calorías conforme a las leyes de la termodinámica.

e) la presentación para aprobación del Concejo Distrital de las exenciones de impuesto de industria y comercio a prácticas cuyo desarrollo la ciudad haya decidido favorecer además de otros estímulos que estuvieran dentro de la competencia de la ciudad y la RAPE.

f) la participación de la ciudad y la RAPE en alianzas público privadas, empresas mixtas de producción, transformación y comercialización de alimentos.

g) generación de productos nuevos de alta calidad nutricional y alimentos nutracéuticos o promisorios.

h) determinación precisa y periódica de la cantidad, calidad, estacionalidad, vulnerabilidad y estabilidad de la provisión alimentaria de la ciudad y de los circuitos y agentes del abastecimiento alimentario.

e) promoción de procesos productivos para el autoconsumo de alimentos de calidad e inocuidad a nivel urbano y rural en el D.C y promoción de prácticas de agricultura urbana.

f). protección y promoción de los derechos del consumidor.

Líneas de trabajo del eje estratégico de **gestión, planeación seguimiento y evaluación** son:

a). los arreglos institucionales y la participación social para la gestión y la gobernanza.

b) el compromiso con indicadores internacionales y nacionales de nutrición.

c) el diseño de proyectos y programas con línea de base, grupo de control, indicadores de costos, gestión, resultados e impactos y la evaluación comunitaria periódica por parte de grupos focales.

Líneas de trabajo del eje estratégico **manejo y gestión de la vulnerabilidad y el riesgo de carencia de alimentos y agua** son:

a). la protección a los factores naturales de la producción como el agua, los suelos y las semillas.

b). el seguimiento, la previsión, la preparación y los planes de mitigación y de contingencia frente a sequías, cierre o baja de importaciones, colapsos financieros, sabotaje.

c). apoyo a los bancos de alimentos y establecimiento de una reserva estratégica de granos y otros alimentos y la identificación, protección y preparación para el uso de los acuíferos de la ciudad y la región.

Líneas de trabajo del **eje estratégico alimentos y salud**:

- a) prevención, detección temprana, manejo y control de alteraciones nutricionales, según el ciclo vital.
- b). la investigación, la educación y la acción frente al aprovechamiento de los alimentos, su calidad e inocuidad y la generación de entornos saludables y prácticas de alimentación y modos de vida saludables en el marco de la diversidad cultural.
- c) seguimiento y evaluación de la composición de los alimentos que ingresan a la ciudad frente a carencias nutricionales y elementos contaminantes biológicos (salmonella, escheriquia, hormonas, antibióticos, transgénicos) o químicos (metales pesados, dioxinas).
- d) apropiación y diseño de estrategias de provisión de hierro, vitamina A y otros nutrientes por la difusión de nuevas prácticas alimentarias y la fortificación de alimentos.
- e) detección, seguimiento y evaluación sistemáticas de productos y prácticas potencial o efectivamente afectadores de la salud así como la identificación y apoyo a la generación y difusión de prácticas y productos agroalimentarios con excelencia en calidad e inocuidad.
- f). promoción, protección y defensa de la lactancia materna y de la alimentación infantil saludable;
- g) promoción y protección de la alimentación saludable y la actividad física

## **Anexo 1. Preguntas de las entrevistas a gerentes del Plan Maestro y a funcionarios de la Dirección de Economía Rural y Abastecimiento Alimentario.**

### Entrevista Gerentes del Plan Maestro

1. Hábleme del Plan Maestro de Abastecimiento y Seguridad Alimentaria – Contexto
2. ¿Cuál ha sido el principal acierto logrado en el Plan Maestro?
3. ¿Cuál ha sido el principal desacierto?
4. ¿Cuál ha sido el papel de la CISAN (Comisión Interinstitucional de Seguridad Alimentaria y Nutricional)
5. ¿Y el de CLSAN (Comité Local de Seguridad Alimentaria y Nutricional)?
6. ¿Aciertos y desaciertos en CISAN y CLSAN?
7. ¿A qué dedicaría el mayor esfuerzo de la DERRA (Dirección de Economía Rural y Abastecimiento Alimentario)?
8. ¿Qué resultados buscaría?
9. Destaque un Convenio realizado y sus resultados
10. ¿Cuál es el principal punto que debe atender la política de seguridad alimentaria y nutricional (SAN)?
11. ¿Cómo debe manejarse el concepto de Soberanía alimentaria en una política SAN?
12. ¿Según su opinión cuál es el principal obstáculo para la Seguridad Alimentaria de los bogotanos, en particular los más vulnerables?
13. ¿Cuáles son los principales aspectos del Plan Maestro que se desarrollaron durante su gerencia?
14. ¿Qué acciones se hicieron en el tema de Ciudad-Región?
15. ¿Cómo fue la conformación y funcionamiento del Consejo Directivo del Plan Maestro?
16. ¿Cómo fue durante su gerencia la relación con Corabastos? Aciertos y errores.
17. ¿Cómo fue en su administración el tema de las Plataformas Lucero y Bosa y su relación con Corabastos y Plazas?
18. ¿Cómo se abordó el problema de la oferta de alimentos y las agro-redes?
19. ¿Cómo se abordó el problema de la demanda de alimentos y las nutrirede?
20. ¿Cuáles fueron los principales aciertos y vacíos en la conexión entre oferta y demanda?
21. Durante su gerencia ¿Cuáles fueron los principales aciertos? ¿Cuáles fueron los principales vacíos y desaciertos?

### Entrevistas con Gerentes del Plan Maestro

Eduardo Díaz Uribe

¿La Bogotá sin indiferencia genera un salto cualitativo en el tema de Seguridad Alimentaria y Nutricional? Sí o no y ¿por qué?

¿Por qué Bogotá sin hambre? ¿Cómo nace y se desarrolla? Sus principales aciertos y errores.

¿Qué aciertos y errores hubo en la instalación de una plataforma digital transaccional de alimentos?

Bernardo Ceballos.

Arturo Ospina

Juan José Arango

Jorge Charry

Jorge Sastoque

Entrevista a actores de la Dirección de Economía Rural de la SDDE  
Institucional

1. Hábleme del Plan Maestro de Abastecimiento y Seguridad Alimentaria.
2. ¿Cuál ha sido el principal acierto logrado en el Plan Maestro? ¿Cuál ha sido el principal desacierto?
3. ¿Cuál ha sido el papel de la Comisión Interinstitucional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (CISAN)?
4. ¿Y el del Comité Local de Seguridad Alimentaria y Nutricional (CLSAN)?
5. ¿Aciertos y desaciertos en CISAN y CLSAN?
6. ¿A qué dedicaría el mayor esfuerzo de la Dirección de Economía Rural y Abastecimiento Alimentario (DERAA)? ¿Qué resultados buscaría?
7. Destaque un Convenio realizado y sus resultados
8. ¿Cuál es el principal punto que debe atender la política de Seguridad Alimentaria y Nutricional (SAN)?
9. ¿Cómo debe manejarse el concepto de Soberanía alimentaria en una política SAN?
10. ¿Según su opinión cuál es el principal obstáculo para la Seguridad Alimentaria de los bogotanos, en particular los más vulnerables?

Preguntas adicionales a funcionarios que tienen la memoria histórica DERRA en aspectos específicos.

Funcionario 1

1. ¿Qué avances y dificultades hubo en la generación de los Centros de Gestión de Vecindad -CGV-?
2. ¿Qué negociaciones hubo en ese contexto y que negociaciones se mantienen vivas hasta hoy?

Funcionario 2

1. ¿Cuáles son las principales dificultades en el proceso de vinculación de actores al Plan Maestro?
2. ¿Cuáles son los principales aciertos y errores en el proceso de Mercados Campesinos?
3. ¿Que mantendría y que cambiaría usted en ese proceso?
4. ¿Qué aportes tienen los mercados campesinos en la relación entre oferta y demanda? Aciertos y errores en la vinculación de la producción regional con Bogotá.
5. Aciertos y errores de los convenios con las universidades.

Funcionario 3

1. ¿De qué información dispone el Plan Maestro y cómo esta archivada?
2. ¿Principales aciertos y errores del Plan Maestro en su política de comunicaciones?

Funcionario 4

1. ¿Cuáles han sido las evoluciones más destacables de las tres últimas administraciones distritales?
2. ¿Cuál ha sido y cuál puede ser la contribución de los programas de Ciencia y Tecnología en el tema de la producción agropecuaria?

Funcionario 5

1. ¿Cómo se ha manejado el tema de crédito para aspectos del Plan Maestro? Aciertos y errores.
2. ¿Cómo se ha manejado el tema de transporte para aspectos del Plan Maestro? Aciertos y errores.

Funcionario 6



1. A su manera de ver ¿cuáles son los principales aciertos y errores en manejo de la calidad e inocuidad?