



**DNP** Departamento  
Nacional  
de Planeación

# Observatorio de Políticas de Familias

**Director General**  
*Simón Gaviria Muñoz*

**Subdirector Sectorial**  
*Luis Fernando Mejía*

**Subdirector Territorial y de Inversión Pública**  
*Manuel Fernando Castro*

**Secretario General**  
*Edgar Antonio Gomez Alvarez*

**Directora Dirección de Desarrollo Social**  
*Alejandra Corchuelo Marmolejo*

**Subdirectora de Promoción Social y Calidad de Vida**  
*Paula Marcela Escobar Correa*

**Consejo Editorial**  
*Carmen Elisa Florez*  
*Rosa Katherine Rodriguez Niño*  
*Hermes Niño Leal*  
*Kattya de Oro Genes*  
*Edgar Vicente Marcillo Yépez*  
*Ximena Pardo Peña*  
*Luis Alexander Rojas*  
*Karla Bibiana Mora Martinez*

Departamento Nacional de Planeación  
Bogotá D.C, Colombia, Junio de 2016

# Tabla de contenido

---

EDITORIAL .....	4
LOS MEDIOS ECONÓMICOS PARA LA SEGURIDAD ALIMENTARIA Y NUTRICIONAL EN LOS HOGARES COLOMBIANOS .....	7
LA ALIMENTACIÓN COMO UN DETERMINANTE SOCIAL DE LA SALUD EN LAS FAMILIAS .....	20
LA SEGURIDAD ALIMENTARIA Y EL GÉNERO DEL JEFE DEL HOGAR .....	31
CARACTERIZACIÓN DE LOS BENEFICIARIOS DEL PROGRAMA DE ALIMENTACIÓN ESCOLAR EN COLOMBIA.....	39
RELACIÓN ENTRE LA SEGURIDAD ALIMENTARIA Y NUTRICIONAL Y LA SITUACIÓN DEL MERCADO LABORAL .....	45
LA AGRICULTURA FAMILIAR Y SU CONTRIBUCIÓN A LA SEGURIDAD ALIMENTARIA .....	50

# La Seguridad Alimentaria y Nutricional en las Familias Colombianas

Las iniciativas de seguridad alimentaria y nutricional (SAN) se remontan a los años setenta con la intensificación de la acción para la erradicación de la pobreza extrema y el hambre. Entre las principales declaratorias mundiales sobre alimentación y nutrición se encuentran la Conferencia Mundial de la Alimentación (1974), la Conferencia Internacional sobre Nutrición (1992), la Cumbre Mundial sobre la Alimentación (1996), la Declaración del Milenio de Naciones Unidas (2000), el Foro Mundial sobre Soberanía Alimentaria (2001), la Cumbre Mundial sobre la Alimentación, cinco años después (2002), Conferencia de Alto Nivel sobre Seguridad Alimentaria (2008), la Cumbre Mundial sobre Seguridad Alimentaria (2009) y la Segunda Conferencia Internacional sobre Nutrición (2014).

En respuesta a los diferentes tratados y acuerdos internacionales firmados y ratificados por Colombia, se establece la Política Pública Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional a través del documento CONPES 113 de 2008, cuyo objetivo es garantizar que toda la población colombiana disponga, acceda y consuma alimentos de manera permanente y oportuna, en suficiente cantidad, variedad, calidad e inocuidad. De esta forma se define a la seguridad alimentaria y nutricional como *“La disponibilidad suficiente y estable de alimentos, el acceso y el consumo oportuno y permanente de los mismos en cantidad, calidad e inocuidad por parte de todas las personas, bajo condiciones que permitan su adecuada utilización biológica, para llevar una vida saludable y activa”*.

Los desarrollos normativos a nivel nacional que soportan a la Política de SAN se reflejan en el Decreto 2055 de 2009, que crea a la Comisión Intersectorial de Seguridad Alimentaria y Nutricional (CISAN); la Ley 1355 de 2009 (Ley de Obesidad), por medio de la cual se define la obesidad y las enfermedades crónicas no transmisibles asociadas a ésta como una prioridad

de salud pública y se adoptan medidas para su control, atención y prevención y además establece las funciones de la CISAN; y el Decreto 1115 de 2014, por la cual se integran disposiciones en cuanto a la Comisión.

Cabe resaltar que el concepto de seguridad alimentaria y nutricional pone de manifiesto los ejes que la definen: Disponibilidad de alimentos; Acceso físico y económico a los alimentos; Consumo de alimentos; Aprovechamiento o utilización biológica y Calidad e inocuidad. Para dar respuesta a las recomendaciones del CONPES 113, en 2012 se construyó el Plan Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional 2012-2019, dirigido a toda la población colombiana, con énfasis en territorios y poblaciones con mayor nivel de vulnerabilidad. Así mismo, este Plan cuenta con un anexo étnico que aporta los lineamientos de política de SAN para la incorporación de la población étnicamente diferenciada en Colombia: Indígena, Afrocolombiana y Rom.

Es de resaltar el posicionamiento de la SAN dentro de la agenda pública y en el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 “Todos por un Nuevo País”. Como parte de la estrategia de Movilidad Social, el objetivo específico se centra en *Reducir el hambre y la malnutrición de toda la población colombiana, en especial la más pobre, vulnerable y de los grupos étnicos*, mejorando el estado nutricional de todas las personas y con metas trazadoras tan importantes como la reducción de la prevalencia de subalimentación en la población colombiana, el aumento del número de familias (incluidas minorías étnicas) atendidas con prácticas de autoconsumo, el aumento de la producción de los principales cultivos agrícolas prioritarios de la canasta SAN y la reducción de enfermedades transmitidas por alimentos.

Otras acciones complementarias en el PND 2014-2018 son el acceso al agua potable y saneamiento básico, generación de empleo e ingresos, agricultura familiar, alimentación escolar, determinantes sociales de la salud y estado nutricional de la población, pobreza, el rol de la mujer en la SAN, entre otras.

Teniendo en cuenta la multisectorialidad de la política de SAN, a lo largo de este Boletín se presentan seis artículos que tratan dicho tema desde una óptica sectorial para luego proponer recomendaciones para mejorar la alimentación y la nutrición de las familias colombianas. Dichos artículos se abordan a partir de los cinco ejes de la política: disponibilidad, acceso, consumo, aprovechamiento o utilización biológica y calidad e inocuidad de los alimentos (CONPES 113 de 2008).

En el primer artículo *“Los medios económicos para la seguridad alimentaria y nutricional en los hogares colombianos”*, se hace un análisis del acceso físico y económico a los alimentos, teniendo como base el acceso de los hogares a una canasta básica de alimentos (pobreza monetaria extrema), y del acceso a una alimentación diaria (seguridad alimentaria). Para la medición de la seguridad alimentaria diaria, se hace un ajuste y estimación de la Escala Latinoamericana y Caribeña de Seguridad Alimentaria –ELCSA- de la FAO, la cual mide la experiencia de los hogares frente a la inseguridad alimentaria.

Por su parte, el segundo artículo *“La alimentación como un determinante social de la salud en las familias”* contribuye al análisis sobre el consumo y utilización o aprovechamiento biológico de los alimentos. Se presenta entonces una mirada general sobre distintos ámbitos que afectan la alimentación, determinando la salud en las personas, así como el bienestar de las familias en términos de inseguridad alimentaria y nutricional. Así mismo, contiene un diagnóstico de los principales indicadores relacionados con la seguridad alimentaria y nutricional y la salud, y se presentan algunos aspectos relacionados con el acceso a servicios públicos, en especial el de agua, el cual tiene un impacto directo en la salud.

El tercer artículo *“La seguridad alimentaria y el género del jefe del hogar”* expone un análisis de la relación existente entre la (in)seguridad alimentaria y la jefatura del hogar, desde una perspectiva de género. El artículo parte de la hipótesis que los hogares con jefatura femenina presumiblemente deben tener mejores niveles de seguridad alimentaria, aduciendo que la mujer toma mejores decisiones en el suministro de alimentos dentro del hogar.

Por su parte el cuarto artículo *“Caracterización de los beneficiarios del Programa de Alimentación Escolar en Colombia”*, presenta un análisis de la importancia que tiene el Programa dentro del sistema educativo, el cual se concibe como una de las más importantes estrategias del Gobierno Nacional para incentivar la permanencia de los estudiantes en su proceso educativo además de mejorar el estado nutricional la población en edad escolar en instituciones educativas públicas.

Se incluye una mirada sobre la situación laboral del jefe de hogar en el quinto artículo *“Relación entre la seguridad alimentaria y nutricional con la situación en el mercado laboral”*, demostrando la existencia de una relación directa entre la disponibilidad de medios económicos obtenidos a través del trabajo y el acceso a los alimentos necesarios para que las familias logren la seguridad alimentaria. Además, se hace un análisis del nivel de empleo y la (in)seguridad alimentaria que se puede presentar en las familias, dada la disponibilidad de ingresos obtenidos y dependiendo de la situación laboral que tenga el jefe de hogar.

Finalmente, se hace un análisis sobre la importancia que tiene la agricultura familiar dentro de la generación de ingresos y la obtención de alimentos para el consumo de las familias pertenecientes a la zona rural, principalmente. En el sexto artículo sobre *“La Agricultura Familiar”* se presenta una descripción de esta actividad económica en nuestro país, y se incluyen recomendaciones de política que permiten mejorar su eficiencia y productividad.

# Autores

---

**Hermes Niño Leal**

Asesor

Subdirección de Promoción Social y Calidad de Vida

[hnino@dnpp.gov.co](mailto:hnino@dnpp.gov.co)

**Karla Bibiana Mora Martínez**

Asesora

Subdirección de Salud

[kmora@dnpp.gov.co](mailto:kmora@dnpp.gov.co)

# Los medios económicos para la seguridad alimentaria y nutricional en los hogares colombianos

*De acuerdo con la Política Pública Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional, “Seguridad alimentaria y nutricional es la disponibilidad suficiente y estable de alimentos, el acceso y el consumo oportuno y permanente de los mismos en cantidad, calidad e inocuidad por parte de todas las personas, bajo condiciones que permitan su adecuada utilización biológica, para llevar una vida saludable y activa.” (CONPES 113 de 2008, pp. 3). Este concepto de seguridad alimentaria y nutricional pone de manifiesto los cinco ejes que definen la política: a) Disponibilidad de alimentos; b) Acceso físico y económico a los alimentos; c) Consumo de alimentos; d) Aprovechamiento o utilización biológica y e) Calidad e inocuidad. (CONPES 113, pp. 5). Este artículo busca contribuir con el análisis del segundo eje de la política, en particular con el acceso económico a los alimentos, a través del análisis del acceso de los hogares a una canasta básica de alimentos (pobreza monetaria extrema) y del acceso a una alimentación diaria (seguridad alimentaria), como indicadores indirecto y directo, respectivamente, de la inseguridad alimentaria evaluando la situación de los hogares en 2008 y en 2012.*

**E**l artículo está organizado en seis secciones, incluyendo esta introducción. La segunda sección describe la metodología de clasificación de los hogares, en particular la construcción de las categorías de la escala de seguridad alimentaria para el caso colombiano, y la fuente de datos utilizada. La tercera sección describe los resultados de prevalencia de pobreza monetaria e inseguridad alimentaria según características de los hogares y los cambios entre 2008 y 2012. La cuarta sección evidencia los diferenciales por región en estas dos mediciones. La quinta sección relaciona la situación de pobreza monetaria e inseguridad alimentaria de los hogares con el acceso a dos programas sociales que se espera tengan impacto en el bienestar de los hogares: Familias en Acción y Colombia Mayor. Finalmente, la sección seis hace unas reflexiones y recomendaciones de política.

## Metodología y fuente de datos

La pobreza es una condición en la cual una o más personas tienen un nivel de bienestar inferior a un mínimo socialmente aceptado. Una de las formas de medir la pobreza de los hogares es a través del método indirecto, el cual busca evaluar la

capacidad adquisitiva (ingreso) de los hogares respecto a una canasta. Cuando la canasta incluye todos los bienes y servicios considerados mínimos vitales se habla de la pobreza monetaria general, mientras que cuando solo se considera los bienes alimenticios se habla de la pobreza monetaria extrema (DANE, 2015). Así, la pobreza monetaria comprende a los hogares que tienen ingresos per cápita inferiores al costo de una canasta total de bienes y servicios mínimos esenciales, mientras que la pobreza extrema comprende a los hogares que tienen ingresos per cápita inferiores al valor de una canasta mínima de alimentos. Cuando un hogar es pobre pero no es pobre extremo, se dice que está en pobreza moderada.

Dado que los hogares pobres extremos no tienen acceso económico a la canasta básica de alimentos, la pobreza extrema puede considerarse un indicador indirecto de inseguridad alimentaria, por cuanto está relacionada con algunas de las causas de la inseguridad alimentaria (la falta de dinero para acceder a los alimentos). Por tanto, la pobreza extrema es el primer indicador de inseguridad alimentaria que se utiliza en este artículo. Se parte de la línea de pobreza y de la línea de pobreza extrema definida por el DANE en

cada año para clasificar a los hogares como pobres/no pobres y según su nivel de pobreza: moderada o extrema. Se estiman los niveles de pobreza de los hogares con base en la ECV-2008 y ECV-2012.

Alternativamente, el acceso a los alimentos puede medirse en forma directa por medio de la experiencia (percepción) de los hogares cuando enfrentan diversos niveles de inseguridad alimentaria. Esto es lo que hace la Escala Latinoamericana y Caribeña de Seguridad Alimentaria, ELCSA (FAO, 2012). De esta forma, el segundo indicador de (in)seguridad alimentaria que se utiliza en este artículo es la clasificación de los hogares según la ELCSA. La ELCSA, así como todas las escalas de medición de experiencia de inseguridad alimentaria en el hogar, tiene como objetivo medir el grado de acceso de los hogares a los alimentos. La ELCSA utiliza un cuestionario que tiene 15 preguntas, con opción de respuestas dicotómicas (“Sí” o “No”), de las cuales 8 preguntas están dirigidas a los adultos de la casa o el hogar en general, y 7 exclusivas para los niños y adolescentes menores de 18 años. Por lo tanto, en hogares donde hay menores de 18 años, los entrevistados responden las 15 preguntas de la escala, y en aquellos hogares donde hay solamente adultos, solo se aplican las primeras 8 preguntas.

Las Encuestas de Calidad de Vida de 2008 y de 2012 aplicaron el módulo de seguridad alimentaria definido por la ELCSA. Aunque el módulo de las ECV-2008 y ECV-2012 tienen algunas diferencias con el cuestionario de la ELCSA, permiten clasificar a los hogares según el nivel percibido de (in)seguridad alimentaria. En el módulo de la ECV se tienen en total 16 preguntas similares a las de la ELCSA: 9 preguntas para los hogares de solo adultos y 7 preguntas para los hogares con menores de 18 años. En el Cuadro A-1 del Anexo se presenta el porcentaje de hogares que contesta “Sí” a cada una de las 16 preguntas del módulo de Seguridad Alimentaria de la ECV-2008 y ECV-2012. Cada hogar se clasifica en el nivel de (in)seguridad alimentaria de acuerdo al número de preguntas respondidas con “Sí”. El Cuadro 1 muestra los puntos de corte utilizados para la

clasificación, los cuales se basan en los utilizados por FAO (2012).

**Cuadro 1: Puntos de corte para la clasificación de los hogares según nivel de (in)seguridad alimentaria en la ECV**

Composición del Hogar	Nivel de (In)Seguridad Alimentaria			
	Seguridad	Inseguridad Leve	Inseguridad Moderada	Inseguridad Severa
Hogares integrados solamente por personas adultas (18 años o más)	0	1 a 3	4 a 6	7 a 9
Hogares integrados por personas adultas y menores de 18 años	0	1 a 5	6 a 10	11 a 16

Fuente: Adaptado de FAO (2012).

## El acceso económico a los alimentos

El objetivo de esta sección es evidenciar cuáles son los grupos de hogares más vulnerables a la (in)seguridad alimentaria, medida tanto indirectamente (pobreza extrema) como directamente (escala ELCSA), así como la tendencia observada entre 2008 y 2012.

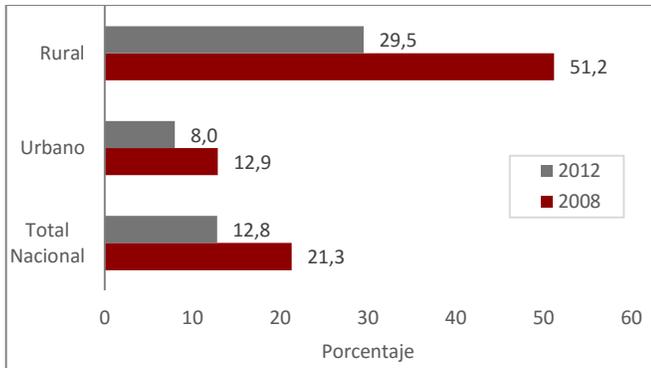
### Acceso a una canasta básica de alimentos

Durante los últimos años, los niveles de pobreza monetaria han venido disminuyendo sistemáticamente en el país. Como lo afirma el DANE, “Tanto la pobreza como la pobreza extrema mantienen una tendencia decreciente, y en el año 2014 registraron los valores más bajos de los últimos 13 años” (DANE, Comunicado de Prensa, marzo de 2015). “Para 2014, el porcentaje de personas en situación de pobreza monetaria fue 28,5%. El porcentaje de personas en situación de pobreza monetaria extrema fue 8,1%.” (DANE, Boletín Técnico, marzo de 2015). Este descenso en los niveles de pobreza monetaria implica un descenso en los niveles de inseguridad alimentaria por cuanto la pobreza extrema es un indicador indirecto de la inseguridad alimentaria.

El Gráfico 1 evidencia el descenso en los niveles de pobreza extrema a nivel de los hogares: mientras en 2008 el 21% de los hogares eran pobres extremos, en 2012 solo el 12,8% está en esta condición. Es decir, la prevalencia de la

pobreza extrema en los hogares se redujo en 40% entre 2008 y 2012. Este descenso fue igualmente marcado en zonas urbanas y rurales, aunque mayor en las zonas rurales. Mientras en las zonas urbanas el porcentaje de hogares en pobreza extrema se redujo en 38%, en las zonas rurales lo hizo en un 42%.

**Gráfico 1. Porcentaje de hogares en pobreza extrema por zona. 2008 y 2012**



Fuente: Cálculos propios con base en ECV-2012

La prevalencia de la pobreza monetaria, y particularmente de la pobreza extrema, según características sociodemográficas de los hogares (Cuadro 2, Gráfico 2) indica que la pobreza extrema es mayor en hogares rurales, hogares con niños, hogares monoparentales y hogares con jefatura femenina, mientras que es menor en los hogares urbanos, de solo adultos y los unipersonales.

Aunque la pobreza y la pobreza extrema han disminuido entre 2008 y 2012 en todos los hogares, independientemente de sus características, puede decirse que la pobreza extrema disminuyó menos en los hogares monoparentales y en los hogares con jefatura femenina que en el resto de hogares.

Dado que gran parte de los hogares monoparentales tienen como jefe a una mujer (Flórez y Cote, 2016), estos dos grupos pueden estar reflejando la misma vulnerabilidad: tienen mayor probabilidad de pobreza (Arriagada, 1997).

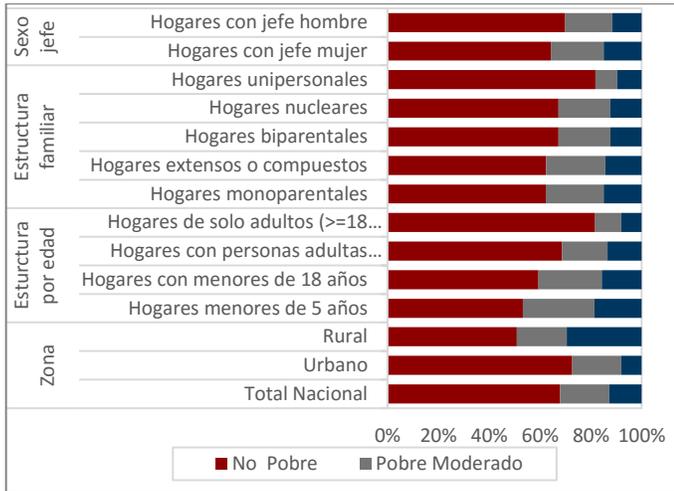
**Cuadro 2. Distribución de Hogares según condición de pobreza monetaria por características seleccionadas. 2008 y 2012**

Característica	No Pobre (%)	Pobre (%)	Nivel de pobreza monetaria (%)		No Pobre (%)	Pobre (%)	Nivel de pobreza monetaria (%)	
			Moderada	Extrema			Moderada	Extrema
	2008				2012			
<b>Total Nacional</b>	59,7	40,3	19,0	21,3	67,9	32,1	19,3	12,8
<b>Zona</b>								
Urbano	67,0	33,0	20,2	12,9	72,7	27,3	19,3	8,0
Rural	34,1	65,9	14,8	51,2	50,9	49,1	19,6	29,5
<b>Estructura por edad del hogar</b>								
Hogares de solo adultos (>=18 años)	76,6	23,4	9,5	14,0	81,7	18,3	10,2	8,1
Hogares con menores de 18 años	50,6	49,4	24,1	25,3	59,4	40,6	24,9	15,7
Hogares con menores de 5 años	42,5	57,5	26,7	30,7	53,3	46,7	28,1	18,6
Hogares con personas adultas mayores*	60,6	39,4	17,1	22,3	68,8	31,2	17,8	13,5
<b>Estructura familiar del hogar</b>								
Hogares monoparentales	57,1	42,9	20,4	22,5	62,3	37,7	22,8	14,9
Hogares biparentales	57,6	42,4	20,9	21,5	67,3	32,7	20,4	12,3
Hogares unipersonales	74,7	25,3	8,0	17,4	81,8	18,2	8,5	9,7
Hogares nucleares	60,2	39,8	19,1	20,7	67,3	32,7	20,2	12,5
Hogares extensos o compuestos	51,3	48,7	24,6	24,2	62,4	37,6	23,3	14,3
<b>Jefatura de hogar</b>								
Hogares con jefe hombre	60,2	39,8	18,7	21,1	69,9	30,1	18,5	11,6
Hogares con jefe mujer	58,5	41,5	19,5	21,9	64,2	35,8	20,8	15,0

\* De 60 años o más.

Fuente: Cálculos propios con base en ECV-2008 y ECV-2012

**Gráfico 2. Distribución de hogares por condición de pobreza monetaria según características. 2012**



Fuente: Cálculos propios con base en ECV-2012

A pesar de los descensos marcados en los niveles de pobreza extrema, aún en 2012 se observan diferencias importantes entre los hogares. El Gráfico 2 evidencia que la prevalencia de pobreza extrema es mayor en los hogares en la zona rural, donde casi el 30% son pobres extremos. Por el contrario, solo un 8% de los hogares urbanos son pobres extremos.

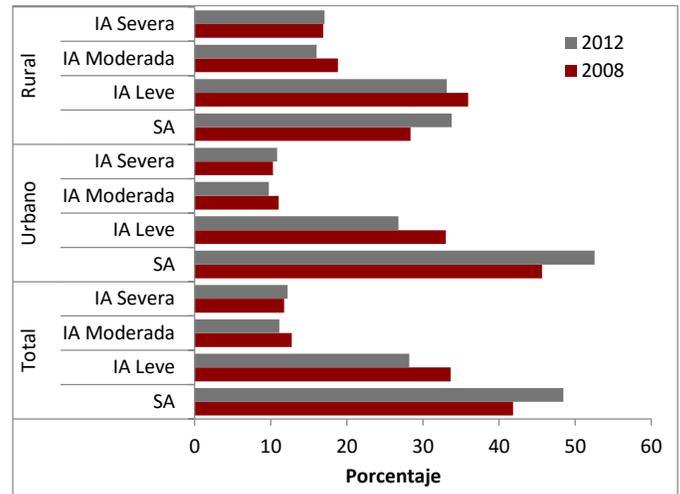
Los hogares con niños menores, tanto de 5 años como de 18 años, también muestran niveles de pobreza extrema por encima del promedio nacional. Así, la pobreza extrema como indicador indirecto de la inseguridad alimentaria estaría indicando que ésta ha disminuido en el país de manera significativa pero que aún se observan diferenciales importantes entre los hogares según su lugar de residencia, su estructura por edad y el sexo del jefe.

**Acceso a la alimentación diaria: seguridad alimentaria en el hogar**

La medición de la inseguridad alimentaria de forma directa, a través de la ELCSA, también indica un descenso en la inseguridad alimentaria (IA) entre 2008 y 2012, tanto en zona urbana como rural (Gráfico 3). Mientras en 2008, el 58,2% de los

hogares del país se percibían en IA, en 2012 lo hacen el 51,5%. Este descenso es mayor en la zona urbana que en la rural, llevando a ampliar el diferencial de IA por zona en el periodo.

**Gráfico 3. Porcentaje de hogares según nivel de (In)Seguridad alimentaria por zona. 2008 y 2012**



Fuente: Cálculos propios con base en ECV-2012

A pesar de que la prevalencia de IA disminuye entre 2008 y 2012, lo hace principalmente debido a descensos en la IA leve y en la IA moderada, mientras que la IA severa aumenta levemente, tanto en la zona urbana como en la zona rural (Gráfico 3 y Cuadro 3). Así, el aumento en la SA agregada esconde un aumento en la prevalencia de la IA severa, que prácticamente se da en todos los hogares, independientemente de sus características (Cuadro 3).

La prevalencia de la IA según características de los hogares (Gráfico 4, Cuadro 3) indica que la inseguridad severa es mayor en los hogares rurales y monoparentales, seguido de los hogares extensos-compuestos y los hogares con jefatura femenina. Por el contrario, la SA es mayor en los hogares unipersonales, de solo adultos, y urbanos. Sin embargo, es precisamente en estos hogares en los cuales aumenta más la IA severa entre 2008 y 2012 (Cuadro 3).

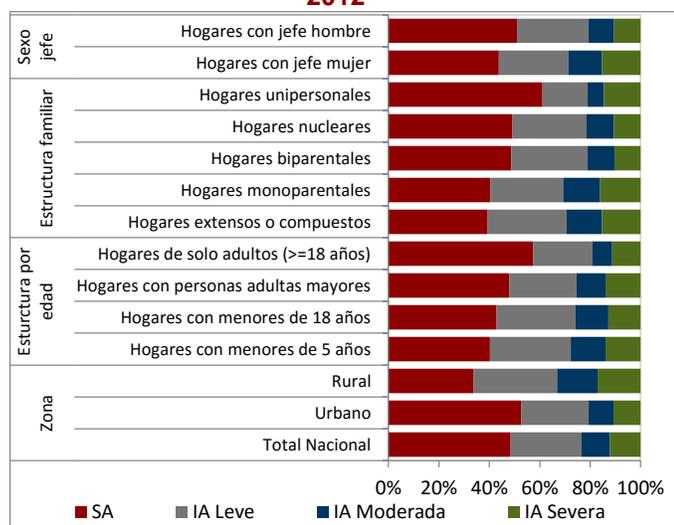
**Cuadro 3. Porcentaje de Hogares según nivel de (in)seguridad alimentaria y características seleccionadas. 2008 y 2012**

Característica	Seguridad alimentaria (%)	Inseguridad alimentaria (%)	Nivel de inseguridad alimentaria (%)			Seguridad alimentaria (%)	Inseguridad alimentaria (%)	Nivel de inseguridad alimentaria (%)		
			Leve	Moderada	Severa			Leve	Moderada	Severa
			2008					2012		
<b>Total Nacional</b>	41,8	58,2	33,7	12,8	11,7	48,5	51,5	28,2	11,1	12,2
<b>Zona</b>										
Urbano	45,6	54,4	33,0	11,0	10,3	52,6	47,4	26,8	9,8	10,8
Rural	28,4	71,6	35,9	18,8	16,9	33,8	66,2	33,1	16,0	17,1
<b>Estructura por edad del hogar</b>										
Hogares de solo adultos (>=18 años)	53,6	46,4	28,3	8,8	9,3	57,4	42,6	23,3	8,1	11,2
Hogares con menores de 18 años	35,5	64,5	36,6	14,9	13,0	42,9	57,1	31,2	13,0	12,8
Hogares con menores de 5 años	34,4	65,6	37,0	15,7	12,9	40,2	59,8	32,1	13,8	13,9
Hogares con personas adultas mayores*	42,6	57,4	31,9	12,9	12,6	47,9	52,1	26,7	11,4	14,0
<b>Estructura familiar del hogar</b>										
Hogares monoparentales	36,7	63,3	34,5	14,4	14,3	40,3	59,7	28,9	14,7	16,1
Hogares biparentales	40,3	59,7	35,8	13,2	10,7	48,7	51,3	30,1	10,8	10,4
Hogares unipersonales	57,9	42,1	22,9	7,2	12,1	61,1	38,9	17,8	6,5	14,6
Hogares nucleares	41,6	58,4	35,6	12,4	10,4	49,1	50,9	29,2	11,0	10,6
Hogares extensos o compuestos	34,1	65,9	35,3	16,1	14,5	39,4	60,6	31,3	14,0	15,3
<b>Jefatura de hogar</b>										
Hogares con jefe hombre	42,5	57,5	34,3	12,4	10,9	50,9	49,1	28,5	10,0	10,6
Hogares con jefe mujer	40,4	59,6	32,2	13,6	13,8	43,7	56,3	27,6	13,4	15,3

\* De 60 años o más.

Fuente: Cálculos propios con base en ECV-2008 y ECV-2012

**Gráfico 4. Distribución de hogares por nivel de (In)Seguridad Alimentaria según características. 2012**



Fuente: Cálculos propios con base en ECV-2012

### **Pobreza y seguridad alimentaria en el hogar**

Los resultados anteriores indican que los hogares con mayor vulnerabilidad a la pobreza monetaria extrema y a experimentar inseguridad alimentaria severa son los hogares rurales, monoparentales y con jefatura femenina. Con el fin de identificar si los hogares pobres extremos son los mismos hogares con IA, el Cuadro 4 cruza estas dos condiciones. Claramente, un alto porcentaje de los hogares en pobreza extrema experimentan IA: por lo menos el 73% en la zona urbana y el 82% en la rural.

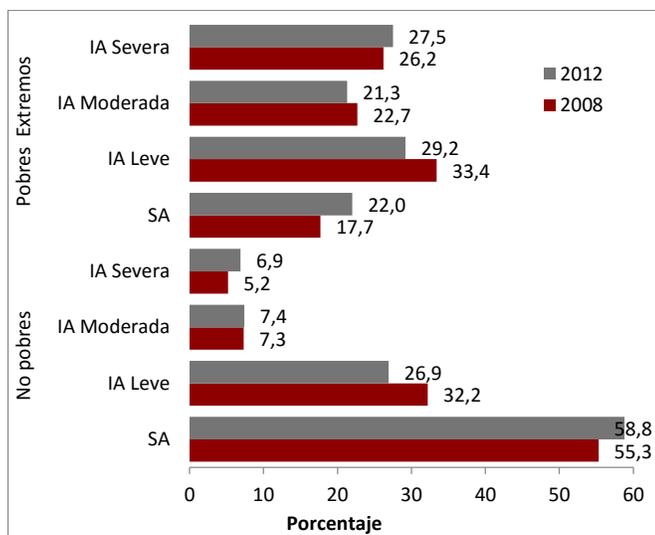
Los hogares en pobreza extrema, que pueden considerarse con IA por el método indirecto, se distribuyen muy similarmente en los tres niveles de IA directa: leve, moderada y extrema (Gráfico 5). No puede decirse que se concentran en uno u otro nivel.

**Cuadro 4. Porcentaje de Hogares según nivel de (in)seguridad alimentaria por nivel de pobreza monetaria. 2008 y 2012**

Pobreza monetaria	Seguridad alimentaria (%)	Inseguridad alimentaria (%)	Nivel de inseguridad alimentaria			Seguridad alimentaria (%)	Inseguridad alimentaria (%)	Nivel de inseguridad alimentaria		
			Leve	Moderada	Severa			Leve	Moderada	Severa
	2008					2012				
<b>Total Nacional</b>										
No pobres	55,3	44,7	32,2	7,3	5,2	58,8	41,2	26,9	7,4	6,9
Pobres	21,9	78,1	35,7	20,9	21,5	26,6	73,4	30,9	19,1	23,4
Nivel de pobreza monetaria:										
Moderada	26,6	73,4	38,4	18,8	16,2	29,7	70,3	31,8	17,7	20,8
Extrema	17,7	<b>82,3</b>	33,4	22,7	26,2	22,0	<b>78,0</b>	29,2	21,3	27,5
<b>Urbano</b>										
No pobres	56,9	43,1	31,7	6,6	4,8	61,2	38,8	25,7	6,8	6,3
Pobres	22,9	77,1	35,8	20	21,3	29,6	70,4	29,7	17,8	22,9
Nivel de pobreza monetaria:										
Moderada	26,9	73,1	38,4	18,9	15,8	30,9	69,1	31,1	17,2	20,8
Extrema	16,7	<b>83,3</b>	31,4	21,8	30,1	26,4	<b>73,6</b>	26,6	19,2	27,8
<b>Rural</b>										
No pobres	44,5	55,5	36,1	12,0	7,4	46,4	53,6	33,3	10,4	9,9
Pobres	20,0	80,0	35,9	22,3	21,8	20,7	79,3	33,0	21,8	24,5
Nivel de pobreza monetaria:										
Moderada	25,1	74,9	38,6	18,1	18,2	25,3	74,7	34,6	19,7	20,4
Extrema	18,6	<b>81,4</b>	35,0	23,6	22,8	17,7	<b>82,3</b>	32,0	23,2	27,1

Fuente: Cálculos propios con base en ECV-2008 y ECV-2012

**Gráfico 5. Porcentaje de hogares No Pobres y Pobres Extremos según nivel de (In)Seguridad Alimentaria. 2008 y 2012**



Fuente: Cálculos propios con base en ECV-2008 y ECV-2012

Por el contrario, el porcentaje de hogares no pobres monetarios que están en SA es solo un poco más de la mitad: 55% en 2008 y 59% en 2012. Alrededor de un 7% de los no pobres monetarios se consideran en IA severa, y otro 7% en IA moderada. De igual forma, hay un 22 % de hogares en pobreza extrema monetaria que se consideran con SA (Gráfico 5).

Estos resultados sugieren que parte de la prevalencia de la IA de los hogares se debe a la falta de ingresos para adquirir alimentos (pobreza monetaria extrema), pero otra parte se debe a otras causas, como por ejemplo a una discriminación de género, lo que conlleva a menores oportunidades de acceso a la educación, o a empleos remunerados, y en general a una buena calidad de vida (FAO, 2012). Con el fin de analizar las causas subyacentes de la IA se requieren análisis multivariados, en los cuales se controle por pobreza, los cuales sobrepasan el objetivo de este artículo.

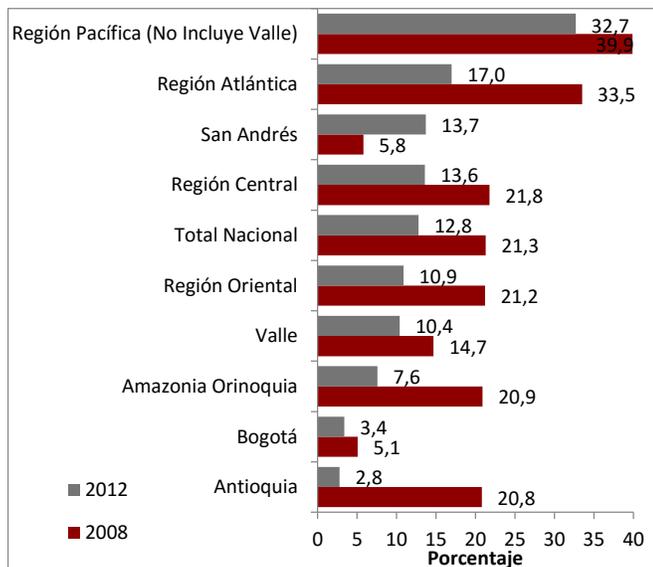
## Los diferenciales regionales en (In)seguridad alimentaria

Con el fin de analizar la situación de IA a lo largo del país, se estima la prevalencia de pobreza extrema y de IA por niveles en las nueve regiones de la ECV.

### Diferenciales en el acceso a una canasta básica de alimentos

La prevalencia de la pobreza extrema muestra grandes diferencias por región. Aunque en todas las regiones disminuye la pobreza extrema entre 2008 y 2012, puede decirse que los diferenciales se amplían en el periodo (Cuadro 5, Gráfico 6).

**Gráfico 6. Porcentaje de hogares en pobreza extrema por región. 2008 y 2012**



Fuente: Cálculos propios con base en ECV-2008 y ECV-2012

En 2012, el nivel de pobreza extrema de la región más pobre (Pacífica) era 11,7 veces el nivel de pobreza extrema de la región menos pobre (Antioquia). En 2008, esta relación era de 5 a 1 (Pacífica vs. Bogotá). Así, a pesar de que los niveles de pobreza extrema disminuyen en todas las regiones, con excepción de San Andrés, disminuye más en las regiones con menor pobreza

extrema y menos en los más pobres extremos, llevando a que los diferenciales entre regiones se amplíen.

**Cuadro 5. Porcentaje de Hogares según condición de pobreza monetaria por región. 2008 y 2012**

Región	No Pobre (%)	Pobre (%)	Nivel de pobreza monetaria (%)		No Pobre (%)	Pobre (%)	Nivel de pobreza monetaria (%)	
			Moderada	Extrema			Moderada	Extrema
			2008				2012	
Total Nacional	59,7	40,3	19,0	21,3	67,9	32,1	19,3	12,8
Región Atlántica	42,6	57,4	23,9	33,5	58,2	41,8	24,8	17,0
Región Oriental	59,3	40,7	19,5	21,2	67,9	32,1	21,2	10,9
Región Central	58,6	41,4	19,7	21,8	66,1	33,9	20,3	13,6
Región Pacífica (No Incluye Valle)	38,8	61,2	21,3	39,9	43,1	56,9	24,3	32,7
Bogotá	83,1	16,9	11,8	5,1	86,3	13,7	10,3	3,4
San Andrés	77,6	22,4	16,6	5,8	67,9	32,1	18,4	13,7
Amazonia Orinoquia	55,2	44,8	23,8	20,9	75,4	24,6	17,0	7,6
Antioquia	59,5	40,5	19,7	20,8	88,0	12,0	9,1	2,8
Valle	67,9	32,1	17,4	14,7	64,7	35,3	25,0	10,4

Fuente: Cálculos propios con base en ECV-2008 y ECV-2012

El nivel de pobreza extrema disminuye significativamente en Antioquia llevando a que en 2012 esta sea la región con menor pobreza extrema del país. En 2008, Antioquia mostraba unos niveles de pobreza extrema similares a los de la región Amazonia Orinoquia.

### Diferenciales en el acceso a la alimentación diaria

Los cambios en el mapa de IA del país dan un panorama similar al de la pobreza extrema. De una parte, la IA total disminuye en todas las regiones entre 2008 y 2012, con excepción de Bogotá en donde prácticamente permanece igual (Cuadro 6). Por otra parte, los diferenciales regionales en IA total se amplían en el periodo. Antioquia disminuye significativamente los niveles de IA total, llevando a que en 2012 sea la región con la menor IA, mientras que en 2008 tenía niveles superiores a los observados en la región Amazonia Orinoquia. Por el contrario, la región Pacífica se mantiene como la región de mayor IA total, con una IA en 2012 casi el doble a la de Antioquia.

Al igual que para el total del país, en gran parte de las regiones los descensos en IA total se dan principalmente por descensos en IA leve frente a unos aumentos en IA severa (Gráfico 7). La región Oriental es en donde aumenta más la IA severa, al pasar de 4,8% a 10,4%; es decir, en esta región la prevalencia de la IA severa más que se duplica entre 2008 y 2012.

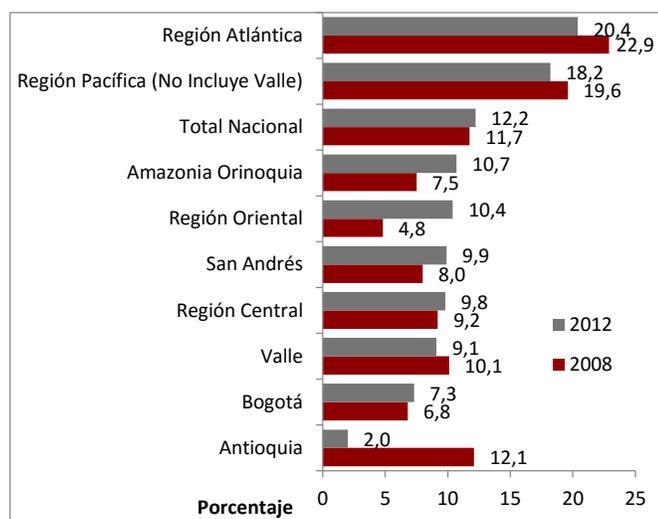
En las regiones Atlántica, Pacífica y Valle disminuye levemente la IA severa, mientras que en la región Antioquia disminuye significativamente al pasar de 12% a 2% entre 2008 y 2012. Así, en el caso de Antioquia los grandes descensos en la IA total están por los dramáticos descensos en IA severa, como también por descensos en la IA moderada.

**Cuadro 6. Porcentaje de Hogares según nivel de (in)seguridad alimentaria por región. 2008 y 2012**

Región	Seguridad alimentaria (%)	Inseguridad alimentaria (%)	Nivel de inseguridad alimentaria (%)			Seguridad alimentaria (%)	Inseguridad alimentaria (%)	Nivel de inseguridad alimentaria (%)		
			Leve	Moderada	Severa			Leve	Moderada	Severa
			2008					2012		
Total Nacional	41,8	58,2	33,7	12,8	11,7	48,5	51,5	28,2	11,1	12,2
Región Atlántica	28,3	71,7	30,6	18,2	22,9	33,7	66,3	31,6	14,4	20,4
Región Oriental	48,3	51,7	36,6	10,3	4,8	53,7	46,3	27,0	9,0	10,4
Región Central	40,2	59,8	35,5	15,1	9,2	48,1	51,9	31,4	10,6	9,8
Región Pacífica (No Incluye Valle)	25,7	74,3	34,5	20,2	19,6	30,5	69,5	32,9	18,4	18,2
Bogotá	54,5	45,5	31,9	6,8	6,8	54,0	46,0	30,0	8,7	7,3
San Andrés	48,6	51,4	31,3	12,0	8,0	59,1	40,9	21,1	9,9	9,9
Amazonia Orinoquia	55,0	45,0	29,0	8,5	7,5	55,5	44,5	23,4	10,3	10,7
Antioquia	43,8	56,2	32,5	11,6	12,1	64,3	35,7	27,1	6,6	2,0
Valle	41,8	58,2	36,6	11,5	10,1	54,4	45,6	26,2	10,3	9,1

Fuente: Cálculos propios con base en ECV-2008 y ECV-2012

**Gráfico 7. Porcentaje de hogares en Inseguridad alimentaria severa por región. 2008 y 2012**



Fuente: Cálculos propios con base en ECV-2008 y ECV-2012

## Los programas sociales y la (In)seguridad alimentaria

Esta sección trata de relacionar la situación de (in)seguridad alimentaria de los hogares con la condición de recibir ayuda económica de programas sociales. Dadas las características, se escoge el programa Familias en Acción, dirigido a hogares con niños menores, y el programa Colombia Mayor dirigido a hogares con adultos mayores.

Más Familias en Acción es un programa del Departamento de la Prosperidad Social que se ofrece a todas aquellas familias con niños, niñas y adolescentes menores de 18 años que requieren un apoyo económico para tener una alimentación saludable, controles de crecimiento y desarrollo a tiempo y permanencia en el sistema escolar (<http://www.prosperidadsocial.gov.co/>).

El incentivo de salud se entrega uno por cada familia con uno o más niños menores de 7 años de edad, mientras que el incentivo de educación es individual, y se entrega a familias con niños, niñas o adolescentes entre 5 y 18 años de edad que estén en el sistema escolar. Cada uno de estos dos incentivos se entrega cada dos meses mientras la familia cumpla con las corresponsabilidades y los criterios de permanencia.

El Programa de Solidaridad con el Adulto Mayor “Colombia Mayor”, ofrecido a través del Ministerio de Trabajo, busca aumentar la protección a las personas de los adultos mayores que se encuentran desamparados, que no cuentan con una pensión o viven en la indigencia o en la extrema pobreza; por medio de la entrega de un subsidio económico. Para ser beneficiario de este programa se requiere pertenecer a hogares en niveles 1 o 2 del Sisbén, tener mínimo tres años de edad menos a la edad que se requiere para pensionarse por vejez (54 años para mujeres y 59 años para hombres) y no tener ingresos suficientes para subsistir.

([http://colombiamayor.co/programa\\_colombia\\_mayor.html](http://colombiamayor.co/programa_colombia_mayor.html))

### **El acceso a una canasta básica de alimentos y los programas sociales**

Como era de esperarse, los hogares beneficiarios del programa Familias en Acción son en su mayoría hogares en pobreza monetaria (Cuadro 7). Sin embargo, llama la atención que entre 2008 y 2012 disminuye el porcentaje de hogares pobres entre los beneficiarios: mientras en 2008 alrededor del 80% de los hogares beneficiarios eran pobres, en el 2012 lo son solo el 67%. Este descenso es especialmente marcado en los hogares en pobreza extrema. Mientras en 2008 cerca del 50% de los hogares beneficiarios eran pobres extremos, en 2012 tan solo un 31% lo son. Esta tendencia es común en áreas urbanas y rurales, y podría deberse a aumentos en cobertura del programa y a que los niveles de pobreza general y extrema han bajado en el país por lo que hogares que en 2008 eran pobres ya no lo son en 2012 pero continúan siendo beneficiarios del programa.

Por otra parte, el Cuadro 7 también evidencia que la cobertura del programa es aun baja entre los hogares en pobreza, especialmente en pobreza extrema: en 2012, un 37% de los hogares en pobreza extrema con niños menores de 18 años eran beneficiarios del programa.

**Cuadro 7. Porcentaje de Hogares con menores de 18 años según nivel de pobreza monetaria y condición de beneficiario del Programa Familias en Acción. 2008 y 2012**

Zona / Beneficiario de Familias en Acción	No Pobre (%)	Pobre (%)	Nivel de pobreza monetaria (%)		No Pobre (%)	Pobre (%)	Nivel de pobreza monetaria (%)	
			Moderada	Extrema			Moderada	Extrema
	2008				2012			
<b>Distribución de los Hogares Beneficiarios (% columna)</b>								
Total	20,1	79,9	30,2	49,7	33,0	67,0	35,4	31,6
Urbano	21,9	78,1	40,9	37,2	34,6	65,4	43,3	22,1
Rural	17,9	82,1	17,4	64,7	30,6	69,4	24,6	44,8
<b>Porcentaje de Hogares Beneficiarios (% fila)</b>								
Total	4,5	26,0	20,9	30,5	7,2	31,0	27,1	37,0
Urbano	3,1	21,8	18,7	26,6	5,2	26,5	24,7	30,7
Rural	14,5	33,4	31,4	34,0	17,4	40,0	35,5	43,0

Fuente: Cálculos propios con base en ECV-2008 y ECV-2012

Los hogares con adultos mayores y que son beneficiarios del programa Colombia Mayor son, como era de esperarse, hogares pobres y una alta proporción son hogares en pobreza extrema (Cuadro 8). Sin embargo, al igual que en el caso del programa Familias en Acción, el porcentaje de hogares beneficiarios pobres disminuye entre 2008 y 2012. En 2008, el 70% de los hogares beneficiarios eran pobres, mientras que en 2012

este porcentaje baja a 60%. Probablemente, hogares con adultos mayores que salieron de la pobreza aún son beneficiarios del programa Colombia Mayor. Por otra parte, aunque la cobertura del programa entre los hogares en pobreza extrema aumenta entre 2008 y 2012, aún en 2012 solo un 10% de los hogares con adultos mayores en pobreza extrema son beneficiarios del programa.

**Cuadro 8. Porcentaje de Hogares con adultos mayores\* según nivel de pobreza monetaria y condición de beneficiario del Programa Colombia Mayor. 2008 y 2012**

Zona / Beneficiario de Colombia Mayor	No Pobre (%)	Pobre (%)	Nivel de pobreza monetaria (%)		No Pobre (%)	Pobre (%)	Nivel de pobreza monetaria (%)	
			Moderada	Extrema			Moderada	Extrema
	2008				2012			
<b>Distribución de los Hogares Beneficiarios (% columna)</b>								
Total	29,9	70,1	22,9	47,2	39,8	60,2	30,4	29,8
Urbano	35,4	64,6	30,9	33,7	42,5	57,5	34,1	23,4
Rural	21,3	78,7	10,3	68,4	36,0	64,0	25,2	38,8
<b>Porcentaje de Hogares Beneficiarios (% fila)</b>								
Total	1,6	5,5	3,9	6,9	2,5	8,1	6,8	10,0
Urbano	1,3	4,9	3,9	6,4	1,9	6,8	5,7	9,4
Rural	3,5	6,6	4,1	7,4	5,7	10,6	10,5	10,6

\* De 60 años o más.

Fuente: Cálculos propios con base en ECV-2008 y ECV-2012

### **El acceso a la alimentación diaria y los programas sociales**

Al igual que en el caso de los hogares en pobreza extrema, la evidencia indica que la mayor parte de los hogares beneficiarios del programa Familias en Acción son hogares en inseguridad alimentaria (Cuadro 9). Sin embargo, el mayor porcentaje se encuentra en IA leve. Por otra parte, el porcentaje en IA entre los beneficiarios ha venido disminuyendo: en 2008, el 82% de los hogares beneficiarios estaban en IA, mientras que en 2012

solo el 76% lo están. Los mayores descensos se observan en hogares en IA severa. Es decir, en 2012 un menor porcentaje de hogares beneficiarios se encuentran en IA severa. Esta tendencia, común a la zona urbana y rural, se observa a pesar de que la prevalencia de la IA severa aumentó en el periodo como se evidenció en las secciones previas. Sin embargo, la cobertura del programa ha aumentado, especialmente entre los hogares en IA leve, mientras que disminuye poco en aquellos hogares en IA severa.

**Cuadro 9. Porcentaje de Hogares con menores de 18 años según nivel seguridad alimentaria y condición de beneficiario del Programa Familias en Acción. 2008 y 2012**

Zona / Beneficiario de Familias en Acción	Seguridad alimentaria (%)	Inseguridad alimentaria (%)	Nivel de inseguridad alimentaria (%)			Seguridad alimentaria (%)	Inseguridad alimentaria (%)	Nivel de inseguridad alimentaria (%)		
			Leve	Moderada	Severa			Leve	Moderada	Severa
			2008					2012		
<b>Distribución de Hogares Beneficiarios(% columna)</b>										
Total	17,5	82,5	35,8	22,2	24,5	24,0	76,0	34,1	20,3	21,6
Urbano	18,4	81,6	34,7	21,5	25,4	24,2	75,8	33,8	19,5	22,5
Rural	16,4	83,6	37,1	23,0	23,5	23,6	76,4	34,5	21,5	20,4
<b>Porcentaje de Hogares Beneficiarios (% fila)</b>										
Total	5,6	18,6	13,9	22,8	27,7	7,4	21,9	17,9	27,0	26,4
Urbano	3,7	13,9	9,7	17,8	23,3	5,1	17,6	13,8	21,9	23,0
Rural	16,0	31,4	27,8	33,2	37,0	20,1	21,9	29,6	38,1	34,2

Fuente: Cálculos propios con base en ECV-2008 y ECV-2012

Los hogares con adultos mayores beneficiarios del programa Colombia Mayor son en su mayoría hogares con IA, aunque este porcentaje disminuye entre 2008 y 2012 de 80% a 73% (Cuadro 10). Sin embargo, contrario al programa Familias en Acción, entre 2008 y 2012 aumenta el porcentaje de hogares en IA severa entre los hogares

beneficiarios, tanto en zonas urbanas como rurales. Por otra parte, el programa aumenta cobertura en todos los hogares, pero especialmente en los hogares con IA severa. Esto implica que los aumentos en cobertura han beneficiado a todos los hogares, pero en mayor medida a los hogares con IA severa.

**Cuadro 10. Porcentaje de Hogares con adultos mayores\* según nivel seguridad alimentaria y condición de beneficiario del Programa Colombia Mayor. 2008 y 2012**

Zona / Beneficiario de Colombia Mayor	Seguridad alimentaria (%)	Inseguridad alimentaria (%)	Nivel de inseguridad alimentaria (%)			Seguridad alimentaria (%)	Inseguridad alimentaria (%)	Nivel de inseguridad alimentaria (%)		
			Leve	Moderada	Severa			Leve	Moderada	Severa
			2008					2012		
<b>Total Nacional</b>										
Total	19,5	80,5	35,8	23,3	21,4	27,3	72,7	28,7	18,4	25,6
Urbano	20,7	79,3	36,1	23,3	19,9	29,8	70,2	28,0	15,9	26,3
Rural	17,5	82,5	35,6	23,3	23,6	23,8	76,2	29,8	22,0	24,4
<b>Urbano</b>										
Total	1,5	4,4	3,4	5,8	5,7	2,4	6,1	4,3	7,1	9,1
Urbano	1,1	3,6	2,7	5,3	4,8	1,8	4,8	3,3	5,2	7,9
Rural	3,4	6,4	5,5	6,8	7,8	5,6	9,3	7,2	11,1	11,8

\* De 60 años o más.

Fuente: Cálculos propios con base en ECV-2008 y ECV-2012

## Conclusiones y recomendaciones

Este artículo analiza la (in)seguridad alimentaria a través de una medición indirecta (nivel de pobreza extrema) y una medición directa percibida por los hogares (ELCSA). Los resultados indican que ambas mediciones de IA han venido disminuyendo en el país. Sin embargo, el descenso en la IA agregada esconde un aumento en la prevalencia de la IA severa, que prácticamente se da en todos los hogares, independientemente de sus características. Por tanto, es importante monitorear el comportamiento de la IA según nivel y no solo el indicador agregado.

Aunque la pobreza extrema y la IA agregada disminuyen tanto en zona urbana como rural, y en todas las regiones, en el 2012 todavía existían grandes diferencias entre zonas, regiones y según características de los hogares, con una ampliación de los diferenciales. La zona rural, la región Pacífica, los hogares monoparentales y los hogares con niños menores son los de mayor vulnerabilidad a la IA. Sin embargo, estos hogares son también aquellos de mayor pobreza. El cruce del nivel de SA con el nivel de pobreza monetaria indica que parte de la prevalencia de la IA de los hogares se debe a la falta de ingresos para adquirir alimentos (pobreza monetaria extrema), pero otra parte se debe a otras causas no identificadas en este artículo.

Se requieren estudios de análisis multivariado que profundicen en analizar las causas subyacentes de la IA, en los cuales se controle por pobreza. Esto contribuiría a una mejor focalización de los programas sociales. La evidencia mostró que tanto el programa Familias en Acción como el programa Colombia Mayor tienen entre sus beneficiarios un

porcentaje de hogares no despreciable (por lo menos 25%) que no están en pobreza monetaria ni en IA.

## Bibliografía

- Arriagada, Irma. 1997. Políticas Sociales, Familia y Trabajo en la América Latina del fin de siglo. Serie Políticas Sociales No. 21. Naciones Unidas-CEPAL: Santiago de Chile.
- Departamento Nacional de Planeación. 2008. Documento Conpes Social 113. Consejo Nacional de Política Económica y Social. POLÍTICA NACIONAL DE SEGURIDAD ALIMENTARIA Y NUTRICIONAL (PSAN). Marzo 31, 2008.
- FAO – Comité Científico de la ELCSA, 2012. Escala Latinoamericana y Caribeña de Seguridad Alimentaria (ELCSA). Manual de uso y aplicación. FAO: Roma (Italia).
- Flórez C.E., y Cote H., 2016. Tipologías de Familias en Colombia: Evolución 1993 – 2014. Documento de Trabajo No. 2016-1. Observatorio de Políticas de las Familias. SPSCV-DDS-DNP: Bogotá.

## Anexo

Cuadro A-1. Porcentaje de hogares con respuesta "Si" en cada componente de inseguridad alimentaria. 2008 y 2012

## Autores

**Carmen Elisa Flórez**  
Consultora

Subdirección de Promoción Social y Calidad de Vida  
Profesora Titular- Investigadora Facultad de Economía  
Universidad del Rosario

**Rosa Katherine Rodríguez Niño**  
Consultora

Subdirección de Promoción Social y Calidad de Vida  
[rkrodriguez@dnp.gov.co](mailto:rkrodriguez@dnp.gov.co)

**Cuadro A-1. Porcentaje de hogares con respuesta "Si" en cada componente de inseguridad alimentaria. 2008 y 2012**

ITEM	CONDICION EN LOS ÚLTIMOS 30 DÍAS:	2008	2012
<b>HOGARES (TODOS)</b>			
1	Se preocupó alguna vez de que en su hogar se acabaran los alimentos debido a falta de dinero	52,3	46,3
2	Alguna vez en su hogar se quedaron sin alimentos por falta de dinero	21,1	21,8
3	Alguna vez por falta de dinero algún adulto de su hogar dejó de tener una alimentación nutritiva	32,0	27,3
4	Alguna vez usted o algún adulto de su hogar dejó de desayunar, almorzar o comer por falta de dinero	16,7	17,2
5	Alguna vez usted o algún adulto de su hogar no pudo variar la alimentación por falta de dinero	31,9	28,8
6	Alguna vez usted o algún adulto de su hogar comió menos de lo que está acostumbrado por falta de dinero	29,2	26,5
7	Alguna vez usted o algún adulto de su hogar sintió o se quejó de hambre y no comió por falta de dinero	15,0	15,3
8	Alguna vez usted o algún adulto de su hogar solo comió una sola vez al día o dejó de comer todo un día por falta de dinero	11,7	12,9
9	Alguna vez algún adulto de su hogar se acostó con hambre porque no alcanzó el dinero para los alimentos	10,1	12,0
<b>HOGARES CON MENORES DE 18 AÑOS</b>			
10	Alguna vez por falta de dinero algún niño o joven de su hogar dejó de tener una alimentación nutritiva	27,3	25,5
11	Alguna vez algún niño o joven de su hogar no pudo variar la alimentación por falta de dinero	28,4	27,0
12	Alguna vez algún niño o joven de su hogar comió menos de lo que está acostumbrado por falta de dinero	21,7	22,1
13	Alguna vez usted tuvo que disminuir la cantidad servida en las comidas de algún niño o joven de su hogar, por falta de dinero	21,9	21,7
14	Alguna vez, algún niño o joven de su hogar se quejó de hambre pero no se pudo comprar más alimentos por falta de dinero	14,5	15,5
15	Alguna vez algún niño o joven de su hogar se acostó con hambre porque no alcanzó el dinero para los alimentos	8,6	10,2
16	Alguna vez algún niño o joven de su hogar solo comió una sola vez al día o dejó de comer todo un día por falta de dinero	8,1	9,3

Fuente: Cálculos propios con base en ECV-2008 y ECV-2012

# La alimentación como un determinante social de la salud en las familias

*La alimentación como uno de los determinantes sociales de la salud impacta a la población como una circunstancia material incidiendo en el ciclo de vida de las personas. Los determinantes sociales de la salud como modelo entregan un marco integral en donde la salud es el resultado de varios ámbitos que no son apreciables a simple vista pero que sustentan dentro de otros aspectos el Desarrollo Humano Sostenible (PAHO, 2012). Es así como la seguridad alimentaria va más allá de la producción de alimentos y trasciende al ámbito de las familias y las personas impactando otros factores que influyen en su seguridad alimentaria y se reflejan finalmente en su estado nutricional (OSAN, 2014a).*

**E**n la región de América Latina contamos además con desigualdades de tipo social que afectan la esperanza de vida de las personas, la morbilidad y el acceso a los servicios de salud sanitaria. Por tanto, el artículo también cuenta con una mirada desde las desigualdades entre los escenarios rural y urbano haciendo más evidente que la salud, es decir, el goce de una buena salud es influenciada muchas veces por el entorno (PAHO, 2012).

Este artículo busca contribuir al análisis del tercer y cuarto eje de la política de SAN: Consumo y Utilización o aprovechamiento biológico de los alimentos. Se presenta entonces una mirada general sobre distintos ámbitos que afectan la alimentación determinando la salud en las personas, así como el bienestar de las familias en términos de inseguridad alimentaria y nutricional. En primera medida, se encuentra un diagnóstico de los principales indicadores en Colombia relacionados con la seguridad alimentaria y nutricional y la salud.

En segunda medida, se presentan aspectos de acceso a servicios públicos y en especial el acceso al agua; y por último se expone el contexto económico que permite acceder al consumo de alimentos y que define en parte la calidad de la dieta en las familias. Finalmente, algunas conclusiones y recomendaciones de política pública.

## Mediciones de la (in)seguridad alimentaria y nutricional

En Colombia para el año 2010, el 42,7% de los hogares presentaron inseguridad alimentaria: el 27,9% moderada, el 11% leve y el 3% severa, mediciones que se obtuvieron empleando la Escala Latinoamericana y Caribeña de Seguridad Alimentaria (ELCSA) en la Encuesta Nacional de la Situación Nutricional en Colombia (ENSIN, 2010).

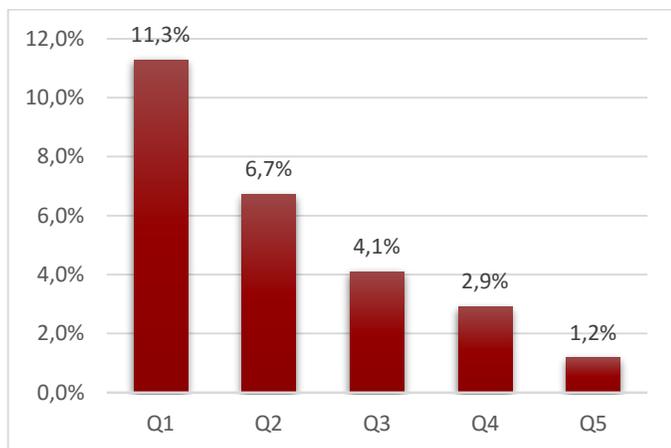
Por su parte, la inseguridad alimentaria es mayor en la zona rural (57,5%) que en la zona urbana (38,4%), de acuerdo a la misma fuente. Los datos de la Encuesta de Calidad de Vida (DANE), indican que la percepción de inseguridad alimentaria reportada por el jefe del hogar en general disminuyó desde 2008 hasta 2013, permaneció estable en 2014 y aumentó 1,3 puntos porcentuales en 2015 (Gráfica 1).

**Gráfico 1. Percepción de inseguridad alimentaria en el hogar reportada por el jefe de hogar<sup>1</sup> 2008-2015**



Fuente: DANE ECV 2008, 2010, 2011, 2013, 2014, 2015. Cálculos DNP-SS.

**Gráfico 2. Percepción de inseguridad alimentaria en el hogar reportada por el jefe de hogar por quintiles de ingreso. 2014**



Fuente: DANE. ECV 2014. Cálculos DNP-SS.

La inseguridad alimentaria y la pobreza guardan relación directa. El mayor porcentaje de inseguridad alimentaria se percibe en los hogares más pobres, es decir, los del quintil de ingreso 1 y es casi el doble del porcentaje de inseguridad

<sup>1</sup> Se pregunta si algún miembro del hogar por falta de dinero no consumió ninguna de las tres comidas (desayuno, almuerzo, comida), uno o más días de la semana anterior de realizada la

alimentaria para aquellos hogares del quintil de ingreso 2. Respecto a los demás quintiles de ingreso la inseguridad alimentaria disminuye hasta llegar al quintil de ingreso más alto. Es de anotar que la percepción de inseguridad alimentaria permea todos los niveles de ingreso, pues un poco más del 1% de los hogares del quintil 5 reportó inseguridad alimentaria por falta de dinero.

La definición del hambre se asocia a la inseguridad alimentaria y nutricional, también expresada a través del indicador de subalimentación<sup>2</sup> que muestra la insuficiencia en la ingesta alimentaria diaria inferior al mínimo necesario para satisfacer requerimientos energéticos (CEPAL, 2016). En otras palabras, la subalimentación es la incapacidad para adquirir alimentos suficientes o un nivel de ingesta de alimentos insuficiente para satisfacer las necesidades de energía alimentaria.

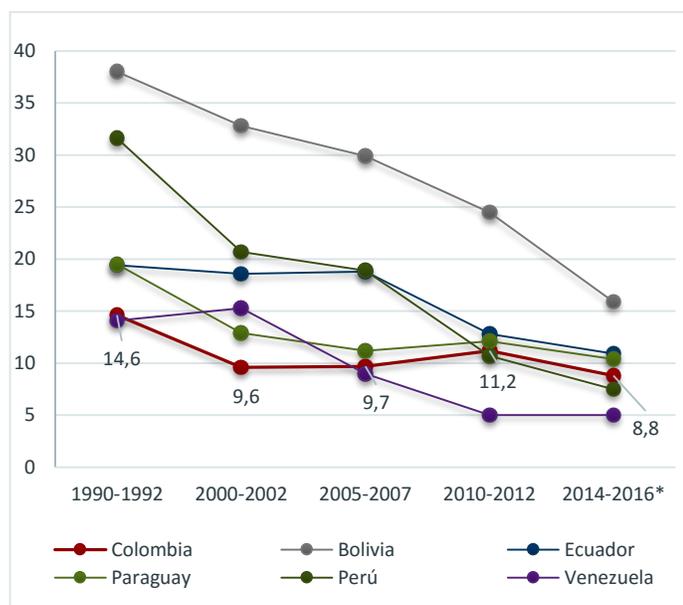
Con el indicador de la prevalencia de la subalimentación se calcula la probabilidad de que una persona consuma una cantidad de calorías inferior a la que necesita para llevar una vida activa y sana. De acuerdo a la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), la prevalencia de subalimentación en Colombia ha fluctuado desde 1990 hasta el periodo actual (Gráfica 3): disminuyó hasta el trienio 2000-2002, de allí permaneció constante hasta el periodo 2005-2007, luego aumentó para 2010-2012 y decrece para el periodo 2014-2016. Actualmente 4,4 millones de colombianos se encuentran en esta condición (FAO-SOFI, 2015).

Respecto a este indicador, las regiones de América Latina, América del Sur y países como Argentina, Brasil, Chile y Uruguay presentan prevalencias de subalimentación inferiores a las de Colombia para el trienio 2014-2016 (menores de 5% frente a 8,8% respectivamente). Sin embargo, en otros países, como Bolivia, la prevalencia de subalimentación es mucho mayor que la observada en Colombia, aunque también ha disminuido entre 1990 y 2016 (Gráfico 3).

encuesta. Esta pregunta (P8706) no se incluyó en la ECV 2012, por lo que no se presenta dato para ese año.

<sup>2</sup> También conocido como indicador de subnutrición.

**Gráfico 3. Prevalencia de la subalimentación en países de la región. 1990-2016\***



Fuente: FAO-SOFI. 2015. \*Proyectado. La prevalencia de la subalimentación en Venezuela para los periodos 2010-2012 y 2014-2016 es <5.

## Aspectos relacionados con el estado nutricional de la población

El estado nutricional de la población también se ve afectado por los cambios demográficos, nutricionales y epidemiológicos. La *transición demográfica* se ha caracterizado por una disminución significativa en la natalidad y mortalidad afectando el crecimiento de la población, en especial se ha caracterizado por el aumento de la población adulta mayor y la disminución de la proporción de niños y jóvenes. La *transición epidemiológica* se manifiesta en los cambios en el largo plazo de la mortalidad y morbilidad como causa de las transformaciones demográficas, cambios socioeconómicos y de estilos de vida de la población. Por su parte, la *transición nutricional* se relaciona con cambios en el perfil nutricional como consecuencia de variaciones en la dieta de las personas y está en función de los cambios económicos, demográficos, ambientales y culturales (Fernández, 2016) (Cuadro 1).

**Cuadro 1. Etapas de la transición nutricional**

Característica	Etapas		
	Pre transición	Transición	Post transición
Dieta (prevalente)	Cereales	Aumento del consumo de	Contenido alto de grasa y azúcar
	Tubérculos Vegetales	azúcar, grasas y alimentos procesados	Contenido bajo de fibra
	Frutas	Coexisten	
Estado nutricional	Predominan las deficiencias nutricionales y la desnutrición	las deficiencias nutricionales y la obesidad <b>(Colombia)</b>	Predominio de la obesidad

Fuente: Albala C., Olivares S., Salinas J., y Vio F (2004). Tomado de CEPAL, 2016.

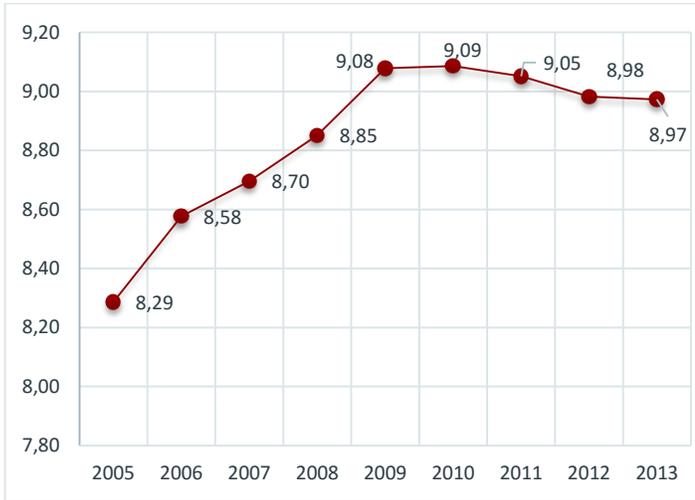
Teniendo en cuenta aspectos relacionados con la dieta de los colombianos, se observa entre 2008 y 2014, un aumento del 25,2% a 26,1% en el porcentaje de hogares que compraba gaseosas y bebidas azucaradas, así como un aumento del 29% a 29,8% en el porcentaje de hogares que compraba alimentos procesados (ECV 2008 y 2014). En relación con el estado nutricional de la población, se observa una prevalencia de la doble carga nutricional para Colombia de 8,18% (OSAN, 2014), caracterizada por la simultaneidad en la existencia de sobrepeso u obesidad y desnutrición.

Con prevalencias de sobrepeso y obesidad en adultos de 18 a 64 años de 51,2% y prevalencia de retraso en talla en menores de cinco años de 13,2% (ENSIN, 2010), Colombia estaría en la etapa de “Transición”, clasificación similar a la que realizó la CEPAL para los países de la región (2016).

Por su parte, el estado nutricional de la madre con frecuencia determina el peso del recién nacido, así como su nivel de salud y pronóstico vital. Este ciclo inicia dentro del vientre de la madre y constantemente está asociado a su situación nutricional antes del embarazo (CEPAL, 2016). El bajo peso al nacer, se presenta cuando los recién

nacidos tienen un peso de 2.000 a 2.499 gramos con un riesgo de muerte neonatal que es mayor al riesgo en aquellos que pesan entre 2.500 y 2.999 gramos. La desnutrición es el mayor factor que contribuye a la mortalidad infantil y de la niñez en edad preescolar (50-60%) (INS, 2015).

**Gráfico 4. Proporción de bajo peso al nacer. 2005-2013**



Fuente: MSPS - SISPRO

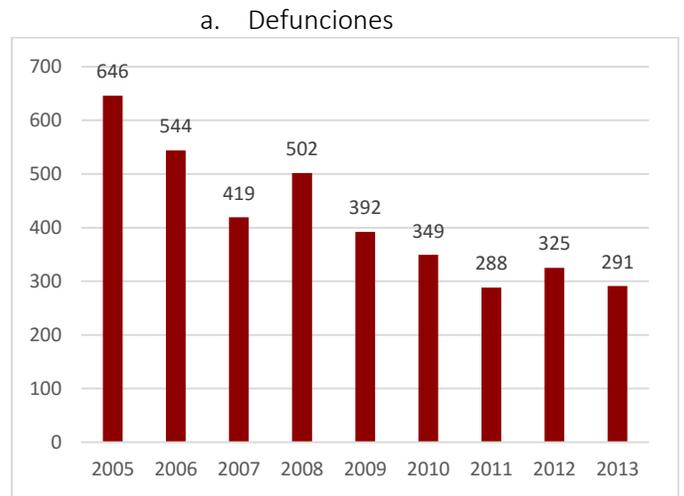
El gráfico 4 muestra la evolución de la proporción de bajo peso al nacer en el país con base en la información reportada por el Ministerio de Salud y Protección Social. Desde el año 2005 hasta el año 2010 la tendencia es creciente y a partir de 2011 se observa una ligera disminución en esta proporción. Análisis previos del bajo peso al nacer indican que este fenómeno se atribuye a hijos primogénitos y a madres menores de veinte años o mayores de 34 años, y a otras causas como bajo nivel de educación, la ubicación rural y el bajo nivel de riqueza (ENDS, 2010).

Por otro lado, la desnutrición ha sido causa de muertes en niños y niñas menores de cinco años en el país. El gráfico 5a muestra el número de muertes por desnutrición y la tasa por cada cien mil menores de cinco años. De acuerdo a los certificados de defunción diligenciados por médicos que el DANE consolida, verifica, valida y alimenta para sus estadísticas vitales, y según los cálculos de la tasa de mortalidad por desnutrición

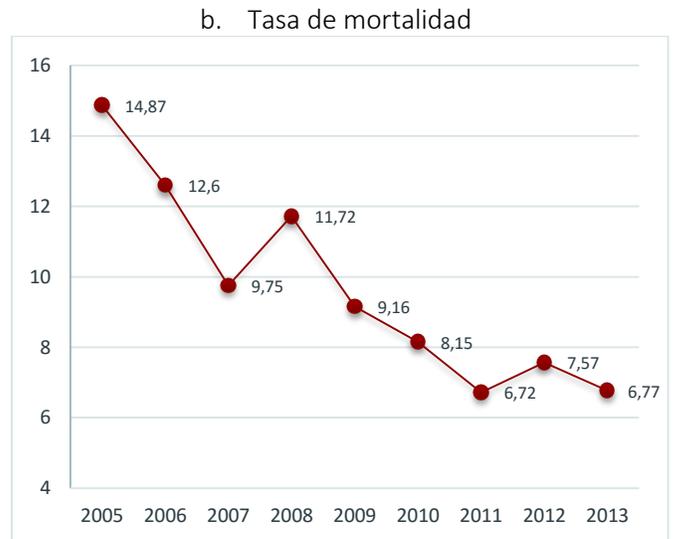
reportadas por el Ministerio de Salud y Protección Social (2014), entre 2005 y 2011 el número de defunciones disminuyó en 358 casos, incrementó en 37 casos para 2012 y en 2013 disminuye nuevamente en 34 casos.

En cuanto a la tasa de mortalidad por desnutrición para el último año disponible (2013), se observa una reducción de 0,8 muertes por esta causa por cada cien mil nacidos vivos.

**Gráfico 5. Defunciones y tasa de mortalidad por desnutrición en menores de cinco años (por 100.000 menores). 2005-2013**



Fuente: DANE-EEVV. MSPS - SISPRO.



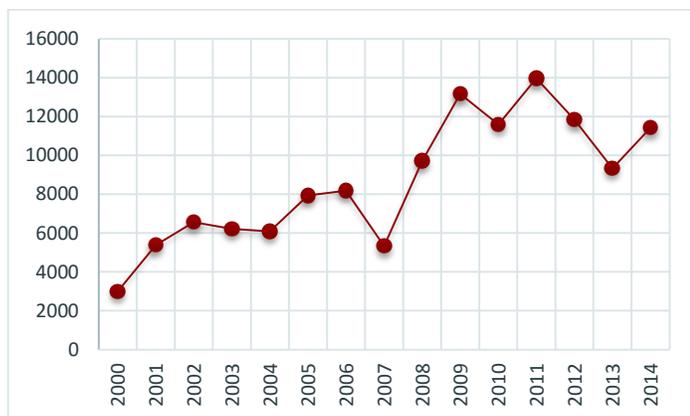
Fuente: DANE-EEVV. MSPS - SISPRO.

## Los servicios públicos y su rol en la inocuidad de los alimentos

La salud tiene una amplia esfera de determinantes, en los cuales se encuentran el acceso a agua de buena calidad, saneamiento además de entornos saludables (PAHO, 2012). Enfermedades como las transmitidas por alimentos pueden evitarse mejorando el saneamiento público, el acceso a agua limpia, reforzando la higiene a la hora de preparar la comida y el tratamiento de las aguas para la biodegradación de los desechos humanos como medidas que reducen las enfermedades causadas por la contaminación que afectan directamente a la salud (INS, 2016).

Las enfermedades transmitidas por alimentos (ETA) se caracterizan por ser infecciosas o tóxicas por lo general y son originadas por virus, parásitos, bacterias o químicos que llegan al organismo por medio de agua o alimentos contaminados. Aun cuando la Organización Mundial de la Salud (OMS), señala que la principal causa de enfermedad y muerte en países menos desarrollados se debe a las enfermedades transmitidas por alimentos (ETA), asociadas a la insalubridad de los alimentos (INS, 2016), en Colombia las principales causas de mortalidad en general están relacionadas con enfermedades del sistema circulatorio, diabetes mellitus y deficiencias y anemias nutricionales respectivamente (ASIS, 2014).

**Gráfico 6. Número de casos de enfermedades transmitidas por alimentos. 2000-2014**

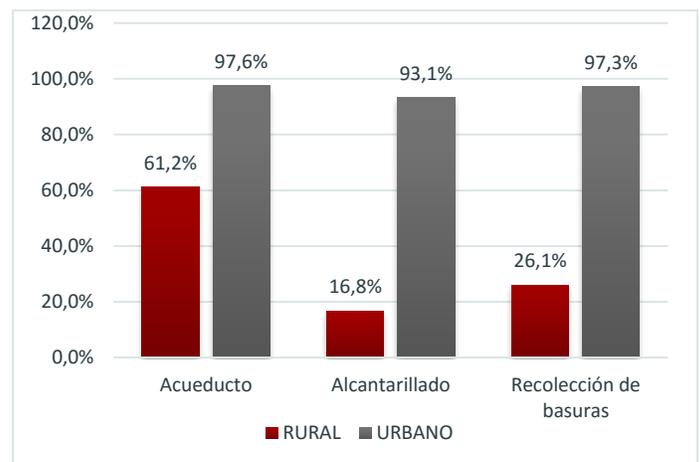


Fuente: INS, 2016.

No obstante, en el país los casos de enfermedades por insalubridad de los alimentos en general se han incrementado en los últimos quince años y se observan años donde el número de enfermedades presentaron picos importantes (Gráfico 6). De los alimentos que más influyen en el estado de salud de las personas se encuentra el agua y cobra especial importancia por su calidad para el consumo humano, que implica la infraestructura necesaria en acueducto para que las familias cuenten con agua potable. También son importantes la inocuidad para la preparación de alimentos al igual que los sistemas de alcantarillado y saneamiento (OSAN, 2014a), características que de no ser adecuadas pueden resultar no sólo en enfermedades transmitidas por alimentos y las enfermedades diarreicas agudas.

Al analizar algunas características del hogar que afectan de manera directa la situación de inseguridad alimentaria y nutricional, la información de la ECV (2015) muestra que los hogares en las zonas urbanas tienen mayor acceso a los servicios públicos respecto a aquellos ubicados en las zonas rurales (Gráfico 7). Entre zonas las mayores diferencias en términos de puntos porcentuales se presentan especialmente en alcantarillado (76,3 puntos porcentuales - p.p), recolección de basuras (71,3 p.p) y acueducto (36,4 p.p).

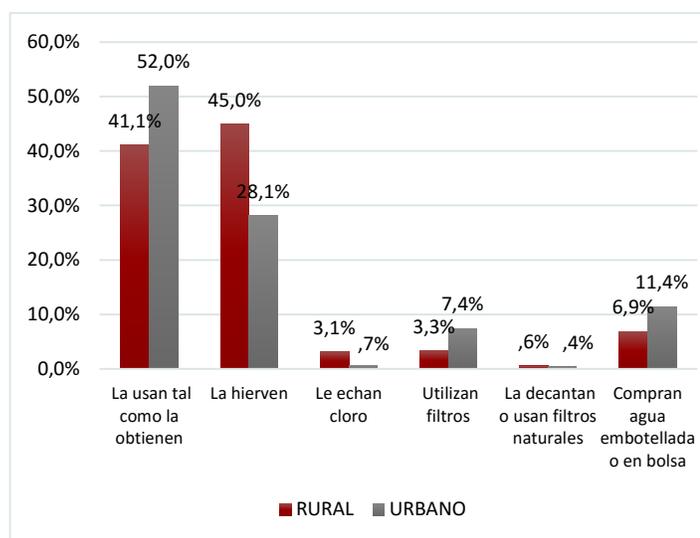
**Gráfico 7. Porcentaje de hogares con acceso a servicios públicos por zona. 2015**



Fuente: ECV 2015. Cálculos DNP-SS.

En cuanto a la inocuidad del agua, alrededor del 41% de los hogares colombianos en las zonas urbanas consumen el agua directamente de la fuente, cerca del 28% emplea algún método para potabilizarla antes de consumirla mientras que cerca del 9% la compran embotellada o en bolsa. En las zonas rurales, casi el 9% de los hogares la consumen de la fuente directamente, alrededor del 11% usan otros métodos para potabilizarla y el 1,5% la compran embotellada o en bolsa (Gráfico 8).

**Gráfico 8. Porcentaje de hogares por fuente de agua empleada para consumo. 2015**



Fuente: ECV 2015. Cálculos DNP-SS.

## Las enfermedades crónicas no transmisibles

Un factor adicional que explica las transiciones epidemiológicas y nutricionales en la región es el cambio en los estilos de vida, específicamente en la dieta, actividad física, consumo de tabaco y alcohol, entre otros, lo que se ha traducido en un incremento de los factores de riesgo de las Enfermedades No Transmisibles (ENT) (CEPAL, 2016).

Las enfermedades no transmisibles también conocidas como crónicas, se caracterizan por ser de larga duración y generalmente con un desarrollo lento. Así, las enfermedades cardiovasculares (infartos de miocardio, accidentes cerebrovasculares), el cáncer, las enfermedades respiratorias crónicas (neumopatía obstructiva crónica, asma) y la diabetes se consideran las principales enfermedades no transmisibles.

Este tipo de enfermedades representan un 63% del número total de muertes anuales en el mundo y en Colombia la cifra oscila alrededor de 42%, que corresponde a causas de mortalidad como tumores (neoplasias), vías respiratorias inferiores, diabetes mellitus, enfermedades isquémicas del corazón y accidentes cerebrovasculares para 2013<sup>3</sup> (Cuadro 2).

Estas enfermedades presentan factores de riesgo como el tabaquismo, la falta de actividad física, consumo en exceso de alcohol y dietas no saludables, entre otros factores. No obstante, las ENT son prevenibles y controlables siempre que mejoren los estilos de vida, así como medidas e intervenciones de salud pública desde un punto de vista intersectorial (MSPS).

**Cuadro 2. Incremento de la mortalidad por ENT**

Grupo de enfermedades crónicas	Tasa de mortalidad por cada		
	1998	2008	2013
Cardiovasculares	106	117	-
Tumores	64	76	83
Vías respiratorias inferiores	20	26	25
Diabetes Mellitus	15	17	15

Fuente: MSPS. Datos procesados a partir de DANE - EEVV 1998 – 2008 y DNP a partir de DANE - EEVV y mortalidad por causas reportada en SISPRO para 2013.

Estos resultados se explican en parte debido a los malos hábitos alimenticios de la población, en especial los relacionados con las dietas no saludables y al consumo de los alimentos nocivos para la salud. A continuación, se analiza el comportamiento de las compras de los hogares

<sup>3</sup> Tasa por 100.000 calculada por DNP con base en DANE - EEVV y mortalidad por causas reportada en SISPRO

relacionadas con alimentación como un proxy de la variedad de los alimentos consumidos en el hogar y se compara con la alimentación mínima recomendada establecida en la canasta básica de seguridad alimentaria y nutricional.

## Consumo de alimentos y calidad de la dieta

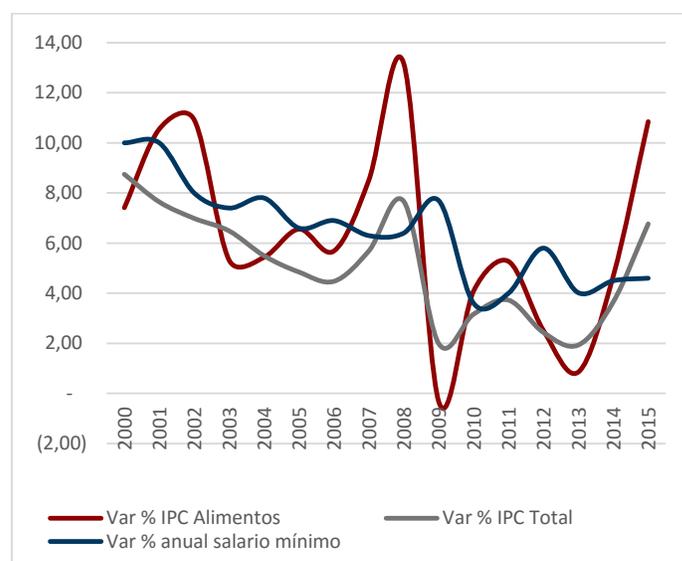
La malnutrición y la inseguridad alimentaria tienen una importante relación con la pobreza y la pobreza extrema debido a la falta de recursos económicos suficientes para adquirir una canasta básica de alimentos según los patrones culturales de la sociedad. Así mismo, las poblaciones en pobreza y pobreza extrema se ven afectadas por la inseguridad alimentaria porque presentan riesgo de sobrepeso y obesidad debido a la baja calidad de los alimentos consumidos y dado su nivel de acceso económico a los mismos, puesto que alimentos de baja calidad presentan menores precios y sacian el hambre. Lo anterior se acompaña de estilos de vida poco saludables (CEPAL, 2016).

Para el análisis de los precios de los alimentos, el Índice de Precios al Consumidor (IPC) permite medir la variación porcentual promedio de los precios al por menor de una canasta de bienes y servicios para el consumo final de los consumidores. Dentro de la canasta del IPC los alimentos representan un grupo de gasto que incluye: cereales y productos de panadería, tubérculos y plátanos, hortalizas y legumbres, frutas, carnes y derivados de la carne, pescados y otros productos de mar, lácteos, grasas, huevos, alimentos varios y comidas fuera del hogar (DANE, 2016).

Para el año 2015, dentro de la canasta del IPC los alimentos registraron la mayor variación anual positiva (10,85%) y el mayor incremento en precios dentro del grupo de alimentos se presentó en las hortalizas y legumbres (41,53%). Al analizar el comportamiento del IPC de alimentos frente al IPC total en un periodo de trece años, se observa que el índice de precios de los alimentos ha sido superior al IPC total en todos los años de la serie y

únicamente inferior en los años 2003, 2009 y 2013 (Gráfico 9), mientras que la variación anual del salario mínimo por lo general ha sido superior a la del IPC total excepto para los años 2008 y 2015. Sin embargo, el salario mínimo cambia mucho menos que el precio de los alimentos. Dado lo anterior, no es de extrañar que la población con bajo nivel de ingresos o con pobreza monetaria evite consumir este tipo de alimentos (verduras y legumbres, entre otros) puesto que ha presentado incrementos importantes en su precio en los últimos años.

**Gráfico 9. Variación anual del IPC total, IPC de alimentos y salario mínimo. 2000-2015**



Fuente: DANE y Banco de la República

A diferencia de la canasta de alimentos del IPC, el grupo de alimentos prioritarios de Colombia (GAP) está compuesto por todos los grupos de alimentos que de acuerdo a la FAO componen la canasta básica alimentaria para el país. Este conjunto de alimentos **no** tiene como fin satisfacer las necesidades calóricas y proteicas de las personas o de los hogares, sino que dicho grupo de alimentos se convierten en el “mínimo”, que sirva como referencia para diseñar políticas de producción, abastecimiento y consumo, y de esa forma asegurar su consumo por parte de la población colombiana (PNSAN, 2012). El GAP también contiene los mismos grupos de alimentos que la canasta del IPC pero excluye alimentos

consumidos fuera del hogar, procesados y empacados, entre otros (Cuadro 3).

**Cuadro 3. Grupo de alimentos prioritarios de Colombia**

Grupo alimentario	Alimentos prioritarios
Cereales	Arroz, maíz*, trigo
Leguminosas	Frijol, lenteja**, arveja**
Frutas y Hortalizas	Naranja, guayaba, banano, tomate de árbol, mora, mango, papaya, tomate para ensalada, cebolla, zanahoria, habichuela, ahuyama, espinaca, (brócoli)**
Tuberosas y Plátano	Papa***, yuca***, plátano
Azúcares	Azúcar, panela
Aceite (Productos oleaginosos)	Aceite vegetal
Otros alimentos	Cacao
Producción de carnes, leche y huevos	Leche, queso, cerdo, carne de res, vísceras (hígado y pajarilla)****, pollo, pescado, huevo

Fuente: PNSAN 2012-2019. Página 53

\* Para consumo humano

\*\* Si bien estos productos son costosos o no se producen en el territorio nacional, se espera que las políticas reduzcan sus precios (por inducción de demanda) y garanticen la disponibilidad

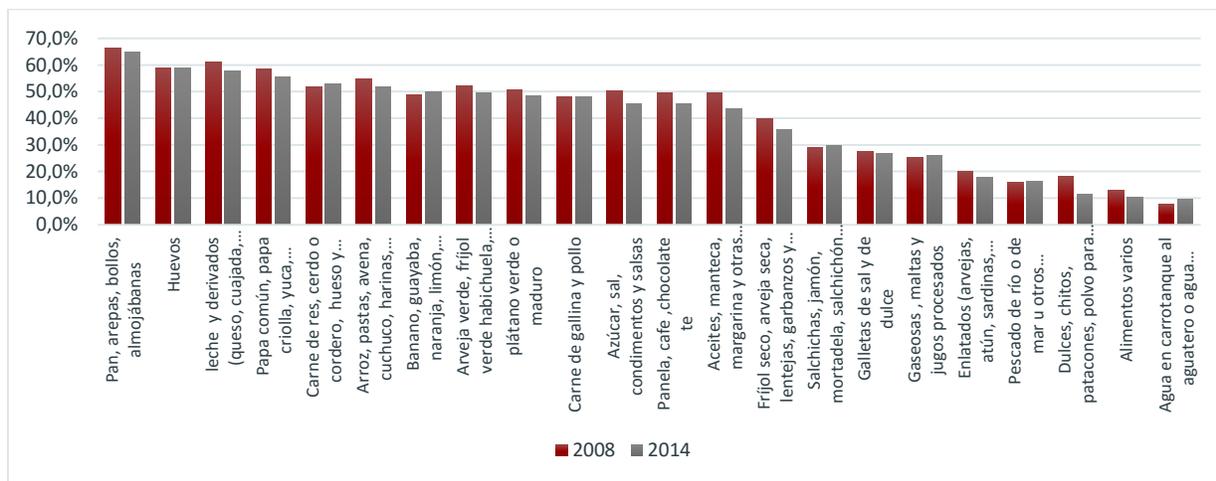
\*\*\* Inicialmente no se requerirían medidas especiales en términos de producción ni promoción

\*\*\*\*Se reconoce que no es un agroalimento sino un derivado de la producción de animales, pero se deja para promover su consumo

Esta sección tiene como objetivo identificar la calidad de la dieta más que el gasto en alimentos por parte de los hogares<sup>4</sup>. Partiendo de la información consignada en el módulo de gasto de la Encuesta de Calidad de Vida (2008 y 2014), se puede observar el gasto semanal del hogar en alimentos y artículos o servicios que compran durante los últimos siete días respecto a la fecha de realización de la encuesta. Para efectos de este artículo, la información sobre gasto de los hogares en alimentos es tomada como referencia para el tipo de alimentos que consumen los hogares si se establece que los alimentos comprados son los consumidos en la unidad de gasto, es decir, el hogar. Así, se observa que entre 2008 y 2014 en las zonas urbanas (Gráfico 10a), se redujo el porcentaje de hogares que compraron alimentos empaquetados (6,7 p.p), grasas (5,9 p.p), azúcares y sales (4,8 p.p), leguminosas (4,4 p.p), lácteos (3,1 p.p), cereales (3 p.p), tubérculos y tuberosas (2,7 p.p), alimentos enlatados y plátanos (2,4 p.p), harinas y carne de gallina y pollo (<2 p.p). Por el contrario, se observó un aumento en el porcentaje de hogares que consumió o compró agua (1,7 p.p), gaseosas y bebidas azucaradas y procesadas, carnes rojas, frutas, alimentos embutidos, pescados y huevos (1 p.p).

**Gráfico 10. Porcentaje de hogares que compraron alimentos por zona<sup>5</sup>**

a. Urbano 2008 y 2014



Fuente: ECV 2008 y 2014. Cálculos DNP-SS.

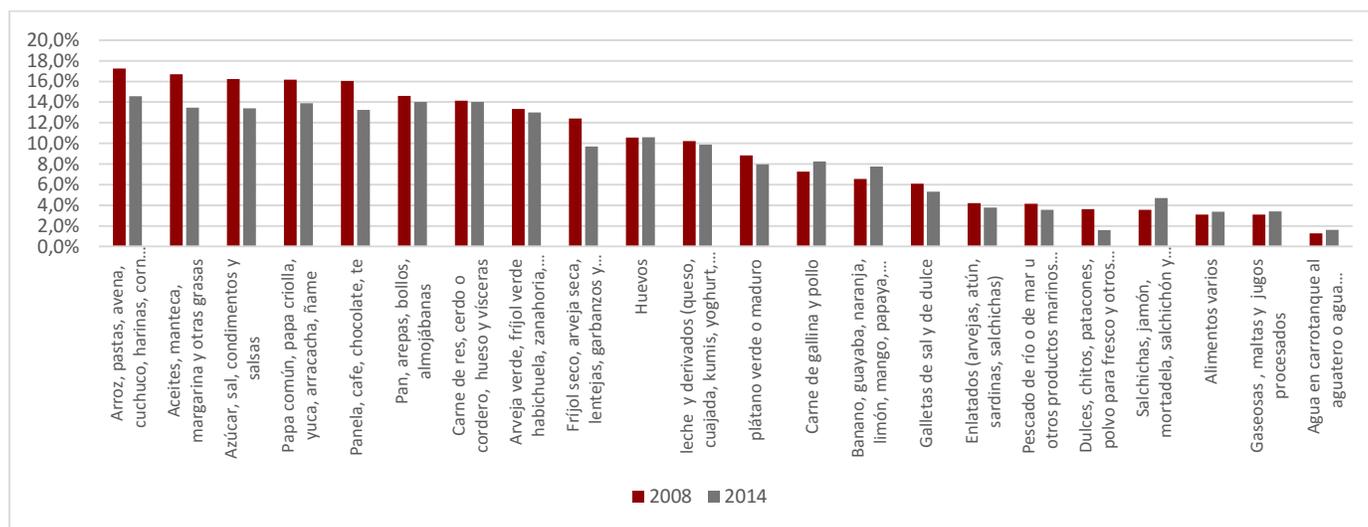
<sup>4</sup> Tampoco se analizan variaciones en las cantidades consumidas dado que la ECV no provee dicha información.

<sup>5</sup> No implica necesariamente que hayan sido consumidos en el hogar.

En cuanto a las zonas rurales (Gráfico 10b), entre 2008 y 2014, se presentó una disminución en el porcentaje de hogares que compraron grasas (3,2 p.p), azúcares, sales, chocolates, panela y café (2,8 p.p), leguminosas y cereales (2,7 p.p), tubérculos y tuberosas (2,3 p.p), alimentos empacados (2 p.p) y plátanos, harinas, pescados, enlatados, lácteos y huevos (<1 p.p).

Por el contrario, se observó un aumento en el porcentaje de hogares que consumió o compró frutas (1,2 p.p), alimentos embutidos (1,1 p.p), carne de pollo o gallina (1 p.p), y agua y gaseosas (<1 p.p).

b. Rural 2008 y 2014



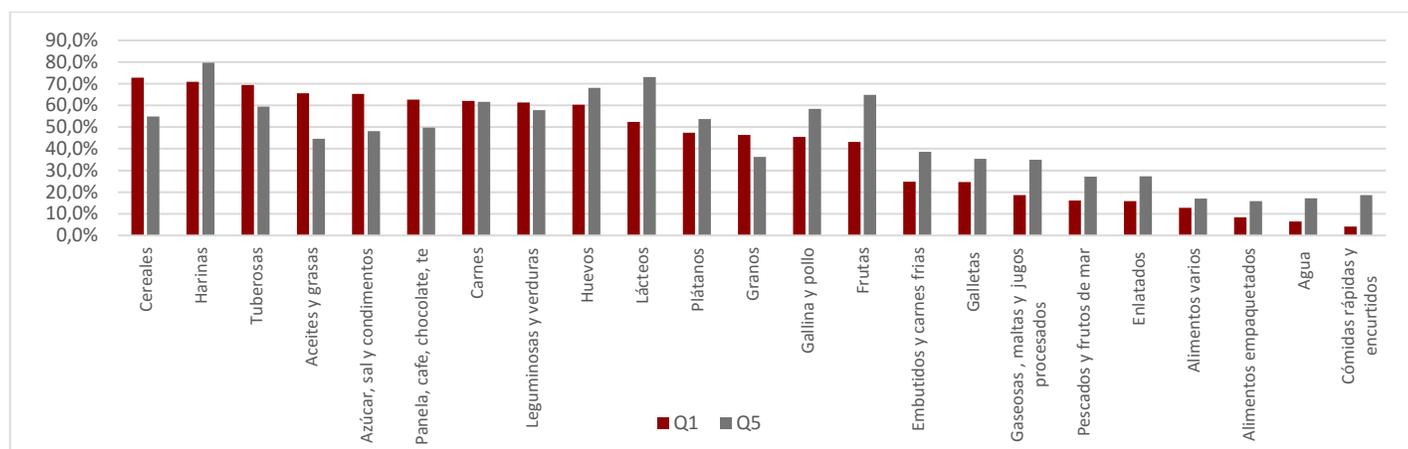
Fuente: ECV 2008 y 2014. Cálculos DNP-SS.

La calidad de la dieta afecta la salud de las personas: una alimentación intensiva en azúcares, grasas, harinas y alimentos procesados aumentan el riesgo de enfermedades asociadas al sobrepeso y la obesidad, incrementando la incidencia de las enfermedades no transmisibles y la probabilidad de mortalidad por estas causas, mientras que las consecuencias del déficit o desnutrición se reflejan en un aumento de su vulnerabilidad frente a la muerte o la enfermedad (CEPAL, 2016).

Nuevamente, con la información del módulo de gasto de la ECV 2014 se realizó el análisis del

consumo de alimentos de los hogares teniendo en cuenta las frecuencias de compra de alimentos por quintiles de ingreso (Gráfico 11), empleando de nuevo el supuesto de que los alimentos comprados por el hogar son consumidos en el hogar. Los hogares en el quintil más bajo de ingreso fueron aquellos con mayores porcentajes de compra de azúcares y grasas mientras que los hogares en los quintiles más altos de ingresos reportaron mayores porcentajes de compra de pescados y productos marinos, lácteos y frutas.

**Gráfico 11. Compra de alimentos en los hogares por quintiles de ingreso (Q1 y Q5). 2014**



Fuente: DANE. ECV-2014. Cálculos DNP-SS.

## Conclusiones y recomendaciones

En general, la percepción de inseguridad alimentaria reportada por el jefe del hogar ha aumentado desde 2008 a 2015. Si bien disminuyó desde 2008 hasta 2013, permaneció estable en 2014 y aumentó 1,3 puntos porcentuales en 2015.

La inseguridad alimentaria y la pobreza guardan relación directa. El mayor porcentaje de inseguridad alimentaria se percibe en los hogares más pobres, es decir, los del quintil de ingreso 1 y es casi el doble del porcentaje de inseguridad alimentaria para aquellos hogares del quintil de ingreso 2. Por su parte, la percepción de inseguridad alimentaria permea todos los niveles de ingreso, pues un poco más del 1% de los hogares del quintil 5 reportó inseguridad alimentaria por falta de dinero.

Los hogares más pobres fueron aquellos con mayores porcentajes de compra de azúcares y grasas mientras que los hogares menos pobres reportaron mayores porcentajes de compra de pescados y productos marinos, lácteos y frutas y mayor calidad y variedad de la dieta.

La prevalencia de subalimentación en Colombia en general ha disminuido desde 1990, presentando fluctuaciones en un periodo de veinticinco años dado que disminuyó hasta el trienio 2000-2002,

permaneció constante hasta el periodo 2005-2007, aumentó para el periodo 2010-2012 y decreció para 2014-2016. Actualmente 4,4 millones de colombianos, es decir, el 8,8% de la población se encuentran en esta condición.

El análisis para Colombia de la transición nutricional indica que el país se encuentra en la etapa de *transición*, caracterizada por una dieta prevalente con aumento del consumo de azúcares, grasas y alimentos procesados y un estado nutricional donde coexisten las deficiencias nutricionales y la obesidad (doble carga).

Entre el periodo 2008 a 2014, en las zonas urbanas, se observaron disminuciones en el porcentaje de hogares que consumieron o compraron alimentos nocivos para la salud (alimentos empaquetados, grasas y azúcares). Si bien es cierto aumentó el porcentaje de aquellos hogares que consumieron gaseosas y bebidas azucaradas, alimentos procesados, también aumentó el porcentaje de hogares que compraron frutas, huevos y pescado.

En cuanto al ámbito rural, también se observó que un menor porcentaje de hogares consumió grasas y azúcares y a su vez aumentó el porcentaje de aquellos que consumieron alimentos embutidos y gaseosas y bebidas azucaradas. Dado que no se presenta un análisis unitario de precios de estos alimentos, el anterior comportamiento de los

hogares indicaría una mayor conciencia y educación alimentaria para mejorar la calidad de sus dietas y en consecuencia su estado de salud. Sin embargo, puede que estos hogares se hayan visto afectados por los precios de dichos alimentos lo que pudo haber desincentivado su compra durante el periodo.

Una medida para detener el consumo de gaseosas y otras bebidas con alto contenido de azúcares y promover el consumo de frutas en el país podría incentivarse de varias formas: i) reforzar las campañas de estilos de vida saludables, educación nutricional y alimentación adecuada; ii) eliminar la intermediación en la comercialización de frutas y verduras, de esta forma se evita la distorsión en la formación de sus precios, se garantiza que los pequeños productores se apropien de dicho margen de ganancia y por último los consumidores finales acceden a precios más bajos en frutas y verduras posiblemente aumentando su consumo y iii) a nivel nacional y territorial prohibir la venta de alimentos con altos contenidos de grasa, azúcar y sal (procesados, embutidos, empaquetados, harinas, etc) en los establecimientos educativos públicos.

Como medida para garantizar el acceso económico a los alimentos de la canasta básica por parte de toda la población, en especial los más pobres y pobres extremos, se deben buscar mecanismos para la generación de empleo en lo urbano y rural, así como otras medidas y programas (del tipo ReSA) para generar ingresos y así aumentar el ingreso familiar disponible para que sea destinado a compra de alimentos.

Dado que la inseguridad alimentaria, el hambre y la malnutrición guardan estrecha relación con la pobreza, es importante replantear las mediciones de pobreza en el país y así establecer medidas para mejorar la calidad de vida de la población vulnerable. Para ello, se recomienda un ajuste de la metodología del Índice de Pobreza Multidimensional (IPM) que dé cuenta de la privación de los hogares en cuanto al acceso a los alimentos y consecuentemente inseguridad alimentaria y malnutrición.

## Bibliografía

- Banco de la República. Salario mínimo legal en Colombia. Serie histórica disponible en:  
<http://obiee.banrep.gov.co/analytics/saw.dll?Go&Path=/shared/Consulta%20Series%20Estadisticas%20desde%20Excel/1.1.%20Salarios/1.1.%20Salario%20minimo%20legal%20en%20Colombia/1.1.1.%20Serie%20historica&Options=rdf&NQUser=salarios&NQPassword=salarios&lang=es>
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Impacto social y económico de la malnutrición. Marco conceptual y metodológico. 2016.
- Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas DANE. Índice de Precios al Consumidor Diciembre. Boletín técnico. Enero, 2016.
- FAO, FIDA y PMA. El estado de la inseguridad alimentaria en el mundo 2015 - SOFI. Cumplimiento de los objetivos internacionales para 2015 en relación con el hambre: balance de los desiguales progresos. Roma, 2015.
- Fernández Andrés. Impacto social y económico de la malnutrición. Modelo de análisis para estimar efectos y costos. División de Desarrollo Social. CEPAL y PMA. 2016.
- Departamento Nacional de Planeación. Documento CONPES Social 113. Política Pública Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional. 2008.
- Departamento Nacional de Planeación. Observatorio de Familias "Seguridad Alimentaria y Nutricional en las Familias Colombianas". Boletín No. 7, junio, 2016.
- Gobierno de Colombia. Plan Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional 2012-2019. Diciembre, 2012.
- Gobierno de Colombia. Observatorio de Seguridad Alimentaria y Nutricional (OSAN). Boletín 001. 2014 (a).
- Gobierno de Colombia. Observatorio de Seguridad Alimentaria y Nutricional (OSAN). Boletín 004. 2014 (b).
- Instituto Nacional de Salud. Protocolo de Vigilancia en Salud Pública. Enfermedades Transmitidas por Alimentos. Versión 2. Enero, 2016.
- Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, Ministerio de Salud y Protección Social. Encuesta Nacional de la Situación Nutricional en Colombia (ENSIN, 2010).
- Ministerio de Salud y Protección Social. Plan Decenal de Salud Pública 2012-2021.
- Organización Panamericana de la Salud. Salud en las Américas. Determinantes e inequidades en salud. Disponible en:  
[http://www.paho.org/SaludenlasAmericas/index.php?option=com\\_content&view=article&id=58%3Ahealth-determinants-and-inequalities&catid=24%3Achapters&Itemid=55&lang=es](http://www.paho.org/SaludenlasAmericas/index.php?option=com_content&view=article&id=58%3Ahealth-determinants-and-inequalities&catid=24%3Achapters&Itemid=55&lang=es)

## Autor

**Karla Bibiana Mora Martínez**  
Asesora  
Subdirección de Salud  
[kmora@dnp.gov.co](mailto:kmora@dnp.gov.co)

# La seguridad alimentaria y el género del jefe del hogar

*Las mujeres tienen un papel fundamental en la seguridad alimentaria a nivel individual, del hogar y social, dado que ellas tienen un rol importante en la nutrición de la familia, especialmente los niños y niñas, además en gran medida son las productoras de alimentos, especialmente en el sector rural. De esta manera a las mujeres se les ha asignado un importante rol en el bienestar de las familias dado que ellas toman mejores decisiones con respecto a la provisión de alimentos para sus hogares (Lahoz, 2005).*

**S**in embargo, las mujeres enfrentan importantes limitaciones en cuanto a la disposición de recursos con respecto a los hombres, aspecto que se ve reflejado en el menor acceso al mercado de trabajo, ingresos, activos productivos, entre otros. Esta situación se presenta principalmente en los hogares de menores ingresos con jefatura femenina, donde además de la restricción de ingreso hay una importante restricción de tiempo dado que las jefes mujeres generalmente participan en el mercado laboral y asumen las labores de cuidado al interior de sus hogares.

En este sentido, las mujeres pobres tienen dobles jornadas de trabajo, una en el trabajo remunerado, el cual generalmente es de menor calidad y menos remunerado con respecto a los hombres; por otra parte, se enfrentan a una pesada carga de trabajo no remunerado, es decir, actividades de cuidado y trabajo doméstico (Rodríguez, 2015).

En este documento se analiza la relación que existe entre la seguridad alimentaria y la jefatura del hogar desde una perspectiva de género y buscar analizar si los hogares con jefatura femenina presentan mayores niveles de seguridad alimentaria, bajo el supuesto de una mejor toma de decisiones en términos de alimentación para su familia dado el rol de cuidadoras que generalmente se les asigna, o si por el contrario, los hogares con jefatura femenina tienen menores niveles de seguridad alimentaria, teniendo en cuenta las

restricciones que enfrentan en cuanto a la generación de ingresos.

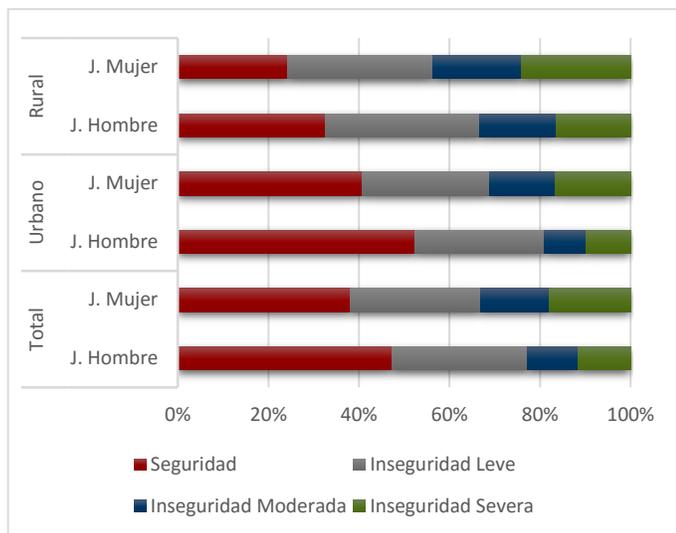
De acuerdo a lo anterior se realizan dos ejercicios, uno teniendo en cuenta la escala de seguridad alimentaria<sup>6</sup> y otro analizando la participación del gasto en alimentos en el gasto total.

## Escala de seguridad alimentaria y género del jefe del hogar

La seguridad alimentaria puede ser medida a través de la percepción y experiencia que enfrentan los hogares con respecto al acceso de alimentos, esta percepción es evaluada a través de la Escala Latinoamericana y Caribeña de Seguridad Alimentaria, ELCSA (FAO, 2012). En consecuencia, se realiza una adecuación de esta escala con base en la información que existe en la Encuesta Nacional de Calidad de Vida (ENCV) del año 2012. Así en la ENCV – 2012 existen 16 preguntas que miden la percepción y experiencia de acceso a alimentos que sirven como soporte para la construcción de la escala para Colombia con base en la propuesta desarrollada en el artículo “Los medios económicos para la seguridad alimentaria y nutricional en los hogares colombianos”, el cual se publica en este mismo boletín.

<sup>6</sup> Escala de seguridad alimentaria según adecuación de Escala Latinoamericana y Caribeña de Seguridad Alimentaria.

**Gráfico 1. Distribución de los hogares por nivel de seguridad alimentaria según género del jefe de hogar, total nacional, urbano y rural**

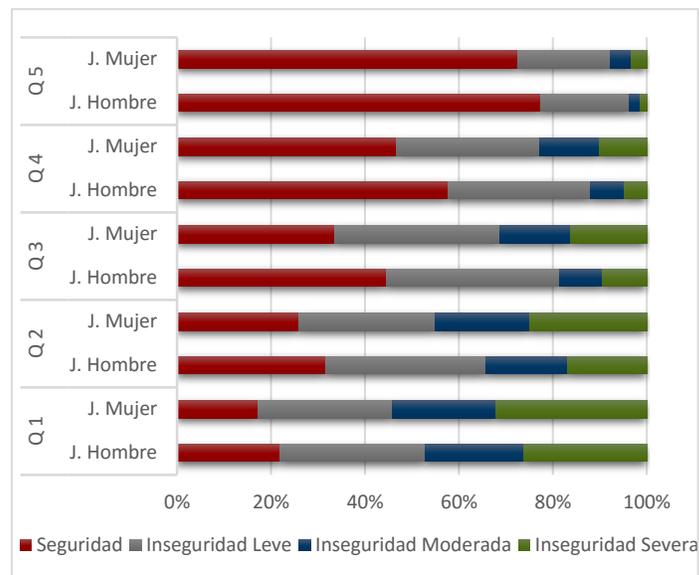


Fuente: Cálculos propios con base en ENCV (2012)

Los resultados del Gráfico 1 muestran que los hogares con jefe hombre presentan mayores niveles de seguridad alimentaria con respecto a los hogares encabezados por mujeres, tanto para el total nacional como para las zonas urbana y rural. Por otra parte, si se analiza el otro extremo de la escala (Inseguridad severa), se observa que los hogares con jefatura femenina presentan mayores niveles de inseguridad alimentaria severa con respecto a los hogares de jefatura masculina, el resultado es igual en el nivel total, urbano y rural. En consecuencia, estos resultados están en línea con el planteamiento que los hogares con jefe mujer tienen mayor riesgo de estar en inseguridad alimentaria con respecto a hogares de jefatura masculina, debido principalmente a la menor remuneración que enfrentan (Álvarez y Aguirre, 2012).

Dado los mayores niveles de seguridad alimentaria de los hogares encabezados por hombres, se realizó el ejercicio analizando la distribución de la escala de seguridad alimentaria por género de la jefatura de hogar teniendo en cuenta los quintiles de la distribución de los ingresos de los hogares, Gráfico 2.

**Gráfico 2. Distribución de los hogares por nivel de seguridad alimentaria según género del jefe de hogar y quintil de ingreso per cápita, total nacional**



Fuente: Cálculos propios con base en ENCV (2012)

Los resultados muestran que a medida que se avanza en la distribución del ingreso, los niveles de seguridad alimentaria se incrementan, mientras que los niveles de inseguridad alimentaria severa disminuyen. Nuevamente se observa que los hogares encabezados por hombres tienen mayores niveles de seguridad alimentaria a través de toda la distribución (todos los quintiles de ingreso).

Por otra parte, los hogares de jefatura femenina tienen mayores niveles de inseguridad alimentaria severa, especialmente en los hogares de los quintiles más bajos. Nuevamente, este resultado podría estar relacionado con la menor participación laboral de la mujer, menor remuneración con respecto a los hombres dada la menor calidad de su empleo, menor duración del empleo, informalidad del empleo, entre otros. Adicionalmente, en el sector rural las mujeres tienen menor acceso a los factores de producción, insumo, tierra, crédito, entre otros (Mundo, Méndez y Shaman, 2014).

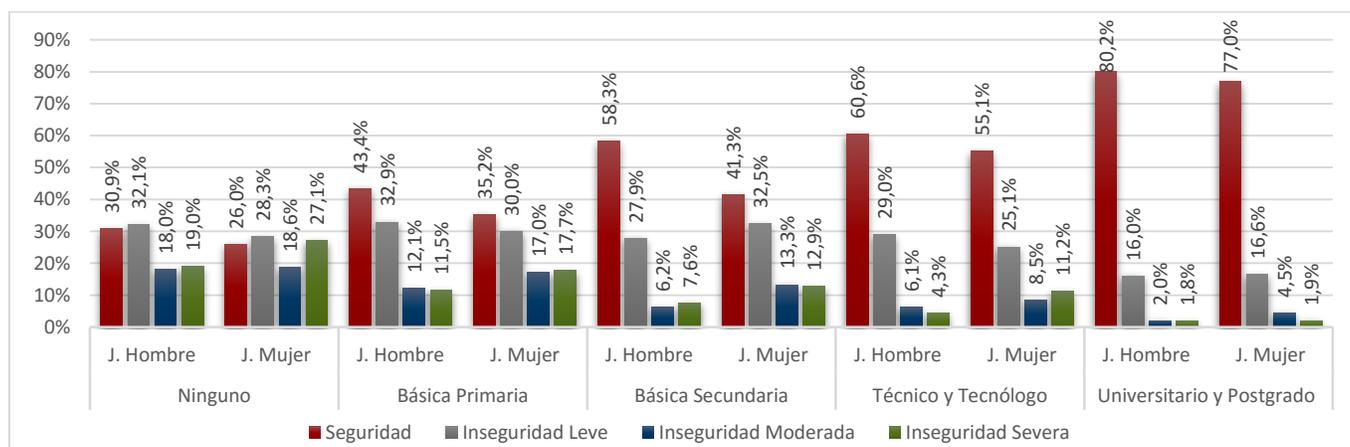
La remuneración promedio de las mujeres es menor con respecto a la de los hombres. En la última década, los ingresos laborales totales (sin controlar por nivel de educación) fueron alrededor del 20% más altos para los hombres con respecto a las mujeres (DNP, 2014). Por otra parte, los años promedio de educación de las mujeres y los hombres son aproximadamente iguales, de hecho, con leves ventajas para las mujeres (6,8 años para hombres y 7,1 años para mujeres, según ENCV - 2012).

A continuación, se analiza la relación que existe entre los niveles de estudio del jefe de hogar y la seguridad alimentaria, Gráfico 3. Se observa que los niveles de seguridad alimentaria aumentan conforme aumenta el nivel de educación, y por otro lado los niveles de inseguridad alimentaria severa decrecen cuando el nivel de educación aumenta. En primer lugar, este resultado está muy asociado con los ingresos, ya que, si aumenta el nivel educación, la retribución (ingreso) a la inversión en capital humano también aumenta y a la vez los niveles de seguridad alimentaria se moverán en la misma dirección. Al hacer el análisis diferenciado entre el nivel de educación del jefe de hogar de acuerdo a su género, se observa que, en todos los niveles de educación, los hogares encabezados por hombres tienen mayores niveles de seguridad alimentaria con respecto a los hogares con jefatura femenina. La diferencia entre los niveles de

seguridad alimentaria es más grande en los niveles de educación básica primaria y básica secundaria, 8,2 y 16,9 puntos respectivamente, mientras que las menores diferencias en los niveles de seguridad alimentaria entre hogares con cabeza de hogar hombre y mujer se encuentran en el nivel de educación universitario y postgrado, 3,2 puntos. Es decir, la educación del jefe de hogar es un factor protector frente a la inseguridad alimentaria, no obstante, los hogares de jefatura masculina deben “esforzarse menos” en términos de acumular capital educativo para gozar de mayores niveles de seguridad alimentaria. Este resultado también está relacionado con la brecha salarial, donde los hombres tienen mayores niveles de ingreso con respecto a las mujeres, como se mencionó anteriormente.

Con respecto a los niveles de inseguridad alimentaria severa, se observa que las mayores diferencias entre hogares con cabeza de hogar femenina y masculina se encuentran en los hogares con ningún nivel de educación, los hogares encabezados por mujeres tienen 8,1% más niveles de inseguridad severa con respecto a los hogares encabezados por hombres. De otro lado, la menor diferencia en el nivel de inseguridad alimentaria severa entre los dos tipos de jefatura (masculina y femenina) se encuentra en el nivel de educación universitario y postgrado, 0,1%.

**Gráfico 3 Distribución de los hogares por nivel de seguridad alimentaria según nivel de educación del jefe de hogar, total nacional**



Fuente: Cálculos propios con base en ENCV (2012)

En resumen, según la adecuación de la escala de seguridad alimentaria de la ELCSA, existe en primer lugar una estrecha relación entre los niveles de seguridad alimentaria y la distribución del ingreso por quintiles, así los hogares con menores ingresos (pobres) presentan bajos niveles de seguridad alimentaria (20% de los hogares están en seguridad alimentaria), mientras que los hogares de ingresos altos (último quintil de la distribución) presentan altos niveles de seguridad alimentaria (76% de los hogares están en seguridad alimentaria).

Por otra parte, se observa que hay una importante relación entre la seguridad alimentaria y el género de la jefatura del hogar. En este sentido, los hogares encabezados por hombres tienen mayor nivel de seguridad alimentaria con respecto a los hogares encabezados por mujeres, debido principalmente a los menores ingresos que perciben las mujeres, especialmente en los hogares pobres. Por ejemplo, en los hogares de menores ingresos los hogares encabezados por mujeres tienen mayor prevalencia de inseguridad alimentaria severa (32,1%) con respecto a los hogares encabezados por hombres (26,1%).

Este resultado también puede estar asociado con el hecho de que las mujeres (principalmente mujeres de bajos ingresos) tienen doble carga, por un lado como cabeza de hogar son las encargadas de la provisión de ingreso para el sostenimiento del hogar, y por otra parte tienen la carga del trabajo doméstico y de cuidado no remunerado (principalmente en hogares con cabeza femenina y sin cónyuge), dado el rol que socialmente se le ha asignado a la mujer como la principal proveedora de servicios de cuidado. En consecuencia, los hogares pobres liderados por mujeres tendrán menos niveles de seguridad alimentaria con respecto a hogares con jefatura masculina.

Finalmente, se observó que el nivel de educación del cabeza de hogar tiene una estrecha relación con la seguridad alimentaria. Por género, se observa que las diferencias en los niveles de seguridad alimentaria entre hogares con cabeza masculina y femenina disminuyen a medida que aumenta el nivel de educación. Este resultado se

debe en primer lugar al efecto ingreso, ya que las madres cabeza de familia más educadas reciben más ingresos, y además se debe tener en cuenta que las jefas de hogar con mayor educación tienen mayor conocimiento en cuanto a brindar alimentación adecuada a sus miembros del hogar.

## El gasto de alimentos y el género de la jefatura del hogar

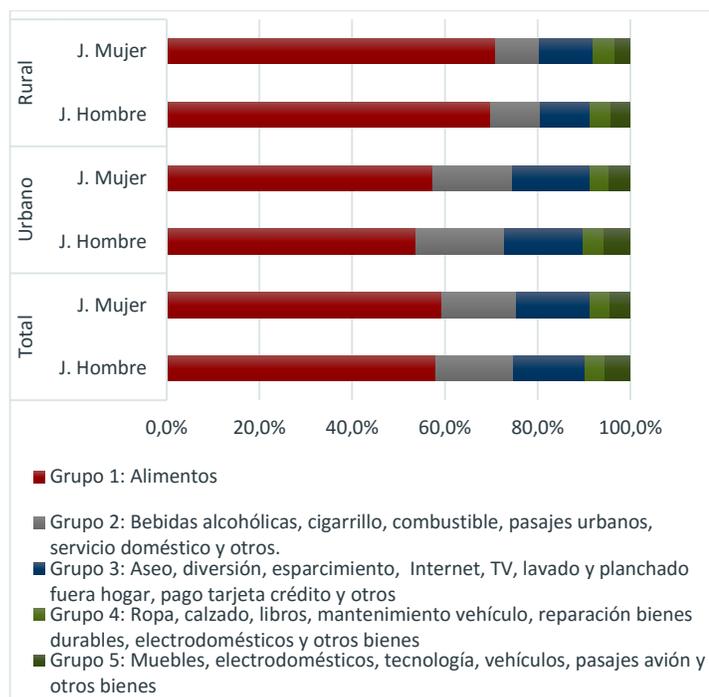
Esta sección se centra en la importancia del gasto de alimentos dentro del gasto total teniendo en cuenta el género de la jefatura del hogar con el fin de analizar si la jefatura femenina implica una mejor toma de decisiones en términos de alimentación para la familia dado el rol de cuidadora que generalmente se le asigna a la mujer. En primer lugar, se observa que, dentro de los diferentes grupos de bienes y servicios, Gráfico 4, el gasto en alimentos tiene la mayor participación con respecto al resto de grupos de bienes y servicios. En el área rural (70%) es donde hay mayor participación del gasto de alimentos en el total del gasto, mientras que en el área urbana es del 55% y en el total nacional (58,4%). Esto es esperable dado que los ingresos de los hogares rurales son menores a los ingresos de los hogares urbanos, y generalmente la participación del gasto en alimentos en el gasto total disminuye con el nivel de ingresos aun cuando el gasto real en alimentos aumente en términos absolutos (Ley de Engel).

Con respecto al género de la jefatura de hogar, se observa que, en los hogares encabezados por mujeres, los alimentos tienen una mayor participación en el gasto con respecto a los hogares con jefe hombre (Gráfico 4). Aunque la diferencia por sexo del jefe no es muy amplia - 1,5; 3,6 y 1,2 puntos porcentuales para total nacional, zona rural y zona urbana, respectivamente - esta mínima diferencia sugiere que las mujeres se preocupan más por la compra de alimentos con respecto a los hombres. Sin embargo, este resultado también podría explicarse por la brecha

salarial entre hombres y mujeres, favorable a los hombres<sup>7</sup>.

Adicionalmente, con respecto al resto de participaciones en los otros grupos de bienes y servicios tampoco se observan diferencias amplias, aunque si importantes, entre los hogares encabezados por hombres y mujeres, especialmente en la zona urbana.

**Gráfico 4. Distribución del gasto de los hogares en grupos de bienes por jefatura de hogar, total nacional, urbano y rural**



Fuente: Cálculos propios con base en ENCV (2014)

A continuación, se presenta el análisis de la participación de gasto en alimentos según el género de la jefatura del hogar teniendo en cuenta quintiles de ingreso, Gráfico 5. Se observa que a medida que aumenta el nivel de ingreso, la participación del gasto en alimentos en el gasto

<sup>7</sup> Si los hogares con jefe mujer tienen menores niveles de ingreso que los hogares con jefe hombre, este comportamiento estaría acorde con la Ley de Engel: a menor nivel de ingresos, mayor la participación del gasto en alimentos en el gasto total.

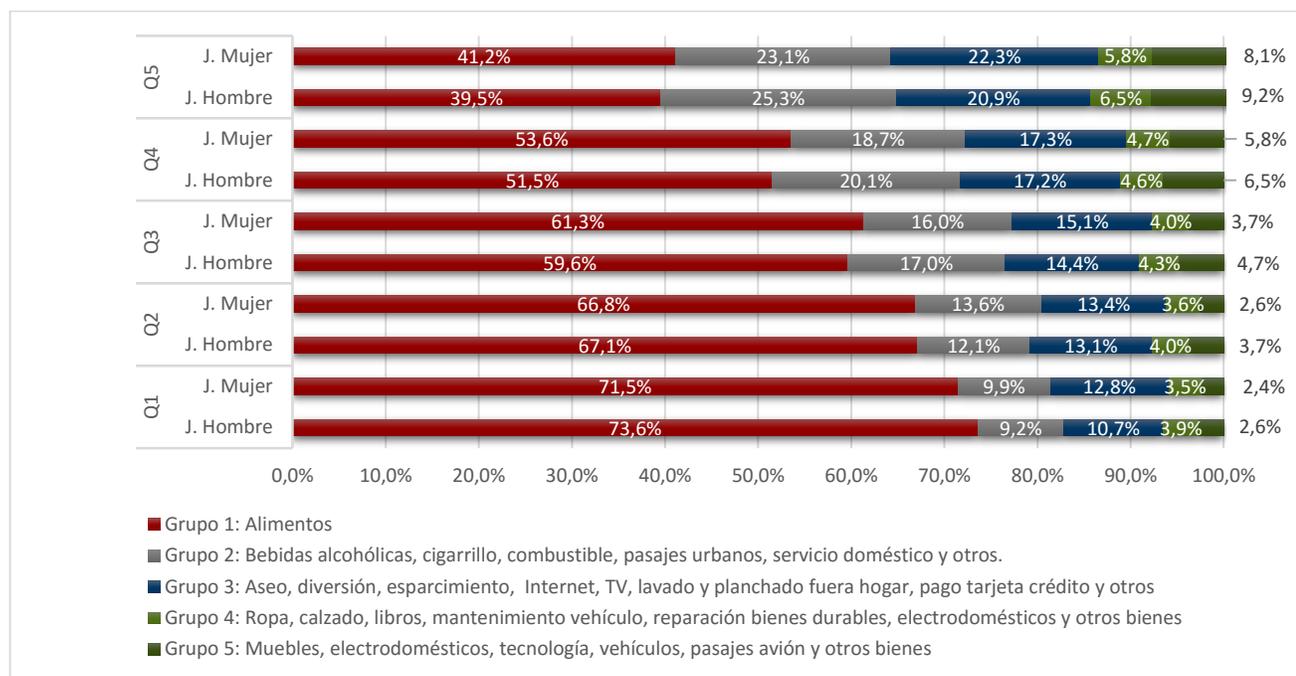
total tiende a disminuir. Este resultado es claro dado que a medida que los hogares perciben mayores ingresos, una mayor proporción de este será destinado a bienes y servicios diferentes a alimentos, dado que dispondrán de más dinero para satisfacer otras necesidades diferentes, como vestuario, entretenimiento, tecnología, entre otros (Ley de Engel). Como se observa en el Gráfico 5, a medida que se mueve en la distribución del ingreso, hacia los quintiles más altos, la participación en el consumo de aseo, diversión, esparcimiento, internet, entre otros, tiende a aumentar.

Finalmente, se analiza el gasto per cápita en alimentos según la jefatura de hogar teniendo en cuenta quintiles de ingreso, Gráfico 6. Con respecto a las diferencias entre hogares encabezados por hombres y mujeres por nivel de ingreso, se observa que no hay diferencias importantes en la participación de gasto de alimentación entre los dos tipos de jefatura de hogar (masculina y femenina)<sup>8</sup> (Gráfico 6).

Los resultados muestran que en los quintiles 3, 4 y 5 la participación del gasto en alimentos de los hogares con jefatura femenina supera levemente a los hogares encabezados por hombres, mientras que en los quintiles 1 y 2 (hogares de menores ingresos) la participación en el gasto de alimentos de hogares con jefe hombre es levemente mayor con respecto a hogares de cabeza femenina. Es decir, no se observan diferencias significativas en el gasto per cápita de los hogares entre hogares con jefatura femenina y masculina, únicamente se observa, en la mayoría de casos, un leve mayor gasto de los hogares encabezados por hombres.

<sup>8</sup> Se realizó un test de diferencia de medias entre hogares de cabeza de hogar femenina y masculina y se observó que solo hay una diferencia estadísticamente significativa al 95% en el quintil 1. Con un nivel de significancia del 99%, en todos los quintiles de ingreso no hay diferencias estadísticamente significativas entre los dos grupos.

**Gráfico 5 Distribución del gasto de los hogares según quintiles de ingreso, total nacional**

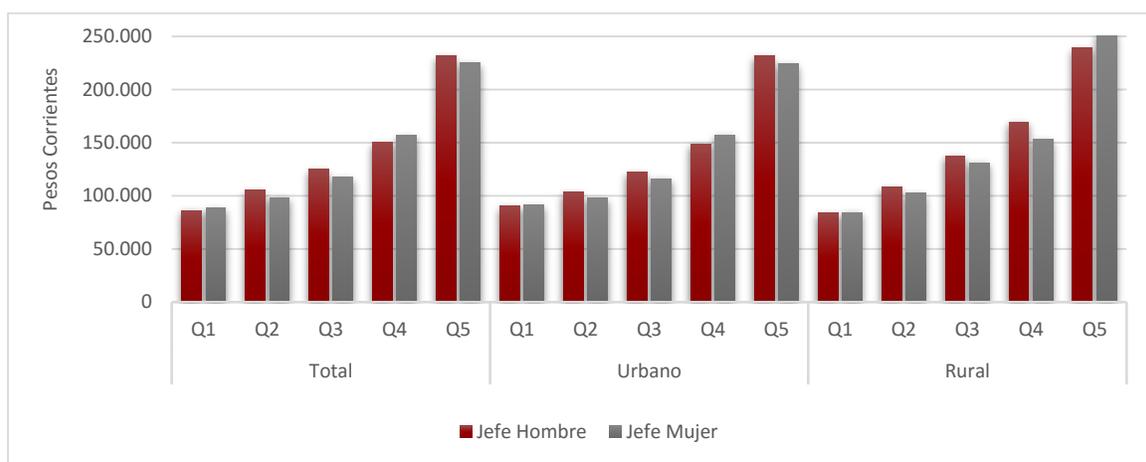


Fuente: Cálculos propios con base en ENCV (2014)

Dada los resultados anteriores, el género de la jefatura del hogar no tiene una importante incidencia en la participación del gasto de alimentos en los hogares, dado que la estructura de gasto es muy similar entre los dos tipos de hogar (cabeza femenina y masculina). Es posible

encontrar diferencias significativas si se toma otra clasificación de bienes, como por ejemplo tener en cuenta la calidad de la dieta alimenticia o tener en cuenta únicamente en un solo grupo el consumo de bebidas alcohólicas y cigarrillos (ver Anexo 1).

**Gráfico 6. Gasto per cápita en alimentos en los hogares, total nacional**



Fuente: Cálculos propios con base en ENCV (2014)

En resumen, se observa que el género de la jefatura del hogar no tiene una importante incidencia en la participación del gasto de alimentos en el gasto total y el gasto per cápita de alimentos.

Por otra parte, la participación del gasto y gasto per cápita están más asociados con el nivel de ingreso (quintiles de ingreso). De esta manera, la dimensión económica de la seguridad alimentaria y nutricional, es relevante en términos de seguridad alimentaria, así una persona estará en situación de mal nutrición o inseguridad alimentaria si existe cambios en el poder adquisitivo de los hogares, disminución de los ingresos. En este sentido, teniendo en cuenta el análisis del gasto en alimentos, el nivel de ingreso es un determinante fundamental de la seguridad alimentaria y la jefatura del hogar no es un factor muy relevante luego de analizar de manera conjunta la jefatura del hogar y los ingresos, es decir, los hogares de jefatura femenina presentan un mayor nivel de inseguridad alimentaria por sus restricciones de ingreso y no sólo por el género de su jefe.

## Conclusiones y recomendaciones

En este documento se realizaron dos análisis para abordar el tema de la seguridad alimentaria en términos del género de la jefatura del hogar, en uno de ellos se tuvo en cuenta la ELCSA, la cual mide la experiencia de los hogares frente a la inseguridad alimentaria y en el otro se consideró la participación del gasto en alimentos en el gasto total.

En el primer caso, la escala de seguridad alimentaria, se observa que hay una estrecha relación entre la seguridad alimentaria y la jefatura del hogar, así los hogares encabezados por mujeres tienen mayores niveles de inseguridad alimentaria con respecto a los hogares con jefes hombres. Este resultado se debe a la mayor vulneración que presentan los hogares de cabeza femenina, especialmente si no tienen cónyuge, ya que presentan mayores restricciones en cuanto a ingresos, dado la menor calidad y remuneración de sus empleos, además que enfrentan una carga

adicional de trabajo, trabajo no remunerado que se realiza en el hogar.

En el segundo caso, al analizar la participación del gasto de alimentos y gasto per cápita de alimentos, se observó que no existen diferencias importantes entre hogares con jefatura masculina y femenina. Así, el gasto de alimentos (participación y per cápita) está más asociado con la distribución del ingreso (quintiles de ingreso), en donde los hogares con mayores ingresos dedicarán una menor parte de sus ingresos al consumo de alimentos (Ley de Engel) y tendrán mayor consumo per cápita en alimentos con respecto a los hogares de menores ingresos.

En materia de política pública, con el fin de mejorar los niveles de seguridad alimentaria y eliminar las brechas de seguridad alimentaria entre hogares de jefatura femenina y masculina, se debería plantear estrategias de nutrición y generación de ingresos hacia los hogares más pobres con cabeza de hogar femenina dado que estos hogares tienen menores niveles de ingreso y por tanto mayor inseguridad alimentaria.

Además, se deben plantear políticas encaminadas a mejorar el ingreso de las mujeres cabeza de hogar, especialmente el acceso de las mujeres cabeza de familia a mayores oportunidades de empleo, fácil acceso a crédito en condiciones favorables y acceso a otro tipo de medios de producción, como tierra e insumos para el caso de las mujeres rurales.

## Autores

**Katty de Oro Genes**

Subdirectora de Género (R)

[kdeoro@gmail.com](mailto:kdeoro@gmail.com)

**Edgar Vicente Marcillo Yépez**

Profesional Especializado

Subdirección de Género

[emarcillo@dnp.gov.co](mailto:emarcillo@dnp.gov.co)

## Bibliografía

Álvarez, M. C. y Aguirre, D. C. (2012). Factores socioeconómicos, alimentarios y nutricionales asociados a la inseguridad alimentaria en los hogares de los niños que participan en el Programa de Complementación Alimentaria alianza MANA ICBF, Antioquia, Colombia.

DNP (2014). Informe de Seguimiento de los Objetivos del Milenio.

FAO Comité Científico de la ELCSA. (2012). Escala Latinoamericana y Caribeña de Seguridad Alimentaria (ELCSA). Manual de uso y aplicación. FAO: Roma (Italia).

Lahoz, C. (2005). El papel clave de la mujer en la seguridad alimentaria. Campaña del Milenio de las Naciones Unidas, 2005

Mundo, V., Méndez, I. y Shaman, T. (2014). Caracterización de los hogares mexicanos en inseguridad alimentaria. Salud pública de México, Vol 56, suplemento 1 de 2014.

Rodríguez, C. (2015). Economía Feminista y economía del cuidado. Aportes conceptuales para el estudio de la desigualdad. Nueva Sociedad No 256, marzo-abril de 2015

## Anexos

### Anexo1. Clasificación para el gasto de bienes y servicios

<b>Grupo 1</b>
Pan, arepas, bollos, almojábanas
Leche y derivados (queso, cuajada, kumis, yogur, crema de leche, mantequilla)
Huevos
Carne de res, cerdo o cordero, hueso y vísceras
Carne de gallina y pollo
Pescado de río o de mar u otros productos marinos frescos congelados
Salchichas, jamón, mortadela, salchichón y otras carnes frías preparadas
Papa común, papa criolla, yuca, arracacha, ñame
Arroz, pastas, avena, cuchuco, harinas, corn flakes y otros cereales
Frijol seco, arveja seca, lentejas, garbanzos y otros granos
Plátano verde o maduro
Arveja verde, frijol verde, habichuela, zanahoria, tomate, lechuga, pepino, cebolla larga y cabezona y otras verduras
Banano, guayaba, naranja, limón, mango, papaya, manzana, piña, mora y otras frutas
Aceites, manteca, margarina y otras grasas
Azúcar, sal, condimentos y salsas
Panela, café, chocolate, té
Dulces, patacones, polvo para fresco y otros pasabocas
Enlatados (arvejas, atún, sardinas, salchichas)
Galletas de sal y de dulce
Gaseosas, maltas y jugos procesados
Compra de agua en carro tanque, al aguatero o agua embotellada
Alimentos varios
Alimentos precocidos en general (tasaña, pizza, empanadas, tamales, papa, yuca, plátano, lechona, ajijaco, encurtidos, etc.)
Gastos en uno o más de los anteriores alimentos para otros hogares
<b>Grupo 2</b>
Cigarrillos y tabaco
Fósforos y encendedores
Pasajes urbanos en bus, buseta, colectivo, ejecutivo, taxi, metro, transporte articulado
Bebidas alcohólicas (cerveza, aguardiente, ron, vino y otros)
Combustible de vehículo de uso del hogar
Parqueo de vehículo de uso del hogar
Lustrados de calzados
Periódicos y revistas
Apuestas y loterías
Comidas fuera de la casa
Servicio doméstico por días
Servicio de café internet y llamadas telefónicas en la calle o cabinas
Gastos en uno o más de los anteriores artículos o servicios para otros hogares
<b>Grupo 3</b>
Artículos de aseo personal (crema dental, jabón, champú, papel higiénico, desodorante, toallas higiénicas, pañales desechables, máquinas y cuchillas de afeitar desechables, etc.)
Artículos para el aseo del hogar (detergentes, desinfectantes, escobas, ceras, servilletas, etc.)
Algodón, gasa, desinfectantes, alcohol, curitas, anticonceptivos, aspirinas y otros elementos de botiquín
Medias veladas para mujer
Bombillos, pilas, otros artículos eléctricos, velas y velones
Lavado y planchado de ropa fuera del hogar

<b>Grupo 3</b>
Corte de pelo y manicure
Diversiones y entretenimiento (espectáculos, discotecas, cine, deportes, etc.)
Empleados del servicio doméstico internos
Servicio de conexión o pago por uso de internet
Pago del último recibo por tarjetas de crédito (de todos los miembros del hogar)
Pago por televisión por suscripción; cable, satélite, digital o antena parabólica
Transferencias a otros hogares (ayudas a padres, hermanos, hijos, etc.) o pensión alimenticia
Correo, fax, encomiendas
Gastos en uno o más de los anteriores artículos o servicios para otros hogares
<b>Grupo 4</b>
Ropa para hombre, mujer, niño, niña
Calzado para hombre, mujer, niño o niña
Reparación de calzado o de vestuario
Telas para vestuario u otros usos
Reparación, repuestos y mantenimiento de vehículo de uso del hogar
Libros y discos y CD
Reparación de bienes durables (neveras, etc.)
Transporte intermunicipal y por río
Juegos, películas o videos en DVD
Gasto en reparación de computadores, tabletas, televisores, equipos de sonido y otros
Gastos en uno o más de los anteriores artículos o servicios para otros hogares
<b>Grupo 5</b>
Muebles para el hogar (sala, comedor, camas, etc.)
Reparaciones y mejoras de la vivienda (plomaría, electricidad, pintura, resane, pañete)
Colchones, cobijas, manteles y ropa de cama
Ollas, vajillas, cubiertos y otros utensilios domésticos
Nevera, estufa, lavadora, brilladora, horno y otros aparatos electrodomésticos y gaso domésticos
Pago de hoteles
Pasajes en avión
Vehículo, moto para uso del hogar
Compra de bienes raíces diferentes a la vivienda que ocupan
Cuotas extraordinarias de administración o comunitarias
Pago de impuestos de vehículos de uso del hogar (SOAT)
Impuesto a la renta y complementarios
Seguros contra incendio o contra robo de la vivienda o vehículo de uso del hogar
Anillos, relojes y otros artículos de joyería, artesanías, porcelanas, etc.
Cuadros y obras originales de arte
Compra de animales y semovientes para cría y levante (reses, cerdos, cabras, aves)
Compra y sostenimiento de mascotas
Compra de computador personal (de escritorio, portátil o tableta)
Accesorios para computador (monitor, impresora, escáner, tarjetas de memoria RAM, procesador, tarjetas de sonido o video, memorias USB, tarjetas SD)
Compra de teléfono celular, fijo o fax
Cámaras digitales (video y fotografía), reproductores digitales de música (pod, mp3, mp4, etc.)
Compra de TV (convencional, plasma, LCD o LED)
Compra de equipo de sonido, reproductor de video (DVD, Blue-Ray, otros)
Gastos en uno o más de los anteriores artículos o servicios para otros hogares

# Caracterización de los beneficiarios del programa de alimentación escolar en Colombia

*A partir de un enfoque social, la alimentación escolar puede considerarse como una intervención redistributiva y un mecanismo indirecto para combatir la pobreza, especialmente cuando un bajo nivel de ingresos en los hogares repercute en la falta de consumo mínimo de alimentos, lo cual podría traducirse en un tipo de inseguridad alimentaria. En términos generales, los programas de alimentación escolar se constituyen en una transferencia en especie a los hogares, en términos de que el valor de los alimentos proporcionados a los estudiantes representa un gasto que dejan de realizar las familias por este concepto, razón por la cual este tipo de políticas públicas son sumamente relevantes; en especial para países con alta incidencia de pobreza, en los cuales la asistencia escolar es mucho menor y se registran más casos de desnutrición e inanición.*

A pesar de que en Colombia tanto la pobreza monetaria como la medida por el Índice de Pobreza Multidimensional – IPM, han presentado una tendencia decreciente en los últimos cinco años<sup>9</sup>, con una reducción cercana a 10 puntos porcentuales, en algunas regiones y departamentos del país todavía queda un largo camino por recorrer e importantes retos por superar en materia de reducción de la vulnerabilidad social, particularmente en una de sus dimensiones como lo es la insuficiencia alimentaria. En este sentido, en territorios con altos índices de pobreza, donde los ingresos de las familias suelen ser muy limitados, la alimentación escolar juega un papel fundamental ya que en muchos casos el complemento alimentario (refrigerio, almuerzo) que reciben los niños, niñas y jóvenes en los establecimientos educativos oficiales puede ser el único aporte nutricional al que tengan acceso durante la jornada escolar y gran parte del día.

Internacionalmente, los programas de alimentación escolar han tenido la capacidad de combatir el hambre y apoyar la nutrición a través de alimentos enriquecidos con micronutrientes y se

consideran una oportunidad de asistir a las familias en condición de pobreza<sup>10</sup>.

Sin embargo, más allá de una estrategia nutricional o de mitigación de la pobreza, la alimentación escolar ha sido concebida como un programa para combatir la deserción escolar, la cual puede darse ya que los padres de familias en condición de vulnerabilidad, tendrían el incentivo de enviar a sus hijos a los colegios para recibir un aporte nutricional mientras avanzan en su proceso de formación; o visto desde otra perspectiva, para que se eduquen a la vez que reciben como beneficio una porción de alimento gratuito en el establecimiento educativo, ya que en algunas ocasiones los padres no cuentan con el dinero suficiente para enviar refrigerios o almuerzos a sus hijos. De esta forma, la alimentación escolar, actúa como una estrategia para fomentar la asistencia escolar, contribuyendo al aumento de la matrícula y la permanencia de los niños, niñas y jóvenes beneficiarios en el sistema educativo.

Concretamente, en Colombia el suministro de complementos nutricionales para promoción de la

<sup>9</sup> A nivel nacional, la pobreza monetaria pasó de 37,2% en 2010 a 27,8% en 2015. El Índice de Pobreza Multidimensional en 2015 se ubicó en 20,2%, en comparación de 30,4% en

2010. Informe de resultados de medición de pobreza, DANE 2016.

<sup>10</sup> Reconsiderando la alimentación escolar. Banco Mundial (2009).

permanencia escolar en establecimientos educativos oficiales se ha llevado a cabo a través del Programa de Alimentación Escolar – PAE. Con una inversión cercana a los 1,5 billones en 2015<sup>11</sup>, el PAE es una de las estrategias para fomentar la permanencia en el sector educativo de mayor envergadura, tradición e importancia en cuanto al tiempo que lleva su implementación en el país y a los resultados exhibidos en términos de su contribución a la disminución de la deserción escolar, en particular para la población en mayores condiciones de vulnerabilidad. Estudios como la evaluación de operaciones y resultados del Programa de Alimentación Escolar contratada por el DNP en 2012, dan cuenta del impacto de esta estrategia en la disminución de la deserción escolar, con efectos mayores en la zona rural (6,9%) en comparación con el área urbana (2,5%)<sup>12</sup>.

La primera referencia que se tiene del programa de alimentación escolar data del año 1926<sup>13</sup> en el departamento de Boyacá, a partir de allí comenzó a propagarse por todo el territorio nacional, convirtiéndose en una de las implementaciones estatales más exitosas y con mayor acogida por parte de toda la comunidad escolar (estudiantes, docentes y padres de familia). Aunque el programa de alimentación escolar inició directamente en el sector educativo, con la creación del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar – ICBF en el año 1968, esta entidad asumió el diseño y definición de los lineamientos nutricionales para la atención de niños, niñas y adolescentes beneficiarios de la implementación de esta estrategia en los establecimientos educativos. El PAE fue administrado por el ICBF hasta el año 2012, en el que fue trasladado al Ministerio de Educación Nacional según lo estipulado por el Artículo 136 de la Ley 1450 de 2011.

De acuerdo con los lineamientos técnicos y administrativos emitidos mediante la Resolución 16432 y el Decreto 1852 de 2015 del Ministerio de

Educación Nacional, el objetivo del Programa de Alimentación Escolar es “*contribuir al acceso con permanencia escolar de los niños, niñas, adolescentes y jóvenes registrados en la matrícula oficial, fomentando hábitos alimentarios saludables a través del suministro de un complemento alimentario*”. En este sentido, el PAE se define como una política pública que implica un conjunto de acciones encaminadas al suministro de un complemento nutricional a niños, niñas y adolescentes, matriculados en establecimientos educativos públicos de los niveles de básica y media, como estrategia de fomento a la asistencia y retención de los estudiantes en su proceso de formación, a la vez que promueve una alimentación equilibrada.

Debido a que aún el Ministerio de Educación no cuenta con un registro administrativo que dé cuenta del número exacto de beneficiarios preciso del PAE, ya que este sistema de información se encuentra en construcción, se usará como fuente de información la Encuesta de Calidad de Vida del año 2014 con el propósito de realizar un análisis exploratorio y descriptivo de la población beneficiaria de la alimentación escolar en el país, por lo cual los datos que aquí se presentan pueden diferir levemente de las estadísticas oficiales sectoriales.

Tomando como unidad de análisis los niños, niñas y jóvenes entre 6 y 16 años, que es el rango de edad de referencia para cursar los niveles de básica primaria, secundaria y media, es decir del grado primero a once, en 2014 un **51,6%** de los estudiantes reportó recibir algún tipo de alimentación como desayuno, medias nueves o almuerzo en el establecimiento educativo.

Para ese mismo periodo, del total de estudiantes entre los 6 y 16 años que reportó recibir alimentación escolar, un 97,4% lo hizo en un establecimiento oficial. Esta alta participación puede estar determinada por la relación existente entre el nivel total de matrícula oficial y privada, ya

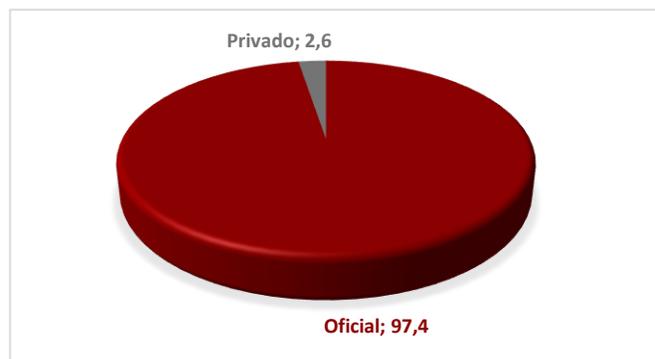
<sup>11</sup> Fuente: MEN.

<sup>12</sup> Evaluación de operaciones y resultados para determinar el grado de efectividad del PAE. G Exponencial, CINDE para DNP. 2013, página 10.

<sup>13</sup> Idem, página 223.

que del total de asistentes en este rango de edad un 83,4% lo hace a establecimientos públicos y un 16,6% a privados. Al revisar específicamente el número de estudiantes en este rango de edad matriculados en establecimientos educativos oficiales, se tiene que un 60,1% recibe alimentación escolar.

**Gráfico 1. Distribución de estudiantes que reciben alimentación escolar, según tipo de establecimiento al que asisten**



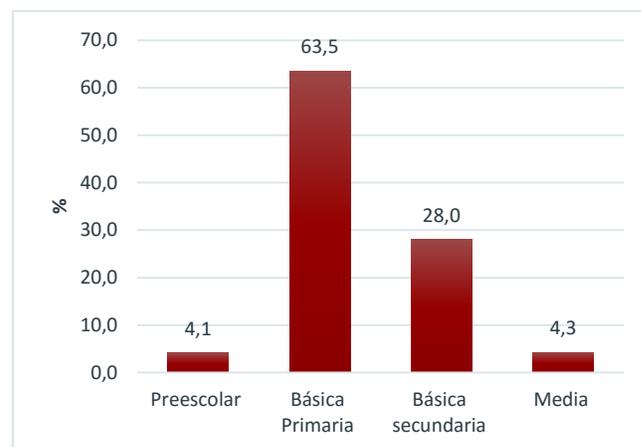
Fuente: ECV, 2014

Dado que el propósito de este artículo es analizar las características de la población beneficiaria de la alimentación escolar ofertada por el Estado, nos concentraremos en este subconjunto de estudiantes que asisten a establecimientos oficiales.

Un 63,5% de los estudiantes que reciben alimentación escolar en establecimientos oficiales, pertenecen al nivel de básica primaria, seguido de la secundaria con una participación del 28,0%. Lo anterior obedece a que históricamente el PAE ha priorizado en su implementación la entrega de complementos alimentarios para los estudiantes más pequeños, avanzando progresivamente en cobertura hacia otros niveles educativos. Esta priorización cobra importancia por varios motivos, por una parte, debe garantizarse la permanencia escolar en los primeros niveles con el fin de que haya una progresión hacia los grados más avanzados, en segundo lugar, generalmente las

intervenciones con componentes nutricionales benefician también en primera medida a los más jóvenes con el fin de contribuir a su proceso de desarrollo y crecimiento.

**Gráfico 2. Distribución de estudiantes que reciben alimentación escolar según nivel educativo al que asisten. Instituciones oficiales**



Fuente: ECV 2014

Al realizar un análisis por nivel educativo, se tiene que el porcentaje de matrícula en establecimientos oficiales que recibe alimentación escolar en los niveles de preescolar y básica primaria es superior con 74,9% y 71,1%, en comparación con los niveles de secundaria y media donde la participación es de 47,3% y 35,6%, respectivamente.

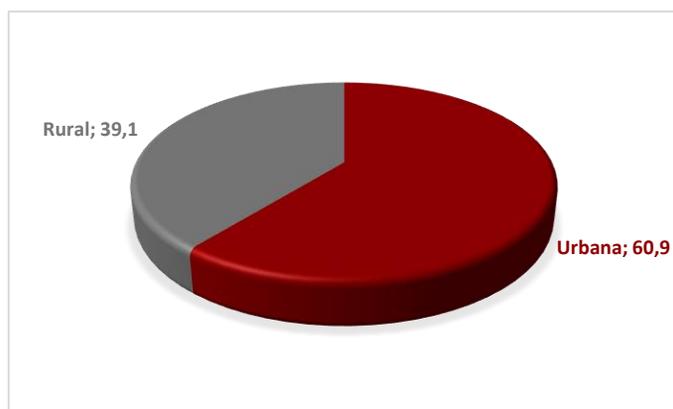
Según los lineamientos técnicos y administrativos para la operación del PAE, la focalización de instituciones educativa, se lleva a cabo atendiendo los siguientes criterios<sup>14</sup>:

1. Instituciones Educativas con implementación de Jornada Única
2. Todos los establecimientos educativos ubicados en área rural, iniciando con los que cuenten con un solo docente (transición y primaria)

<sup>14</sup> Ministerio de Educación Nacional, Resolución 16432 de 2015 Artículo 4.1.1.3.

3. Establecimientos educativos en zona urbana que atiendan comunidades étnicas (transición y primaria)
4. Establecimientos educativos en zona urbana que atiendan niños, niñas y adolescentes víctimas del conflicto armado (transición y primaria)
5. Instituciones educativas con alta concentración de población con puntajes de Sisbén definidos para la focalización de establecimientos educativos en zona urbana que atiendan comunidades étnicas (transición y primaria).

**Gráfico 3. Distribución de estudiantes de establecimientos oficiales que reciben alimentación escolar según zona de residencia**

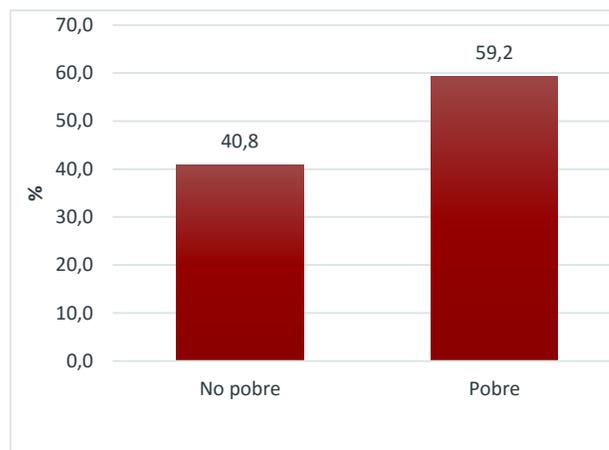


Fuente: ECV 2014

En relación con los criterios de focalización, de acuerdo con lo reportado en la ECV 2014, un 60,9% de los receptores de alimentación escolar residen en las cabeceras municipales, y un 39,1% en las zonas rurales. Al realizar un análisis por cada zona, un 76,2% de los asistentes a establecimientos educativos oficiales en zona rural recibe alimentación escolar, en zona urbana esta participación sobre el total de la asistencia es de 52,9%. Con base en la cobertura presentada en zona rural, puede deducirse que la focalización del PAE se cumple, aunque cabe señalar que la alimentación escolar presenta importantes retos en su operación, en particular en las zonas más dispersas, donde su implementación es fundamental ya que hay una mayor incidencia de la pobreza.

Con respecto a las condiciones socioeconómicas del hogar, un 59,2% de los estudiantes que reciben alimentación en establecimientos oficiales hacen parte de hogares en condición de pobreza monetaria. Para el total de estudiantes entre 6 y 16 años pertenecientes a hogares en condición de pobreza, un 66,5% reportó recibir alimentación escolar en el establecimiento educativo; en el caso del grupo de no pobres, esta participación fue de 52,7%. En este sentido, se evidencia la necesidad de realizar un esfuerzo mayor en la focalización del programa con el fin de ampliar su cobertura en los grupos poblacionales más necesitados. Adicionalmente, se señala el hecho de que a pesar de que desde el año 2012 no se realiza ningún cobro por este concepto a los estudiantes, en el marco de la política de gratuidad educativa, un 26,2% de los estudiantes informa haber realizado un pago simbólico por acceder a este beneficio.

**Gráfico 4. Distribución de estudiantes que reciben alimentación escolar en establecimientos oficiales según condición de pobreza del hogar**

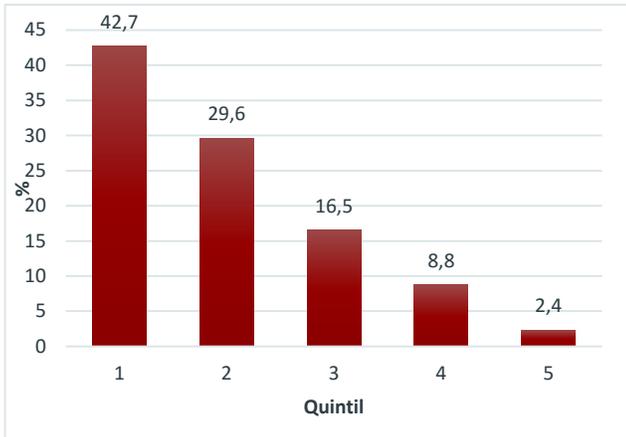


Fuente: ECV 2014

Por otra parte, un aspecto destacable de la implementación del programa de alimentación escolar es que, al realizar un análisis de los beneficiarios por quintil de ingreso, se hace evidente su progresividad, ya que existe una relación inversa en el número de estudiantes y el nivel de ingreso de sus hogares. En este sentido, un 42,7% de los niños, niñas y jóvenes que reciben alimentación escolar en establecimientos educativos oficiales pertenece al quintil 1, seguido

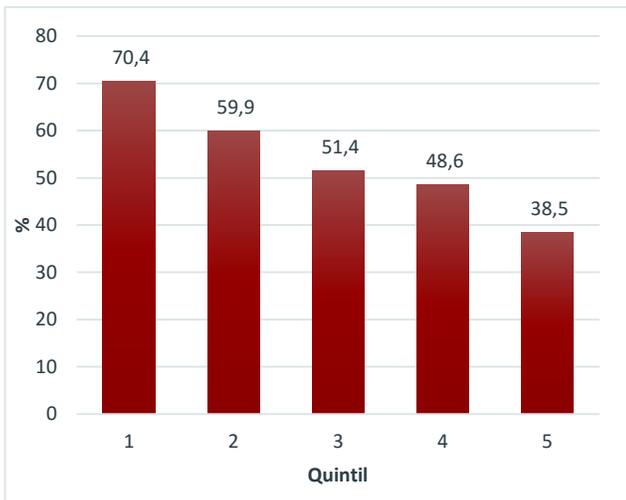
del quintil 2 con 29,6%, con lo cual podría concluirse que el PAE está enfocado hacia población más pobre y vulnerable.

**Gráfico 5. Distribución de estudiantes que reciben alimentación escolar según quintil de ingreso**



Fuente: ECV 2014

**Gráfico 6. Participación de estudiantes que reciben alimentación escolar en cada quintil de ingreso**



Fuente: ECV 2014

Sin embargo, al revisar las coberturas en cada quintil se observa que, aunque la tendencia también es decreciente a medida que se hace parte de hogares con un mayor ingreso, la participación de estudiantes que recibe alimentación escolar en establecimientos oficiales sigue siendo alta aún en los grupos poblacionales

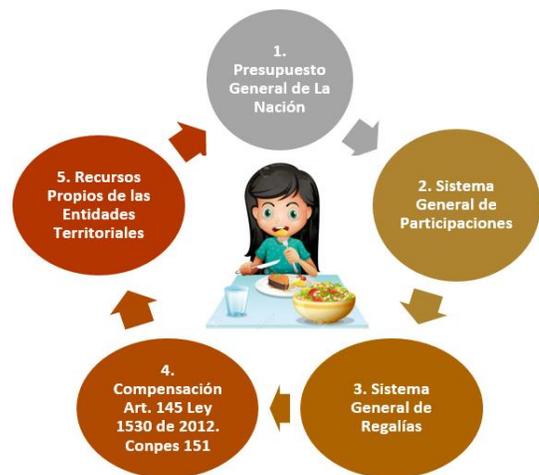
más favorecidos, por ejemplo, con una participación de 38,5% en el quintil 5.

## Conclusiones y recomendaciones

El PAE se resume como un conjunto de acciones que incluye el suministro de un complemento alimentario a niños y niñas matriculados en las instituciones educativas oficiales. Con la nueva priorización del programa, orientada a garantizar la prestación del servicio en los establecimientos educativos que cuentan con jornada única, debe propenderse de igual forma por mantener la atención a los estudiantes en mayores condiciones de vulnerabilidad social, lo cual podría tener un efecto positivo en la permanencia y desempeño escolar de la población beneficiaria que cuenta con importantes falencias.

Para una adecuada implementación del PAE, resulta fundamental la articulación de los diferentes niveles de Gobierno, así como la concurrencia de las distintas fuentes de financiación, con el fin de garantizar una entrega oportuna de los complementos alimentarios, que se encuentren además acorde a los lineamientos de prestación de servicio, contando con las condiciones apropiadas de operación y cumpliendo los requerimientos nutricionales definidos.

**Figura 1. Fuentes de financiación del Programa de Alimentación Escolar**



Fuente: Elaboración propia

Adicional a lo anterior, es indispensable contar con un sistema de seguimiento, monitoreo y control de la operación del programa, con lo cual se tenga certeza de la entrega de raciones en condiciones adecuadas a los estudiantes y en los días del calendario escolar efectivamente contratados en cada entidad territorial. Para esto, además de las acciones adelantadas por el Gobierno nacional, departamental y municipal en esta materia, es indispensable el papel de los padres de familia como veedores ciudadanos que den cuenta e informen a las autoridades competentes en caso de presentarse irregularidades en la prestación del servicio.

De forma conjunta, estas acciones interinstitucionales contribuirán a mejorar las condiciones de acceso, permanencia y desempeño en el sistema educativo, a la vez que se fomenta la nutrición y salud de la población escolarizada en el sector oficial.

## Autor

---

**Ximena Pardo Peña**

Asesora

Subdirección de Educación

[xpardo@dnpc.gov.co](mailto:xpardo@dnpc.gov.co)

## Bibliografía

Reconsiderando la alimentación escolar, programas de protección social, desarrollo infantil y el sector educativo. Banco Mundial, (2009). Evaluación de operaciones y resultados para determinar el grado de efectividad del PAE. G Exponencial, CINDE para DNP, (2013).

# Relación entre la seguridad alimentaria y nutricional y la situación del mercado laboral

*En este artículo, partimos del concepto de que existe seguridad alimentaria cuando todas las personas en todo momento tienen acceso económico y físico a suficientes alimentos inocuos y nutritivos para satisfacer sus necesidades alimentarias y preferencias por alimentos a fin de llevar una vida sana y activa. Por tanto, se pone de manifiesto, de acuerdo con la política de Seguridad Alimentaria y Nutricional (SAN), que una persona está en privación de éste componente si no cuenta con la posibilidad de obtener una canasta que incluya los niveles mínimos requeridos para una alimentación suficiente (dimensión de los medios económicos) y si no tiene la posibilidad de transformar los instrumentos disponibles para que se alimente adecuadamente (dimensión de calidad de vida y fines del bien-estar).*

**D**entro de los ejes que definen la política de la SAN se encuentra la disponibilidad de alimentos, el acceso físico y económico, consumo de alimentos, aprovechamiento o utilización biológica y calidad e inocuidad. (DNP, 2008). El presente artículo indaga en la relación entre la situación en el mercado laboral y la inseguridad alimentaria y nutricional desde la perspectiva económica, es decir, que se cuente con recursos para poder acceder a los alimentos.

## Empleo e inseguridad alimentaria y nutricional

El empleo y el crecimiento económico se encuentran relacionados con la seguridad alimentaria, al igual que la malnutrición afecta negativamente el capital humano, la productividad y el crecimiento económico, tal como lo afirma el artículo “Trabajo Decente para la Seguridad Alimentaria y los Medios de Vida Resilientes” de la Organización Internacional del Trabajo (OIT). En este trabajo se considera que “...El régimen alimentario deficiente de los trabajadores puede costar a los países una pérdida de productividad de hasta el 20 por ciento, debida tanto a la desnutrición como al exceso de peso y la obesidad...” (OIT, 2015). Por tanto, es posible asumir que la SAN y el empleo tienen efectos bidireccionales.

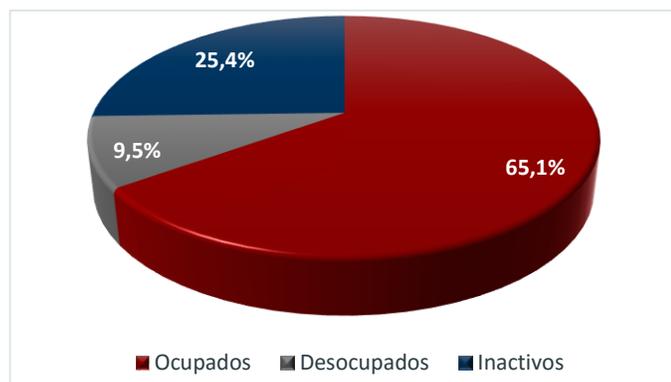
Es tan marcada la relación entre el empleo y la SAN que incluso en los Objetivos del Milenio, el objetivo 1, “ERRADICAR LA POBREZA EXTREMA Y EL HAMBRE”, contempla en sus metas “Alcanzar el empleo pleno y productivo y un trabajo decente para todos, incluidos las mujeres y los jóvenes” (ONU, 2013). Dicho tema sigue figurando dentro de los objetivos y las metas de la agenda para el desarrollo después de 2015 como “Objetivos de Desarrollo Sostenible”.

Así mismo, la estrategia de la Organización Internacional de Trabajo (OIT) para dar cara a la Inseguridad Alimentaria (IA) se basa en el programa de trabajo decente, y se enfoca en las siguientes cuatro prioridades: los derechos humanos y el trabajo, empleo e ingresos, fortalecimiento de la protección social y de la seguridad social y fortalecimiento del diálogo social (OIT, 2015).

Por su parte, en Colombia, de acuerdo con la Encuesta de Calidad de Vida 2014, el 5% de los hogares no consumió ninguna de las 3 comidas por lo menos durante un día en la semana anterior a la aplicación de la encuesta debido a la falta de ingresos. Al revisar la información a la luz de la

situación en el mercado laboral<sup>15</sup>, se observa que, del total de familias que declararon IA por ingresos, el 65% de ellos son familias cuyo jefe de hogar se encontraba ocupado, el 9% desempleado y el 25% inactivo (Gráfico 1). Esto implicaría que, a pesar de que la mayoría de los jefes de hogar se encuentra ocupado, sus ingresos deben ser tan bajos que les genera IA.

**Gráfico 1. Familias con IA según situación en el mercado laboral del jefe de hogar**

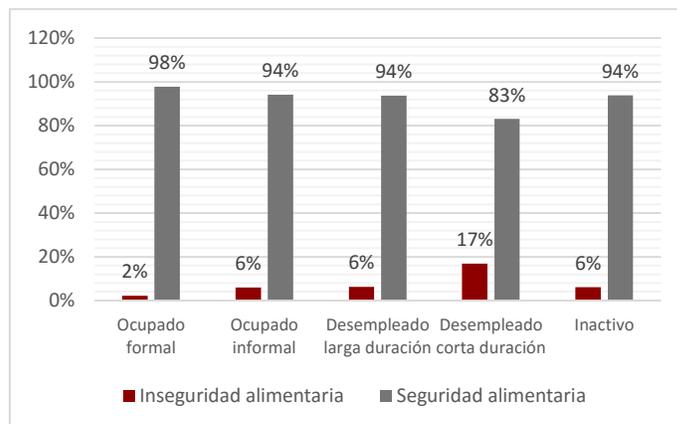


Fuente: Encuesta de Calidad de Vida 2014 – DANE, cálculos SESS – DNP

Este resultado sorprende toda vez que, en principio, la IA por ingresos se da precisamente por falta de dinero, por tanto, es de esperarse que las familias con jefe de hogar ocupado contaran con una mayor Seguridad Alimentaria frente a los hogares con jefe de hogar desocupado.

Al revisar más en detalle este comportamiento, se observa que del total de hogares con jefe de hogar ocupado formal (Gráfico 2), el 2% padece de IA, mientras que este porcentaje corresponde al 6% en los hogares con jefe de hogar ocupado informal<sup>16</sup>.

**Gráfico 2. IA por ingresos de las familias según situación en el mercado laboral de los jefes de hogar**



Fuente: Encuesta de Calidad de Vida 2014 – DANE, cálculos SESS – DNP

La explicación de porqué los empleados informales son más propensos a sufrir de IA que los formales, puede corresponder al hecho de que, en general, este grupo poblacional tiene menores ingresos (Tabla 1) y además no cuenta con las prestaciones sociales relacionadas con un empleo formal (pagos adicionales al salario como vacaciones, auxilio de transporte, etc.). La diferencia en ingresos entre los hogares con jefe ocupado formal vs ocupado informal es de 1,8 millones de pesos (Tabla 1).

**Tabla 1. Ingresos promedio del hogar, según situación en el mercado laboral**

Situación en el mercado laboral	Ingreso por hogar
Hogar con jefe ocupado formal	3.169.290
Hogar con jefe ocupado informal	1.366.816
Hogar con jefe desocupado de larga duración	1.235.598
Hogar con jefe desocupado de corta duración	1.053.168
Hogar con jefe ocupado formal	1.711.700

Fuente: Encuesta de Calidad de Vida 2014 – DANE, cálculos SESS – DNP

<sup>15</sup> Entiéndase por situación en el mercado laboral, como la condición de empleo, desempleo e inactividad, en este caso, del jefe de hogar.

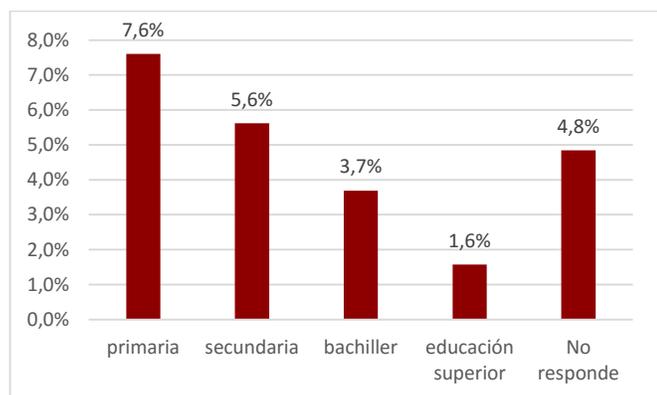
<sup>16</sup> El concepto de formalidad que se trabaja en el documento hace referencia a los empleos que aportan a la seguridad

social en pensiones, acorde a la meta del Plan Nacional de Desarrollo 2014 – 2018 “todos por un nuevo país”; “Tasa de formalidad por cotización a seguridad social en pensiones (13 áreas metropolitanas), capítulo de Movilidad Social

Otro aspecto importante tiene que ver con el comportamiento de los desempleados de corta duración, dado que el 17% de ellos sufre de IA por ingresos, valor muy superior al de los desocupados de larga duración, 6% (Gráfico 1). Una explicación puede ser que el único miembro de la familia que trabajaba era el jefe de hogar, y en el transcurso de esas 52 semanas de desempleo ya se han agotado los ahorros de la familia, mientras que los desempleados de larga duración, transcurridas esas 52 semanas de permanencia en el desempleo, buscan otras alternativas de sustento, como la caridad o algunos programas de gobierno que ayudan a mitigar esa situación.

Al consultar la IA por el nivel educativo de los jefes de hogar (Gráfico 3), se evidencian unos saltos importantes, uno de ellos corresponde al salto de “primaria” a “bachiller”, en cuyo caso los hogares alcanzan a disminuir casi 4 puntos porcentuales la IA. De igual manera sucede en los hogares con jefe de hogar con “Educación superior”, en donde la disminución de la tasa es de 6 puntos porcentuales respectivamente.

**Gráfico 3. Porcentaje de hogares con IA según nivel educativo del jefe de hogar**



Fuente: Encuesta de Calidad de Vida 2014 – DANE, cálculos SESS – DNP

Frente a los ingresos del hogar, se observa que en promedio los hogares con el jefe de hogar ocupado, tienen unos ingresos totales de alrededor de 2 millones de pesos mensuales, mientras que los hogares con jefe de hogar desocupado cuentan con unos ingresos totales de alrededor de 1 millón de pesos mensuales (Tabla 2).

El Plan Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional 2012 - 2019 (PNSAN) contempla una lista de alimentos prioritarios, los cuales fueron definidos por la Comisión Intersectorial de Seguridad Alimentaria y Nutricional –CISAN. La definición de esta lista de alimentos prioritarios se construye “con el fin de contribuir a la garantía de su producción, comercialización y consumo en la población colombiana” (CISAN, 2013).

Frente al consumo de los alimentos prioritarios, se observa que el comportamiento es bastante similar entre los ocupados, desocupados e inactivos, lo que supone que las familias, a pesar de tener ingresos inferiores respecto a los ocupados, no sacrifican el consumo de estos alimentos (Tabla 2).

**Tabla 2. Gasto mensual en alimentos prioritarios según situación en el mercado laboral**

Alimentos prioritarios	Ocupados	Desocupados	Inactivos
	(Ing. Prom. \$2.026.252)	(Ing. Prom. \$1.064.014)	(Ing. Prom. \$1.711.700)
Carnes, leche y huevos	136.621	123.277	134.278
Frutas y hortalizas	44.649	43.905	45.904
Cereales	34.552	36.506	32.384
Tuberosas y plátano	24.833	24.106	24.345
Aceite	15.301	17.226	14.912
Azúcares	14.747	15.672	14.553
Leguminosas	10.759	11.831	10.737
<b>Total</b>	<b>281.461</b>	<b>272.523</b>	<b>277.113</b>

Fuente: Encuesta de Calidad de Vida 2014 – DANE, cálculos SESS – DNP

Con el fin de evaluar la probabilidad de ocurrencia de la IA se elaboró un modelo probit, utilizando las siguientes tres variables independientes de los jefes de hogar: “situa\_merca\_lab”, que describe la situación en el mercado laboral (ocupado formal, ocupado informal, desempleado de larga duración, desempleado de corta duración e inactivo); “nivel educa”, que identifica el nivel de educación (primaria, secundaria, bachiller, educación superior y no responde) y por último la variable “d\_ing”, la cual contiene los ingresos del hogar por deciles.

**Tabla 3. Efectos marginales modelo probit<sup>17</sup>**

Valores	dy/dx	Std. Err.	z	P> z	[95% Conf.	Interval]
ocupado informal	.0120	.0055	2.17	0.030	.00116	.02284
desempleado larga duración	.0352	.0386	0.91	0.362	-.0404	.11096
desempleado corta duración	.0651	.0086	7.57	0.000	.04829	.08203
inactivos	.0156	.0060	2.59	0.010	.00379	.02745
secundaria	-.0081	.0046	-1.73	0.084	-.0172	.00108
bachiller	-.0134	.0046	-2.92	0.003	-.0225	-.0044
educación superior	-.0341	.0076	-4.47	0.000	-.0491	-.0191
no responde	-.0057	.0096	-0.60	0.551	-.0247	.01322
decil 2	-.0223	.0051	-4.38	0.000	-.0323	-.0123
decil 3	-.0295	.0054	-5.44	0.000	-.0402	-.0189
decil 4	-.0385	.0057	-6.75	0.000	-.0497	-.0273
decil 5	-.0541	.0063	-8.52	0.000	-.0666	-.0417
decil 6	-.0527	.0062	-8.49	0.000	-.0649	-.0405
decil 7	-.0671	.0069	-9.65	0.000	-.0807	-.0535
decil 8	-.0714	.0075	-9.45	0.000	-.0863	-.0566
decil 9	-.0837	.0081	-10.25	0.000	-.0997	-.0677
decil 10	-.1096	.0109	-10.05	0.000	-.1310	-.0882

Fuente: Encuesta de Calidad de Vida 2014 – DANE, cálculos SESS – DNP

De acuerdo con la tabla 3, se observa que la probabilidad de sufrir IA, en el caso de los desocupados de corto plazo, equivalente a un 6% con respecto a los ocupados formales. Frente al nivel educativo, se observa que un aumento en el nivel educativo disminuye la probabilidad de padecer IA, destacándose en los resultados de esta variable, que con educación superior del jefe de hogar la probabilidad de sufrir IA disminuye en 3% con respecto a las personas con educación hasta primaria. Este mismo efecto se observa con un aumento en el nivel de ingresos, en donde se revela que estar en el decil 10 disminuye la probabilidad de padecer IA en un 10%, respecto al primer decil.

## Conclusiones y recomendaciones

La IA por ingresos se presenta, principalmente, en las familias en donde el jefe de hogar se encuentra en una situación de desempleo de corta duración, o empleado en el sector informal de la economía, esta última situación puede explicarse dado a que, al cabo de esas 52 semanas de desempleo, la familia ya habría acabado los ahorros del hogar

<sup>17</sup> En el anexo 1 se puede observar la descripción de cada variable y cuáles son las categorías de referencia.

(cesantías y otros) y no cuentan con una fuente de ingresos adicional.

Una alternativa para los desempleados puede ser el Fondo de Solidaridad de Fomento al Empleo y Protección al Cesante (FONSEC), cuyo objetivo es financiar el Mecanismo de Protección al Cesante (MPC), el cual es un programa que busca proteger al trabajador desempleado mediante beneficios como: el pago de la cuota monetaria sobre todos sus dependientes beneficiarios; asegurar el pago de la seguridad social en salud y pensiones sobre la base de 1 salario mínimo mensual legal vigente; otorgar un incentivo económico al ahorro de las cesantías y brinda asesoría de búsqueda, orientación ocupacional, capacitación para la reinserción laboral y a partir del 15 de mayo de 2016 están recibiendo un bono de alimentación equivalente a 1,5 SMLV distribuidos en 6 meses, lo que equivale a \$172.364 pesos mensuales.

El MPC puede convertirse en una alternativa para los desempleados con el fin de encontrar un empleo que permita obtener ingresos que den sustento al hogar. Sin embargo, para poder acceder a este, el desempleado debió de estar afiliado a alguna caja de compensación durante un año continuo o discontinuo en los últimos tres años, para el caso de los empleados y dos años para el caso de los independientes; lo que impide que el total de la población desempleada pueda acceder a los beneficios.

En el caso de los hogares cuyo jefe de hogar se encuentre como ocupado informal, es posible que tengan mayor probabilidad de padecer de IA que los ocupados formales, porque en general, estos empleados no reciben las prestaciones sociales que se pagan en el sector formal de la economía, incluidas las cesantías, las cuales paga el empleador y cuyo objetivo es servir de auxilio monetario cuando la persona termina su relación laboral. Adicional a lo anterior, tampoco pueden acceder al servicio complementario del subsidio familiar por hijo, el cual corresponde, de acuerdo con la Resolución 0045 de 2016 de la Superintendencia del Subsidio Familiar, a un

máximo de \$55.660 pagados en el departamento del Guaviare, y a un monto mínimo de \$23.545, el cual es pagado en el departamento del Magdalena, (Supersubsidio SSF, 2016).

De acuerdo con el informe de la Encuesta de percepción de los servicios prestados por las cajas de compensación familiar y en general del sistema de subsidio familiar realizada por el Ministerio del Trabajo, en el 2012 el 40% de los afiliados al sistema del subsidio familiar eran beneficiario de cuota monetaria, de los cuales el 50% recibía subsidio familiar por 1 hijo, el 35% recibía por 2 hijos, el 9% recibía por 3 hijos y el 3% recibía por más de 3 hijos. De acuerdo con esta misma encuesta, el 50% utiliza ese subsidio para la compra de alimentos, lo cual puede ayudar en gran parte a prevenir la IA.

## Autor

**Luis Alexander Rojas Guevara**

Asesor

Subdirección de Empleo y Seguridad Social

[larojas@dnps.gov.co](mailto:larojas@dnps.gov.co)

De acuerdo con lo anterior, es importante que el ministerio del trabajo y el gobierno en general continúen realizando estrategias en pro de la formalización laboral puesto a que los programas que pueden ayudar a mitigar la IA se les presta solo a los empleados formales. Dos de esas estrategias que ha tomado el gobierno nacional para promover la formalidad son el decreto 2616 de 2013, que permitió la cotización por semanas, y el decreto 1047 de 2014, con el cual se establecen las normas para asegurar la afiliación de los taxistas al sistema integral de seguridad social mediante la prohibición a la empresa de servicio público de transporte individual que permita la operación de sus vehículos por conductores que no se encuentren afiliados al Sistema de Seguridad Social.

## Referencias

- CISAN. (2013). Observatorio de Seguridad Alimentaria y Nutricional de Colombia. Obtenido de <http://www.osancolombia.gov.co/>
- DNP. (2008). POLÍTICA NACIONAL DE SEGURIDAD ALIMENTARIA Y NUTRICIONAL (PSAN). Bogotá: DNP.
- OIT. (18 de Diciembre de 2015). Organización Internacional del Trabajo. Obtenido de <http://www.ilo.org>
- ONU. (2013). naciones unidas. Obtenido de <http://www.un.org>
- Supersubsidio SSF. (2016). Superintendencia del Subsidio Familiar. Obtenido de <http://www.ssf.gov.co>

# La Agricultura Familiar y su contribución a la seguridad alimentaria

*La concepción de la Agricultura Familiar ha venido desarrollándose en los últimos cincuenta años alrededor de la cultura del campesino y su modo de vida. A través del tiempo, se han incluido variables relacionadas con la pequeña explotación, unidad de producción, consumo y productor agropecuario, lo que ha derivado en clasificaciones que van desde un estrato campesino de “subsistencia” (o de “infra-subsistencia”) hasta un estrato de agricultura familiar “consolidada” o “excedentaria”.*

Según la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), existen más de 36 definiciones conceptuales sobre agricultura familiar y aunque es difícil realizar su comparación, prevalecen en ellas elementos comunes que se refieren a explotaciones o unidades productivas en donde predomina el trabajo familiar; la administración de la unidad económico-productiva adjudicada al jefe de hogar y el tamaño de la explotación o de la producción considerado un factor determinante para su clasificación.

De los elementos comunes, la FAO concluye que la mano de obra predominantemente familiar es la variable que aparece en forma más frecuente en los conceptos de agricultura familiar; no obstante, en algunos conceptos esta mano de obra puede ser exclusiva y en otras se acepta la contratación de mano de obra extra. Respecto a la administración de la unidad productiva por parte del jefe o propietario de la explotación productiva, incluye la toma de decisiones sobre los cultivos, los activos y la asignación de mano de obra asociada. Y en relación al tamaño de la explotación, las

definiciones más comunes están referidas a fincas con una superficie de pequeño tamaño.

Teniendo en cuenta los elementos conceptuales mencionados y las características de los agricultores familiares del país, entre las que se encuentran las descritas en la Ley 607 de 2000<sup>18</sup> y el Acuerdo 140 de 2008<sup>19</sup>, la agricultura familiar en Colombia se entiende como:

- Un sistema productivo en el que la familia es considerada como una unidad económica, que accede a no más de (2) dos Unidades Agrícolas Familiares (UAF)<sup>20</sup>.
- Los ingresos provienen principalmente de actividades agrícolas, pecuarias, silvícolas, acuícolas y pesqueras, aunque éstos se pueden complementar con fuentes alternativas no agropecuarias.
- La fuerza de trabajo está constituida por al menos el 50% de los miembros de la familia en edad de trabajar, aunque pueden contar con mano de obra asalariada.
- Cobija a productores agropecuarios familiares con tenencia propia a cualquier título, a pescadores artesanales y pequeños

<sup>18</sup> Ley 607 de 2000, Por medio de la cual se modifica la creación, funcionamiento y operación de las Unidades Municipales de Asistencia Técnica Agropecuaria, UMATA, y se reglamenta la asistencia técnica directa rural en consonancia con el Sistema Nacional de Ciencia y Tecnología.

<sup>19</sup> Acuerdo 140 de 2008 del INCODER, Por el cual se fija el tamaño máximo de las Unidades Agrícolas Familiares promedio por región, determinadas en los proyectos productivos

<sup>20</sup>UAF: La empresa básica de producción agrícola, pecuaria, acuícola o forestal, cuya extensión permita con su proyecto productivo y tecnología adecuada generar como mínimo dos (2) salarios mínimos legales mensuales vigentes, permitiendo a la familia remunerar su trabajo y disponer de un excedente capitalizable que coadyuve a la formación de su patrimonio. La Unidad Agrícola Familiar no requerirá normalmente para ser productiva sino del trabajo del propietario y su familia sin perjuicio del empleo de mano de obra extraña, si la naturaleza de la producción así lo requiere.

acuicultores, a comunidades indígenas y afrocolombianas.

- Su sistema de producción permite cubrir necesidades de autoconsumo y generar ingresos.
- La toma de decisiones sobre la unidad productiva está directamente bajo el mandato de la familia.
- La familia productora puede habitar en la unidad productiva o en un perímetro funcional a ésta.

Desde esta perspectiva, se plantea la flexibilidad en el diseño e implementación de política pública dirigida al apoyo de la agricultura familiar, en consonancia con las características particulares de cada territorio. De este modo, la formulación de programas y proyectos relacionados con la agricultura familiar permite especificaciones de beneficiarios ajustados a las características de los agricultores en cada territorio, cumpliendo como mínimo con los criterios de identificación anteriores.

## Situación de la agricultura familiar en Colombia

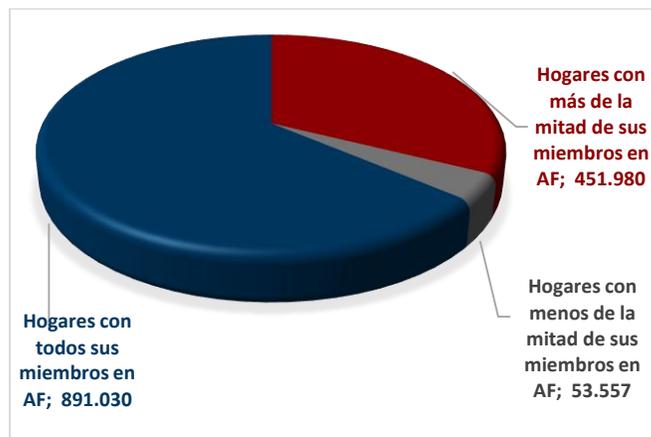
En Colombia, la agricultura familiar es uno de los pilares sobre el cual se basan las formas productivas de los habitantes rurales del país. De acuerdo con análisis del Centro de Estudios Regionales Cafeteros y empresariales (CRECE), el 59% de los agricultores están vinculados a la agricultura familiar y el 87% de las explotaciones agropecuarias son de agricultores familiares (Maletta, 2011), siendo el principal generador de alimentos para el consumo interno. No obstante, a pesar de su alta importancia, carece de estrategias eficaces que permitan incrementar su capacidad de sostenibilidad productiva, el nivel de ingresos y la calidad de vida de las familias que la desarrollan.

De acuerdo a los análisis realizados por el CRECE (2014, p14), con base en la Gran Encuesta Integrada de Hogares (GEIH) del año 2012, se

estimó que en Colombia existen 1.396.567 hogares que cuentan con al menos uno de sus miembros vinculado a la agricultura familiar (Gráfico 1).

Productivamente, la agricultura familiar se caracteriza por la explotación económica de la tierra en predios pequeños. Basándose en datos de la FAO y el BID compilados entre 1997 y 2002, Maletta (2011, pp. 12-13) resume la situación en materia de tamaño de los predios de agricultura familiar en Colombia: la superficie media de las explotaciones de agricultura familiar se ubica alrededor de 3 has, mientras que otros tipos de explotación suelen estar en el orden de 15 hectáreas. No obstante, la agricultura familiar representa el 87% de las explotaciones agropecuarias del país y contribuye con el 41% de la producción agropecuaria y al 57% del empleo en el sector, respectivamente.

**Gráfico 1. Composición de hogares y participación en Agricultura Familiar- AF**



Fuente: Elaboración propia con base en CRECE (2014, p. 14).

Con relación al tipo de productor, la agricultura familiar tiene un fuerte vínculo con la producción de alimentos. A la luz de los datos arrojados por el Censo Nacional Agropecuario 2014, en cuanto a la participación que tienen las Unidades Productivas Agropecuarias (UPA)<sup>21</sup> por tamaños, frente al total

mantenido en ella y toda la tierra dedicada total o parcialmente a fines agropecuarios, independientemente del título, forma jurídica o tamaño. La gerencia única puede ser ejercida por una persona, por

<sup>21</sup> Unidad Productora Agropecuaria, UPA (o explotación agropecuaria). Es una unidad económica de producción agropecuaria bajo gerencia única, que comprende todo el ganado

producido en 2013 para ciertos productos, se evidencia que tienen una especial concentración en el total UPA menores de 10 has. (Tabla 1).

**Tabla 1. Productos con especial concentración en Unidades Productivas Agropecuarias menores de 10 hectáreas**

Producto	Proporción en el total de la producción	
	UPA <5 ha	UPA <10 ha
Café pergamino seco	21,4%	33,1%
Cacao en grano seco	28,1%	52,3%
Leche	31,5%	42,5%
Maíz blanco	21,4%	33,6%
Papa	33,6%	46,0%
Plátano	18,0%	30,9%
Cerdos cebados	50,8%	59,2%

Fuente: elaboración propia a partir de DANE (2015j, pp. 19, 31, 36, 39, 67, 78 y 81)

A pesar del grado de importancia en la producción de alimentos para el país, los agricultores familiares en Colombia enfrentan condiciones difíciles en materia de productividad por el bajo acceso a activos productivos, capacitación o información que, sumado a baja tecnología, capital, servicios públicos, sociales y a escenarios participativos decisorios en política pública rural, limitando su potencialidad para el desarrollo económico y social. (Misión para la Transformación del Campo Colombiano, 2015).

Bajo estas condiciones, la capacidad de generación de ingresos de los agricultores familiares tiene serias dificultades, por tanto, es entendible que las familias suelen combinar distintas actividades económicas, por fuera de las agropecuarias para conseguir el sustento familiar. Es así como, el 28,4% de los hogares que tienen al menos un miembro en Agricultura Familiar diversifican sus entradas con actividades no agropecuarias siendo su ingreso promedio mensual de \$1.023.840. De otra parte, el 12% de los hogares que no tienen actividades relacionadas

un hogar, por dos o más personas u hogares conjuntamente, por un resguardo o comunidad indígena o afrodescendiente, o por una persona jurídica como una empresa, una colectividad agropecuaria, una cooperativa o un organismo oficial. Las tierras de la explotación agropecuaria pueden constar de una o más parcelas o predios

con agricultura familiar tienen un ingreso promedio mensual de \$915.591, mientras que los hogares que no diversifican ingresos cuentan con un promedio de \$493.646. (CRECE, 2014, p. 13).

A continuación, se presenta las zonas en Colombia en las que predomina la agricultura familiar, bajo los siguientes criterios:

1. Proporción de propietarios por rangos de propiedad (con base en información del Atlas de Tierra del IGAC). Se muestran los municipios con mayores proporciones de pequeños propietarios, tomando los rangos de menos de 1 ha; entre 1 y 3 ha; y entre 3 y 5 ha.
2. A partir de las Evaluaciones Agropecuarias por Consenso (EVA), se tomó el área sembrada y producción de cultivos transitorios, frutales y otros cultivos en el año 2012, dividiéndolos por la población rural y el área total en cada municipio.

Del Gráfico 2 se aprecia que la Agricultura familiar tiende a concentrarse en la región Andina desde el punto de vista de la pequeña propiedad. No obstante, en cuanto a la producción y área sembrada, esta distribución se extiende hacia otras regiones, lo cual indica que la producción tiende a estar favorecida por las posibilidades de mayores extensiones territoriales.

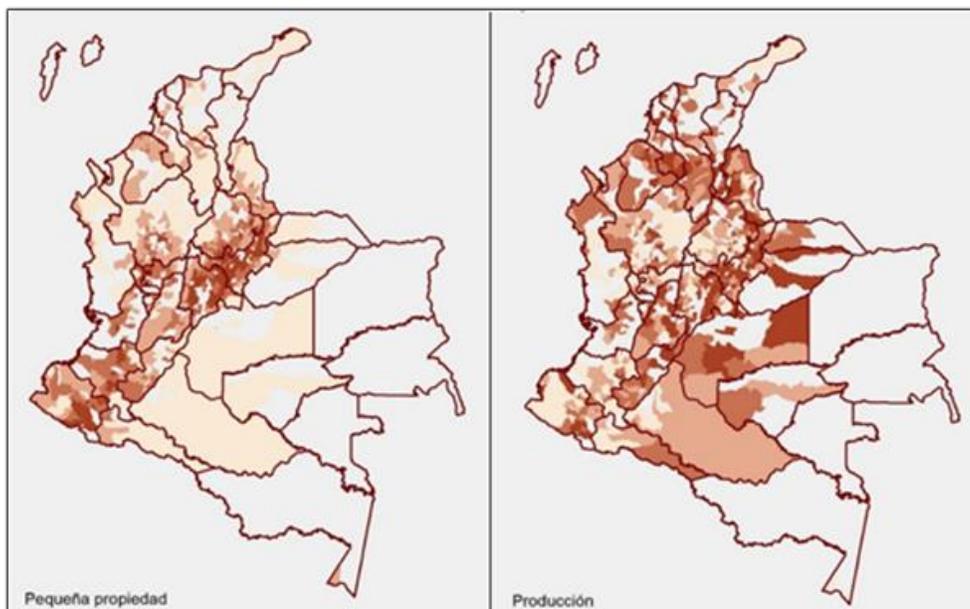
Finalmente se concluye que las características generales de la Agricultura Familiar en Colombia, se relacionan con:

- Vinculación de mano de obra familiar para actividades productivas de carácter agropecuario;
- La actividad agropecuaria se concentra en la producción de alimentos.
- Las familias cuentan con poco o bajo acceso a activos productivos que permitan mejorar la calidad de los productos.

rurales, situadas en una o más áreas separadas en una o más divisiones territoriales o administrativas, siempre que todos los predios compartan los mismos medios de producción, como mano de obra, edificios agrícolas, maquinarias o animales de tiro utilizados para la explotación agropecuaria.

- Las familias productoras no necesariamente habitan en la Unidad Productiva Agropecuaria.
- El ingreso económico proviene de la combinación de actividades productivas agropecuarias, con otras no agropecuarias.

**Gráfico 2. Ubicación de la Agricultura Familiar por pequeña propiedad y producción.**



Fuente: DDRS-DNP, 2015.

## Estrategias para la promoción de la agricultura familiar

Teniendo en cuenta la caracterización de la agricultura familiar en Colombia, se proponen instrumentos de acción que brinden apoyo a su desarrollo, que guíen la formulación de proyectos de desarrollo rural con enfoque territorial, que integren diversos elementos como la planeación productiva, la asistencia técnica y la comercialización, vinculando a los pequeños productores y agricultores familiares. Los instrumentos propuestos se describen a continuación:

### 1. Registro

El Registro Único Nacional de Agricultores Familiares (RUNAF), es una herramienta técnica y funcional que aportaría en la planificación, ejecución y seguimiento de las políticas

específicas dirigidas a los agricultores familiares. En Colombia no se han presentado mayores avances al respecto, aunque ha sido propuesto por la Misión para la Transformación del Campo.

La información suministrada por este instrumento permitiría revisar la integralidad de las acciones para la agricultura familiar, ofreciendo a las organizaciones de productores información para diseñar y desarrollar estrategias de fortalecimiento institucional y acciones que mejoren la vida de los productores. De este modo, el registro aportaría la incorporación de la problemática de la agricultura familiar en la agenda de los gobiernos municipales y departamentales.

El registro recogería principalmente información productiva, sin desconocer información de acceso a bienes y servicios públicos y sociales, partiendo del Registro Único de Asistentes Técnicos (RUAT) del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural

(MADR), que quedaría integrado al nuevo registro, y deberá ser interoperable con el Sisbén. La información que se consigne permitirá identificar, caracterizar y ubicar territorialmente a los agricultores familiares y sus organizaciones, así como las condiciones de habitabilidad que los identifique. Deberá servir para establecer categorías de agricultores familiares que definirían las características de la oferta para el acceso a los distintos instrumentos de apoyo a la agricultura familiar.

## **2. Asociatividad de agricultores familiares**

Apoyar la conformación y fortalecimiento de asociaciones de productores de agricultores familiares que aporten en el desarrollo de economías de escala para la productividad sostenible y competitividad, así como el acceso a la oferta de servicios, planes, programas y proyectos de desarrollo rural con enfoque territorial.

Promover la conformación de redes regionales de asociaciones de productores para facilitar e implementar las estrategias de abastecimiento alimentario local y regional, así como de comercialización.

## **3. Planeación productiva y abastecimiento alimentario con base en la AF**

Fortalecer, en el marco de las funciones de la Agencia de Desarrollo Rural (ADR) y las Unidades Técnicas Territoriales (UTT), a las secretarías de agricultura departamentales y municipales para el desarrollo de capacidades de investigación, monitoreo y elaboración de estudios de mercado relacionados con el potencial productivo agroalimentario de sus territorios, como insumo para los procesos de planificación productiva.

Asegurar el acceso y uso de los sistemas de información de precios y alimentos por parte de las asociaciones de productores, a través de la coordinación con las secretarías departamentales y municipales de agricultura y las UTT, mediante boletines periódicos y reuniones frecuentes.

## **4. Asistencia Técnica**

En el marco del servicio de asistencia técnica para cada territorio, orientar la prestación del servicio de asistencia técnica para la agricultura familiar bajo un enfoque integral, basado en el plan de fortalecimiento asociativo territorial de la Dirección de Participación y Asociatividad de la ADR

Con base en la planeación productiva, prestar el servicio de asistencia técnica para fortalecer la valorización de la producción de AF a través del impulso de sistemas agroecológicos y de producción limpia; el cumplimiento de regulaciones sanitarias y fitosanitarias por parte de los agricultores familiares; apoyar y promover procesos de transformación de productos primarios.

En el marco de la coordinación con las autoridades locales pertinentes, fomentar las certificaciones en buenas prácticas para las asociaciones de productores.

## **5. Financiamiento**

Promover el fondeo de bajo costo en las entidades microfinancieras, brindando asistencia técnica a estas entidades para el diseño de instrumentos financieros derivados del Fondo de Microfinanzas Rurales.

Evaluar y diseñar mecanismos para integrar las certezas de compra (como por ejemplo las compras públicas o las alianzas productivas) como parte del sistema de garantías para respaldar operaciones crediticias ajustadas a la agricultura familiar en el marco de los instrumentos de Finagro. Diseñar seguros de cobertura ajustados a los procesos productivos de la agricultura familiar

## **6. Comercialización**

Analizar, priorizar y formular proyectos de infraestructura básica para el almacenamiento de la producción agroalimentaria con base en la identificación de nodos regionales de tránsito, almacenamiento y distribución. Establecer mecanismos de interlocución entre centrales de abastos y redes de asociaciones de productores para el aprovisionamiento y reducción de costos de

intermediación. Revisar y adecuar la normatividad pública en materia de adquisición de bienes para facilitar la provisión de alimentos de las redes y asociaciones de productores a entidades y programas públicos. En el marco de los sistemas de precios y alimentos, vincular a las secretarías departamentales y municipales de agricultura, así como a las redes de asociaciones de productores.

## **7. Sistemas de información, seguimiento y evaluación de instrumentos de promoción de la Agricultura Familiar**

El MADR deberá definir y diseñar instrumentos y lineamientos para el seguimiento y evaluación de la eficiencia de los instrumentos de promoción de la agricultura familiar que se implementen territorialmente.

Es necesaria la creación de un Banco de Datos centralizado en el MADR, en cuyos parámetros se incluyan tanto las acciones de los planes y proyectos implementados, como los indicadores definidos, y los beneficiarios de cada una de las ofertas de servicios a los que acceden.

### **Lineamientos transversales de apoyo a la agricultura familiar**

Para la promoción de la agricultura familiar se deben tener en cuenta aspectos transversales de la política de desarrollo rural que no son exclusivos de este tipo de explotación agropecuaria, pero que permiten su difusión. Estos se relacionan con:

#### **a. Enfoque Territorial**

El enfoque territorial se entiende como una perspectiva sobre el desarrollo que amplía su campo de acción a todos los actores y sectores de un territorio, concibiéndolo como aquel espacio geográfico que comparten todos los actores que lo habitan (públicos, privados, comunitarios, sociales, etc.), que conforma un sistema cohesionado y reconocido por éstos en las dimensiones política, económica, social, cultural y ambiental. En el marco del desarrollo rural, el enfoque territorial se basa en la vocación y ordenamiento productivo

óptimo del suelo rural que aproveche los potenciales de competitividad territorial identificados bajo criterios técnicos, participativos y de sostenibilidad.

En consecuencia, la política nacional de desarrollo rural con enfoque territorial, en su componente de apoyo a la agricultura familiar debe contemplar implementarse a partir del ordenamiento productivo y vocación de uso del suelo priorizando la producción de alimentos que sea apoyada con servicios y bienes públicos territoriales que fomenten sistemas agroecológicos.

#### **b. Participación**

Con el objetivo de diseñar programas y proyectos territoriales de promoción de la agricultura familiar que garanticen la sostenibilidad tanto económica como social, es necesario implementar estrategias participativas que involucren actores productivos, públicos y empresariales para definir las posibilidades de articulación y formulación de proyectos ante las agencias de desarrollo rural que correspondan con los servicios que las mismas brindan.

#### **c. Acceso a tierras y formalización**

Priorizar las medidas de formalización de tierras de los agricultores familiares bajo un enfoque participativo expresado en los planes de ordenamiento social de la propiedad ante la Agencia Nacional de Tierras (ANT). Orientar la formulación de los planes de ordenamiento social de la propiedad rural bajo los lineamientos establecidos para tal fin por el MADR, con lo cual se hará uso de los Consejo Nacional de Secretarios de Agricultura (CONSEA), garantizando la participación y representatividad de asociaciones de agricultores familiares junto con las autoridades locales.

#### **d. Adecuación de tierras**

Como complemento indispensable para apoyar el aumento de la productividad en los territorios, se requiere de la inversión orientada al mejoramiento de la capacidad de aprovechamiento del recurso hídrico en las áreas productivas, para lo cual es

necesario apoyar los procesos de planificación y uso eficiente del agua y el suelo para fines productivos en los sistemas de riego, drenaje, protección de inundaciones y almacenamiento de agua acorde a las condiciones agroecológicas, ambientales y socio culturales del territorio. Esto es especialmente relevante en zonas secas y con altos valores del índice de uso del agua. Además, apoyar la construcción de obras de riego, drenaje, protección de inundaciones y almacenamiento de agua en las áreas productivas, mediante el desarrollo de obras de adecuación de tierras que involucren a los miembros de las asociaciones de productores de forma activa y participativa.

### ***e. Perspectiva de género, la mujer rural***

Teniendo en cuenta la creciente participación de la mujer rural como productora, jefa de hogar y quien toma las decisiones respecto de la unidad productiva, el escenario general indica que estas, aún enfrentan diferentes tipos de discriminación en el ámbito productivo y de generación de ingresos en el área rural. En este marco, es necesario que la perspectiva de género, sea tenida en cuenta como eje para la formulación de políticas públicas de apoyo a la agricultura familiar, por medio de estrategias que permitan su inclusión efectiva en los sistemas productivos, en el acceso a la tierra, la educación rural, la participación en la toma de decisiones en los territorios y todos aquellos elementos que aporten en el desarrollo incluyente de sus potencialidades.

Así las cosas, la formulación de política sectorial en cabeza de la Dirección de Mujer Rural del MADR, con el apoyo de la Alta Consejería para la Equidad de Género, debe considerar las condiciones particulares de las mujeres que hacen parte de una unidad productiva de agricultura familiar, orientada al reconocimiento de su quehacer, mediante la promoción y validación de la economía del cuidado, el acceso a los planes y programas diseñados e implementados para mejorar las capacidades productivas, asociativas, participativas y de comercialización, así como de acceso a bienes y servicios públicos y sociales que se definan para los territorios.

### ***f. Enfoque etario***

Promover entre el MADR, el Ministerio de Educación Nacional y el SENA una estrategia de formación por ciclos propedéuticos acordes con el potencial productivo y ambiental del territorio, que se implemente desde la educación media, técnica, tecnológica y la superior, permitiendo a los estudiantes contar con conocimientos pertinentes y certificados en relación con las actividades agropecuarias.

Así mismo, ampliar la cobertura del mecanismo de cofinanciación de estudios superiores del MADR y brindar facilidades de pago a los beneficiarios, mediante periodos de gracia justificados por el establecimiento de proyectos de emprendimiento productivo y/o participación en la prestación de servicios de asistencia técnica.

## **Relación de la agricultura familiar y seguridad alimentaria**

Es innegable que la agricultura familiar debe hacer parte de las estrategias de seguridad alimentaria, ya que su desarrollo es fuente de abastecimiento de alimentos no solo para poblaciones vulnerables, sino para la población en general. De los análisis realizados anteriormente, se concluye que se debe aprovechar el potencial de la agricultura familiar en el país para contribuir a disminuir la problemática de la disponibilidad de alimentos y mejorar la generación de ingresos de las familias.

El papel de la agricultura familiar en Colombia y su contribución a la disponibilidad de alimentos como eje fundamental para la seguridad alimentaria del país, se refleja en la contribución del 41% de la producción agropecuaria a través de esta modalidad. Adicionalmente, no solo la agricultura familiar es fuente de productos agropecuarios destinados al consumo interno, sino también aporta a diversos rubros de exportación y se ha demostrado que los niveles de productividad son mayores en sistemas de pequeña agricultura, haciendo más eficiente el uso del suelo y la mano de obra.

Todos los esfuerzos que se hagan en torno a la producción, disponibilidad y acceso de alimentos deben ser priorizados ya que constituyen el primer eslabón en la concepción de la seguridad alimentaria y nutricional. Si se logra una disponibilidad suficiente y estable de alimentos, tendremos un primer paso ganado al hambre y el Estado y la sociedad en general deberán complementar esta oferta alimentaria con acciones dirigidas al adecuado consumo, aprovechamiento o utilización biológica de los alimentos y la calidad e inocuidad de los mismos.

## Autor

**Clara Elsy Duque**

Asesora

Subdirección de Producción y Desarrollo Rural

[cduque@dnps.gov.co](mailto:cduque@dnps.gov.co)

## Bibliografía

- CEDE, 2007. *Proyecto de Cooperación Técnico FAO-BID - Políticas para la agricultura familiar en América Latina y el Caribe: el caso de Colombia*, Bogotá: s.n.
- CEPAL, 2015. La protección social de la población rural en Colombia: una propuesta desde la perspectiva de las familias y sus necesidades. *Serie Estudios y Perspectivas*, Issue 32.
- Chiriboga, M., 1997. Desafíos de la pequeña agricultura familiar frente a la globalización. *Perspectivas Rurales*, Issue 1.
- CIRAD, 2015. *Inversiones en la «pequeña» agricultura familiar: hacia un New Deal*. [En línea] Available at: [https://www.ruralforum.net/img/recursos/perspective32\\_bosc\\_esp.pdf](https://www.ruralforum.net/img/recursos/perspective32_bosc_esp.pdf) [Último acceso: 15 Febrero 2016].
- Consortio para el Desarrollo Comunitario, 2015. *Sistematización del Programa Joven Rural - Resumen Ejecutivo*, Bogotá: s.n.
- CRECE, 2014. *Propuesta para la promoción de la agricultura familiar competitiva y rentable*, s.l.: s.n.
- DANE, 2015a. *Boletín 1 del 2 de septiembre de 2015 - Uso, cobertura y tenencia del suelo*, Bogotá: 3er Censo Nacional Agropecuario 2014.
- DANE, 2015b. *Boletín 2 del 8 de septiembre de 2015 - Caracterización de los productores residentes en el área rural dispersa censada*, Bogotá: 3er Censo Nacional Agropecuario 2014.
- DANE, 2015d. *Boletín 4 del 4 de septiembre de 2015 - Condiciones de vida de la población residente en el área rural dispersa censada*, Bogotá: 3er Censo Nacional Agropecuario 2014.
- DANE, 2015i. *Boletín 9 del 27 de octubre de 2015 - Inventario agropecuario en las unidades de producción agropecuaria (UPA)*, Bogotá: 3er Censo Nacional Agropecuario 2014.
- DANE, 2015j. *Boletín 10 del 3 de noviembre de 2015 - Área, producción y rendimiento agrícola del área cosechada en el año 2013, litros de leche producida, inventario de cerdos cebados*, Bogotá: 3er Censo Nacional Agropecuario 2014.
- DNP, 2008. *Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional*. Bogotá: Documento CONPES 113.
- DNP, 2012. *Plan Nacional de Adaptación al Cambio Climático. ABC: Adaptación Bases Conceptuales*. s.l.:s.n.
- FAO & BID, 2007. *Políticas para la agricultura familiar en América Latina y el Caribe*, Santiago: s.n.
- IAASTD, 2009. *Summary for Decision Makers of the Global Report*, Washington, DC: Island Press.
- IFAD, 2007a. *Programa de Desarrollo de la Micro Empresa Rural - Evaluación Final*, s.l.: s.n.
- IFAD, 2007b. *Programa de Desarrollo de la Microempresa Rural (PADEMER) - Evaluación Final*. [En línea] Available at: [http://www.ifad.org/evaluation/public\\_html/eksyst/doc/prj/region/pl/colombia/colombia\\_s.htm](http://www.ifad.org/evaluation/public_html/eksyst/doc/prj/region/pl/colombia/colombia_s.htm) [Último acceso: 03 Febrero 2016].
- IFAD, 2011. *IFAD Conference on new directions for smallholder agriculture*. [En línea] Available at: <http://www.ifad.org/events/agriculture/index.htm> [Último acceso: 21 Enero 2016].
- IFAD & UNEP, 2013. *Smallholders, food security, and the environment*. Roma: s.n.
- Maass Wolfenson, K. D., 2013. *Coping with the food and agriculture challenge: smallholder's agenda*, Roma: FAO.
- Maletta, H., 2011. *Tendencias y perspectivas de la agricultura familiar en América Latina. Documento de Trabajo N°1. Proyecto Conocimiento y Cambio en Pobreza Rural y Desarrollo*. Santiago: Rimisp.
- MERCOSUR, 2007. *Resolución Número 25/07 DO GMC*. [En línea] Available at: <http://www.reafmercosul.org/index.php/acerca-de/biblioteca/marco-legal/item/55-resolucion-gmc-25-07> [Último acceso: 1 Febrero 2016].
- Misión para la Transformación del Campo Colombiano, 2015i. *Informe Detallado - Capítulo 9. Estrategia de Inclusión Productiva y Agricultura Familiar*, s.l.: s.n.
- Misión para la Transformación del Campo Colombiano, 2015o. *Informe Detallado - Capítulo 16. Estrategia de Ordenamiento Social de la Propiedad Rural*, s.l.: s.n.
- UPRA, 2015. *Lineamientos de agricultura familiar con base agroecológica*. Bogotá: s.n.

