



Rivar

REVISTA IBEROAMERICANA DE
VITICULTURA, AGROINDUSTRIA
Y RURALIDAD

Editada por el Instituto de Estudios Avanzados
Universidad de Santiago de Chile

COMUNA 1 DE MEDELLÍN: ANÁLISIS DE LOS ACTORES EN LA SEGURIDAD ALIMENTARIA



Comuna 1 of Medellín:

An analysis of the key actors in food security

Comuna 1 de Medellín:

Análise dos atores na segurança alimentar

Alison Morales Salazar

Universidad de Antioquia

Medellín, Colombia

ORCID [0000-0002-6267-222X](https://orcid.org/0000-0002-6267-222X)

alisonsalazar2@gmail.com

Natalia Godoy Toro

Universidad de Antioquia

Medellín, Colombia

ORCID <https://orcid.org/0000-0003-4772-560X>

natalia.andrea.godoy.toro@gmail.com

Volumen 13, número 40, 214-230, julio 2026

ISSN 0719-4994

Artículo de investigación

<https://doi.org/10.35588/56hmct57>

Lorena Mancilla López

Universidad de Antioquia

Medellín, Colombia

ORCID [0000-0001-8090-8497](https://orcid.org/0000-0001-8090-8497)

lorena.mancilla@udea.edu.co

Recibido

29 de octubre de 2024

Aprobado

15 de diciembre de 2025

Publicado

25 de julio de 2026

Cómo citar

Morales Salazar, A., Godoy Toro, N. y Mancilla López, L. (2026). Comuna 1 de Medellín: Análisis de los actores en la seguridad alimentaria. *RIVAR*, 13(40), 214-230. <https://doi.org/10.35588/56hmct57>

ABSTRACT

This article aims to identify the main actors that influence the food system in Comuna 1 in Medellín, Colombia, and to describe their role in food and nutritional security, as well as their level of political influence to contribute to the improvement of the food situation in the territory. To achieve this goal, a methodology was developed to map actors using the social cartography technique, which was applied in collaboration with the leaders of the comuna. Some of the main findings revealed low levels of political advocacy by public and private institutions, limiting the protection of the human right to food. Additionally, the potential role of the participants became evident; they are actively implementing actions but also call for more effective interventions from social organizations and public institutions to enhance food security in the territory.

KEYWORDS

Food security, leadership, food policy, community participation.

RESUMEN

El artículo tiene como propósito identificar los principales actores que influyen en el sistema alimentario de la Comuna 1 de la ciudad de Medellín, Colombia, describiendo el rol desempeñado frente a la seguridad alimentaria y nutricional, y el nivel de incidencia política que poseen para contribuir al mejoramiento de la situación alimentaria del territorio. Para cumplir con este objetivo, se desarrolló la propuesta metodológica del mapeo de actores, mediante la técnica de la cartografía social, la cual fue elaborada de manera participativa con los líderes y lideresas de la comuna. Algunos de los principales hallazgos apuntaron a la existencia de bajos niveles de incidencia política por parte de las instituciones públicas y privadas, limitando la garantía del derecho humano a la alimentación. Asimismo, se evidenció el rol potencial de los participantes, quienes implementan acciones, pero demandan intervenciones más eficaces de las organizaciones sociales e instituciones públicas para el fortalecimiento de la seguridad alimentaria en el territorio.

PALABRAS CLAVE

Seguridad alimentaria, liderazgo, política alimentaria, participación comunitaria.

RESUMO

O artigo tem como propósito identificar os principais atores que influem no sistema alimentar da Comuna 1 da cidade de Medellín, Colômbia, descrevendo o papel desempenhado perante a segurança alimentar e nutricional, e o nível de incidência política que possuem para contribuir ao melhoramento da situação alimentar do território. Para cumprir com esse objetivo, desenvolveu-se a proposta metodológica do mapeamento de atores, por meio da técnica da cartografia social, que foi elaborada de maneira participativa com os e as líderes da comuna. Algumas das principais descobertas apontaram a existência de níveis baixos de incidência política por parte das instituições públicas e privadas, limitando a garantia do direito humano à alimentação. Da mesma maneira, evidenciou-se o papel potencial dos participantes, que implementam ações, mas demandam intervenções mais eficazes das organizações sociais e instituições públicas para o fortalecimento da segurança alimentar no território.

PALAVRAS-CHAVE

Segurança alimentar, liderança, política alimentar, participação comunitária.

Introducción

El último reporte de la Organización para la Alimentación y la Agricultura (FAO) indica que alrededor de 720 millones de personas en el mundo padecieron hambre en 2024 (8,8% de la población), en tanto 34 millones corresponden a América Latina. Este panorama, aunque se acrecentó con la pandemia de 2020, es de larga data, lo cual demuestra la poca efectividad de las acciones internacionales y de los Estados para lograr los diversos acuerdos suscritos como el segundo objetivo de desarrollo sostenible, que pretende «crear un mundo libre de hambre para 2030» (Naciones Unidas, 2026). El caso de Colombia refleja la lógica de las políticas públicas de seguridad alimentaria que poco inciden en los determinantes estructurales del hambre debido a su carácter asistencialista. En 2015, el 54% de los hogares colombianos se encontraban en inseguridad alimentaria (MinSalud, 2015); igual prevalencia reportó la ciudad de Medellín en 2025 (Alcaldía de Medellín y Universidad de Antioquia, 2015).

Medellín es la segunda ciudad más poblada de Colombia, con 2.700.000 habitantes. Su división político-administrativa corresponde a 16 comunas y cinco corregimientos, los cuales obedecen a la zona rural. La Comuna 1 se ubica en la Zona Nororiental y está conformada por 21 barrios, con doce de ellos reconocidos por el Decreto 346 del 2000. Su proceso de urbanización inicia en la década de 1960 debido al desplazamiento forzado de la población rural a causa de la violencia en el departamento de Antioquia (Alcaldía de Medellín, 2015). Desde sus orígenes esta comuna no tuvo planeación de su estructura urbana, primando los asentamientos informales hasta 1999, cuando fue aprobado el primer Plan de Ordenamiento Territorial bajo el Acuerdo municipal 62 de 1999, el cual se fundamentó en la redefinición de espacios públicos, con una participación ciudadana limitada. Dicho plan se institucionaliza con el Acuerdo Municipal 46 de 2004, con el que se intensifica el discurso sobre la necesidad de participación en la construcción de ciudad, adoptando el urbanismo social como el principal enfoque.

Una de las problemáticas de esta comuna es la inseguridad alimentaria, que para el año 2000 afectó al 74% de los hogares. Otras condiciones prevalentes fueron la alta proporción de hogares con jefatura femenina (63,7%) y 60% de personas con ingresos inferiores a un salario mínimo mensual legal vigente (Alcaldía de Medellín, 2020a). Tal situación se agrava con la debilidad institucional y la desarticulación entre los entes públicos, privados y comunitarios para ejecutar acciones enfocadas en la garantía del derecho humano a la alimentación (Ramírez Gil, 2020).

El presente estudio partió de la premisa de que las comunidades reaccionaron de manera inmediata ante la contingencia de la pandemia por Covid-19. Por tanto, el propósito fue identificar en ese panorama los roles e incidencia política de los actores que influyen en el sistema alimentario y que promueven procesos para las capacidades organizativas y la seguridad alimentaria. En la primera sección de este artículo se introducen los aspectos metodológicos del mapeo de actores, como

una herramienta útil para la comprensión de las dinámicas de los procesos en seguridad alimentaria y nutricional (SAN); luego, se realiza la descripción de los roles y la incidencia política de los actores del sistema alimentario de la Comuna. Para cerrar, en el apartado de reflexiones finales se explican los múltiples factores de interacción desde los que se dinamiza la SAN en el territorio.

Metodología

La presente investigación se basó en el mapa de actores, herramienta metodológica para identificar el conjunto de personas e instituciones que intervienen en una iniciativa, programa o proyecto, así como los intereses, importancia e influencia de los mismos sobre los resultados de una acción (Pozo Solís, 2007). Los postulados del mapa de actores se fundamentan en la comprensión de la realidad social, a partir de un entramado de relaciones que materializan intereses y recursos diferentes, bien sea para intervenir en la solución de un problema público o agenciar el mismo (Tapella, 2007); por tanto, es útil para las políticas públicas debido a que posibilitan crear escenarios para la toma de decisiones más racionales en un entorno social complejo (Silva, 2017).

Durante la ejecución del proyecto se aplicaron quince entrevistas semiestructuradas y veinte grupales, distribuidas en talleres de intercambio de saberes, foros y cartografía social. La selección de los participantes fue no probabilística, mediante un muestreo selectivo y la técnica de la bola de nieve.

La ruta metodológica que se describe a continuación fue una construcción propia, basada en los enfoques de SAN y retomando los elementos teóricos planteados por los autores mencionados previamente.

Construcción de listado de actores. Se identificaron las instituciones, grupos, comunidades y personas que realizaban acciones de SAN en la Comuna 1. Se construyó un listado de actores a partir de información suministrada por el Proyecto Institucional de Prácticas de la Universidad de Antioquia y por el Equipo de Seguridad Alimentaria y Nutricional de la Alcaldía de Medellín. Posteriormente, se contactaron a lideresas y líderes del territorio.

Entrevista de aproximación. Se aplicaron entrevistas semiestructuradas, orientadas a indagar por problemáticas alimentarias y nutricionales del territorio, acciones realizadas en el territorio para promover la SAN y expectativas de la comunidad frente a las acciones desarrolladas por la institucionalidad.

Rol de los actores. De acuerdo con Rodríguez Pineda y Díaz López (2019), el estudio de los roles permite indagar acerca de las interacciones de las instituciones públicas, privadas y la sociedad civil en la implementación de planes, programas y proyectos sociales, comprendiendo la realidad social como un espacio integrador de decisiones, acciones, inacciones, acuerdos e instrumentos que tienden a mitigar

o prevenir una situación definida como problemática. Para identificar las funciones de cada actor respecto a los programas y las acciones de alimentación y nutrición en el territorio, se adoptó la clasificación de Pozo Solís (2007):

- Actores facilitadores: tienen relación directa con el sistema alimentario o poseen relaciones previas con proyectos SAN de manera consciente y continua.
- Actores potenciales: deberían desarrollar acciones en relación con la SAN, pero no las están implementando o las ejecutan de manera esporádica.
- Actores obstaculizadores: impiden o dificultan las acciones en relación con la SAN, ya sea por decisión propia o por las actividades que deben desarrollar.

El análisis de la información se realizó mediante el método de la teoría fundamentada, que plantea tres momentos de codificación: abierta,¹ axial² y selectiva.³ Esta se caracteriza por un proceso iterativo emergente (Glaser y Strauss, 1967), codificación teórica y muestreo teórico, donde se generan hipótesis que guiarán la elección de los siguientes entrevistados; y comparaciones de los contextos y fenómenos de los cuales se derivan los conceptos teóricos (Legewie y Schervier-Legewie, 2004).

Ponderación del nivel de incidencia de los actores en relación con la seguridad alimentaria y nutricional

La incidencia política se define como la capacidad de influir en la toma de decisiones desde diversos ámbitos como la creación, adecuación, implementación y supervisión de planes, programas y proyectos. Aunque generalmente las acciones de incidencia están destinadas a la creación de políticas, también puede ser comprendida como medio para el mejoramiento de las acciones o para el reconocimiento del papel desempeñado por los actores que influenciarán un cambio (Flórez y Cuéllar, 2012).

El nivel de incidencia se determinó sobre los criterios que se aprecian en la Tabla 1 (Weyrauch, 2012).

-
- 1 A partir de la cual se generaron categorías identificando características comunes, anexas o explicativas.
 - 2 Se describieron los matices de algunos fenómenos e identificaron su importancia.
 - 3 Se logró el nivel de abstracción que permitió definir el fenómeno central.

Tabla 1. Criterios de incidencia política de los actores en seguridad alimentaria y nutricional de la comuna 1 de Medellín

Table 1. Criteria of political incidence of actors in Food and Nutrition Security in Comuna 1 in Medellin

Criterio/ítem	Alto	Medio	Bajo
Pertinencia	Alineación de la intervención con las prioridades, necesidades y otras políticas públicas del país o la región.	Realización de intervenciones alimentarias y nutricionales, independientemente de las necesidades y las prioridades identificadas en el territorio.	No lleva a cabo intervenciones en relación con la temática de estudio.
Impacto	Cambios positivos y negativos derivados de las intervenciones realizadas por los actores, desde acciones intencionales.	Cambios positivos y negativos derivados de las intervenciones realizadas por los actores, aunque no sean intencionales.	Inexistencia de cambios positivos o negativos, derivados de las acciones realizadas.
Relaciones	Existen relaciones estables de cooperación con otros actores para la implementación de estrategias de SAN.	Existencia de relaciones inestables, de intercambio o conflictivas con otros actores para la implementación de estrategias de SAN.	Inexistencia de relaciones con otros actores y acciones de SAN.
Recursos	El actor provee recursos técnicos, políticos, económicos o de conocimiento que pueden aportar al desarrollo de acciones SAN.	El actor provee recursos técnicos, políticos, económicos o de conocimiento que pueden aportar al desarrollo de acciones SAN, pero no necesariamente los comparte con los demás miembros de la red de actores.	El actor no posee ni provee recursos técnicos, políticos, económicos o de conocimiento que pueden aportar al desarrollo de acciones SAN.

Fuente: elaboración propia con base en la propuesta de Weyrauch (2012). Source: own elaboration based on Weyrauch's proposal (Weyrauch, 2012).

A partir de la clasificación anterior, el nivel de incidencia se calculó otorgándole a cada criterio una calificación entre 1 y 3. La calificación 3 representa nivel alto, 2 medio y 1 bajo. Posteriormente, se sumaron los valores obtenidos frente a cada ítem para obtener la clasificación final (Tabla 2).

Tabla 2. Puntajes de incidencia política de los actores en seguridad alimentaria y nutricional de la Comuna 1 de Medellín

Table 2. Advocacy scores of the actors in Food and Nutrition Security in Comuna 1 of Medellin

Nivel de incidencia	Valor obtenido
Alto	9-12
Medio	6-9
Bajo	4-6

Fuente: elaboración propia. Source: own elaboration.

Resultados

Roles de los actores en seguridad alimentaria y nutricional de la Comuna 1 de Medellín

En el territorio se identificó la existencia de tres grupos de actores que ejecutan acciones en torno a la SAN, como se describe en la Tabla 3.

Tabla 3. Roles de los actores involucrados con las acciones de seguridad alimentaria y nutricional en la Comuna 1 de Medellín

Table 3. Roles of the actors involved in Food and Nutrition Security actions in Comuna 1 of Medellin

Actores	Acciones realizadas en relación con la seguridad alimentaria y nutricional	Tipo de rol del actor
Alcaldía municipal	Desarrolló acciones encaminadas al cumplimiento de los objetivos priorizados en el Plan de Desarrollo Municipal Medellín Futuro 2020-2023 a partir de la entrega de bonos alimentarios y capacitación en estilos de vida saludable. Posee relaciones permanentes con los demás actores de la comuna, posibilitando la generación de cambios tanto positivos como negativos en la comunidad. Son los principales actores que definen los criterios para el diseño de las políticas públicas.	Facilitador
Organizaciones sociales	No se identificaron organizaciones centradas en la SAN en la Comuna 1. Sin embargo, durante el año 2020 y la emergencia generada por la pandemia por la Covid-19, algunas se dedicaron a la entrega de paquetes alimentarios.	Potencial
Iglesias	Entrega alimentos provenientes de donaciones, pero su actuación se redujo debido a las restricciones por la pandemia.	Potencial
Universidades	Desarrollan proyectos de investigación o intervención social en el territorio. Emplean estrategias como diálogo de saberes y recolección de información comunitaria.	Potencial
Instituciones educativas	Se limitan a la entrega de alimentos desde la ejecución del Programa de Alimentación Escolar (PAE) y, en algunos casos, capacitaciones asociadas.	Potencial
Centros de salud y hospitales	No se identifican acciones implementadas en la Comuna 1. Sin embargo, se han articulado a la iniciativa del Modelo Integral de Atención en Salud de la Alcaldía de Medellín.	Potencial
Tiendas, supermercados, minimercados.	Comercializan los alimentos, hacen una regulación de la oferta y de los precios en la Comuna 1.	Potencial
Participantes en procesos de huertas comunitarias	Se enfocan en la producción de alimentos para el autoconsumo. Esta estrategia no tiene amplia cobertura en la comuna.	Potencial
Juntas administradoras locales (JAL)	Encargados de priorizar proyectos sociales, incluidas las votaciones para Presupuesto Participativo, en el cual no se ha incluido la SAN.	Obstaculizador
Juntas de acción comunal (JAC)	Han manejado restaurantes comunitarios. Algunos actores relatan la conexión de algunos miembros de la JAC con grupos armados ilegales.	Obstaculizador
Grupos armados organizados	Restringen la labor de otros actores. Monopolizan la comercialización de leche, queso y embutidos. La extorsión a los establecimientos y la cooptación de recursos públicos destinados a la ejecución de proyectos sociales.	Obstaculizador

Fuente: elaboración propia. Source: own elaboration.

A continuación, se presenta una descripción de los roles de los actores en la Comuna 1 de Medellín.

Actores facilitadores. En este grupo solo se encuentra la Alcaldía de Medellín, cuya principal función es la ejecución de las metas propuestas en el Plan de Desarrollo Medellín Futuro 2020-2023, específicamente en la línea estratégica 3 desde la que se buscaba «poner fin al hambre, lograr la seguridad alimentaria y la mejora de la nutrición y promover la agricultura sostenible» (Alcaldía de Medellín, 2020b: 336). Aunque estas iniciativas son valoradas por los habitantes de la comuna, existen brechas entre las promesas de campañas políticas y los diagnósticos previos respecto a la actuación municipal con la poca inclusión de los líderes comunitarios en la ejecución de las actividades.

Estábamos muy contentas las juntas comunales y las organizaciones porque se iban a desarrollar acciones con nosotros, porque sabemos quién en el barrio aguanta hambre y quién no, [...] entonces, esperemos que se cumpla lo prometido, así como vamos mejorando en el tema de salud, que al menos el último año de esta alcaldía podamos resolver la seguridad alimentaria. (EC_3)

Pese a que la Alcaldía cuenta con recursos económicos, técnicos, administrativos y logísticos, que se han puesto al servicio de la comunidad, en su mayoría se han diseñado sin tener en cuenta las necesidades poblacionales. Una de las problemáticas más sentidas es la existencia de ciertos barrios que no son reconocidos por el ente municipal, por tanto, no son objeto de la acción gubernamental y del presupuesto público, lo cual limita el fortalecimiento de las capacidades sociales y la implementación de proyectos que puedan impactarlos positivamente.

Hay partes que para Planeación Municipal no existen, y al no existir un barrio, no tiene recursos. ¿Qué hacemos las lideresas y los líderes de esta comuna? Hacemos esfuerzos para que queden incluidos en el Plan de Desarrollo, porque si no están [...] es muy difícil sacar recursos para que una organización pueda tener un desarrollo. (EC_1)

Actores potenciales. Entre los más importantes de esta clasificación se encuentran las organizaciones sociales como Con-vivamos, la Fundación para el Fomento de la Educación Popular y la Pequeña Industria (Fepi) y El Megáfono. Estas han sido percibidas históricamente como aliadas de la comunidad para la reivindicación y el reconocimiento de los derechos humanos y la superación de la pobreza. No obstante, ninguna ha tenido como propósito actividades específicas para mejorar la SAN de sus bases: «Yo pienso que ninguna organización dentro del territorio tiene dentro de sus políticas la alimentación de las comunidades, porque las organizaciones se enfocan más en derechos humanos» (EC_3).

Sin embargo, durante la pandemia de la Covid-19, estas entidades entregaron alimentos con los que se mitigó la difícil situación alimentaria de la población, sin escapar a la priorización de beneficiarios por el vínculo de cercanía, en lugar de la comunidad más afectada por el hambre y la inseguridad alimentaria. De esta manera lo expresa uno de los actores:

En la pandemia algunos líderes y lideresas planteamos que había personas que se estaban muriendo de hambre, pero también se dio mucha corrupción en el territorio: si llegaba un mercado, se lo entregaban la amiga, a la vecina, así no lo necesitara. (EC_3)

En este mismo grupo se ubican las instituciones educativas, que actúan mediante refrigerios para el consumo en la institución o paquetes alimentarios para el hogar. Esta última modalidad se desarrolló especialmente durante la pandemia y contribuyó al acceso a los alimentos para los miembros de la familia. Sin embargo, los habitantes de la comuna expresaron la reducción de los alimentos entregados y no se promovió la educación en alimentación saludable.

Lo poco que llega a las instituciones educativas es un refrigerio, y hasta hace un mes, un paquetico alimentario, que empezó muy bueno mientras que ellos estudiaban virtual y luego lo fueron reduciendo, y al final, era una bolsita muy pequeña. (EC_3)

Dentro de los actores potenciales también se encuentran tiendas, supermercados y minimercados, los cuales, si bien influyen en la elección de los alimentos y con ello en los patrones de consumo, no ejercen un papel consciente con las condiciones de calidad de vida de quienes adquieren sus productos. Es importante destacar que la calidad y el precio de los alimentos que distribuyen estos establecimientos están condicionados por dinámicas que imponen los actores armados ilegales, ya que estos definen las marcas y los precios de productos como lácteos, huevos y embutidos. Tales formas de comercialización han sido vistas por los pobladores como un medio para la legalización de dineros, producto de la extorsión a establecimientos comunitarios o provenientes de la venta de estupefacientes.

Eso es un lavadero de plata mal habida, [...] también imponen las vacunas,⁴ que tienen azotadas a las comunas, por ejemplo, el monopolio que hay de las arepas, de los huevos. Mejor dicho, todo lo que usted se pueda imaginar está prácticamente en manos de esa gente [actores armados]. (EC_3)

Por su parte, los proyectos de las huertas comunitarias, si bien no son una fuente de abastecimiento para el grueso de la comunidad, se han destacado como una buena forma de producción de alimentos con menos agrotóxicos. Uno de los factores que explican la poca capacidad productiva es la falta de acompañamiento a estas

4 Se refiere al pago de una cuota económica que imponen como extorsión los grupos armados ilegales a los comerciantes

iniciativas por parte de las instituciones públicas y el poco aprovechamiento de los espacios para incrementar el volumen de producción y de esta forma impactar a un mayor número de pobladores.

Por último, en este grupo se destacan las universidades y su mirada en el territorio para el desarrollo de investigaciones y de prácticas de estudiantes, pero que no proyectan el acompañamiento de acciones sostenibles que contribuyan a catalizar las potencialidades de las poblaciones de base.

Actores obstaculizadores. En esta categoría están las JAL, las JAC y los actores armados ilegales, debido al inadecuado manejo de recursos económicos, sociales y participativos. Cabe anotar que la comunidad reconoce a las JAL y a las JAC como símbolo de inoperancia en términos de SAN, pues no priorizan iniciativas en esta dirección, como lo explicaron los participantes a partir del siguiente caso: «El bono alimentario es un proyecto que se saca con votaciones con el Presupuesto Participativo. La Comuna 1 prioriza otras cosas. La Comuna 1 y la 2 fueron las únicas comunas de Medellín que no votaron por bono alimentario» (EC_3).

Incidencia política de los actores en seguridad alimentaria y nutricional de la Comuna 1 de Medellín

A continuación, se presentan los niveles de incidencia desempeñada por los actores mapeados en la Comuna 1 (Tabla 4).

Tabla 4. Niveles de incidencia política de los actores en seguridad alimentaria y nutricional de la Comuna 1

Table 4. Levels of political incidence of the actors in Food and Nutritional Security in Comuna 1

Actor/criterio	Pertinencia	Impacto	Relaciones	Recursos	Valor total	Nivel incidencia
Alcaldía municipal	2	2	2	3	9	Alto
Organizaciones sociales	2	1	2	1	6	Medio
Iglesias	1	1	1	1	4	Bajo
Universidades	2	1	2	2	7	Medio
Instituciones educativas	2	2	1	1	6	Medio
Centros de salud y hospitales	1	1	1	1	4	Bajo
Tiendas, supermercados, minimercados, tiendas de conveniencia	2	1	1	1	5	Bajo
Participantes en procesos de huertas comunitarias	2	1	1	1	5	Bajo
Juntas administradoras locales	1	3	2	1	7	Medio
Juntas de acción comunal	1	3	2	1	7	Medio
Actores armados ilegales	1	3	2	1	7	Medio

Fuente: elaboración propia. Source: own elaboration.

De acuerdo con los criterios descritos, en el nivel alto solo se encuentra la Alcaldía de Medellín, que es la única que tiene pertinencia en términos de desarrollo nacional e internacional, actuando a través del Plan de Desarrollo Municipal. En términos de relaciones, la alcaldía tiene vínculos con entidades de corte departamental como la Gobernación de Antioquia, con organizaciones no gubernamentales y con algunos líderes y lideresas que han sido llamados a hacer parte de mesas zonales, en las que se discuten las iniciativas que van a ser ejecutadas en el territorio.

En el nivel medio se sitúan entidades como las organizaciones sociales, las universidades y las instituciones educativas. Este grado ha sido determinado por los recursos que poseen. No obstante, aunque las organizaciones sociales no disponen de insumos económicos, cuentan con mecanismos de gestión institucional, información y técnicos que pueden ayudar a la construcción de proyectos sociales de SAN, pero dependen en gran medida de la priorización que hagan los líderes en la agenda pública para estos asuntos.

Los líderes somos expertos en quejarnos de una administración, o que el Estado o las organizaciones no nos dan, pero nosotros tampoco buscamos las herramientas. Ellos van a las comunas cuando se les exige, pero si no les exigimos, ellos no van a las comunas a buscar población que está en dificultad alimentaria. (EC_3)

A estos actores también se suman las JAL, JAC y actores armados ilegales, debido a que poseen relaciones intermedias y de control con los demás miembros del sistema. Como se explicó anteriormente, esas relaciones generalmente están mediadas por la informalidad y coacción de los recursos.

En términos de relaciones, para los habitantes de la Comuna 1 es indispensable fortalecer la tríada universidad, organizaciones sociales y comunidad, puesto que este tipo de alianzas puede lograr una mayor gestión para generar estrategias de intervención que contribuyan a la superación de problemáticas presentes históricamente en el territorio.

En el nivel bajo de incidencia están las iglesias, centros de salud, hospitales, establecimientos de comercialización de alimentos y los participantes de huertas comunitarias. Ninguno cuenta con recursos económicos, técnicos o de conocimiento destinados a la realización de acciones en SAN. Algunos cumplen con niveles medios de pertinencia, ya que su propósito tiene influencia directa en los hábitos de consumo, en el acceso (establecimientos de comercialización de alimentos) o en la producción de alimentos, pero los impactos generados son mínimos, ya que no responden a intereses colectivos, como se percibe en el caso de las huertas.

Cuando se hicieron las huertas comunitarias en la Comuna 1, eran para mitigar la desnutrición que había en los territorios, pero se fueron volviendo como privadas, es decir, yo cultivo y a mí el municipio me da

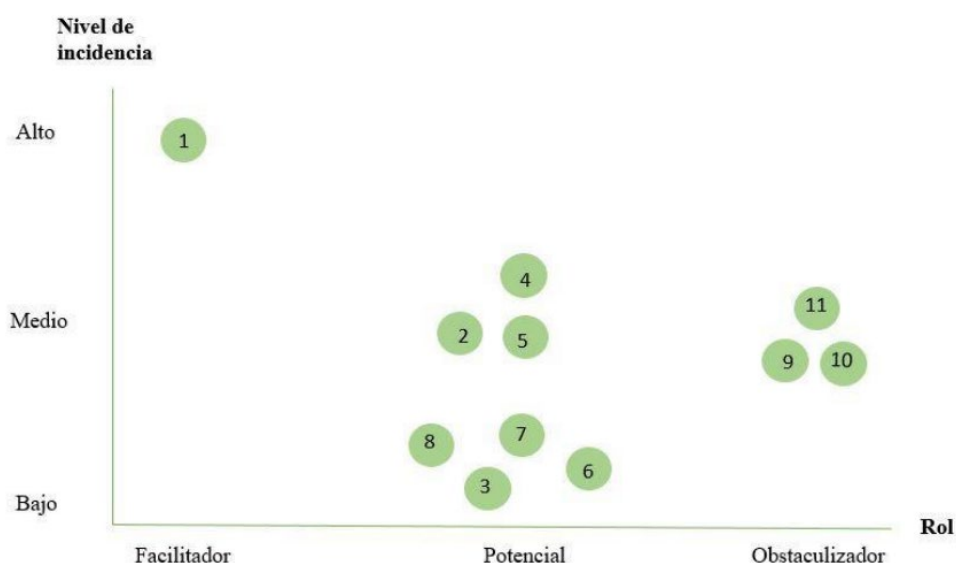
todo. Cuando inició el proyecto, se buscaba que quien tuviera terreno sembrara para ayudar a mitigar un poco el hambre de las comunidades, pero eso se fue cerrando. (EC_3)

Adicionalmente, los hospitales, los centros de salud y las iglesias tienen relaciones esporádicas con otros miembros del sistema, dado que solo se articulan en momentos específicos para la entrega de recursos o para la organización de jornadas de salud.

Mapa de actores en seguridad alimentaria y nutricional de la Comuna 1 de Medellín

El mapeo de actores realizado en la Comuna 1 muestra el posicionamiento de las instituciones públicas, privadas y comunitarias según su rol y el nivel de incidencia para el año 2021 (Figura 1).

Figura 1. Mapa de actores en seguridad alimentaria y nutricional, 2021
Figure 1. Map of actors in Food and Nutrition Security, 2021



Donde (1) alcaldía municipal, (2) organizaciones sociales, (3) iglesias, (4) universidades, (5) instituciones educativas, (6) centros de salud y hospitales, (7) tiendas, supermercados, minimercados y tiendas de conveniencia, (8) actores participantes en procesos de huertas comunitarias, (9) juntas administradoras locales y (10) y juntas de acción comunal. Fuente: elaboración propia. Source: own elaboration. Where (1) municipal mayor's office, (2) social organizations, (3) churches, (4) universities, (5) educational institutions, (6) health centers and hospitals, (7) stores, supermarkets, minimarkets and convenience stores, (8) actors participating in community garden processes, (9) local administrative boards and (10) and community action boards. Source: own elaboration.

Del posicionamiento de los actores resalta que la institucionalidad se convierte en facilitadora con incidencia alta, debido a la naturaleza de sus acciones, aunque su impacto es limitado, pues no está alineada con las realidades territoriales en términos geográficos, además de la discontinuidad de sus acciones, la verticalidad e inadecuada focalización de las acciones y la distribución de los recursos.

Por otro lado, en el territorio existen actores potenciales con un nivel medio de incidencia, como las universidades y las organizaciones sociales, que poseen capacidades técnicas, administrativas, económicas y de conocimiento, pero que no se están direccionadas hacia la ejecución de programas o proyectos SAN.

Es importante destacar que en la comuna también existen actores como los grupos armados, que han ejercido un papel de control social, al interferir en la comercialización de alimentos, su precio de venta y la forma de distribución. Esta situación se agrava por causa de la cooptación de los espacios de participación ciudadana como las JAL y las JAC, instrumentalizados para la desviación de los recursos públicos, revistiendo de legalidad sus actividades ilícitas y profundizando la corrupción.

Discusión

Los habitantes de Comuna 1 poseen un alto nivel de vocación comunitaria, lo cual ha permitido la consolidación de procesos organizativos de base que han gestionado recursos para atender las diferentes necesidades de la población. Asimismo, se ha propendido por la formación ciudadana en términos de participación política, educación nutricional y diseño y ejecución de proyectos.

Las dinámicas de relacionamiento de los actores sociales de la Comuna 1 pueden ser comprendidas desde el concepto de interacciones sociales propuesto por Guevara Cobos y Parra Ramírez (2019). Estas son esenciales para la construcción de redes sociales, reflejando sentido de pertenencia a una colectividad y expresando dinámicas de poder presentes en el territorio. Este concepto hace énfasis en aquellas actividades que le dan reconocimiento a los espacios en los que los actores se desenvuelven, pero que distan de los ejercicios de planeación desarrollados por la institucionalidad.

El proceso de interacciones sociales que se produce frente a la SAN en la Comuna 1, está caracterizado por:

- a) La sectorialidad en las iniciativas, debido a que no existe una red de actores estable que planee, promueva y ejecute programas asociados con la alimentación y la nutrición, sino que su realización está ligada a la defensa del territorio, los derechos humanos y a la participación de las mujeres. Estas dinámicas están afectadas por el rol que cumplen los actores armados ilegales, al cooptar bienes, servicios y espacios de participación ciudadana. A esto se suma la pérdida de legitimidad de las acciones estatales, lo que di-

ficulta la construcción de lazos intersectoriales, la discontinuidad de las actividades planteadas tanto por el gobierno como por las organizaciones, y la estandarización de intervenciones sin tener en cuenta las particularidades, transformaciones de las necesidades y las relaciones que se tejen alrededor de las comunidades.

- b) La falta de consolidación de capital social en la comuna. De acuerdo con Bourdieu (1997), este es el agregado de los recursos reales o potenciales ligados a la posesión de una red durable de relaciones más o menos institucionalizadas de reconocimiento mutuo. Lo incipiente de este tipo de capital obedece a la insuficiencia de medios económicos, a la poca cooperación orientada a la consecución de objetivos compartidos, la escasa reciprocidad para la generación de intercambios de saberes y de información.
- c) Las debilidades en la gobernanza comunitaria se refieren a las fisuras en la toma de decisiones colectivas fundamentadas en la negociación y el consenso entre actores de diferentes niveles decisorios estatales y la sociedad civil (Peters, 2007). La gobernanza para la SAN supondría un trabajo en red en torno a la definición de los problemas y en el establecimiento de agendas públicas y políticas en las que se articulen las necesidades ciudadanas con la capacidad de gestión institucional, desde la movilización ciudadana (Barillas-Girón, 2020).

Conclusión

El análisis de las dinámicas y el relacionamiento entre los actores de la Comuna 1 de Medellín en torno a los procesos de SAN evidencia la urgencia de fortalecer su rol e incidencia política en este campo. Esta perspectiva resulta innovadora, dado que los estudios sobre los actores en SAN tienden a privilegiar abordajes cuantitativos y biomédicos que omiten la centralidad de las personas y de las instituciones en su consolidación.

Los hallazgos muestran que las dinámicas de relacionamiento se articulan a través de dos formas principales de interacción. La primera alude a la necesidad de potenciar los recursos comunitarios en términos de conocimiento, capital humano y gestión pública, pues estos constituyen insumos esenciales para transitar de una condición de actores potenciales a facilitadores. En contextos de inseguridad alimentaria, la acción colectiva expresada en la creación de huertas comunitarias, la estructuración de canales de producción y comercialización y el desarrollo de mecanismos de visibilización y movilización social se configura como un elemento estratégico para acceder a recursos y fortalecer capacidades locales.

La segunda forma de interacción se relaciona con la urgencia de transformar el rol de las instituciones públicas territorializadas en la Comuna 1, en particular aquellas responsables de la administración de recursos públicos, como las JAC y las JAL, cuya vinculación con actores armados contraviene su mandato institucional y comunita-

rio. Esta situación revela una ambivalencia estatal, al presentarse simultáneamente como garante de derechos sociales y como un espacio susceptible de ser cooptado por intereses privados que reproducen lógicas clientelares, aseguran el control territorial y legitiman prácticas que distorsionan la participación ciudadana.

De este modo, se torna insuficiente formular estrategias institucionales y comunitarias en SAN sin articularlas con procesos de fortalecimiento de la gobernanza y la participación, ya que ambos componentes son determinantes para transformar las relaciones históricas del territorio, reconocer la diversidad y aprovechar de manera efectiva el potencial de acción colectiva que poseen las comunidades para consolidar una gobernanza territorial sostenible.

Limitaciones

Las limitaciones del estudio se relacionaron con las restricciones de movilidad impuesta por la pandemia de la Covid-19 y las falencias para la conectividad a los espacios sincrónicos de trabajo. Asimismo, hubo dificultades relacionadas con habilidades telemáticas e informáticas de los participantes. En futuros proyectos con comunidades similares, deben incluirse estrategias de aprendizaje andragógicas para procesos de construcción de conocimientos de adultos en condiciones de vulnerabilidad.

Declaración de autoría (CRediT)

Alison Morales Salazar: Conceptualización, análisis formal, investigación, metodología, validación, visualización, redacción – borrador original y redacción – revisión y edición.

Natalia Godoy Toro: Conceptualización, análisis formal, investigación, metodología, redacción – borrador original y redacción – revisión y edición.

Lorena Mancilla López: Conceptualización, análisis formal, captación de fondos, investigación, metodología, supervisión, redacción – borrador original y redacción – revisión y edición.

Referencias

- Alcaldía de Medellín (2015). *Plan de desarrollo local: Comuna 1 Popular*. Departamento Administrativo de Planeación. https://www.medellin.gov.co/irj/go/km/docs/pccdesign/SubportalDelCiudadano_2/PlandeDesarrollo_0_15/InformacinGeneral/Shared_Content/Documentos/comunas/COMUNA1_POPULAR.pdf
- _____. (2020a). *Encuesta de Calidad de Vida 2020*. Alcaldía de Medellín. <https://www.medellin.gov.co/>

- _____. (2020b). Plan de Desarrollo Medellín Futuro 2020-2023. Alcaldía de Medellín. https://www.medellin.gov.co/irj/go/km/docs/pccdesign/medellin/Temas/PlanDesarrollo/Publicaciones/Shared%20Content/Documentos/2020/DocumentoFinal_PlanDesarrolloMedellin2020-2023_MedellinFuturo.pdf
- Alcaldía de Medellín y Universidad de Antioquia (2015). *Perfil Seguridad Alimentaria y Nutricional de Medellín 2015*. Alcaldía de Medellín y Universidad de Antioquia.
- Barillas-Girón, B.R. (2020). Incidencia política, sociedad civil y ciudadanía: El agua como movilizador social con impacto político. *Revista Espiga*, 19(39), 108-130. DOI [10.22458/re.v19i39.2960](https://doi.org/10.22458/re.v19i39.2960)
- Bourdieu, P. (1997). *Campo del poder y reproducción social: Elementos para un análisis de la dinámica de las clases*. Ferreyra Editor.
- Flórez, M. y Cuéllar, J. (2012). *¿Es la incidencia política un camino?* Corporación RedEAmérica. https://www.redeamerica.org/Portals/0/Portafolio/ForosRondas/ForosRondas_Guia-RedAmerica-2012.pdf?ver=2016-01-29-163926-363
- Glaser, B. y Strauss, A. (1967). *The Discovery of Grounded Theory: strategies for qualitative research*. Alder.
- Guevara Cobos, E. y Parra Ramírez, E. (2019). Interacciones sociales, pobreza y liderazgo: Una mirada desde el paradigma del capital social. *Reflexión Política*, 21(43), 151-164.
- Legewie, H. y Schervier-Legewie, B. (2004). Anselm Strauss: Research is hard work, it's always a bit suffering. Therefore, on the other side research should be fun. *Forum: Qualitative Social Research*, 5(3), 22. DOI [10.17169/fqs-5.3.562](https://doi.org/10.17169/fqs-5.3.562)
- MinSalud (2015). *Encuesta Nacional de la Situación Nutricional ENSIN 2015*. Ministerio de Salud, Departamento de Prosperidad Social, Instituto Nacional de Salud e ICBF.
- Naciones Unidas (2026). Objetivo 2: Poner final hambre. <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/hunger/>
- Peters, B.G. (2007). Globalización, gobernanza y Estado: Algunas proposiciones acerca del proceso de gobernar. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, 39, 33-50. DOI [10.69733/clad.ryd.n39.a662](https://doi.org/10.69733/clad.ryd.n39.a662)
- Pozo Solís, A. (2007). *Mapeo de actores sociales*. Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola. <https://dpp2012.wordpress.com/wp-content/uploads/2012/08/05-pozo-solc3ads.pdf>

- Ramírez Gil, J. (9 de abril de 2020). *Cuarentena en Colombia: SOS con trapos rojos de familias pobres en Medellín*. La FM. <https://www.lafm.com.co/colombia/el-sos-con-trapos-rojos-de-familias-pobres-en-medellin>
- Rodríguez Pineda, M.F. y Díaz López, M.M. (2019). El rol de los actores en la definición de la agenda y la formulación de la política pública de transparencia y lucha contra la corrupción en la Gobernación de Cundinamarca. Trabajo de maestría. Universidad Externado de Colombia. <https://bdigital.uexternado.edu.co/handle/001/3454>
- Silva Jaramillo, S. (2017). Identificando a los protagonistas: el mapeo de actores como herramienta para el diseño y análisis de políticas públicas. *Gobernar: The Journal of Latin American Public Policy and Governance*, 1(1), article 7. DOI [10.22191/gobernar/vol1/iss1/4](https://doi.org/10.22191/gobernar/vol1/iss1/4)
- Tapella, E. (2007). *El mapeo de actores claves*. Universidad Nacional de Córdoba. https://planificacionsocialunsj.wordpress.com/wp-content/uploads/2011/09/quc3a9-es-el-mapeo-de-actores-tapella1.pdf?utm_source=chatgpt.com
- Weyrauch, V. (2012). ¿Cómo monitorear y evaluar la incidencia en políticas públicas? Guía N°4. Definiendo cómo medir los resultados de corto, mediano y largo plazo. Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento. https://www.vippal.cippec.org/wp-content/uploads/2013/09/guia04_cippec_me.pdf