

**EVALUACIÓN DE LA POLÍTICA PÚBLICA DE SEGURIDAD ALIMENTARIA Y
NUTRICIONAL DE BOGOTÁ EN EL PERÍODO 2004-2014, DESDE UNA
PERSPECTIVA DE GARANTÍA PLENA DEL DERECHO A LA ALIMENTACIÓN**

CLARA MARCELA LÓPEZ PRIETO

**PONTIFICIA UNIVERSIDAD JAVERIANA
FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y RELACIONES INTERNACIONALES.
MAESTRÍA EN
BOGOTÁ
2015**

**EVALUACIÓN DE LA POLÍTICA PÚBLICA DE SEGURIDAD ALIMENTARIA Y
NUTRICIONAL DE BOGOTÁ EN EL PERÍODO 2004-2014, DESDE UNA
PERSPECTIVA DE GARANTÍA PLENA DEL DERECHO A LA ALIMENTACIÓN**

CLARA MARCELA LÓPEZ PRIETO

Trabajo de grado para optar al título de Magíster en Política Social.

Director

ANDRÉS FELIPE MORA CORTÉS – M.S Ciencias Económicas

**PONTIFICIA UNIVERSIDAD JAVERIANA
FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y RELACIONES INTERNACIONALES.
MAESTRÍA EN
BOGOTÁ
2015**

NOTA DE ACEPTACIÓN

Firma del presidente del jurado

Firma del jurado

Firma del jurado

Bogotá, junio de 2015

AGRADECIMIENTOS

A Dios y la Virgen María, para quienes todo es posible.

A mis padres y a mi hermano por sus valiosos testimonios de vida, su amor infinito, su apoyo y compañía. Ustedes son mi fortaleza y mi alegría.

A Javier, un hombre maravilloso, mi compañero de vida, por su amor, su paciencia y su lealtad.

A Diana y Yohanna mis amigas y confidentes, por acogerme en su casa, por sus consejos, por darme impulso.

Al profe Andrés Felipe, un excelente ser humano y profesional que me acompañó en esta enriquecedora experiencia, por ser mi guía, darme ánimo e invitarme a pensar en el derecho a la alimentación.

A la Pontificia Universidad Javeriana y en especial a los docentes, los compañeros que tuve y las amigas que hice en la Maestría en Política Social.

Y mi gratitud con todos los que de alguna manera contribuyeron para que este trabajo fuera posible.

TABLA DE CONTENIDO

INTRODUCCIÓN	10
1. EL DERECHO A LA ALIMENTACIÓN DESDE EL ENFOQUE DE DERECHOS HUMANOS.....	13
1.1. DIMENSIÓN SOCIO-POLÍTICA	14
1.1.1. Principales enfoques sobre la pobreza.	14
1.1.1.1. La pobreza como carencia de condiciones materiales.	15
1.1.1.2. La pobreza como exclusión social.	16
1.1.1.3. La pobreza desde el enfoque de capacidades y derechos.	17
1.1.2. El enfoque de capacidades y derechos en las políticas públicas.	20
1.2. DIMENSIÓN JURÍDICA	27
1.2.1. Obligaciones del Estado.....	30
1.2.1.1. Obligaciones de efecto inmediato y de efecto progresivo.....	31
1.2.1.2. Obligaciones de respetar, proteger y garantizar.	32
1.2.1.3. Obligaciones básicas.....	33
1.2.2. El contenido esencial del derecho a la alimentación adecuada.	34
2. EVALUACIÓN DE LA PSAN DESDE TRES ANÁLISIS: EL CUMPLIMIENTO DE LAS METAS DE LOS PLANES DE DESARROLLO, EL PMASAB Y EL PRESUPUESTO EJECUTADO.	38
2.1. ANTECEDENTES Y ESTRUCTURA DE LA “POLÍTICA PÚBLICA DE SEGURIDAD ALIMENTARIA Y NUTRICIONAL PARA BOGOTÁ 2007-2015” ...	39

2.2. LA POLÍTICA PÚBLICA DE SEGURIDAD ALIMENTARIA Y NUTRICIONAL EN EL PLAN DE DESARROLLO “BOGOTÁ SIN INDIFERENCIA. UN COMPROMISO SOCIAL CONTRA LA POBREZA Y LA EXCLUSIÓN 2004-2008”	44
2.3. LA POLÍTICA PÚBLICA DE SEGURIDAD ALIMENTARIA Y NUTRICIONAL EN EL PLAN DE DESARROLLO “BOGOTÁ POSITIVA: PARA VIVIR MEJOR 2008-2012”	49
2.4. LA POLÍTICA PÚBLICA DE SEGURIDAD ALIMENTARIA Y NUTRICIONAL EN EL PLAN DE DESARROLLO “BOGOTÁ HUMANA 2012-2016”	54
2.5. EL PMASAB COMO HERRAMIENTA DE LA PSAN PARA LA DISPONIBILIDAD Y ACCESO A UNA ALIMENTACIÓN ADECUADA.	61
2.6. PRESUPUESTO EJECUTADO EN LOS PROGRAMAS BOGOTÁ SIN HAMBRE, BOGOTÁ BIEN ALIMENTADA Y SOBERANÍA Y SEGURIDAD ALIMENTARIA Y NUTRICIONAL.	68
3. EVALUACIÓN DE LA PSAN A TRAVÉS DE LA CONSTRUCCIÓN DEL ÍNDICE COMPUESTO DE REALIZACIÓN DEL DERECHO A LA ALIMENTACIÓN.	79
4. EVALUACIÓN DE LA PSAN: HABLAN LOS EXPERTOS Y LOS LÍDERES SOCIALES.....	89
5. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES DE POLÍTICA.....	104
BIBLIOGRAFÍA.....	112
ANEXOS.....	118

LISTA DE TABLAS

Tabla 1. Dimensiones del derecho a la alimentación adecuada y sus componentes.	35
Tabla 2. Proyectos prioritarios y metas del Programa Bogotá Sin Hambre.	45
Tabla 3. Proyectos prioritarios y metas del Programa Bogotá Bien Alimentada. ...	50
Tabla 4. Proyectos prioritarios y metas del Programa Soberanía y Seguridad Alimentaria y Nutricional.	55
Tabla 5. Proyectos adelantados por la Secretaría Distrital de Desarrollo Económico para la ejecución del Plan Maestro de Abastecimiento y Seguridad Alimentaria...62	
Tabla 6. Presupuesto ejecutado en el programa Bogotá Sin Hambre en millones de pesos de 2015.	70
Tabla 7. Presupuesto ejecutado en el programa Bogotá bien alimentada en millones de pesos de 2015.	72
Tabla 8. Presupuesto ejecutado en el programa Soberanía y seguridad alimentaria y nutricional en millones de pesos de 2015.	74

LISTA DE GRÁFICOS

Grafico 1. Presupuesto anual ejecutado en los programas de seguridad alimentaria en el período 2004- 2014, en millones de pesos de 2015.....	76
Grafico 2. Índice Compuesto de Realización del Derecho a la Alimentación en Bogotá en el período 2004-2014.....	81
Grafico 3. ICRDA en Bogotá en el período 2004-2014 por dimensiones del derecho.....	82

LISTA DE ANEXOS

ANEXO A. Contenido del derecho a la alimentación para sujetos de especial protección.	118
ANEXO B. Ejes de la PSAN y sus líneas de acción	119
ANEXO C. Metodología para la construcción del Índice Compuesto de Realización del Derecho a la Alimentación – ICRDA–	121
ANEXO D. Glosario de indicadores simples	123
ANEXO E. Medición indicadores simples del ICRDA entre los años 2004 y 2014.	126
ANEXO F. Normalización de los datos de los indicadores simples.	127
ANEXO G. Reseña de los líderes sociales y de los expertos entrevistados.	128
ANEXO H. Plan entrevista con líderes y expertos	130
ANEXO I. Guía de entrevista a expertos*	132

INTRODUCCIÓN

¿Por qué pensar en el derecho a la alimentación en Bogotá? Estaba en un restaurante concentrada terminando de disfrutar mi almuerzo, cuando alcé la mirada tenía frente a mí a una mujer diciendo: “tengo hambre” y pasando puesto por puesto viendo los platos sobre las mesas. De repente se lanzó sobre mi plato y tomó un pedazo de carne que yo había decidido no comer. La imagen fue impactante: la de una mujer desesperada, que imploraba a los demás ayuda para calmar su hambre. No sólo me conmovió esta escena, me cuestionó respecto a la indiferencia que muchos tenemos frente a otros seres humanos que sufren por la vulneración de lo que constituye un derecho fundamental. Aunque ese día le compré un almuerzo para que llevara y seguramente compartiera con una o varias personas más, me pregunté: ¿y los demás días qué?, ¿cómo es posible que una persona no tenga lo mínimo?, es decir, ese merecimiento esencial del que me habló Stella -una líder comunitaria a la que entrevisté- cuando le pedí que me definiera qué era para ella al derecho a la alimentación.

Precisamente por situaciones como ésta es que cabe preguntarse cómo va la garantía del derecho a la alimentación en una ciudad como Bogotá. El objetivo de este trabajo de grado es realizar una evaluación de la Política Pública de Seguridad Alimentaria y Nutricional –PSAN– desde una perspectiva de garantía plena del derecho a la alimentación. Para poder hacerlo, en el primer capítulo, se indaga cómo se concibe el derecho a la alimentación desde el enfoque de derechos para construir las bases conceptuales y teóricas que orienten el ejercicio de evaluación de la política pública.

El derecho a la alimentación desde el enfoque de derechos se estudia a partir de dos dimensiones: la socio-política y la jurídica. En la primera se evidencia el fuerte

vínculo entre pobreza y vulneración del derecho a la alimentación, razón por la que se analizan los tres principales abordajes sobre la pobreza, con especial atención al enfoque de capacidades y derechos, desde el cual, la alimentación es un bien de mérito que debe garantizar el Estado a todo ser humano por el hecho de serlo. En la segunda dimensión, a partir de una aproximación a la normatividad internacional, se identifican las obligaciones del Estado en materia de garantía del derecho a la alimentación y las tres dimensiones del derecho con el objetivo de tener herramientas de análisis que permitan hacer un seguimiento integral del avance de este derecho en la ciudad.

Para cumplir el objetivo general de evaluar la PSAN desde una perspectiva de garantía plena del derecho a la alimentación, se definieron tres dimensiones evaluativas que se desarrollan en los capítulos dos, tres y cuatro. La primera es la evaluación de la PSAN a partir de tres análisis: el seguimiento al cumplimiento de las metas que se proponen los planes de desarrollo Bogotá Sin Indiferencia, Bogotá Positiva y Bogotá Humana respecto de la política; el análisis de los avances y dificultades del Plan Maestro de Abastecimiento y Seguridad Alimentaria –PMASAB– como principal herramienta de la PSAN para garantizar las dimensiones de disponibilidad y accesibilidad del derecho a la alimentación y el tercer análisis es el del presupuesto ejecutado anualmente en la PSAN.

La segunda dimensión corresponde a la construcción y aplicación del Índice Compuesto de Realización del Derecho a la Alimentación, que consiste en una medición cuantitativa que permite conocer el nivel de garantía de este derecho en la ciudad de Bogotá.

La tercera dimensión presenta la evaluación que líderes sociales y expertos hacen de la PSAN en cada una de las administraciones que se estudian. Para el desarrollo de esta dimensión de evaluación se realizaron siete entrevistas: tres a

líderes de organizaciones sociales y cuatro a exfuncionarios y académicos. Finalmente se encuentran las conclusiones y recomendaciones de política.

A partir de los resultados que arrojan las tres dimensiones evaluativas de la Política Pública de Seguridad Alimentaria y Nutricional de Bogotá, se concluye que en el período comprendido entre los años 2004 y 2014, la garantía del derecho a la alimentación ha tenido un avance progresivo, que da cuenta de la gestión de las administraciones Bogotá Sin Indiferencia, Bogotá Positiva y Bogotá Humana y del incremento del presupuesto ejecutado anualmente por la PSAN. La dimensión que tiene el mejor comportamiento es la de accesibilidad, le sigue la adecuada utilización biológica y en tercer lugar está la disponibilidad. Sin embargo, si bien hay una mejora considerable en la realización del derecho, la PSAN no ha logrado construirse como una política distrital de largo plazo, sino que se ha sometido al plan de desarrollo del gobierno de turno, por lo que entre las recomendaciones de política se incluye la de crear una instancia de coordinación intersectorial, distinta a la Comisión Intersectorial de Seguridad Alimentaria, que tenga presupuesto propio y poder de decisión.



Fuente: López, C.M. Comedor comunitario en la localidad Rafael Uribe Uribe, 2 de junio de 2015.

“El derecho a la alimentación para mí es un merecimiento esencial que garantiza que yo me pueda desarrollar y aportar a la sociedad”
Stella Romero entrevistada el 3 de junio por López, C.M.

1. EL DERECHO A LA ALIMENTACIÓN DESDE EL ENFOQUE DE DERECHOS HUMANOS

Para hacer una evaluación de la Política Pública de Seguridad Alimentaria y Nutricional de Bogotá desde la perspectiva de la garantía plena del derecho a la alimentación, hay que hacerse antes algunas preguntas como las siguientes: ¿qué se entiende por derecho a la alimentación?, ¿desde dónde o desde qué enfoque se entiende de esta manera y no de otra?, ¿qué se espera entonces de una política pública de seguridad alimentaria y nutricional?

En esta sección se abordará el concepto del derecho a la alimentación desde el enfoque de derechos humanos que, para el caso de este trabajo de grado, se concibe desde dos dimensiones: la socio-política y la jurídica. En la dimensión socio-política se observará cómo la vulneración del derecho a la alimentación manifestada en el hambre, es la máxima expresión de la pobreza. Por esta razón en la dimensión socio política se analizarán los principales enfoques sobre la pobreza hasta llegar al enfoque de capacidades y derechos. Desde este enfoque el derecho a la alimentación es un bien de mérito que lo hace fundamental y universal y en esa medida al Estado le corresponde su garantía. En la dimensión jurídica se estudian las obligaciones del Estado respecto del derecho a la alimentación y el contenido esencial del derecho que comprende, como se verá, tres dimensiones: la disponibilidad, la accesibilidad y la adecuada utilización biológica.

1.1. DIMENSIÓN SOCIO-POLÍTICA

Como se verá más adelante, el derecho a la alimentación en su mínima expresión y en su acepción negativa consiste en el derecho de toda persona a no tener hambre. Podría decirse entonces que es lo mínimo que cualquier ser humano debe tener garantizado para mantenerse con vida. Estar protegido contra el hambre representa el punto de partida para que una persona pueda acceder a otros derechos, desarrollarse y llevar a cabo el proyecto de vida que desee. Pero la pobreza pone en riesgo e impide que en efecto todas las personas puedan ejercer este derecho. En la pobreza se plasma la vulneración del derecho a la alimentación y en ese sentido, en la pobreza se da la negación del ejercicio de ciudadanía. Pero para comprender mejor el vínculo entre la pobreza y la vulneración del derecho a la alimentación es importante tener un acercamiento a la noción de pobreza y sus principales enfoques como se verá a continuación.

1.1.1. Principales enfoques sobre la pobreza. Ha habido cambios importantes en la manera en que se entiende la pobreza, en que se define quiénes son los pobres y por consiguiente en las formas de intervención para hacerle frente a esta problemática. La investigadora Consuelo Corredor hace un estudio de los principales enfoques que se han dado sobre la pobreza que es pertinente abordar, más aún cuando la vulneración del derecho a la alimentación es un constitutivo de la pobreza.

1.1.1.1. La pobreza como carencia de condiciones materiales. El primer enfoque corresponde al de la pobreza como carencia de condiciones materiales que permitan a los hogares satisfacer sus necesidades básicas u obtener los ingresos para garantizar tal satisfacción. Sus métodos de medición son el de Necesidades Básicas Insatisfechas –NBI– que mide de forma directa y hace énfasis en el consumo, y el denominado Línea de Pobreza –LP–que hace una medición indirecta y enfatiza en la insuficiencia de ingresos para cubrir unos mínimos (Corredor, 2004, p.19).

El NBI busca identificar la pobreza absoluta, es decir aquellas personas que no pueden acceder a los bienes elementales para sobrevivir; evalúa aspectos como viviendas inadecuadas, sin servicios básicos, hacinamiento crítico, niños en edad escolar que no estudian y alta dependencia económica. Cuando el hogar tiene una de estas carencias se considera en situación de pobreza y cuando tiene más de una, en miseria.

La LP mide la pobreza coyuntural, se trata de identificar los hogares que en un momento dado están por debajo del nivel de ingreso considerado suficiente para la satisfacción de necesidades básicas. Así, se considera como pobres a quienes no tienen un ingreso suficiente para adquirir una canasta de bienes que satisfaga sus necesidades fundamentales y como indigentes a quienes no acceden siquiera a una canasta que satisfaga la necesidad de alimentación. Es decir que la línea de indigencia corresponde a la línea de hambre. Lo mínimo para que un ser humano pueda subsistir es que no sufra hambre, pero al hablar de la línea de indigencia se trata de aquellos seres humanos que están en una situación de vulneración tal que ven amenazada su vida porque no acceden a esa mínima posibilidad de una canasta básica de alimentos.

Consuelo Corredor cuestiona este enfoque por ser unidimensional, en tanto se sitúa sólo en el “tener” (¿quién es y cuánto posee?), dejando de lado el acceso a

los bienes públicos. Esta visión concibe la pobreza como la imposibilidad de las personas de acceder a ese mínimo vital para su sobrevivencia, busca identificar el número de pobres, pero no se pregunta por las relaciones que dan lugar a la pobreza, es decir, no se pregunta por los problemas de inequidad e injusticia. En ese sentido, la política social está orientada al alivio de la pobreza a través del suministro de bienes y de políticas sociales sectoriales (vivienda, salud, educación). Por su parte, la línea enfocada en la insuficiencia de ingresos se relaciona con políticas económicas de generación de empleo e ingresos y descuida la provisión de los bienes públicos (Corredor, 2004, p.20).

1.1.1.2. La pobreza como exclusión social. El segundo enfoque es el de la pobreza como exclusión social, privilegia el “ser” y no el “tener”, es multidimensional porque considera diferentes formas de privación relacionadas con aspectos como: “un nivel de vida; empleo permanente y seguro; propiedad, crédito y tierra; vivienda; niveles mínimos de consumo; educación, conocimiento y capital cultural; participación democrática” (Corredor, 2004, p.21). El enfoque de exclusión social se hace las preguntas: ¿exclusión de qué? y ¿por parte de quiénes? de tal manera que evidencia que la exclusión no es cuestión solamente de las personas que la padecen sino de la acción de otros grupos, entre los que están las instituciones que se convierten en “agentes portadores de exclusión o de inclusión” (Corredor, 2004, p.21).

Pese a su carácter intergeneracional -que da cuenta de cómo la pobreza configura un círculo perverso y progresivo-, este enfoque representa una visión dualista entre los que están en un adentro incluidos y los que están fuera o excluidos, sin visibilizar la relaciones existentes entre incluidos y excluidos, más allá de estar en contraposición, ni cuestionar el orden establecido. Consuelo Corredor menciona que se le critica a este enfoque el riesgo de estigmatizar a los pobres, la dificultad para diferenciar los grupos de pobres y la falta de indicadores mensurables (Corredor, 2004, p.24).

1.1.1.3. La pobreza desde el enfoque de capacidades y derechos. El tercer enfoque es el de Capacidades y Derechos. Es multidimensional, integral, responde a la pregunta: ¿quién puede hacer qué? y privilegia el “ser” y “el hacer”. Este enfoque ve la pobreza en relación con dotaciones iniciales precarias que impiden a las personas desarrollar sus capacidades y ejercer sus derechos teniendo como resultado una baja calidad de vida.

Las dotaciones iniciales son las circunstancias en las que se encuentran las personas, el piso del que parten; son el patrimonio que posee un ser humano. Este patrimonio está compuesto por dos tipos de bienes y servicios: los mercantiles y los públicos o de mérito. Los bienes mercantiles son del ámbito privado y pueden ser objeto de intercambio, a los cuales se puede acceder a través del ingreso (Corredor, 2004, p.24).

Los bienes de mérito reciben este nombre porque se refieren a los bienes que se merece la gente por el hecho de ser seres humanos, independientemente de su contribución al crecimiento económico de la sociedad. Son los mínimos de protección que debe proveer el Estado a cualquier persona. “Estos bienes son convenidos socialmente y se expresan en el contrato social que por excelencia es la Carta Constitucional”: libertad, justicia, seguridad, autonomía, reconocimiento social, vivienda, salud, educación y alimentación entre otros (Corredor, 2004, p.24). Estos bienes son definidos como indispensables, universales y obligatorios.

En ese sentido, las dotaciones iniciales son definitivas para la realización de las capacidades de las personas, “(...) determinan la posibilidad que tienen (...) a la hora de transformar sus recursos personales en bienestar” (Corredor, 2010, p.65). Y las titularidades consisten en tener el dominio para acceder a estos bienes. Para Abramovich la titularidad se relaciona con que las personas ganen poder sobre sus derechos: las personas como “(...) titulares de derechos que tienen el poder

jurídico y social de exigir del Estado ciertos comportamientos” (Abramovich, 2006, p.41).

Así, según Corredor, desde este enfoque, la pobreza se relaciona no con exclusión sino con una “inserción precaria en las dinámicas económica, social y política que impide que estos sectores se beneficien del valor que contribuyen a generar socialmente” (Corredor, 2004, p.29). Es decir que desde este enfoque la pobreza es una cuestión relacional porque no hay un adentro y un afuera sino que todos están insertos pero en condiciones de desigualdad y sujetos a privaciones.

Consuelo Corredor habla tres tipos de factores que contribuyen a mantener y expandir la pobreza. Los intergeneracionales que se refieren a las condiciones socioeconómicas de los hogares y a la manera en que estas desigualdades se convierten en falta de oportunidades para las generaciones futuras, como una herencia perpetua. Los factores estructurales, que se refieren a cómo históricamente la sociedad se ha construido de manera desigual, con concentración de recursos como la tierra y el ingreso en pocas manos. Y los factores coyunturales, efecto de decisiones de política; entre los que más afectan a la población pobre están la política monetaria, la política fiscal y la política del gasto social (Corredor, 2004, p.31).

La autora identifica, además, tres tipos de pobres: los pobres coyunturales o nuevos pobres, que son aquellos que por sus mínimas dotaciones iniciales se hallan en permanente riesgo de caer en la pobreza, en especial por situaciones como la pérdida de empleo y de ingresos. Los pobres estructurales o pobres crónicos, “son las personas que se ven privadas de la mayor parte de sus derechos por la carencia de dotaciones iniciales mínimas, se anulan sus capacidades, situándolos en total indefensión” (Corredor, 2004, p.31). El tercer tipo de pobres corresponde a los que están en la miseria, no tienen ninguna

posibilidad de elegir y sus condiciones son tan precarias que no pueden satisfacer la dieta mínima, están incluso en riesgo de morir por hambre o desnutrición.

En este sentido, desde la dimensión socio-política, la vulneración del derecho a la alimentación representa la ruptura de la ciudadanía de la persona. Y tal vulneración, que se manifiesta en el hambre, constituye no sólo la máxima expresión de la pobreza sino su perpetuación, con graves impactos sociales y económicos como lo cita el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo – PNUD–:

Una desnutrición generalizada produce poblaciones con altas tasas de morbilidad, lo que genera una baja productividad y ausentismo laboral, una mayor proporción de gasto destinado a salud y, en términos generales, una fuerza productiva poco competitiva frente a los mercados mundiales. Por tanto, no prestar suficiente atención a una adecuada alimentación empeora la calidad de vida de los individuos, intensifica la pobreza y revierte el desarrollo económico y social alcanzado. Es por ello que convertir el hambre en una situación inaceptable moral, ética y políticamente es un imperativo. (PNUD citado en Corredor, 2010)

Consuelo Corredor complementa lo anterior asegurando que la pobreza no sólo es un tema de justicia y equidad sino de eficiencia, en tanto afecta a toda la sociedad y a su expansión económica. El problema de la pobreza ya no es individual, “es un problema de ineficiencia social, por lo cual pagan tanto las personas que la padecen como la sociedad en su conjunto” (Corredor, 2004, p.61) porque se priva de las aportaciones que las personas pobres, si no estuvieran en tal situación, harían al crecimiento económico y al desarrollo social.

Por esta razón, como lo expone Abramovich, en su texto “Una aproximación al enfoque de derechos en las estrategias y políticas de desarrollo”, “el derecho a la alimentación es fundamental para las estrategias de desarrollo o de reducción de la pobreza, por tener relación constitutiva con la pobreza” (Abramovich, 2006, p.37).

1.1.2. El enfoque de capacidades y derechos en las políticas públicas. Antes de examinar con más detalle el enfoque de capacidades y derechos es importante presentar un breve contexto de su surgimiento.

A finales de la década de los años ochenta se empieza a posicionar el paradigma del Desarrollo Humano Sostenible, una perspectiva distinta a la del desarrollo que tenía como fin el crecimiento económico y que sostenía que por sí solo éste generaría una mejora en la condición de vida de las personas. Consuelo Corredor expone que esta nueva visión concibe el desarrollo desde una dimensión integral y multidimensional que conlleva a pensar el bienestar de las personas más allá del nivel de ingresos y en torno a tres grandes campos: “una vida larga y saludable, el acceso al conocimiento y el acceso a los recursos que permitan alcanzar un nivel de vida adecuado” (Corredor, 2010, p.41).

Esta nueva perspectiva restablece la relación rota entre política económica y política social. La primera ni por sí misma, ni de manera automática, genera bienestar en toda la población, de tal manera que no se trata de que a la política social se le destinen los recursos que le queden disponibles luego de garantizar como prioridad el equilibrio fiscal. Tampoco la política social puede dejar de lado la eficiencia, la estabilidad y sostenibilidad económica. Es muy difícil reducir la pobreza sin que haya crecimiento económico. Así, se trata de que política económica y política social vayan de la mano, pues la una necesita de la otra.

El crecimiento económico es necesario para la disminución de la pobreza, pero no suficiente, requiere de la redistribución del ingreso, que como lo plantea Corredor le apunta a tres objetivos: “una mayor equidad, un mayor bienestar y una mayor eficiencia, en tanto se potencian las capacidades, y con ellas, el aporte a la sociedad” (Corredor, 2010, p.80). A su vez, la inversión social “(...) apalanca el crecimiento económico, con lo cual se contribuye a su sostenibilidad y se aporta al desarrollo con equidad” (Corredor, 2010, p.75).

Como se vio en la tercera perspectiva de abordaje de la pobreza, para el enfoque de derechos y capacidades la expansión de las libertades fundamentales de todas las personas se convierte en lo prioritario. “El desarrollo humano es visto como el proceso de ampliación de las opciones de las personas, que pone en condiciones de decidir lo que hacen y quieren hacer en su vida (...) “el desarrollo como la capacidad y la libertad de las personas de hacer las cosas que valoran” (Corredor, 2010, p.41).

Las capacidades se refieren a la “libertad de las personas para decidir sobre sus desempeños y optar por el ser y el hacer” (Corredor, 2010, p.68). Se diferencian de las realizaciones en que las capacidades constituyen la habilidad para alcanzar ciertas condiciones de vida, mientras que las realizaciones consisten en el logro de tales condiciones de vida, es decir, una vez son alcanzadas esas condiciones.

Para definir capacidades, Amartya Sen se refiere al concepto de funciones, que

(...) refleja las diversas cosas que una persona puede valorar hacer o ser (...) como comer bien o (...) ser capaz de participar en la vida de la comunidad (...). La capacidad de una persona se refiere a las diversas combinaciones de funciones que puede conseguir. Por lo tanto, la capacidad es un tipo de libertad: libertad fundamental para conseguir distintas combinaciones de funciones (o, en términos menos formales, la libertad para lograr diferentes estilos de vida) La combinación de funciones de una persona es muestra de sus logros, mientras que el conjunto de capacidades se refiere a la libertad para lograrlos. (Sen, 2013, p.99)

Consuelo Corredor habla de la libertad¹ en términos de elección y de posibilidad de ser y hacer. Según Van Parijs, una sociedad es libre si satisface tres

¹ Amartya Sen le atribuye dos papeles a la libertad: la libertad como fin y como medio del desarrollo. El primer papel es constitutivo, es decir, el objetivo primordial del desarrollo es la expansión de las libertades humanas: que las personas tengan las libertades fundamentales para “llevar el tipo de vida que valoran y que tienen razones para valorar”. El segundo papel es instrumental y se refiere a aquellas libertades “(...) que contribuyen, directa o indirectamente, a la libertad general que tienen los individuos para vivir como les gustaría” y que se conectan entre sí. Sen identifica cinco grandes tipos de libertades instrumentales: i) las libertades políticas, ii) los servicios económicos, iii) las oportunidades sociales, iv) las garantías de transparencia y v) la seguridad protectora o red de protección social) (Sen, 2013, p.55)

condiciones: “1. Existe alguna estructura de derechos bien definida (seguridad); 2. En esta estructura cada persona es propietaria de sí misma (propiedad de sí); 3. En esta estructura cada persona tiene la mayor oportunidad posible para hacer cualquier cosa que pudiera querer hacer (ordenación leximín de la oportunidad)” (Van Parijs, citado en Corredor, 2010). Aspectos que Consuelo Corredor resume en: condiciones de seguridad, autonomía y elección, que deben ir de la mano de la justicia, entendida como “libertad real para todos”, lo que implica equiparar las oportunidades de quienes están en desventaja.

En esa medida, hablar de enfoque de derechos no significa un trato igual para todos, al contrario, lo que busca es un trato desigual para los desiguales, es decir, medidas de discriminación positiva para aquellos grupos en vulnerabilidad² con el propósito de equiparar sus oportunidades, como se acaba de mencionar.

En relación con la vulnerabilidad hay dos categorías sobre las que Corredor hace una importante distinción: la de condición y la de situación. La condición se refiere a aquellos aspectos estructurales con los que viene la persona, por ejemplo, la condición de ser mujer o de pertenecer a un grupo étnico. La condición por sí misma no debería ser fuente de vulnerabilidad, lo que ocurre es que entorno a ella se generan situaciones de discriminación que imponen barreras para el disfrute de derechos. Distinto ocurre con la situación, que es susceptible de superarse, por ejemplo, la situación de desplazamiento forzado o la situación de pobreza, que se convierten en factores de vulnerabilidad para las personas y que por lo tanto se deben modificar. “De tal forma que al hablar, en estricto sentido, de poblaciones vulnerables, ellas deben estar referidas a la situación y no a la condición. Nadie podría afirmar que las mujeres *per se* son vulnerables, pero sí podría haber acuerdo en que sus derechos son, en muchos casos, vulnerados” (Corredor, 2010, p.57). En este sentido, la falta de oportunidades, en especial en el caso de

² Por vulnerabilidad “entendemos la exposición permanente al riesgo, derivada de la precariedad en que viven las personas y la imposibilidad para enfrentarlo”. (Corredor, 2010, p.56)

aquellas personas en mayor situación de vulnerabilidad, les impide la activación de sus capacidades y por tanto el ejercicio de sus derechos.

Así, de la combinación de oportunidades, capacidades y derechos se obtendrá la calidad de vida, de tal manera que la pobreza es el resultado de dotaciones iniciales insuficientes y deficientes que obstaculizan a las personas desarrollar sus capacidades. “La población en situación de pobreza extrema ni siquiera tiene la capacidad de poder elegir” (Corredor, 2010, p.64). En otras palabras: la situación de pobreza pone a las personas en un estado de vulnerabilidad tal que les impide el goce efectivo de sus derechos.

Como se vio al abordar los principales enfoques sobre la pobreza, hay una transición de una visión centrada exclusivamente en las carencias materiales, es decir, de una política de carácter asistencial y discrecional de prestación de servicios para la satisfacción de las necesidades de individuos, se avanza a una visión que posiciona a las personas como sujetos de derechos. Esto significa que la discrecionalidad es remplazada por la exigibilidad, que se refiere a la obligatoriedad que el Estado tiene de garantizar los derechos. El enfoque de derechos implica necesariamente que existan mecanismos para hacerlos exigibles. No obstante, no sólo se trata de que el Estado cumpla con sus obligaciones negativas, es decir, con lo que no debe hacer para evitar violaciones, sino del cumplimiento de sus obligaciones positivas, de su intervención para la materialización de los derechos de las personas (Abramovich citado en Corredor, 2010, p. 47).

Esto quiere decir que el enfoque de derechos ubica a las personas en el centro de las políticas públicas. “Si aceptamos que la razón fundamental del desarrollo es el crecimiento personal y colectivo de los miembros de una sociedad, ello significa poner en el centro de las políticas públicas el ejercicio efectivo de la ciudadanía

para todas las personas, cualquiera sea su condición o situación” (Corredor, 2010, p.41).

El enfoque de derechos, reconoce a las personas no como beneficiarios de determinados programas sociales a través de los cuales satisfacen necesidades sino que reconoce que toda persona es titular de derechos. Como lo asegura el profesor Víctor Abramovich:

El enfoque basado en derechos considera que el primer paso para otorgar poder a los sectores excluidos es reconocer que ellos son titulares de derechos que obligan al Estado. Al introducir este concepto se procura cambiar la lógica de los procesos de elaboración de políticas, para que el punto de partida no sea la existencia de personas con necesidades que deben ser asistidas, sino sujetos con derecho a demandar determinadas prestaciones y conductas. (2006, p.36)

La profesora Consuelo Corredor sintetiza muy bien lo anteriormente dicho en la siguiente frase: “la perspectiva de las personas como sujetos de necesidades conduce al individualismo, mientras que la perspectiva de derechos conduce a la ciudadanía. Una necesidad deja de existir al ser satisfecha, mientras que un derecho nunca deja de serlo” (Corredor, 2010, p.62).

Dentro de las ventajas del enfoque de derechos que identifica Consuelo Corredor está el empoderamiento de los excluidos, pues llegan a verse como sujetos de derechos que pueden exigir el cumplimiento de los mismos, y la promoción de la ciudadanía activa, en tanto no sólo le compete al Estado la garantía de derechos sino que hay una corresponsabilidad con la sociedad (Corredor, 2010, p.50).

Por otra parte, el investigador costarricense Ludwig Guendel destaca que el enfoque de los derechos humanos en las políticas públicas debe ser un enfoque integral y pluralista que abandone los criterios de homogeneidad y los remplace por los de reconocimiento de la diversidad. Así mismo, para Guendel, la formulación de políticas públicas con enfoque de derechos debe cumplir con los siguientes requisitos: i) que tengan respaldo jurídico (que explicita el

reconocimiento de los derechos, establezca mecanismos para su exigibilidad y para garantizar la obligatoriedad de la ley), ii) que tengan cobertura universal, iii) que fomenten la participación activa de las personas y iv) que propicien mecanismos técnicos, políticos y culturales para la promoción, protección y atención de los derechos (Guendel, 2002, p.113).

No obstante, Abramovich explica que el enfoque de derechos no busca regular en exceso el margen de acción de los gobiernos en cuanto a la formulación de las políticas públicas. “No se trata de imponer a los Estados ni a los sujetos obligados una determinada manera de hacer las cosas, ni de cercenar mediante esquemas rígidos o inflexibles la creatividad de quienes definen políticas y estrategias” sino de trazar unos marcos mínimos a las mismas (Abramovich, 2006, p.41)

Al respecto, es importante retomar el concepto de metaderecho desarrollado por Amartya Sen en su artículo “El derecho a no tener hambre”. En primer lugar Sen expresa este derecho como la libertad negativa de evitar el hambre. Sin embargo, construye el concepto de metaderecho inspirado en el caso de países “en donde la abolición inmediata [y universal] del hambre es imposible” (Sen, 2002, p.32). El metaderecho es el derecho a una política que se encamine a la realización progresiva de ese derecho. En palabras de Sen: “un metaderecho a algo x puede ser definido como el derecho a tener políticas p(x) que persigan genuinamente el objetivo de hacer realizable el derecho a x” (Sen, 2002, p.15).

Sin embargo, la política debe tener un ritmo de marcha en ese proceso de alcance del derecho, al que Sen se refiere como “perseguir con el grado de urgencia requerido”, por lo que contar con la política no puede convertirse en excusa para que el logro de la garantía del derecho sea indefinido en el tiempo.

En muchos países en donde la pobreza o el hambre están diseminados, puede que no exista ningún modo factible mediante el cual en un futuro cercano se le garantice a todos ser liberados de aquéllas, pero sí políticas que rápidamente conducirán a tal liberación. El metaderecho a ser liberado del hambre es el derecho a tal política,

pero lo que en últimas está tras ese derecho es el objetivo de alcanzar esa libertad. (Sen, 2002, p.16)

En ese sentido, las políticas públicas con enfoque de derechos se constituyen en los medios para garantizar el acceso progresivo a los bienes de mérito y para superar las barreras que generan vulnerabilidad en las poblaciones, de tal manera que se acerque a las personas a las oportunidades que requieren para desarrollar sus potenciales y puedan elegir y hacer realidad el tipo de vida que desean. Para Consuelo Corredor “la identificación de los bienes de mérito tiene la ventaja de que permite jerarquizar los bienes básicos y por tanto orientar las prioridades de las políticas”, más aún cuando “superar las barreras de la pobreza y la exclusión, significan cambios de largo alcance y requieren de políticas integrales”. (Corredor, 2004, p.24)

En conclusión, bajo la dimensión sociopolítica el derecho a la alimentación es un bien de mérito que tiene todo ser humano por el hecho de serlo, es decir que es universal y al Estado le corresponde su plena garantía. Este derecho hace parte del denominado mínimo vital, de esas prestaciones esenciales, de esas prioridades o núcleo de derechos que deben ser “tutelados de inmediato y contar con políticas que garanticen su progresividad, orientada a la universalidad de los mismos” (Corredor, 2010, p.88) en tanto buscan garantizarle un mínimo de dignidad a las personas.

Enseguida se estudiará el derecho a la alimentación desde la dimensión jurídica que se centra en conocer las obligaciones del Estado para avanzar en su realización de manera progresiva y el contenido esencial de este derecho.

1.2. DIMENSIÓN JURÍDICA

En la dimensión jurídica se utilizan como referentes los textos de los años 2006 y 2007 de la Defensoría del Pueblo de Colombia: “El Derecho a la Alimentación en la Constitución, la Jurisprudencia y los Instrumentos Internacionales” y “Sistema de Seguimiento y Evaluación de la Política Pública Alimentaria a la luz del Derecho a la Alimentación” que toman como principales instrumentos jurídicos la Observación General 12 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales relativa al derecho a la alimentación adecuada y la Declaración de Roma sobre Seguridad Alimentaria Mundial de 1996.

Un hecho de gran importancia para el posicionamiento del derecho a la alimentación a nivel mundial fue la Cumbre sobre Alimentación realizada en Roma en 1996, con el liderazgo de la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación –FAO–, cumbre en la que los gobiernos de varios países se encontraron para tratar el problema del hambre en el mundo. Los gobiernos “reconocieron que las raíces del hambre y la malnutrición no están en la falta de alimentos sino en la falta de acceso a los alimentos disponibles para grandes sectores de la población que, a causa de la pobreza, las guerras, las catástrofes naturales o la degradación del medio ambiente, se encuentran en incapacidad temporal o permanente de producirlos o adquirirlos en el mercado” (Defensoría del Pueblo, 2007, p.21.).

Como lo asegura Amartya Sen al hablar acerca del problema del hambre: “En lo que debemos centrarnos no es sólo en la cantidad de alimentos que hay en el país en cuestión sino en el poder económico y la libertad fundamental de los individuos y de las familias para comprar suficiente comida” (Sen, 2013, p.200).

A partir de una situación inadmisibles como lo era que más de 840 millones de personas padecieran de hambre en el planeta, los participantes de la Cumbre se

fijaron el compromiso de reducir este número a la mitad en el lapso de 19 años, a través de la puesta en marcha del Plan de Acción de la Cumbre Mundial sobre Alimentación. Este propósito se fortaleció más adelante en la Cumbre del Milenio celebrada en el año 2000, en la cual se establecieron ocho objetivos a alcanzar al año 2015, entre ellos la erradicación de la pobreza extrema y el hambre.

El derecho a la alimentación hace parte del derecho más amplio de toda persona a un nivel de vida adecuado “(...) que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar, en especial la alimentación, el vestido, la vivienda, y la seguridad social que los proteja en caso de desempleo, enfermedad, viudez, vejez y otros casos de pérdida de sus medios de subsistencia por circunstancias independientes de su voluntad (Naciones Unidas, 1948, p.4) (subraya fuera de texto)

Por su parte, el Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales –PIDESC– (1966) “reconoce junto con el derecho a gozar de un nivel de vida adecuado, el derecho fundamental de toda persona a estar protegida contra el hambre e impone a los Estados claras obligaciones para avanzar progresivamente hacia su plena satisfacción y garantía” (Defensoría del Pueblo, 2006, p.40).

El derecho a la alimentación adecuada está estrechamente vinculado con el derecho al agua, definido por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales –DESC– en su Observación General 15 como “(...) el derecho de todos a disponer de agua suficiente, salubre, aceptable, accesible y asequible para el uso personal y doméstico” (Naciones Unidas, 2002, p.1) Así mismo, el derecho a la alimentación se complementa con la seguridad alimentaria y nutricional que fue definida en la Cumbre Mundial sobre la Alimentación así: “Existe seguridad alimentaria cuando todas las personas tienen acceso físico y económico a suficientes alimentos inocuos y nutritivos para satisfacer sus necesidades alimenticias y sus preferencias en cuanto a los alimentos para llevar una vida

activa y sana” (FAO, 1996, p.1). En este sentido, el goce del derecho a la alimentación requiere de la garantía de los derechos al agua y a la seguridad alimentaria.

La Defensoría del Pueblo presenta el siguiente concepto del derecho a la alimentación:

El derecho fundamental a la alimentación es el derecho a tener acceso, de manera regular, permanente y libre, sea directamente, sea mediante compra en dinero, a una alimentación adecuada y suficiente, que corresponda a las tradiciones culturales de la población a que pertenece el consumidor y que garantice una vida psíquica, física, individual, colectiva, libre de angustias, satisfactoria y digna. (Defensoría del Pueblo, 2007, p.9)

El Comité de DESC asegura que este derecho es inherente a la dignidad humana y tiene tal relevancia que es crucial para el ejercicio de otros derechos. En este sentido, el grado de garantía del derecho a la alimentación marcará la calidad de vida de todo ser humano. En el ANEXO A, se desarrolla de manera sintética las obligaciones del Estado en materia del derecho a la alimentación para sujetos de especial protección como lo son los niños y las niñas, las mujeres, las personas mayores, los pueblos indígenas y tribales y las personas privadas de la libertad, entre otros.

No obstante, como lo asegura la Defensoría del Pueblo (2007, p.23) “El ordenamiento jurídico interno evidencia que los derechos sociales y, en particular, el derecho a la alimentación no sólo le imponen obligaciones al Estado y que, por tanto, es equivocado considerar que su plena realización puede alcanzarse sin el concurso de la propia persona, la familia y la sociedad”

El Estado es corresponsable con la sociedad, la familia y las personas mismas del goce efectivo del derecho a la alimentación. En caso que una persona no tenga los medios para acceder a una alimentación adecuada, es la familia, por su deber de solidaridad, quien está obligada en primer lugar a asistir y proteger a sus

parientes en materia de alimentación. “De este modo, mientras la persona esté en capacidad de velar por su propia subsistencia, el Estado no está obligado a ofrecerle directamente asistencia alimentaria” (Defensoría del Pueblo, 2007, p.25) y sólo cuando ni la persona ni su familia están en capacidad de satisfacer sus necesidades alimentarias, por ejemplo, por situaciones de pobreza extrema, el Estado debe entrar de manera inmediata con medidas positivas como la provisión directa de alimentos, para tutelar este derecho.

Las obligaciones de los particulares se relacionan con evitar que sus acciones restrinjan o limiten el derecho de otras personas a la alimentación, como por ejemplo con la contaminación de fuentes hídricas, su uso irracional o la introducción en los alimentos de elementos nocivos para la salud (Defensoría del Pueblo, 2007, p.28).

De acuerdo a los instrumentos de derecho internacional y a la Constitución Política, el papel estatal es subsidiario. El Estado no está en la obligación de suministrar directamente los alimentos a las personas, sino en brindar las condiciones necesarias para que ellas lo hagan por sí mismas, y en ello tiene mucho que ver el que las personas puedan desarrollar sus capacidades y acceder a una calidad de vida que les asegure una alimentación adecuada, entre otras cosas.

Si bien es necesario tener en cuenta la importancia de la corresponsabilidad para hacer realidad el derecho a la alimentación, no hay que perder de vista que este derecho es un bien de mérito, en esa medida es exigible por cualquier ser humano y el Estado debe ser garante del mismo. Por esta razón, a continuación se abordará en detalle las obligaciones del Estado al respecto.

1.2.1. Obligaciones del Estado. Hay tres tipos de obligaciones que tiene el Estado en relación con el derecho a la alimentación. Las primeras van de acuerdo

al momento de cumplimiento de la obligación, pueden ser de efecto inmediato o de cumplimiento progresivo. Las segundas dependen del carácter positivo (activo) o negativo (pasivo) de la obligación, ellas son las de respetar, proteger y realizar. Las terceras son las obligaciones básicas, relacionadas con la garantía de niveles esenciales en la realización de derecho a la alimentación (Defensoría del Pueblo, 2007, p.35).

1.2.1.1. Obligaciones de efecto inmediato y de efecto progresivo. Las obligaciones de cumplimiento inmediato se refieren al mínimo esencial y “no están sujetas a progresividad sino que pueden ser directa e inmediatamente exigidas por los particulares al Estado, en cuanto están orientadas a la satisfacción del núcleo esencial del derecho a la alimentación” (Defensoría del Pueblo, 2006, p.53). Entre ellas están: adoptar medidas apropiadas y orientadas hacia el pleno ejercicio del derecho a la alimentación (medidas de carácter legislativo, judicial, presupuestal, administrativo y educacional); elaborar estrategias para la promoción del derecho a la alimentación; asegurar la satisfacción de niveles esenciales del derecho a la alimentación; emplear el máximo de recursos disponibles; garantizar que el derecho a la alimentación y al agua se ejerza sin discriminación alguna; vigilar el grado de realización del derecho a la alimentación y abstenerse de adoptar medidas regresivas (Defensoría del Pueblo, 2006, p.53).

Las obligaciones de cumplimiento progresivo surgen por el reconocimiento de que la plena efectividad del derecho a la alimentación no puede lograrse en el corto plazo. Estas obligaciones son de carácter gradual y buscan mejorar progresivamente las condiciones de goce y ejercicio del derecho, por lo que requieren del diseño de políticas públicas y de la apropiación de recursos. Sin embargo, no excusan a los Estados para aplazar indefinidamente la realización del derecho, por el contrario, le exigen ir en ascenso respecto a las prestaciones relacionadas con el contenido esencial del derecho. La Defensoría expone las

siguientes obligaciones de cumplimiento progresivo como parte de las más importantes:

promover la investigación y la transferencia de tecnología para la producción de alimentos y materias primas de origen agropecuario con el propósito de incrementar la productividad, la de adoptar medidas para difundir información adecuada acerca del uso higiénico del agua, la protección de las fuentes de agua y los métodos para reducir su desperdicio, la de adelantar programas de educación nutricional que resalten la importancia de vivir y alimentarse sanamente, la de reducir y eliminar las modalidades de producción y consumo insostenible de alimentos y la de fomentar políticas demográficas y de planificación familiar apropiadas. (Defensoría del Pueblo, 2007, p.37)

1.2.1.2. Obligaciones de respetar, proteger y garantizar. Las obligaciones de respeto se refieren a que el Estado se “abstenga de adoptar medidas tendentes a impedir la disponibilidad, el acceso y la adecuada utilización de los alimentos” (Defensoría del Pueblo, 2006, p.50). El Estado tiene la obligación de reconocer y respetar el derecho de las personas a obtener los ingresos suficientes que les permitan acceder a los alimentos, y reconocer y respetar los usos tradicionales del medio ambiente y los recursos naturales. Entre estas obligaciones el Estado debe abstenerse de derogar legislación necesaria para el goce de este derecho y de adoptar legislación o políticas que lo pongan en riesgo; en el marco del conflicto armado, debe abstenerse de impedir el acceso a ayuda alimentaria de emergencia y de atacar bienes esenciales para la supervivencia (Defensoría del Pueblo, 2007, p.38). Así, el respeto está relacionado con que el Estado no interfiera para obstaculizar el derecho a la alimentación.

La obligación de proteger consiste en que el Estado debe impedir que terceros interfieran en la realización del derecho de las personas a una alimentación adecuada. El papel del Estado en este caso es de vigilancia y control sobre las empresas o particulares que explotan o hacen uso de recursos naturales como la tierra y el agua para evitar su contaminación, uso irracional o insostenible; impedir la introducción de especies que afecten el equilibrio del ecosistema y tomar medidas para que la familia acoja y apoye a las personas que por su estado de

vulnerabilidad no pueden satisfacer por sí mismas sus necesidades alimentarias (Defensoría del Pueblo, 2007, p.39)

Y las obligaciones de realización hacen referencia a una intervención activa por parte del Estado, para adoptar medidas positivas que faciliten y hagan efectivo el derecho a la alimentación. Como ejemplo de las medidas para cumplir la obligación de realizar, la Defensoría del Pueblo cita las siguientes:

- (i) promover el acceso de los y las trabajadoras agrarias a la propiedad de la tierra,
- (ii) velar por que las disposiciones que se dicten en materia de crédito agropecuario tengan en cuenta los ciclos de las cosechas, los precios, los riesgos inherentes a la actividad agrícola y las calamidades ambientales,
- (iii) establecer mecanismos jurídicos y de otra índole que permitan avanzar en la reforma agraria y,
- (iv) mejorar los métodos de producción, conservación y distribución de alimentos mediante la plena utilización de los recursos técnicos y científicos, la divulgación de principios sobre nutrición y el perfeccionamiento o reforma de los regímenes agrarios con miras a lograr la explotación y utilización más eficaces de las riquezas naturales. (Defensoría del Pueblo, 2007, p.39)

1.2.1.3. Obligaciones básicas. A estas obligaciones podría llamárseles como el mínimo dentro de los mínimos, buscan garantizar la disponibilidad, el acceso y la adecuada utilización biológica de alimentos, es decir, el núcleo esencial del derecho a la alimentación. La primera de ellas es lo que se denominó anteriormente como el metaderecho, es decir, para aquellos Estados en los que la garantía del derecho a la alimentación es un imposible de manera inmediata, es imprescindible que cuenten con la política pública que marcará el camino para llegar a él. Otras de las obligaciones básicas, que por supuesto no agotan el derecho, se refieren al deber del Estado de garantizar a todas las personas bajo su jurisdicción el acceso al mínimo de alimentos suficientes, nutritivos e inocuos; garantizarles el acceso al mínimo esencial de agua potable y garantizar una distribución equitativa y accesible de las instalaciones y servicios de agua (Defensoría del Pueblo, 2007, p.39). Podría decirse entonces, que estas obligaciones básicas o mínimas consisten en asegurar que ninguna persona padezca de hambre y como lo asegura la Defensoría del Pueblo (2007, p.39) “Es

importante advertir que las obligaciones que el Comité considera básicas no son las únicas que resultan de obligatorio e inmediato cumplimiento para los Estados”

1.2.2. El contenido esencial del derecho a la alimentación adecuada. Para describir el componente básico del derecho a la alimentación adecuada, la Defensoría del Pueblo retoma las tres dimensiones que define el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales –DESC– de las Naciones Unidas: la disponibilidad, la accesibilidad y la adecuada utilización biológica.

La Disponibilidad “se extiende más allá de la oferta alimentaria e involucra la garantía de que los alimentos disponibles sean nutritivos, seguros y culturalmente apropiados para unos consumidores determinados” (Defensoría del Pueblo, 2006, p.74). La disponibilidad tiene cuatro componentes: Suficiencia nutricional, Inocuidad alimentaria, Aceptabilidad cultural y Sostenibilidad de las prácticas alimentarias.

El segundo componente es el de la Accesibilidad. “Consiste en asegurar que los alimentos disponibles, así como los recursos productivos, estén en todo tiempo y lugar, al alcance físico, geográfico y económico de todos los sectores de la población, sin discriminación alguna” (Defensoría del Pueblo, 2006, p.121). Como lo menciona el Comité de DESC “el problema del hambre no está en la falta de alimentos sino en la falta de acceso a ellos”. De tal manera que, como se vio en el apartado anterior, la pobreza es uno de los principales obstáculos para la realización del derecho a la alimentación y ello hace que, el Estado deba suministrar directamente alimentos a las personas o comunidades que por sus condiciones de vulnerabilidad no pueden satisfacer por sí mismas sus necesidades alimentarias. La accesibilidad contempla tres componentes: No discriminación, Accesibilidad física y geográfica y Accesibilidad económica.

La tercera dimensión del contenido esencial del derecho a la alimentación adecuada es la Utilización biológica de los alimentos, es decir, que las personas puedan efectivamente hacer un aprovechamiento de los alimentos que consumen, para lo cual el derecho al agua suficiente, salubre y aceptable es fundamental. Esta dimensión comprende tres componentes: Inocuidad en el consumo alimentario, Educación nutricional y Disponibilidad y acceso a los factores determinantes de la adecuada utilización biológica de los alimentos.

En la Tabla 1, se describen en detalle los componentes de cada dimensión del derecho a la alimentación adecuada.

Tabla 1. Dimensiones del derecho a la alimentación adecuada y sus componentes.

DIMENSIÓN	COMPONENTES
Disponibilidad	<p>Suficiencia nutricional: Se refiere a alimentos suficientes en cantidad y calidad para el total de la población que los requiere, que satisfagan las necesidades fisiológicas y contengan los micronutrientes, proteínas y vitaminas que demandan quienes los consumen de acuerdo a su edad, género, ocupación, etc. La suficiencia en el agua consiste en el suministro continuo sin interrupciones del líquido y en el volumen necesario para el consumo personal y para la producción de alimentos para la manutención.</p>
	<p>Inocuidad alimentaria: Alimentos libres de sustancias nocivas, tóxicas o contaminantes. La inocuidad en el agua está en su potabilidad y en la ausencia de microorganismos o sustancias que puedan poner en riesgo la salud de las personas.</p>
	<p>Aceptabilidad cultural: Que los alimentos se adecúen a las creencias religiosas, tradiciones y valores culturales de los grupos que los consumen.</p>
	<p>Sostenibilidad de las prácticas alimentarias: Que las generaciones presentes y futuras dispongan y accedan a los alimentos y recursos hídricos que les permitan satisfacer sus necesidades alimenticias, de tal manera que ni las prácticas de consumo ni las productivas del presente amenacen tal satisfacción.</p>
Accesibilidad	<p>No discriminación: “el derecho a la alimentación adecuada debe garantizarse a todas las personas sin discriminación alguna por cualquiera de los motivos internacional y constitucionalmente prohibidos (raza, sexo, origen nacional o familiar, lengua, religión, opinión política y filosófica)” (Defensoría del Pueblo, 2006, p.122), lo que no significa que el Estado no pueda adoptar medidas positivas en favor de grupos en situación de vulnerabilidad.</p>
	<p>Accesibilidad física y geográfica: Alimentación y servicio de agua adecuados y al alcance permanente y libre para toda la población, incluidas las personas físicamente vulnerables y las asentadas en zonas en riesgo de desastres naturales, o de difícil acceso.</p>

	Accesibilidad económica: Implica que los costos de los alimentos y del agua, su instalación y servicio no superen la capacidad adquisitiva de las personas ni que amenacen la satisfacción de otros derechos.
Adecuada utilización biológica	Inocuidad en el consumo alimentario: Que los alimentos sean aptos y no atenten contra la salud de los consumidores. Ello requiere no sólo de la vigilancia a la calidad en producción e importación de los mismos, sino de la vigilancia a los procesos de distribución, comercialización, manipulación y preparación de los alimentos.
	Educación nutricional: Es importante que los consumidores cuenten con información y formación confiable y veraz para mejorar sus prácticas alimentarias, de uso del agua y, de ser el caso, de uso del suelo. La educación es fundamental para la adquisición de hábitos y estilos de vida saludables.
	Disponibilidad y acceso a los factores determinantes de la adecuada utilización biológica de los alimentos: Utilizar adecuadamente las sustancias nutritivas de los alimentos requiere no sólo de una dieta adecuada, sino de programas de atención primaria en salud, condiciones de trabajo seguras, acceso a vivienda adecuada, agua potable, saneamiento básico, un medio ambiente sano y atención médica.

Fuente: Elaboración propia con base en Defensoría del Pueblo de Colombia 2006 y 2007.

En conclusión, si bien el derecho a la alimentación hace parte de los derechos económicos, sociales y culturales o de segunda generación, desde una perspectiva jurídica más amplia el derecho a la alimentación es un derecho humano universal y fundamental que tiene como atributos su indivisibilidad, inalienabilidad, integralidad, interdependencia e interconexión con otros derechos como el derecho a un nivel de vida adecuado, al agua y a la seguridad alimentaria, entre otros. El derecho a la alimentación es inherente a la dignidad humana y en este sentido, debe ser garantizado a todo ser humano independientemente de su condición económica, política y social.

Luego de analizar el concepto del derecho a la alimentación y sus dimensiones desde el enfoque de derechos se procederá a realizar una evaluación de la Política Pública de Seguridad Alimentaria y Nutricional de Bogotá –PSAN– entre los años 2004 y 2014 desde la perspectiva de realización del derecho a la alimentación. Para cumplir este propósito se han diseñado tres dimensiones. La primera contempla tres análisis: uno respecto de los resultados de las metas de los planes de desarrollo en relación con la PSAN, otro sobre los logros y dificultades del Plan Maestro de Abastecimiento de Alimentos y Seguridad

Alimentaria –PMASAB- y el último desde la ejecución presupuestal de la PSAN. La segunda dimensión consiste en la elaboración del Índice Compuesto de Realización del Derecho a la Alimentación que permite tener una mirada integral y multidimensional del estado del derecho en la ciudad. Y la tercera dimensión corresponde al balance que líderes sociales y expertos, a los que se entrevistó, hacen de la PSAN.

2. EVALUACIÓN DE LA PSAN DESDE TRES ANÁLISIS: EL CUMPLIMIENTO DE LAS METAS DE LOS PLANES DE DESARROLLO, EL PMASAB Y EL PRESUPUESTO EJECUTADO.

Este capítulo se concentra en la evaluación de la Política Pública de Seguridad Alimentaria y Nutricional –PSAN– a partir de tres análisis. El primero consiste en la revisión del cumplimiento de las metas establecidas respecto de esta política en los planes de desarrollo Bogotá Sin Indiferencia, Bogotá Positiva y Bogotá Humana. Para ello se recurrió a los informes de Seguimiento al Plan de Desarrollo producidos por la Secretaría de Planeación, a informes elaborados por la Contraloría de Bogotá y a un balance de la PSAN elaborado por la Comisión Intersectorial de Seguridad Alimentaria y Nutricional –CISAN–. Al respecto, se observa que en general hay un buen cumplimiento de las metas de los planes de desarrollo en las dos primeras administraciones. Pero en los tres primeros años de la de Gustavo Petro el desempeño tiende a ser regular. Y hay que advertir que en las administraciones de Samuel Moreno y de Gustavo Petro se presentan interrupciones en el suministro de apoyos alimentarios que afectan el derecho a la alimentación de las personas en mayor situación de vulnerabilidad. Sin embargo, estas interrupciones no son visibles en el cumplimiento de las metas de los respectivos planes de desarrollo, son evidenciadas por la Contraloría de Bogotá.

El segundo, es un análisis de los avances y dificultades del Plan Maestro de Abastecimiento de Alimentos y Seguridad Alimentaria –PMASAB–, el cual es importante abordar, en tanto es el principal instrumento de la PSAN para trabajar

las dimensiones de disponibilidad y accesibilidad del derecho a la alimentación. Para este análisis se utilizó como insumo el balance que realiza el Instituto Latinoamericano para una Sociedad y Derecho Alternativo –ILSA– del PMASAB. Este balance encuentra que si bien hay algunos avances, las tres administraciones distritales se han concentrado en el cumplimiento de metas del corto plazo, descuidando las de mediano y largo plazo.

El tercero, corresponde al análisis del presupuesto ejecutado en la PSAN a través de los programas Bogotá Sin Hambre, Bogotá bien alimentada y Soberanía y Seguridad Alimentaria y Nutricional. En este apartado se verá cómo hay un importante incremento del presupuesto invertido anualmente en la PSAN, pero, pese haber sido definido como un plan prioritario, se evidencia la escasa participación del presupuesto ejecutado en la implementación del PMASAB, respecto al monto total invertido en la política pública.

Con el fin de tener herramientas de análisis a la hora de evaluar la Política Pública de Seguridad Alimentaria y Nutricional de Bogotá, es necesario conocer sus antecedentes y estructura, es decir sus objetivos, ejes y líneas de acción, aspectos que se abordan a continuación.

2.1. ANTECEDENTES Y ESTRUCTURA DE LA “POLÍTICA PÚBLICA DE SEGURIDAD ALIMENTARIA Y NUTRICIONAL PARA BOGOTÁ 2007-2015”

Como se verá enseguida, los antecedentes de esta política pública se abordan desde tres diferentes momentos. En el primero, el liderazgo de las Naciones Unidas es crucial para el posicionamiento de la lactancia, la alimentación y la nutrición como temas prioritarios a nivel mundial. En el segundo momento se fortalece la institucionalidad en torno a estos temas y se empiezan a hacer visibles los primeros logros, resultado de la gestión del gobierno nacional y del distrital. El

tercer momento corresponde al de la administración del alcalde Luis Eduardo Garzón, que reivindica el derecho a no tener hambre como un derecho fundamental de todo ciudadano y trabaja en la formulación de la Política Pública de Seguridad Alimentaria y Nutricional –PSAN– del Distrito como herramienta para materializarlo.

De acuerdo al documento de la Política Pública de Seguridad Alimentaria y Nutricional para Bogotá 2007-2015, los antecedentes de la misma se pueden abordar en tres momentos. El primero va de 1990 a 1998, período en el cual tienen lugar al menos cuatro encuentros internacionales que trazarán directrices en materia del derecho a la alimentación: la Convención Mundial sobre los Derechos del Niño en 1989, la Cumbre Mundial a favor de la infancia en 1990, la Conferencia Internacional de Nutrición de Roma en 1992 y la Conferencia Mundial sobre Alimentación en 1996, liderada por la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura –FAO–. En estos encuentros el país adquiere el compromiso de trabajar por mejorar la nutrición y la alimentación de la población, en especial de niños, niñas, mujeres gestantes y madres lactantes y en impulsar la lactancia materna.

A nivel nacional, la Constitución de 1991 establece el derecho de toda la población a la nutrición y alimentación adecuadas y como derecho fundamental de los niños y niñas en su artículo 44. En 1992 se lanza el Plan Nacional de Promoción, Protección y Apoyo a la Lactancia Materna que el Distrito adoptó por decreto en 1993. El plan posicionó la estrategia de hospitales amigos de los niños que buscó combatir la desnutrición, la insuficiencia de micronutrientes, la enfermedad diarreica aguda y las infecciones respiratorias en la población infantil, temas que ocupan desde ese momento un lugar importante en las acciones de salud pública.

El segundo momento va de 1999 a 2003. En armonía con el Conpes 2847 de 1996, que aprobó el Plan Nacional de Alimentación y Nutrición, se adoptó en 1999

el Plan de Alimentación y Nutrición del Distrito Capital, que se estructuró en ocho ejes principales: i) promoción, protección y apoyo a la lactancia materna; ii) atención nutricional a grupos vulnerables, especialmente mujeres gestantes y madres lactantes; iii) prevención y control de la insuficiencia de micronutrientes; iv) complementación y apoyo alimentario a población vulnerable; v) hábitos de vida saludable; vi) alimentos seguros e inocuos; vi) vigilancia nutricional en todos los grupos de edad y viii) seguridad alimentaria familiar rural y urbana (Comité Distrital Intersectorial de Alimentación y Nutrición, 2007, p.5)

Mediante el Acuerdo 086 de 2003 se creó el Comité Distrital Intersectorial de Alimentación y Nutrición con la responsabilidad de coordinar el Sistema Distrital de Nutrición cuyo objetivo consistió en mejorar la situación alimentaria y nutricional de la población bogotana.

Por otro lado, cabe destacar que el Plan de Desarrollo del alcalde Mockus “Bogotá para Vivir todos del mismo lado” es el primero en asignar recursos directamente a los temas de seguridad alimentaria y nutricional por medio del proyecto “Nutrir para el futuro”, creado con el fin de ayudar a mejorar las condiciones de vida de la población más vulnerable, a través del suministro de alimentos y el mejoramiento de los hábitos alimenticios. (Alcaldía Mayor de Bogotá, 2001). En este proyecto se proporcionó asistencia alimentaria con refrigerios escolares y educación nutricional a niños y niñas de primera infancia, a adolescentes y jóvenes en situación de vulnerabilidad, habitantes de calle, adultos mayores, personas con discapacidad y mujeres gestantes y lactantes.

En este segundo momento, como resultado de las acciones distritales, con especial énfasis en la promoción de la lactancia materna, se hicieron evidentes algunos logros en materia nutricional: entre 1998 y 2003 mejoró la prevalencia de lactancia materna exclusiva a los seis meses al pasar de 27.5% a 34.9% y la prevalencia de lactancia materna total a los doce meses pasó de 48% en el año

2000 a 64.4% en el 2003 (Comité Distrital Intersectorial de Alimentación y Nutrición, 2007, p.6).

El tercer momento corresponde al período de gobierno del alcalde Luis Eduardo Garzón comprendido entre los años 2004 y 2008, que se examinará con más detalle en el siguiente subcapítulo. En este tercer momento se destaca el Conpes 091 de 2005 que fija el compromiso del país con los Objetivos de Desarrollo del Milenio de la Organización de las Naciones Unidas –ONU–. El primero de ellos consiste en la erradicación de la pobreza extrema y el hambre.

Este objetivo es retomado por el gobierno de Luis Eduardo Garzón, que trabaja en la construcción de la Política Pública de Seguridad Alimentaria y Nutricional para Bogotá –PSAN–. Mediante la Resolución 068 de 2004 se crea el Subsistema Operativo de Seguridad Alimentaria y Nutricional en el Consejo de Política Social para el programa Bogotá sin Hambre. Por su parte, el Concejo de Bogotá establece los lineamientos de esta política pública a través del Acuerdo 186 de 2005. Y en el año 2007 el Decreto 508 adopta la política pública y el Decreto 546 del mismo año reglamenta, entre otras, la Comisión Intersectorial de la Política de Seguridad Alimentaria y Nutricional –CISAN– como la instancia a cargo de la coordinación y articulación de la gestión de la PSAN.

De acuerdo al Decreto 508 de 2007, el objetivo general de la PSAN es el de “garantizar de manera progresiva, estable y sostenible las condiciones necesarias para la seguridad alimentaria y nutricional de la población del Distrito Capital, en perspectiva de ciudad-región” (Alcaldía Mayor de Bogotá, 2007, p.7)

Los objetivos específicos de la política son los siguientes:

i) garantizar la disponibilidad de alimentos nutritivos, seguros e inocuos para la ciudad-región por medio de la articulación estratégica entre Bogotá y la región

central. ii) Garantizar el acceso oportuno y permanente de la población del Distrito Capital a alimentos nutritivos, seguros e inocuos mediante la generación de condiciones que contribuyan a superar las restricciones económicas y culturales. iii) Promover prácticas de alimentación saludable y de actividad física en el marco de la diversidad cultural, el reconocimiento de la autonomía de la población del Distrito Capital y la protección y promoción del patrimonio cultural inmaterial. iv) promover las condiciones ambientales y de salud que favorezcan el aprovechamiento biológico de los alimentos y un adecuado estado nutricional de la población del Distrito Capital.

Estos objetivos específicos se convierten en los cuatro ejes que estructuran la Política Pública de Seguridad Alimentaria y Nutricional –PSAN– que tiene en cuenta la interrelación entre el derecho a la alimentación y el derecho al agua así:

i) Disponibilidad de alimentos suficientes, nutricional y culturalmente adecuados e inocuos y de agua en la cantidad mínima esencial y con la regularidad y sostenibilidad necesarias para su consumo. ii) Acceso de toda la población a los alimentos y al agua potable en forma autónoma y en igualdad de condiciones y oportunidades. iii) Prácticas de alimentación y modos de vida saludables en el marco de la diversidad cultural. iv) Nutrición y entornos saludables.

Cada eje de la PSAN comprende unas líneas de acción que explicitan su contenido y buscan guiar la gestión de los gobiernos distritales. En el ANEXO B se observa la desagregación de cada eje definido en la PSAN en líneas de acción.

Como se aprecia en el ANEXO B, los cuatro ejes de la PSAN y sus líneas de acción guardan correspondencia con la dimensiones de disponibilidad, accesibilidad y adecuada utilización biológica y sus respectivos componentes, como lo define el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales al hablar

del contenido esencial del derecho a la alimentación, tema que se estudió en el primer capítulo.

A continuación se examinará la Política Pública de Seguridad Alimentaria y Nutricional a la luz de los planes de desarrollo Bogotá Sin Indiferencia 2004-2008, Bogotá Positiva 2008-2012 y Bogotá Humana 2012-2016 con el propósito de identificar los principales avances y dificultades. Si bien la PSAN especificó de manera clara sus ejes y líneas de acción, los planes de desarrollo no siguen la estructura de las políticas públicas sino una propia que consiste en la lógica programa –proyectos– metas. En este sentido, el siguiente apartado se concentrará en describir los resultados de los proyectos prioritarios de los programas Bogotá Sin Hambre, Bogotá Bien Alimentada y Soberanía y Seguridad Alimentaria y Nutricional.

2.2. LA POLÍTICA PÚBLICA DE SEGURIDAD ALIMENTARIA Y NUTRICIONAL EN EL PLAN DE DESARROLLO “BOGOTÁ SIN INDIFERENCIA. UN COMPROMISO SOCIAL CONTRA LA POBREZA Y LA EXCLUSIÓN 2004-2008”

Como se dijo anteriormente, para el gobierno del alcalde Luis Eduardo Garzón la lucha contra la pobreza y la atención inmediata del grave problema del hambre fueron la prioridad. Como lo menciona Consuelo Corredor, “en un 8.6% de los hogares por falta de dinero algún miembro del hogar no consumió ninguna de las tres comidas (desayuno, almuerzo, comida) uno o más días de la semana, es decir, cerca de 166.000 hogares, lo que mostró una situación dramática en la capital del país (Corredor, 2010, p.129).

En ese sentido, el eje social se convirtió en el más importante del plan de desarrollo y concentró el 60% de los recursos totales (Alcaldía Mayor de Bogotá, 2004, p.93). La alimentación como un derecho fundamental se constituyó en una de las seis políticas de este eje, a través del programa Bogotá Sin Hambre.

En la Tabla 2 se relacionan los proyectos prioritarios del programa Bogotá Sin Hambre, definidos así en el plan de desarrollo, sus metas y cumplimiento a finales del gobierno de Luis Eduardo Garzón.

Tabla 2. Proyectos prioritarios y metas del Programa Bogotá Sin Hambre.

PROYECTO	META	ESTADO A DICIEMBRE DE 2007
Implementación y fortalecimiento de la red distrital de comedores infantiles y comunitarios en las localidades con mayor población en condiciones de pobreza y vulnerabilidad.	Alcanzar una cobertura de 625.000 personas con apoyo alimentario y nutricional diario con preferencia en los niños, niñas, los adultos y adultas mayores y las personas con discapacidad;	Se llegó con apoyo alimentario a 771.873 personas, lo que significó un cumplimiento del 123.5%.
	Orientar, formar y capacitar en nutrición y en hábitos de vida saludable a 125.000 personas.	Se capacitaron 145.119 personas en nutrición y hábitos de vida saludable, un cumplimiento del 116%.
	Disminuir en 30% el índice de desnutrición de los beneficiarios y las beneficiarias del programa	Se logró disminuir en 30% el índice de desnutrición de los beneficiarios y las beneficiarias del programa.
Promoción de la red de bancos de alimentos de Bogotá	Promover una Red de Bancos de Alimentos a partir de la alianza con el Banco Arquidiocesano.	La meta inicial era poner en marcha un Banco de Alimentos pero fue remplazada por la de hacer una alianza con el Banco Arquidiocesano de Alimentos. Se celebró convenio en el año 2004.

Fuente: Elaboración propia con base en el Plan de Desarrollo Bogotá Sin Indiferencia y en el texto de Consuelo Corredor "Política Social en clave de derechos"

Como se observa en la Tabla 2 las metas se cumplen, e incluso las de apoyo alimentario y capacitación superan el 100% de ejecución. La meta del proyecto relacionado con la red de bancos de alimentos es modificada por la de hacer una

alianza con el Banco Aquidiocesano de Alimentos, que se cumple en el primer año de gobierno.

El programa Bogotá Sin Hambre se estructuró en tres componentes: Acciones de alimentación y nutrición, Abastecimiento y Corresponsabilidad y responsabilidad social. En el componente de Acciones de alimentación y nutrición hubo avances significativos. La administración reconoció e integró a la PSAN las experiencias e iniciativas de organizaciones sociales, comunitarias y religiosas que brindaban de manera solidaria alimentación a las personas más pobres de sus barrios; las acompañó y fortaleció con planes de mejoramiento, de tal manera que se creó la Red de comedores amigos³, en los que las organizaciones aportaron el personal y la infraestructura, y el Distrito los recursos públicos.

También se pusieron en marcha restaurantes escolares para proporcionar comida caliente, que complementó los refrigerios fríos que venían entregándose a los estudiantes, lo que permitió cubrir un mayor porcentaje de los requerimientos nutricionales diarios de la población escolar. Además de esto, se implementaron bonos canjeables por alimentos en el período de vacaciones para evitar que las mejoras nutricionales se perdieran.

Por otra parte, el DABS ideó nuevas modalidades adaptadas a las tradiciones y cultura de grupos poblacionales: la canasta campesina, el paquete alimentario para indígenas, la canasta de alimentos para personas con discapacidad, la canasta de alimentos para llegar a aquellas zonas con población dispersa y sin las condiciones higiénicas sanitarias para montar un comedor comunitario. También se implementaron bonos alimentarios mensuales para mujeres en gestación y

³ Entre 2004 y 2007 se pusieron en funcionamiento 290 comedores, de los cuales 132 estaban a cargo del DABS y 158 de los Fondos de Desarrollo Local. En los comedores además del suministro de comida caliente, se hacían capacitaciones en formación ciudadana y estilos de vida saludable, se brindaba apoyo a la creación de iniciativas productivas que les permitieran a las personas participantes asociarse para generar ingresos y superar su situación de vulnerabilidad. A estas actividades se sumó la vigilancia y el seguimiento nutricional y la remisión de las personas a otros servicios sociales del Distrito (Corredor, 2010)

lactancia y bonos canjeables por alimentos para las familias que atravesaban por circunstancias de emergencia debido a desastres naturales o por situación de desplazamiento (Corredor, 2010).

En el componente de abastecimiento, se destaca en primer lugar la formulación⁴ del PMASAB con tres propósitos fundamentales: “reducir los intermediarios que encarecen los productos⁵, acercar a productores y consumidores y mejorar las prácticas de la cadena de producción, transformación, distribución y consumo de alimentos” (Corredor, 2010, p.151), tema en el que se ahondará más adelante. Están también los convenios celebrados con los departamentos de Cundinamarca, Boyacá, Tolima y Meta para fortalecer el sistema de abastecimiento, la promoción de una red de bancos de alimentos entre organizaciones sociales y comunitarias y la creación de redes urbanas de distribución de alimentos o nutriendes y de redes rurales conocidas como agoredes, trabajo que se focalizó en las seis localidades con mayor inseguridad alimentaria: Ciudad Bolívar, Usme, Bosa, San Cristóbal, Suba y Kennedy (Corredor, 2010)

El tercer componente del programa plasma el propósito de la administración distrital de integrar al sector privado y promover la movilización ciudadana en el compromiso de luchar contra el hambre, de tal manera que fomentó el voluntariado estudiantil y la donación de alimentos por parte de organizaciones sociales. Las personas que participaban en los comedores hacían un aporte voluntario de \$300 diarios sin que fuese requisito para acceder al servicio o, en caso de no poder hacerlo, su contribución la hacían con pequeñas tareas y el mantenimiento físico del entorno de los comedores.

⁴ tarea que le correspondió en ese momento a la Unidad Ejecutiva de Servicios Públicos, hoy Unidad Administrativa Especial de Servicios Públicos UAESP.

⁵ Para Ordoñez, Moreno y Mora, investigadores del Instituto Latinoamericano para una Sociedad y un Derecho Alternativo –ILSA– no es cierto que la principal razón del encarecimiento del precio de los alimentos sea la intermediación.

Si bien se identifican importantes avances en la consolidación de un programa social fuerte dirigido a garantizar el derecho a la alimentación de los ciudadanos, el informe “Análisis de la Política de Alimentación y Nutrición en el Distrito Capital” elaborado por la Contraloría de Bogotá en el año 2005, muestra algunas dificultades en la implementación del programa Bogotá Sin Hambre como las siguientes: los comedores comunitarios iniciaron su operación con retraso respecto a la celebración del contrato, debido a la falta de infraestructura y de cumplimiento de los requisitos administrativos. Por ejemplo, los comedores que funcionaban con recursos de los Fondos de Desarrollo Local que contrataron con CAFAM y COMPENSAR en diciembre de 2004, empezaron su funcionamiento en junio del siguiente año (Contraloría de Bogotá, 2005).

Por otra parte, según la Secretaría de Salud:

(...) con corte a noviembre de 2005, el 83.2% [de los comedores] muestran concepto sanitario pendiente y tan solo el 8.7% presentan concepto sanitario favorable mientras que el 0.3% presenta concepto desfavorable, (...) lo cual significa que éstos no cumplen con los requerimientos de calidad, limpieza y desinfección, buenas prácticas de manufactura o que en forma permanente y reiterativa por su parte omiten dar cumplimiento a las exigencias de la autoridad sanitaria. (Contraloría de Bogotá D.C, 2005, p.40)

La Contraloría encuentra además fallas en la focalización de los “beneficiarios”, estas fallas se refieren al ingreso de personas que están en condición de acceder por sí mismas a la canasta básica de alimentos. Otro aspecto en el que hace énfasis el ente de control es que la alta rotación de los participantes impide hacer seguimiento adecuado sobre los cambios nutricionales de la población. Finalmente, la Contraloría encontró que no se hace un control efectivo en la supervisión debido al alto número de comedores que se le asignan a un supervisor para realizar esta labor (Contraloría de Bogotá D.C, 2005, p.40).

Luego de analizar los principales avances y algunas de las dificultades en la ejecución del programa bandera de la administración distrital del alcalde Luis

Eduardo Garzón, Bogotá Sin Hambre, se estudiarán estos aspectos en el programa Bogotá Bien Alimentada del gobierno del alcalde Samuel Moreno.

2.3. LA POLÍTICA PÚBLICA DE SEGURIDAD ALIMENTARIA Y NUTRICIONAL EN EL PLAN DE DESARROLLO “BOGOTÁ POSITIVA: PARA VIVIR MEJOR 2008-2012”

La llegada de Samuel Moreno a la Alcaldía Mayor de Bogotá, significó la continuidad en el gobierno de un partido de izquierda con un fuerte compromiso de avanzar en la construcción de una ciudad más equitativa. En ese sentido, el alcalde Samuel Moreno, si bien cambió el nombre del programa, le dio continuidad a “Bogotá Sin Hambre”.

En su objetivo general el Plan de desarrollo busca una ciudad “(...) en la que se mejore la calidad de vida de la población y se reconozcan, garanticen y restablezcan los derechos humanos y ambientales con criterios de universalidad e integralidad (...) Una ciudad incluyente, justa y equitativa (...) en la que todos y todas disfruten de los beneficios del desarrollo” (Alcaldía Mayor de Bogotá, 2008, p.21).

Este plan de desarrollo contiene siete objetivos estructurantes. La PSAN se enmarca en el Objetivo Ciudad de derechos entre cuyos propósitos está el de garantizar condiciones dignas de seguridad alimentaria y nutrición con énfasis en las personas y grupos poblacionales en riesgo o condición de vulnerabilidad. Dentro de los dieciséis programas del Objetivo Ciudad de Derechos está “Bogotá Bien Alimentada”, que recoge la gestión de “Bogotá Sin Hambre” para “garantizar el derecho a la seguridad alimentaria y nutricional en el marco del proceso de integración regional” (Alcaldía Mayor de Bogotá, 2008, p.31)

En la Tabla 3 se presentan los proyectos prioritarios del programa Bogotá Bien Alimentada, a cargo de los sectores de Educación, Integración Social, Desarrollo Económico y Ambiente, las metas establecidas en el plan de desarrollo y su estado de cumplimiento a diciembre de 2011.

Tabla 3. Proyectos prioritarios y metas del Programa Bogotá Bien Alimentada.

PROYECTO	METAS	ESTADO A DICIEMBRE DE 2011
Alimentación escolar	685.000 estudiantes de colegios distritales con suministro diario de refrigerios escolares	Se han beneficiado 522.397 escolares, con recursos SED, por concesión y por FDL.
	Suministrar 165.000 comidas calientes diarias a estudiantes de colegios distritales	La Secretaría de Educación entregó 125.785 comidas calientes (desayunos y almuerzos) en 63 comedores escolares.
	Diseñar un sistema de seguimiento para evaluar y mostrar los resultados en términos nutricionales de los colegios distritales	La Secretaría de Educación Distrital cuenta con el diseño del modelo conceptual técnico y operativo del Sistema de Seguimiento y Evaluación del Proyecto de Alimentación Escolar.
Asistencia alimenticia prenatal a mujeres embarazadas de Sisben 1 y 2	Asistir nutricionalmente a 40.000 mujeres embarazadas Sisben 1 y 2	Se entregaron bonos mensuales a 18.864 mujeres embarazadas SISBEN 1 y 2 durante el año
Seguridad alimentaria y nutricional	Suministrar 146.000 apoyos alimentarios diarios a la población en inseguridad alimentaria y nutricional, priorizando en población vulnerable	Se cumplió.
	Constituir y formalizar 4 alianzas públicas regionales para el mejoramiento del abastecimiento	Meta cumplida. Bogotá ha constituido 6 alianzas públicas regionales para el

		mejoramiento del abastecimiento.
	Vincular al uso de los servicios del Plan Maestro de Abastecimiento a 46.550 productores, transformadores, distribuidores de alimentos y organizaciones solidarias	La meta fue cumplida en un 101%. En el cuatrienio se llegó a 47.030 actores del abastecimiento vinculados al uso de los servicios del Plan Maestro. Adicionalmente, se puso en marcha el Observatorio de Abastecimiento.
	Construir 2 Plataformas Logísticas para el abastecimiento de alimentos	El Distrito cuenta con la plataforma logística Lucero-Tesoro en Ciudad Bolívar.
	Capacitar a 20.000 actores de la cadena de abastecimiento para desarrollar prácticas que garanticen la calidad y la inocuidad de los alimentos	Se describen una serie de actividades pero sobre la meta no se arroja información específica.
	Promover 2 canales de comercialización de productos de la economía indígena y campesina en el marco del Plan Maestro de Abastecimiento y Seguridad Alimentaria	Esta meta se encuentra en un 100% de ejecución (a través de los mercados campesinos) y ha permitido que 1.828 campesinos hayan realizado transacciones comerciales en Bogotá.
	Implementar planes de mejoramiento en 19 plazas de mercado distritales	Se iniciaron planes de mejoramiento en 14 de las 19 plazas.
Promoción de prácticas de agricultura urbana	Conformar la red de agricultura urbana del Distrito con 6.000 agricultores urbanos capacitados	Con corte a 31 de diciembre de 2011 se inscribieron a la red un total de 2.410 personas.

Fuente: Elaboración propia con base en el Plan de Desarrollo Bogotá positiva y en el Informe de Seguimiento de la CISAN a la Implementación de la Política Pública de Seguridad Alimentaria y Nutricional para Bogotá D.C. Balance 2011

De acuerdo al Informe de Seguimiento de Implementación de la Política Pública de Seguridad Alimentaria y Nutricional para Bogotá D.C. Balance 2011, elaborado por

la Comisión Intersectorial de Seguridad Alimentaria y Nutricional –CISAN–, la administración Bogotá Positiva en general tiene un buen cumplimiento de las metas planteadas en el programa Bogotá Bien Alimentada; 6 de las metas no se cumplieron en un 100%. Sin embargo, la CISAN explica que solo 3 de las 12 metas tienen un avance inferior al 50%: la de las plataformas logísticas, la de los planes de mejoramiento de las plazas distritales y la del sistema de seguimiento nutricional en estudiantes.

Por otra parte, un avance que destaca la Contraloría de Bogotá de la gestión de la administración Bogotá Positiva fue la formulación de los Planes Locales de Seguridad Alimentaria y Nutricional en el año 2008. Estos planes identificaron las problemáticas sociales, políticas y económicas que impactan a la seguridad alimentaria en las localidades y guiaron la elaboración de los planes de desarrollo locales 2009 -2012 (Contraloría de Bogotá D.C., 2013, p.23).

Pero pese a algunos logros que se destacaron anteriormente como resultado de la gestión de la administración Bogotá Positiva, es importante tener en cuenta que la Contraloría de Bogotá emitió pronunciamientos respecto a falencias significativas en el funcionamiento del programa Bogotá bien alimentada. El 7 de septiembre de 2011 el órgano de control se pronunció frente a la inadecuada planeación para la contratación de los comedores comunitarios en el proyecto de inversión 515 “Institucionalización de la Política de Seguridad Alimentaria y Nutricional” en las vigencias 2009, 2010 y 2011.

Por ejemplo, en el año 2009, 19 comedores comunitarios ubicados en las localidades de Santa Fe, Ciudad Bolívar, Usme, San Cristóbal y Engativá suspendieron sus servicios entre 7 y 50 días, dejando de entregar entre 3.500 y 15.000 raciones.

Según la información de la Contraloría de Bogotá, con la interrupción del servicio de los comedores comunitarios se afectó a 44.469 personas en el año 2009, a 20.010 personas en el 2010 y a 22.786 durante el primer semestre de 2011. Se dejaron de suministrar 901.880 raciones alimentarias en el 2009, 321.086 en el año 2010 y 450.090 en el primer semestre de 2011. (Contraloría de Bogotá D.C., 2011, p.8) Concluye la Contraloría que:

La ineficiencia en los procesos de planeación contractual y debilidades en la gestión gerencial del proyecto de inversión, es la causa de la discontinuidad en la prestación del servicio de comedores comunitarios a la población vulnerable, exponiéndola a un mayor riesgo de inseguridad nutricional e incremento de la línea de pobreza; hecho que por lo demás, atenta contra uno de los principales derechos constitucionales como lo es la vida (...) (Contraloría de Bogotá D.C., 2011, p.9)

Por otra parte, el 4 de octubre de 2011, la Contraloría se pronunció respecto a la calidad en la modalidad de refrigerios escolares:

No se compadece con las actuales circunstancias que vive el país, que los recursos destinados a lograr el bienestar alimentario de los más pobres, se entreguen a contratistas que no honran sus responsabilidades y entregan productos de mala calidad y en condiciones inadecuadas, con serias deficiencias higiénico sanitarias (...) No se justifica igualmente, que siendo reiteradas las dificultades se siga premiando a los mismos contratistas e interventores con contratos, que no satisfacen a plenitud las necesidades que justificaron su suscripción” (Contraloría de Bogotá D.C., 2011, p.23)

Estos dos pronunciamientos evidencian la vulneración del derecho a la alimentación adecuada que se presentó durante la administración Bogotá Positiva, en tanto la interrupción del suministro alimentario en comedores comunitarios y la entrega de refrigerios en mal estado afectaron el acceso oportuno a los alimentos, en cantidad suficiente y de óptima calidad por parte un significativo número de ciudadanos.

En seguida se analizará la PSAN a la luz del programa que el gobierno del alcalde Gustavo Petro definió para su implementación: Soberanía y Seguridad alimentaria y nutricional.

2.4. LA POLÍTICA PÚBLICA DE SEGURIDAD ALIMENTARIA Y NUTRICIONAL EN EL PLAN DE DESARROLLO “BOGOTÁ HUMANA 2012- 2016”

El primer eje del plan de desarrollo Bogotá Humana denominado “Una ciudad que reduce la segregación y la discriminación: el ser humano en el centro de las preocupaciones del desarrollo”, tiene el propósito de superar la segregación económica, social, espacial y cultural que hace que persistan condiciones de desigualdad en la ciudad; así mismo busca la eliminación de las barreras que impiden a las personas alcanzar el proyecto de vida que desean y garantizar que éstas puedan superar ampliamente los niveles de subsistencia básica, sin ningún tipo de discriminación (Alcaldía Mayor de Bogotá, 2012, p.22).

En este eje se encuentra el programa “Soberanía y Seguridad Alimentaria y Nutricional” que se propone el siguiente objetivo para el cuatrienio:

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

El programa tiene cuatro proyectos prioritarios: i) Fortalecimiento del sistema distrital de plazas de mercado, a cargo del Instituto Para la Economía Social; ii) Disponibilidad y acceso a los alimentos en mercado interno a través del abastecimiento; iii) Agricultura urbana y periurbana, a cargo de la Secretaría de Desarrollo Económico y iv) Apoyo alimentario y nutricional inocuo y seguro, acorde con la diversidad étnica y cultural y con enfoque poblacional que cambió su denominación a Alimentando capacidades: Desarrollo de habilidades y apoyo

alimentario para superar condiciones de vulnerabilidad, a cargo de la Secretaría de Integración Social.

El primer proyecto se propone insertar a las plazas de mercado en las redes de abastecimiento de la ciudad. El segundo, busca garantizar la disponibilidad a través de tres frentes de fortalecimiento: de la central de abastos, de las plazas públicas de mercado y de las redes de agricultura urbana y periurbana así como a través del funcionamiento de un sistema de información de precios. El tercer proyecto tiene el propósito de fortalecer las redes de agricultores urbanos y periurbanos y el cuarto proyecto, además del suministro alimentario a poblaciones en situación de vulnerabilidad, busca potenciar las capacidades de las familias para que aumenten sus recursos y lleguen a ser autosuficientes (Alcaldía Mayor de Bogotá, 2012, p.65).

La Tabla 4 muestra los proyectos prioritarios del programa Soberanía y Seguridad Alimentaria y Nutricional definidos en el Plan de Desarrollo Bogotá Humana, las metas de los proyectos y su estado a diciembre de 2014.

Tabla 4. Proyectos prioritarios y metas del Programa Soberanía y Seguridad Alimentaria y Nutricional.

PROYECTO	METAS DE RESULTADO Y O GESTIÓN	ESTADO A DICIEMBRE DE 2014
Disponibilidad y acceso a los alimentos en mercado interno a través del abastecimiento.	Vincular a 10.000 minoristas de Corabastos, pequeños comerciantes de alimentos y del mercado solidario al programa del sistema público distrital de abastecimiento.	Se ha vinculado a 2.164 22% de cumplimiento.
	Construir una plaza logística en la Localidad de Bosa.	1% de cumplimiento. Según la Contraloría de Bogotá, esta meta requiere del ajuste de los diseños y estudios técnicos, debido a problemas logísticos, de movilidad y de acceso que amenazan su operación

		óptima.
	Vincular a 7.000 productores campesinos de la región central y ruralidad bogotana en procesos de comercialización y producción sostenible en el marco del sistema público distrital de abastecimiento.	Se ha vinculado a 9.846. 141%
	Implementar un sistema de información de precios de los alimentos como estrategia de reducción de los costos de la canasta básica de alimentos y bien público de la ciudad.	0%. No se logró. La Secretaría de Desarrollo Económico se acogió al Sistema de Información de Precios del DANE
	Lograr 50% de la operación de la plataforma logística los Luceros, incluyendo líneas de servicio a víctimas y afro	Se logró el 30% de la operación. 60% de cumplimiento.
Fortalecimiento del sistema distrital de plazas de mercado.	Articular las 19 plazas de mercado al sistema de redes de abastecimiento de la ciudad.*	100%. Se cumplió en el año 2012
	Lograr que ciento por ciento de las plazas públicas de mercado cumplan con las normas de sismoresistencia.*	Sin información en Segplan. Contraloría reporta un cumplimiento del 26% para el año 2013.
	Lograr que ciento por ciento de las plazas públicas de mercado tengan un plan de manejo integral de sus residuos.*	A diciembre de 2012 lo lograron 2 plazas lo que significa un cumplimiento del 10%. Sin embargo la meta se finalizó y no volvió a ser programada para los años siguientes.
	Rediseñar el modelo de gestión de las 19 plazas de mercado del Distrito.*	La meta se cumplió en un 100% en el año 2013
Apoyo alimentario y nutricional inocuo y seguro, acorde con la diversidad étnica y cultural y con enfoque poblacional.	Alcanzar una cobertura de 343.532 personas día con apoyo alimentario.	Se logró llegar a 353.569 Un cumplimiento del 103%.
Agricultura urbana y periurbana.	Desarrollo de una red de agricultores urbanos y periurbanos en Bogotá.	Se desarrolló 1 red. 100% de cumplimiento.

Fuente: Elaboración propia con base en el Sistema de Seguimiento al Plan de Desarrollo -Segplan- de diciembre de 2014, Informe de Contraloría del año 2014 y presentación de la Secretaría de Integración Social en debate realizado en el Concejo de Bogotá el 4 de mayo de 2015.

*Estas metas se dieron por finalizadas. En su lugar están las siguientes metas: i) Implementar en las 19 plazas de mercado instrumentos de gestión administrativa y operativa, ii) Formular para las 19 plazas de

mercado planes de acción para el fortalecimiento económico, iii) ejecutar 10 planes de adecuación para el mismo número de plazas de mercado y iv) Realizar en las 19 plazas de mercado acciones de mantenimiento. Las metas tienen un cumplimiento del 100%, 100%, 40% y 100% respectivamente a diciembre de 2014.

Nota: El excelente cumplimiento que se reporta de la meta de vincular productores campesinos al sistema público distrital de abastecimiento, no coincide con el mal desempeño que muestra el ICRDA en el capítulo 3 ni con los relatos de los entrevistados.

De acuerdo la tabla anterior, de 11 metas, a diciembre de 2014 se logró el cumplimiento de 5 y en el caso de las 6 restantes, salvo 1, las demás están por debajo del 26% de cumplimiento. Hay dificultades en las dos metas relacionadas con la construcción y operación de plataformas logísticas, el cumplimiento de las normas de sismo resistencia y el plan de manejo de residuos en las plazas de mercado, y la vinculación de 10.000 minoristas al sistema público distrital de abastecimiento.

Por otra parte, la meta de implementar un sistema de información de precios no se cumplió y fue modificada de tal forma que la Dirección de Estudios Socioeconómicos de la Secretaría de Desarrollo Económico se acogió al Sistema de Información de Precios –SIPSA– del DANE. En contraste, metas como el suministro de apoyo alimentario, el desarrollo de una red de agricultores urbanos y periurbanos y la vinculación de productores campesinos al sistema público distrital de abastecimiento tienen un excelente cumplimiento.

Es importante mencionar que bajo el gobierno del alcalde Gustavo Petro hay un cambio significativo en la concepción e implementación del programa Soberanía y Seguridad Alimentaria y Nutricional, que consiste en la transición de los comedores comunitarios que funcionaban en las localidades cofinanciados por la Secretaría de Integración Social y los Fondos de Desarrollo Local, al servicio “Mi vital alimentario” que prioriza la entrega de bonos canjeables por alimentos al grupo familiar.

En julio de 2012 la Alcaldía Mayor de Bogotá emitió la directiva 005 que eliminó de las líneas de inversión de los Fondos de Desarrollo Local –FDL– la de los

comedores comunitarios. La directiva ordenó al sector de Integración Social: “luego de la evaluación de la política de seguridad alimentaria y nutricional, y a partir de la vigencia fiscal del 2013 estipulará la forma como asumirá los servicios de apoyo alimentario que se prestan actualmente en las localidades (comedores, bonos, canastas) sin que se vean afectados estos servicios” (Alcaldía Mayor de Bogotá, 2012).

El gobierno distrital decidió cerrar los 173 comedores comunitarios de los Fondos de Desarrollo Local⁶ entre otras, por las siguientes razones:

concentración y corrupción en la selección de los contratistas por las alcaldías locales, fraudes en el número de usuarios reportados y cobrados, fraudes en la cantidad y calidad de los alimentos suministrados, incumplimiento de las condiciones sanitarias, interventorías permisivas y tercerización excesiva, que abarcaba hasta las tareas misionales de promoción e inclusión social. (...) [La Alcaldía Mayor] estimó, así mismo, que los comedores generan dependencia, brindan una atención aislada, no integral, a los individuos, y no contribuyen a integrar a las familias. (de Roux, 2013)

Otro de los argumentos del Alcalde Mayor fue el de los elevados costos de intermediación, de tal forma que si la Secretaría de Integración Social asumía directamente la operación a través de otras modalidades, ahorraría recursos que serían invertidos en la ampliación de cobertura.

No obstante, el proceso no se dio como lo definía la directiva, es decir, se empezaron a cerrar los comedores sin tener un plan de acción claro y sin una evaluación de la política pública. “En el desmantelamiento de los comedores locales no se diseñó ni aplicó un proceso de transición. Se fueron cerrando a medida que vencían los contratos con los operadores y no se informó oportunamente a los usuarios” (de Roux, 2013).

⁶ Es necesario aclarar que los comedores comunitarios que se cerraron correspondieron a los que se financiaban con recursos de los FDL, no los 138 que la Secretaría de Integración Social tenía a su cargo directamente.

Esta situación afectó a cerca de 42.000 personas que participaban en este servicio pero abruptamente se quedaron sin él y en muchos casos no recibieron oportunamente la canasta alimentaria de contingencia, o cuando la recibieron encontraron que su contenido no les alcanzaba para cubrir la alimentación de un mes.

El diario el Tiempo registró algunas protestas de personas que asistían a los comedores comunitarios:

Manifestantes se tomaron sede de Secretaría de Integración Social. El cierre de varios comedores comunitarios generó la protesta. 120 personas de los comedores comunitarios de Ciudad Bolívar bloquearon esta mañana el edificio San Martín (...) [sede de la Secretaría de Integración Social], con un gran plantón en la primera planta y la toma hasta el sexto piso. El motivo del bloqueo fue el cierre de varios comedores comunitarios en los barrios Fotosí, Nueva Argentina y Paraíso. Adicional a esto, los manifestantes aseguran que los bonos de mercado que les entrega la Secretaría Distrital de Integración Social (SDIS) no les alcanzan para los alimentos de todo el mes ("Manifestantes se tomaron sede de Secretaría de Integración Social", 2013)

En este sentido, el paso de los comedores comunitarios que funcionaban con recursos de los Fondos de Desarrollo Local, inicialmente a canastas alimentarias de contingencia, y posteriormente a los bonos mi vital fue crítico pues la falta de información a las personas participantes así como la interrupción del suministro de alimentos generó no sólo inconformidad en las comunidades sino la vulneración del derecho a la alimentación de mujeres, niñas, niños, habitantes de calle y personas mayores.

Actualmente, de los 353.569 apoyos alimentarios que entrega la SDIS, un 23% se proporcionan en comedores comunitarios, un 9% a través de canastas complementarias de alimentos, un 25% a través de los centros de protección de la entidad y un 43% corresponden a bonos canjeables por alimentos (Concejo de Bogotá, 2015). Así, el servicio Mi vital alimentario contempla tres modalidades: la comida caliente en comedores comunitarios de SDIS, las canastas complementarias de alimentos y la de bonos canjeables por alimentos. El cambio

que se introdujo en los bonos es que no se dirigen a una sola persona sino al grupo familiar, con varios tipos de acuerdo al número de integrantes del hogar.

Aunque de acuerdo a la Tabla 4, la meta de cobertura de personas con apoyo alimentario fue alcanzada y superada en el año 2014, la administración distrital no ha realizado una evaluación que permita saber si el cambio introducido en el programa Soberanía y Seguridad Alimentaria y Nutricional ha arrojado mejores resultados -por ejemplo, en materia de aprovechamiento biológico de los alimentos⁷ y en un mejor desempeño de los indicadores nutricionales- respecto a la modalidad de comedores comunitarios que se había fortalecido en las anteriores administraciones. Por otro lado, en debates realizados en el Concejo de Bogotá sobre el tema⁸, se ha denunciado que el componente de inclusión social, gracias al cual las personas que asistían a los comedores comunitarios no sólo tomaban el alimento sino que tejían relaciones de solidaridad entre sí y desarrollaban iniciativas productivas, se ha perdido en esta administración distrital.

Como se observó en este primer nivel de análisis, en la administración de Luis Eduardo Garzón se presentó un cumplimiento superior al 100% en las metas del programa Bogotá Sin Hambre. Durante el gobierno de Samuel Moreno hay continuidad en las acciones y un mediano nivel de cumplimiento de las metas. En contraste, en lo corrido del gobierno de Gustavo Petro, salvo tres metas, de las que se debe destacar la de apoyo alimentario, el cumplimiento de las demás es muy regular.

⁷ Algunos concejales de Bogotá han criticado las modalidades de canastas y bonos como sustituto del servicio de comedores comunitarios por varias razones: aportan un menor valor calórico respecto a la comida caliente, no hay evidencia de cómo son administrados por las familias y requieren de preparación y cocción, tareas que no todos los hogares pueden asumir fácilmente, más aún cuando se trata de niños y personas mayores.

⁸ Por ejemplo el realizado el 15 de agosto de 2013 liderado por los concejales Clara Lucía Sandoval y Antonio Sanguino.

2.5. EL PMASAB COMO HERRAMIENTA DE LA PSAN PARA LA DISPONIBILIDAD Y ACCESO A UNA ALIMENTACIÓN ADECUADA.

Si bien en las secciones que examinaron la PSAN en los planes de desarrollo se identificaron los proyectos y metas relacionados con el PMASAB, es pertinente detenerse en el mismo, dado que es el principal instrumento de la política para garantizar las dimensiones de disponibilidad y accesibilidad del derecho a la alimentación adecuada.

De acuerdo al Decreto 315 de 2006 que lo adopta, el objetivo del Plan Maestro de Abastecimiento y Seguridad Alimentaria de Bogotá –PMASAB– es el siguiente:

Regular la función de abastecimiento alimentario del Distrito Capital de Bogotá para garantizar la disponibilidad suficiente y estable del suministro de alimentos, con calidad, con criterio nutricional y con acceso de manera oportuna y permanente, reduciendo el precio y fortaleciendo los circuitos económicos urbanos y rurales. De igual forma pretende garantizar un efectivo aprovisionamiento por parte de la población y la comercialización de productos de la canasta básica de alimentos a precio justo y al alcance de todas y todos, articulando la producción distrital, regional y nacional a la demanda integrada de alimentos por medio del desarrollo de procesos transparentes y confiables y de la conformación de una red de equipamientos de apoyo al sector.

Así, el objetivo del PMASAB, a cargo de la Secretaría de Desarrollo Económico⁹, le apunta al logro de la disponibilidad y la accesibilidad, con especial interés en un trabajo articulado de ciudad-región y en la reducción de los precios de los alimentos de tal manera que los hogares logren acceder a una canasta básica adecuada. El plan contempla metas de corto, mediano y largo plazo. Las primeras van hasta el año 2010, las segundas hasta el 2015 y las últimas hasta el 2019.

El Instituto Latinoamericano para una Sociedad y Derecho Alternativo –ILSA– elaboró en el año 2014 un balance del Plan Maestro de Abastecimiento y

⁹ Con la adopción del Decreto 040 de 2008 las responsabilidades y funciones asignadas a la Unidad Ejecutiva de Servicios Públicos –UESP– pasaron a ser competencia de la Secretaría de Desarrollo Económico y de su Dirección de Economía Rural y Abastecimiento Alimentario.

Seguridad Alimentaria de Bogotá. En el informe, Ordóñez, Moreno y Mora, investigadores del Instituto, consideran que el PMASAB constituye un avance importante en tanto se inspira en un enfoque de derechos que busca destacar la importancia del pequeño agricultor en el abastecimiento, intervenir el sistema alimentario y no dejarlo exclusivamente bajo la lógica del libre mercado -pues el plan se propone el fortalecimiento y la capacitación de los actores más débiles de la comercialización- así como la reducción de los costos de los alimentos para garantizar el acceso a los mismos por parte de toda la población, pero en especial de los sectores más vulnerables, y la promoción e implementación de modos sostenibles de producción (Ordoñez, Moreno y Mora, 2014, p.45).

En la Tabla 5 los investigadores identifican cinco proyectos dirigidos a la ejecución del Plan Maestro de Alimentos entre los años 2007 y 2013. Mientras la administración del alcalde Luis Eduardo Garzón desarrolla tres proyectos, las de Samuel Moreno y Gustavo Petro concentran la gestión en un proyecto.

Tabla 5. Proyectos adelantados por la Secretaría Distrital de Desarrollo Económico para la ejecución del Plan Maestro de Abastecimiento y Seguridad Alimentaria.

VIGENCIA	PROYECTO DE INVERSIÓN	DENOMINACIÓN
2007	419	Sistema de abastecimiento de alimentos para Bogotá y la región
	420	Banco de alimentos de Bogotá
	421	Red de Nutritiendas
2008 a 2012	442	Implementación del Plan Maestro de abastecimiento de Alimentos y Seguridad Alimentaria de Bogotá D.C.
2012 a 2016	736	Disponibilidad y acceso a los alimentos en el mercado interno a través del abastecimiento

Fuente: ILSA, 2014, p32.

Entre los avances que describen los investigadores de ILSA respecto a la ejecución del Plan Maestro de Abastecimiento y Seguridad Alimentaria, se destacan los siguientes:

En el año 2007 se conformaron 71 redes que agruparon a 2.400 tenderos (Nutriredes) en las localidades de Ciudad Bolívar, Usme, Bosa, Suba, San Cristóbal, en las que se negociaban unas 150 toneladas de productos al mes, provenientes de las zonas rurales de Bogotá, Cundinamarca, Boyacá y Meta. Así mismo se crearon Agroredes en Sumapaz, Usme y Ciudad Bolívar. Entre 2007 y 2008 se consolidaron 36 redes solidarias que agrupaban a 555 organizaciones en 19 localidades y se conformaron 84 redes con 2.512 tenderos. Sin embargo, los servicios financieros gestionados por el Plan llegaron a muy pocos: 14 organizaciones solidarias y 258 tenderos en la localidad de Ciudad Bolívar. Por otra parte, se consolidaron 12 redes de oferta en la ruralidad de Bogotá, Boyacá y Cundinamarca, como avance para el logro de la meta de conformación de 4 agroredes en el Distrito y las subregiones de la región central (Ordoñez, Moreno y Mora, 2014, p.33).

El Plan de Desarrollo Bogotá Positiva, a través del programa Bogotá Bien Alimentada buscó establecer 4 alianzas público regionales para el abastecimiento de alimentos que se materializaron en la firma de convenios con los departamentos de Boyacá, Huila, Meta y Casanare para la producción y comercialización de productos. En este período se dio continuidad a los mercados campesinos, a través de los cuales los productores percibieron un margen de utilidad un 15% superior al que recibían en el comercio tradicional y los consumidores tuvieron un ahorro de cerca del 16%, lo que constituye un logro importante. Se siguieron vinculando actores de la cadena de producción y comercialización alimentaria a los servicios del Plan y en el año 2011 se puso en marcha el Observatorio del Plan Maestro con información sobre producción

regional, precios y condiciones de los alimentos (Ordoñez, Moreno y Mora, 2014, p.42).

“Para el año 2012, se dio continuidad a los ejes sobre los cuales se estructuraron las metas del Plan De Desarrollo, para la consecución de las metas del Plan Maestro. En lo correspondiente a la vinculación de actores al uso de los servicios del Plan se superó la meta propuesta (600) al incorporarse 2.904 actores” (Ordoñez, Moreno y Mora, 2014, p.42). No obstante, este reporte del año 2012 dista de lo que se observará en el siguiente capítulo en el que se construye un Índice Compuesto de Realización del Derecho a la Alimentación y de los relatos de expertos y líderes sociales entrevistados que aseguran que el primer año del gobierno de Gustavo Petro representó una ruptura con los procesos que traían las anteriores administraciones.

A nivel general, podrían destacarse como avances del PMASAB la conformación de Agroredes y Centros de Gestión Veredal en Bogotá y la región central, la conformación de Nutriredes (redes de tenderos), el fortalecimiento de los mercados campesinos (en los que han participado un promedio de 2.000 familias de 90 municipios de los departamentos de Cundinamarca, Boyacá, Tolima y Meta), la vinculación de productores y comercializadores a los servicios del PMASAB con logros como el fortalecimiento de su competitividad, el mejoramiento de la calidad e inocuidad de los alimentos producto de las capacitaciones y certificaciones en Buenas Prácticas de Manufactura, entre otros (Ordoñez, Moreno y Mora, 2014, p.45).

No obstante, los autores del balance explican que las tres administraciones concentraron su gestión en los proyectos y metas de corto plazo para los cuales se requería poca infraestructura física, dejando de lado las metas del mediano plazo que se termina en el año 2015.

Ordoñez, Moreno y Mora encontraron que “existe un evidente retraso entre la implementación del Plan y los tiempos de ejecución propuestos en el Decreto 315 de 2006, según los cuales, se estaría a un año de la culminación del mediano plazo” (Ordoñez, Moreno y Mora, 2014, p.45).

Los investigadores evidencian que desde el año de adopción del PMASAB, han pasado 8 mandatarios (entre elegidos por votación popular, interinos y encargados) por la Alcaldía de Bogotá “Esta alta variabilidad en la Administración Distrital ha sido identificada como una de las dificultades presentes en la implementación del Decreto 315 de 2006, ya que se ha tomado la implementación del Plan no como una Política Distrital, sino como parte de los planes y programas de la Administración de turno” (Ordoñez, Moreno y Mora, 2014, p.31).

Pese a que el Decreto 315 es de agosto de 2006, sólo después de la Resolución 000078 de 2008 se concretaron los espacios de dirección y participación como el Consejo Directivo, las Coordinadoras Locales y la Gerencia del Plan; esta demora incidió en que la participación campesina, comunitaria y de los sectores sociales se dilatará y perdiera fuerza (Ordoñez, Moreno y Mora, 2014, p.38).

Pero además de este retraso, el plan dejó por fuera a “representantes de grupos poblacionales vulnerables, organizaciones interesadas o sectores sociales específicos, como son las mujeres cabeza de hogar, las mujeres rurales, las víctimas y población en situación de desplazamiento, la academia, organizaciones que trabajan el derecho a la alimentación, entre otros” (Ordoñez, Moreno y Mora, 2014, p.28). Lo que da cuenta de fallas importantes en el tema de participación.

Por otra parte, durante la administración Bogotá Humana no sólo no se fortaleció la Central de Abastos sino que se perdió por un período la participación decisoria de la Alcaldía en esta, la principal central de abastos del país. Durante parte del año 2012 y del 2013, el Secretario de Desarrollo Económico dejó de asistir a las

reuniones de la Junta Directiva de Corabastos y nombró como delegado al Director de Economía Rural y Abastecimiento Alimentario, funcionario sin poder de voto en estas reuniones.

Otra de las dificultades identificadas, se relaciona con la puesta en operación de las plataformas logísticas. En el PMASAB estaban previstas cuatro, la de Usme, Suba, Ciudad Bolívar-Luceros y Bosa. En el caso de la plataforma de Ciudad Bolívar, “(...) luego de una inversión de \$11.090 millones, esta estructura no operaba al 50% de su capacidad, proyectándose en 2013 por parte de la SDDE la necesidad de invertir 580 millones para lograr el funcionamiento al 50% de la plataforma” (Ordoñez, Moreno y Mora, 2014, p.47). En el balance de la Política Pública de Seguridad Alimentaria y Nutricional del año 2011, elaborado por la Comisión Intersectorial de Seguridad Alimentaria y Nutricional, se identificó como riesgo el mercado informal en los alrededores de la plaza y la plataforma, en tanto se asocia con la pérdida de clientes, afecta el volumen de ventas e incide en el abandono de los puestos de venta (Comisión Intersectorial de Seguridad Alimentaria y Nutricional, 2011, p.10).

Ordoñez, Moreno y Mora consultaron un artículo del Espectador del año 2012 que reseña un informe de la Personería de Bogotá donde se dice que la plataforma de Ciudad Bolívar está subutilizada.

La Personería determinó que de los 145 puestos sólo un poco más de cuarenta están siendo ocupados, es decir 30%. También se constató que algunos productos a la venta en la plaza no estaban en el óptimo estado incumpliendo con el propósito de la plataforma que es brindar productos de calidad (...) Pese a que para la plataforma de Bosa se han invertido más de \$2.300 millones, lo único que se tiene es un lote ubicado en la Ciudadela El Recreo de Bosa y una licencia de construcción expedida en marzo de 2010 (se estima que la obra tendrá un costo de \$14.000 millones) (El Espectador, citado en Ordoñez, Moreno y Mora, 2014, p.47)

Por su parte, la información, uno de los temas más importantes del Plan “no ha logrado trascender más allá del sitio web (desde el cual se desarrolla la propuesta de *sistema de información de precios*), cuya actualización fue presentada como el

gran logro de la meta fijada para la vigencia del año 2011” (Ordoñez, Moreno y Mora, 2014, p.41).

Los autores del balance advierten que el PMASAB ha concentrado sus esfuerzos en las localidades de San Cristóbal, Ciudad Bolívar, Suba, Bosa y Usme, dejando por fuera otras localidades como Santa Fe, Los Mártires, Sumapaz, Rafael Uribe Uribe y Tunjuelito que también deberían ser consideradas como prioritarias porque el nivel de pobreza hace a su población vulnerable y con altos índices de inseguridad alimentaria (Ordoñez, Moreno y Mora, 2014, p.47). Así mismo, Ordoñez, Moreno y Mora identifican el deterioro del fortalecimiento de la economía campesina en Bogotá debido a la baja inversión realizada en este componente y al carácter fluctuante de los recursos (Ordoñez, Moreno y Mora, 2014, p.100).

Los investigadores de ILSA aseguran que los informes de la Secretaría de Desarrollo Económico “no identifican la forma en que las acciones adelantadas por la SDDE [Secretaría de Desarrollo Económico] en desarrollo del Plan Maestro se traducen en la contribución a la garantía y goce efectivo del derecho a la alimentación, particularmente en la disponibilidad y el acceso a los alimentos” (Ordoñez, Moreno y Mora, 2014, p.39). Pero tampoco “(...) logran dar cuenta, ni presentan cifras de reducción final del precio de los alimentos como consecuencia de las acciones realizadas en el marco del Plan Maestro, salvo claro está en los Mercados Campesinos” (Ordoñez, Moreno y Mora, 2014, p.42).

De esta manera, los autores llegan a la conclusión de que “después de más de 8 años de haber sido formulado [el PMASAB], el impacto en la seguridad y soberanía alimentarias no es medible y determinable, como tampoco lo es el impacto en la accesibilidad y disponibilidad de los alimentos (Ordoñez, Moreno y Mora, 2014, p.67).

En este segundo nivel de análisis se evidencia que el PMASAB como principal herramienta de la PSAN para trabajar las dimensiones de disponibilidad y accesibilidad del derecho a la alimentación, si bien ha tenido algunos avances como la conformación de agoredes, nutriredes, la realización de mercados campesinos y la capacitación de los actores de la cadena de abastecimiento, se ha quedado corto en metas importantes como la reducción de los precios de los alimentos, el fortalecimiento de la economía campesina y en lograr su consolidación como una política distrital de largo alcance y no de un período de gobierno.

2.6. PRESUPUESTO EJECUTADO EN LOS PROGRAMAS BOGOTÁ SIN HAMBRE, BOGOTÁ BIEN ALIMENTADA Y SOBERANÍA Y SEGURIDAD ALIMENTARIA Y NUTRICIONAL.

El tercer nivel de análisis consiste en la revisión del presupuesto anual ejecutado en los programas que se han centrado en la implementación de la Política Pública de Seguridad Alimentaria y Nutricional de Bogotá, puesto que esta revisión del presupuesto se convierte en una herramienta para identificar la importancia que las administraciones Bogotá Sin Indiferencia, Bogotá Positiva y Bogotá Humana le han otorgado al derecho a la alimentación. En este sentido, es necesario aclarar que el ejercicio de revisión presupuestal que se presenta en este aparte se concentró en las entidades y proyectos que desarrollan o desarrollaron directamente los programas Bogotá Sin Hambre, Bogotá Bien Alimentada y Soberanía y Seguridad Alimentaria y Nutricional. Sin embargo, se requiere evidenciar que hay otras entidades que contemplan acciones y metas complementarias que aportan a la PSAN aunque no tengan proyectos específicos dentro de los programas que se examinan a continuación.

Para este ejercicio se utilizó como fuente de información el Sistema de seguimiento al Plan de Desarrollo –Segplan– con corte a diciembre de 2008, a

diciembre de 2012 y a diciembre de 2014.¹⁰ Es necesario explicar que los años 2004, 2008 y 2012 son años atípicos en tanto coinciden con la salida de un gobierno y la llegada de otro; es decir el Plan de desarrollo Bogotá Sin Indiferencia tiene vigencia a partir del segundo semestre de 2004 y hasta el primer semestre del año 2008, el plan de desarrollo Bogotá Positiva inicia en el segundo semestre de 2008 y va hasta el primer semestre del año 2012 y el de Bogotá Humana va del segundo semestre de 2012 al primero del 2016.

Las Tablas 6, 7 y 8 presentan el presupuesto ejecutado anualmente entre 2004 y 2014 de los tres programas que se estudian.

¹⁰ En el Segplan es posible visualizar la ejecución del presupuesto de cada año por programa, por proyecto y por entidad a cargo.

Tabla 6. Presupuesto ejecutado en el programa Bogotá Sin Hambre en millones de pesos de 2015.

Entidad	Proyecto	2004	2005	2006	2007	2008
Departamento Administrativo de Bienestar Social/ Secretaría de Integración Social	212 Comedores comunitarios: Un medio para restablecer el derecho a la alimentación	10,989	17,190	46,424	68,373	34,493
Departamento Administrativo de Bienestar Social/ Secretaría de Integración Social	7314 Seguridad alimentaria y nutricional DABS	21,543	28,713	33,246	38,362	22,579
Instituto Distrital para la Protección de la Niñez y la Juventud	198 Comedores comunitarios: Primer paso del proceso educativo de los sectores más vulnerables	910	8,212	15,429	12,264	10,748
Instituto Distrital para la Protección de la Niñez y la Juventud	7194 Atención alimenticia a los asistidos	3,376	9,588	10,793	10,684	6,945
Secretaría de Educación Distrital	7361 Alimentación para escolares en las instituciones educativas distritales	24,552	95,556	97,180	127,084	133,571
Unidad Ejecutiva de Servicios Públicos/ Secretaría de Desarrollo Económico	329 Banco de Alimentos de Bogotá/ 442 Implementación del Plan Maestro de Abastecimiento de Alimentos y Seguridad Alimentaria de Bogota, D.C., PMASAB	0	0	0	6,566	0
Unidad Ejecutiva de Servicios Públicos/ Secretaría de Desarrollo Económico	331 Red de Nutriendas/ 462 Fortalecimiento de la economía campesina en la ruralidad del Distrito Capital	0	0	0	1,304	59,994
Jardín Botánico José Celestino Mutis	319 Investigación y formación para el aprovechamiento de los usos potenciales de especies vegetales andinas y exóticas de clima frío a través de cultivos urbanos	343	1,224	3,482	2,402	646
Secretaría de Salud	337 Promoción de la alimentación sana	2,204	5,028	7,010	7,016	5,236
TOTAL		63,916	165,511	213,564	274,055	274,211

Fuente: Elaboración propia con base en el Segplan con corte a diciembre de 2008.

Nota: El Acuerdo 257 de 2006 "Por el cual se dictan normas básicas sobre la estructura, organización y funcionamiento de los organismos y de las entidades de Bogotá, Distrito Capital, y se expiden otras disposiciones" crea la Secretaría de Integración Social, que a partir del año 2007 reemplaza al Departamento Administrativo de Bienestar Social. El Acuerdo crea también la Secretaría de Desarrollo Económico que desde el año 2007 toma a su cargo los proyectos que en materia de la PSAN venían siendo ejecutados por la Unidad Ejecutiva de Servicios Públicos.

De acuerdo a la Tabla 6 el programa Bogotá Sin Hambre refleja en la distribución de su presupuesto la intención del gobierno de abordar el derecho a la alimentación desde una perspectiva integral. Los montos se distribuyen en seis entidades estratégicas con responsabilidades, proyectos y metas concretas dentro del programa.

Durante la administración del alcalde Luis Eduardo Garzón los dos proyectos que tienen la mayor participación en el presupuesto ejecutado de Bogotá Sin Hambre corresponden al de Alimentación escolar, de la Secretaría de Educación, y Comedores comunitarios, de la Secretaría e Integración Social, con un 46% y un 25% de participación respectivamente en el año 2007. No obstante, llama la atención que pese a que el plan de desarrollo lo definió como prioritario, el proyecto de banco de alimentos, que posteriormente se transforma en el de Implementación del Plan Maestro de Abastecimiento de Alimentos¹¹ sólo tiene un 2% de participación en el presupuesto total ejecutado del programa, con apenas \$6.566 millones en el año 2007.

Por otra parte, se desataca un incremento sostenido año a año en el presupuesto ejecutado en el programa. Al respecto, es importante aclarar que el presupuesto ejecutado en el año 2004 corresponde al del segundo semestre, lo que explica que la cifra sea mucho menor que la del año siguiente. Así mismo ocurre con el presupuesto ejecutado en el año 2008, que consiste en el presupuesto del primer semestre del año.

¹¹ Cabe recordar que el Decreto 315 de 2006 adopta el PMASAB.

Tabla 7. Presupuesto ejecutado en el programa Bogotá bien alimentada en millones de pesos de 2015.

Entidad	Proyecto	2008	2009	2010	2011	2012
Secretaría Distrital de Desarrollo Económico	442 Implementación del Plan Maestro de Abastecimiento de Alimentos y Seguridad Alimentaria de Bogota, D.C., PMASAB	10,859	13,577	11,479	11,022	2,981
Instituto Para la Economía Social	431 Desarrollo de redes de abastecimiento y administración de plazas de mercado distritales	3,176	14,759	8,926	8,417	5,471
Secretaría de Educación Distrital	7361 Alimentación escolar en los colegios oficiales del Distrito Capital	17,672	180,261	200,235	183,630	128,566
Secretaría Distrital de Integración Social	515 Institucionalización de la política pública de seguridad alimentaria y nutricional	47,102	121,187	132,812	152,356	86,193
Instituto Distrital para la Protección de la Niñez y la Juventud	198 Comedores comunitarios: Primer paso del proceso educativo de los sectores más vulnerables	8,575	21,241	19,678	10,306	4,840
Instituto Distrital para la Protección de la Niñez y la Juventud	7194 Atención alimenticia a los asistidos	3,044	11,315	12,309	6,804	1,959
Jardín Botánico José Celestino Mutis	319 Investigación y formación para el aprovechamiento de los usos potenciales de especies vegetales andinas y exóticas de clima frío a través de cultivos urbanos	503	1,979	1,727	1,348	333
TOTAL		90,931	364,319	387,165	373,884	230,343

Fuente: Elaboración propia con base en el Segplan con corte a diciembre de 2012.

En la Tabla 7 se observa que el programa Bogotá Bien Alimentada excluye de su presupuesto las acciones de la Secretaría de Salud –SDS- para la promoción de la alimentación saludable, pese a que la entidad las sigue desarrollando. Esta situación puede considerarse una pérdida porque impide identificar el presupuesto que realmente es destinado a la implementación de la PSAN desde una perspectiva integral e intersectorial. Desafortunadamente en el gobierno de Bogotá Humana sucede lo mismo respecto al presupuesto de la Secretaría de Salud en materia de promoción de la alimentación sana.

Por otra parte, los dos proyectos con la mayor participación en el presupuesto ejecutado del programa siguen siendo el de alimentación escolar de la Secretaría de Educación –SED- y el proyecto de implementación de la PSAN de la Secretaría de Integración Social, que hacen parte de los priorizados en el plan de desarrollo. Llama la atención que pese a la tendencia de incremento progresivo del presupuesto ejecutado anualmente, entre los años 2010 y 2011 el presupuesto del programa sufre una leve disminución (del 3%). Los proyectos que reciben la reducción presupuestal más significativa son los del Instituto Distrital para la Protección de la Niñez y la Juventud –Idipron–

Tabla 8. Presupuesto ejecutado en el programa Soberanía y seguridad alimentaria y nutricional en millones de pesos de 2015.

Entidad	Proyecto	2012	2013	2014	2015*
Instituto para la Economía Social	431 Fortalecimiento del sistema distrital de plazas de mercado	4,470	7,860	13,544	13,010
Secretaría Distrital de Desarrollo Económico	736 Disponibilidad y acceso a los alimentos en mercado interno a través del abastecimiento	5,434	8,601	4,694	4,200
Secretaría Distrital de Desarrollo Económico	754 Agricultura urbana y periurbana	71	0	816	400
Secretaría Distrital de Integración Social	730 Alimentando capacidades: Desarrollo de habilidades y apoyo alimentario para superar condiciones de vulnerabilidad	46,627	234,759	191,916	294,022
Instituto Distrital para la Protección de la Niñez y la Juventud	198 Comedores comunitarios: Primer paso del proceso educativo de los sectores más vulnerables	3,581	0	0	
Secretaría de Educación Distrital	Atender 250000 Estudiantes Mediante El Suministro De Comida Caliente Y Refrigerios Reforzados Diariamente Y Que Se Encuentran En Zonas Urbanas Y Rurales (meta del Proyecto Jornada Educativa de 40 horas)	2,595	26,656	8,237	35,400
Secretaría de Educación Distrital	Suministrar A 890000 Estudiantes Matriculados En Los Colegios Oficiales Del Distrito, Refrigerios Duratante El Año Escolar (meta del Proyecto Niños y niñas estudiando)	58,465	229,404	190,463	268,000
TOTAL		121,244	507,279	409,669	615,032

Fuente: Elaboración propia con base en el Segplan con corte a diciembre de 2014 y en el Plan Anual de Inversiones –POAI– 2015. *Como el año 2015 está en curso se decidió tomar no el presupuesto ejecutado sino el presupuesto aprobado en el POAI para el año 2015.

Nota: Aunque no están contempladas en el programa Soberanía y Seguridad Alimentaria y Nutricional, se incluyeron dos metas de la Secretaría de Educación que están directamente relacionadas con la PSAN y el derecho a la alimentación, en tanto consisten en el suministro de comida caliente y refrigerios a los estudiantes de colegios distritales. Esta inclusión permite que los programas sean comparables entre las tres administraciones distritales ya que los programas Bogotá Sin Hambre y Bogotá Bien Alimentada sí incluyeron en su presupuesto las acciones de la Secretaría de Educación en materia de apoyo alimentario a estudiantes.

En la Tabla 8 se observa, como se dijo anteriormente, que en el programa Soberanía y Seguridad Alimentaria y Nutricional no se contemplan las acciones de salud dirigidas a la promoción de la alimentación saludable, pero adicionalmente se excluyen del programa los apoyos alimentarios que brinda la Secretaría de Educación –SED– a sus estudiantes. Para que el presupuesto ejecutado del programa fuera comparable entre las tres administraciones distritales, se incluyeron las dos metas de la SED referidas a refrigerios y comidas calientes¹². De hecho el proyecto Alimentando capacidades de la SDIS, con un 46%, y la meta de suministro de refrigerios, con un 45%, son los que concentran la mayor participación en el presupuesto ejecutado por el programa en el año 2013.

En contraste, los proyectos de la Secretaría de Desarrollo definidos como prioritarios en el plan de desarrollo porque buscan el fortalecimiento de las plazas públicas de mercado y de la disponibilidad y acceso a los alimentos (a través de la central de abastos, las plazas, las redes de agricultura urbana y el sistema de información de precios) tan sólo tienen un 2% de participación respectivamente en el presupuesto ejecutado por el programa en el año 2013, por lo que queda el interrogante de qué tan prioritarios son para la administración distrital si cuentan con presupuestos tan pequeños para cumplir con las metas descritas en la Tabla 4. Por otro lado, se observa que a partir del año 2013 no se asignan recursos al Idipron para la ejecución de la PSAN, esto se debe a que desde este año la Secretaría de Integración Social, como cabeza de sector, toma bajo su responsabilidad exclusiva la ejecución del programa.

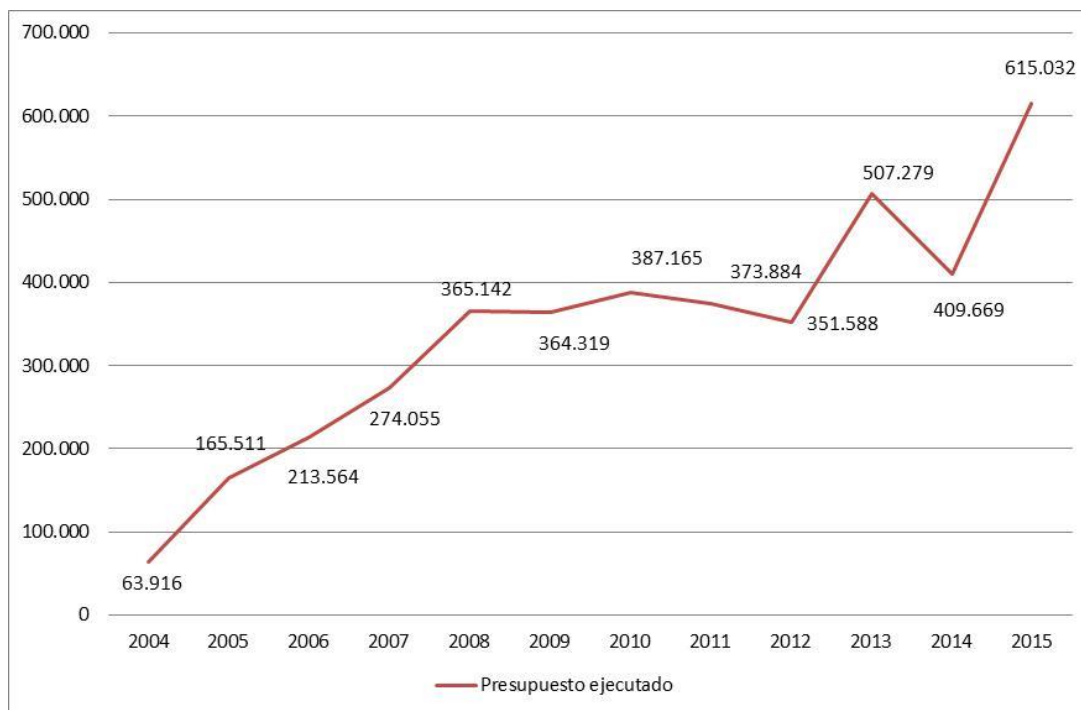
Aunque hay una tendencia al incremento anual del presupuesto ejecutado en el programa de Soberanía y Seguridad Alimentaria y Nutricional, entre el año 2013 y el 2014 hay una disminución presupuestal del 19%, que afecta en especial al

¹² Desafortunadamente, para el caso de la Secretaría de Salud no se identificó una meta que correspondiera a la de promoción de la alimentación sana, por lo que las acciones de Salud quedaron incluidas solamente en el presupuesto ejecutado de Bogotá Sin Hambre, pero no en los de Bogotá Bien Alimentada ni Soberanía y Seguridad Alimentaria y Nutricional.

proyecto de la SED dirigido al suministro de comida caliente y refrigerios reforzados a estudiantes. El Secretario de Integración Social explicó¹³ que la disminución en el presupuesto para el programa Soberanía y Seguridad Alimentaria y Nutricional en el año 2014, se debió a que los primeros cinco meses se ejecutaron con recursos de reserva del año anterior.

Luego de tener una mirada a lo que ocurre con el presupuesto invertido por cada administración en los programas de Bogotá Sin Hambre, Bogotá Bien Alimentada y Soberanía y Seguridad Alimentaria y Nutricional, es interesante observar el comportamiento del presupuesto ejecutado a lo largo del período comprendido entre los años 2004 a 2014 como se aprecia en el siguiente gráfico.

Gráfico 1. Presupuesto anual ejecutado en los programas de seguridad alimentaria en el período 2004- 2014, en millones de pesos de 2015.



Fuente: Elaboración propia con base en Segplan 2008, 2012 y 2014 y POAI 2015.
 Nota: El presupuesto del año 2015 corresponde al presupuesto aprobado para el año, no el ejecutado.

¹³ En debate de control político realizado en el Concejo de Bogotá el 4 de mayo de 2015.

Si se compara el presupuesto que ejecutó el programa Bogotá Sin Hambre en el año 2005 con el que ejecutó el programa Soberanía y Seguridad Alimentaria y Nutricional en el año 2014, se observa un importante incremento del 148%. En términos generales, el presupuesto para estos programas ha sido fortalecido progresivamente.

Durante las tres administraciones distritales hay una tendencia general al incremento progresivo del presupuesto ejecutado por el programa, bajo sus diferentes denominaciones. Los dos proyectos que concentran la mayor parte de los recursos en los tres períodos de gobierno analizados están dirigidos a garantizar la dimensión de accesibilidad del derecho a la alimentación, pues consisten en el suministro de apoyo alimentario a estudiantes y a población en situación de vulnerabilidad. No obstante, los proyectos relacionados con el abastecimiento y la disponibilidad de alimentos pese a ser definidos como prioritarios no han contado con un presupuesto significativo para el cumplimiento de sus metas, pues paradójicamente tienen la participación más baja dentro del presupuesto ejecutado por el programa.

Como se observó a lo largo del capítulo, la administración distrital de Luis Eduardo Garzón posicionó el derecho fundamental a la alimentación en la agenda pública y avanzó en la formulación de la Política Pública de Seguridad Alimentaria y Nutricional para Bogotá, así como en la elaboración del Plan Maestro de Abastecimiento de Alimentos de Seguridad Alimentaria. Así mismo, tuvo un excelente cumplimiento de las metas que se propuso respecto de la PSAN en el plan de desarrollo. Por su parte, la administración de Samuel Moreno dio continuidad al programa y tuvo un mediano cumplimiento de las metas del programa Bogotá Bien Alimentada. La administración de Gustavo Petro introdujo un cambio en la concepción e implementación del programa de Soberanía y Seguridad Alimentaria y Nutricional por el modelo Mi Vital Alimentario. No

obstante el desempeño de las metas del programa a diciembre de 2014 fue regular.

Respecto al segundo nivel de análisis se evidencia que el PMASAB ha concentrado sus esfuerzos en las metas de corto plazo, por lo que hay un retraso considerable en el cumplimiento de las metas de mediano y largo plazo; entre ellas, las metas relacionadas con la construcción y puesta en funcionamiento de infraestructura, como es el caso de las plataformas logísticas. Por otro lado, como lo concluyeron los investigadores de ILSA, hay un deterioro del fortalecimiento de la economía campesina, no hay evidencia de la reducción de los precios de los alimentos ni del impacto de PMASAB en el mejoramiento de la disponibilidad y la accesibilidad a los alimentos.

En cuanto al tercer nivel de análisis, si bien hay una tendencia entre el año 2004 y el 2014 al aumento del presupuesto ejecutado por los programas dirigidos a implementar la PSAN, la prioridad se ha dado a los proyectos de la Secretaría de Educación y de Integración Social en los que se suministran directamente los alimentos. No obstante, el PMASAB, a cargo de la Secretaría de Desarrollo Económico, pese a ser una herramienta de la política para garantizar la disponibilidad y accesibilidad a la alimentación, contó con una participación poco significativa en el presupuesto total de los programas de seguridad alimentaria y nutricional.

3. EVALUACIÓN DE LA PSAN A TRAVÉS DE LA CONSTRUCCIÓN DEL ÍNDICE COMPUESTO DE REALIZACIÓN DEL DERECHO A LA ALIMENTACIÓN

En este capítulo se evalúa la Política Pública de Seguridad Alimentaria y Nutricional de Bogotá en el período comprendido entre los años 2004 y 2014, a partir de una medición cuantitativa que permite tener una aproximación al conocimiento del grado de cumplimiento de las obligaciones de la administración distrital, respecto al derecho a la alimentación. Para cumplir este propósito se construyó un índice compuesto que identifica en qué estado se encuentra la realización de este derecho en la ciudad.

Para Schuschny y Soto (2009, p.13):

Un indicador compuesto es una representación simplificada que busca resumir un concepto multidimensional en un índice simple con base en un modelo conceptual subyacente. Puede ser de carácter cuantitativo o cualitativo según los requerimientos del analista. En la mayoría de los casos, los indicadores compuestos se construyen con el objetivo de medir el desempeño de una unidad de análisis en un área o tema determinado, lo que puede ser utilizado como punto de partida para el estudio de la situación de la misma ya que proporciona información acerca de una cuestión de relevancia y permite percibir una tendencia o fenómeno, no directamente detectable. La característica más relevante que se le puede atribuir a los indicadores compuestos es la de resumir, en un valor, numerosos aspectos que pueden estar interrelacionados.

Así, el índice compuesto es una herramienta metodológica para la medición del estado de realización del derecho a la alimentación en Bogotá desde una perspectiva multidimensional, que tomará como ejes centrales las dimensiones del derecho: disponibilidad de alimentos, accesibilidad y adecuada utilización biológica.

La evaluación de esta política pública sin un enfoque de garantía del derecho a la alimentación, conlleva a visiones que, si bien permiten identificar elementos importantes del derecho a la alimentación, son parcializadas e impiden tener una comprensión integral del mismo.

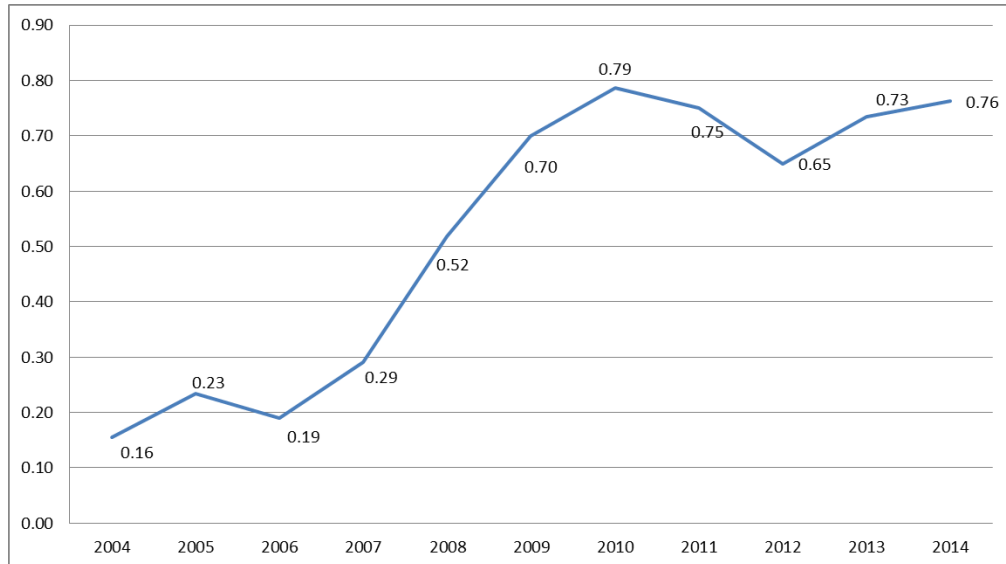
Para la elaboración del índice compuesto se tuvieron como referentes la metodología propuesta por Sen y Sudhir (1994, Índice de Desarrollo Humano) y por Mora (2009, realización plena del derecho a la educación en Bogotá).

La metodología para la construcción del Índice Compuesto de Realización del Derecho a la Alimentación – ICRDA– se presenta en el Anexo C.

Los resultados del Índice Compuesto de Realización del Derecho a la Alimentación se presentan en el siguiente Gráfico¹⁴.

¹⁴ Es importante aclarar que para la elaboración del Índice Compuesto de Realización del Derecho a la Alimentación se tomaron los datos suministrados por las Secretarías distritales de Planeación, Desarrollo Económico, Integración Social y Educación vía derechos de petición del año 2015. Sin embargo, si se observa no todos los datos coinciden (por ejemplo, los referidos a apoyos alimentarios) con los reportes del Sistema de seguimiento al plan de desarrollo –Segplan– que se utilizó para evaluar el cumplimiento de las metas de los programas Bogotá Sin Hambre, Bogotá Bien Alimentada y Soberanía y Seguridad Alimentaria y Nutricional.

Grafico 2. Índice Compuesto de Realización del Derecho a la Alimentación en Bogotá en el período 2004-2014

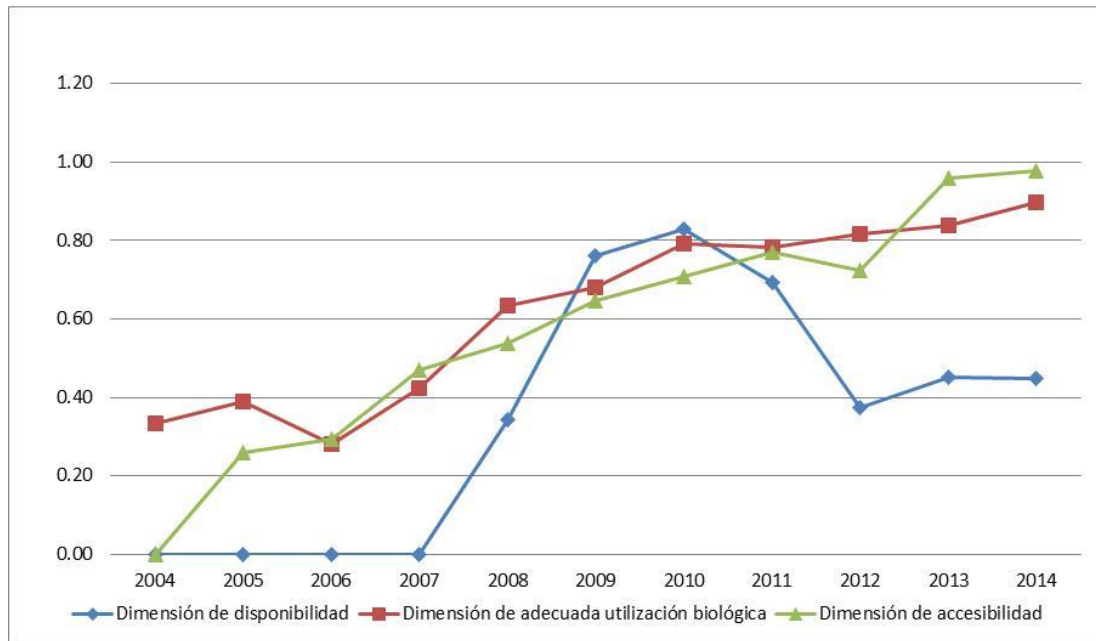


Fuente: Elaboración propia

Como se observa en el gráfico 2, la garantía del derecho a la alimentación tiene un avance progresivo entre el año 2004 y el 2010, correspondientes a las administraciones de Luis Eduardo Garzón y Samuel Moreno. El ICRDA pasa de un 0.16 a un 0.79, lo que significa un incremento que casi cuadruplica el estado inicial del año 2004. Pero en el último año de gobierno de Samuel Moreno hay una caída del índice compuesto debido a un deterioro en el comportamiento de cuatro indicadores, que se profundiza en el primer año de la administración de Gustavo Petro, ubicándose en 0.65, con una desmejora en cinco indicadores. Sin embargo, en los dos últimos años de la serie hay una mejora en la realización del derecho, de tal manera que para el año 2014 se ubica en 0.76.

Para tener una visión más detallada, el Gráfico 3 muestra el comportamiento de cada una de las dimensiones del derecho a la alimentación durante las tres administraciones distritales.

Grafico 3. ICRDA en Bogotá en el período 2004-2014 por dimensiones del derecho.



Fuente: Elaboración propia

De acuerdo al gráfico anterior, la dimensión que tiene el mejor desempeño es la de accesibilidad. La pobreza extrema en Bogotá se ha reducido notoria y progresivamente. Bajó un 73% entre el año 2004 y el año 2013 y, aunque entre 2013 y 2014 subió un 19%, es innegable la significativa reducción de la línea de hambre en la ciudad. Por otra parte, salvo algunos altibajos, el suministro de apoyos alimentarios a estudiantes por parte de la Secretaría de Educación y a población en situación de vulnerabilidad, bajo responsabilidad de la Secretaría de Integración Social, han ido en aumento. Los apoyos de la SED tuvieron un incremento del 159% y los de SDIS del 423% entre 2004 y 2014, es decir que estos últimos se cuadruplicaron. Este crecimiento de los apoyos alimentarios guarda correspondencia con la mayor participación sostenida del presupuesto destinado a estos dos proyectos dentro del monto total de la PSAN. En la dimensión de accesibilidad es importante resaltar el componente de no discriminación en tanto la Secretaría de Integración Social ha desarrollado

diferentes modalidades que se adaptan a las condiciones particulares de grupos poblacionales de acuerdo a su edad (niños, adolescentes, jóvenes, adultos y personas mayores) a sus condiciones culturales (campesinos, indígenas, Rom, afro) y a otras condiciones como la de madres gestantes y lactantes o la de personas con discapacidad.

Respecto de la dimensión de adecuada utilización biológica, es necesario destacar que Bogotá tiene un excelente desempeño en los indicadores de cobertura del servicio de acueducto y de calidad del agua, ambos fundamentales para garantizar el derecho al agua, que es indispensable para el disfrute del derecho a la alimentación. Además, es un logro significativo que no hayan muertes de niños menores de cinco años por desnutrición en los años 2013 y 2014. Pero paradójicamente, pese a este logro y a que la prevalencia de desnutrición global (déficit de peso para la edad) tuvo un comportamiento en descenso entre 2004 y 2013 –se redujo un 35%-, para el 2014 sufrió un aumento del 6% respecto al año inmediatamente anterior, rompiendo así la tendencia.

En cuanto a la lactancia materna exclusiva, si bien se fijó la meta de llegar a los 6 meses, el comportamiento del indicador durante el período de estudio muestra que el valor más alto alcanzado fue de 3.1 meses. De hecho, la administración distrital Bogotá Humana se fijó como meta para el cuatrienio alcanzar los 4 meses. Según Consuelo Corredor, ex directora del DABS, y Sara Eloísa del Castillo, directora del Observatorio de Seguridad Alimentaria y Nutricional de la Universidad Nacional de Colombia -expertas que fueron entrevistadas- la meta de los 6 meses es de difícil cumplimiento porque, pese a que el Distrito viene trabajando el tema de promoción de la lactancia materna desde los años noventa, hay factores culturales como por ejemplo, “la tradición del biberón” y socioeconómicos, como la duración de la licencia de maternidad y las condiciones laborales de las mujeres, que inciden en que la lactancia materna exclusiva no pueda ir más allá de los 3 o 4 meses. Al contrario, la lactancia materna total mostró un aumento del 25% entre los años

2004 y 2014, lo que significa que aunque no ha sido posible aumentar a 6 el número de meses en que los niños reciben como único alimento leche materna, sí ha subido el número de meses en que los niños menores de 2 años son lactados en combinación con otros alimentos. Por su parte, el indicador de proporción de bajo peso al nacer, excepto algunos años específicos, tiende a empeorar de manera constante año a año. Esta situación se explica por el incremento de los embarazos tempranos tanto a nivel nacional como distrital.

La dimensión de disponibilidad es la que tiene el desempeño más bajo en el período de estudio. Los primeros resultados se obtienen en el 2008, primer año de gobierno del alcalde Samuel Moreno. Es en esta administración, en donde los indicadores que dan cuenta de la dimensión de disponibilidad no sólo tienen inicio sino que llegan a su nivel más alto, aunque tres de los cinco indicadores tienen un desempeño oscilante entre 2009 y 2011: el número de distribuidores de alimentos y de establecimientos vinculados al PMASAB y el número de productores vinculados a mercados campesinos¹⁵. Estos tres indicadores se deterioran en el 2012, primer año del gobierno de Gustavo Petro y, si bien mejoran en 2013 y 2014, no logran alcanzar ni mucho menos superar los resultados obtenidos durante la administración Bogotá Positiva. Por su parte, las alianzas público regionales se conforman, mantienen y superan durante la alcaldía de Samuel Moreno pero se reducen en los años 2013 y 2014 de la administración Bogotá Humana. Y aunque los márgenes de comercialización -que tuvieron un desempeño constante en la administración de Moreno- aumentan en el año 2013, este logro no se mantiene, sino que se reduce para el año 2014.

Este desempeño regular de la dimensión de disponibilidad guarda correspondencia con el poco monto que se le destina a la implementación del Plan Maestro de Abastecimiento de Alimentos y Seguridad Alimentaria en el

¹⁵ Este desempeño oscilante se explica para el caso de los mercados campesinos porque como lo relata Ismael Díaz, investigador de ILSA, en el siguiente capítulo, si bien la administración de Samuel Moreno fue la que más apoyo dio a esta iniciativa, la financiación fluctuaba entre los meses del año y de un año a otro.

presupuesto total de la Política Pública de Seguridad Alimentaria del Distrito, como se evidenció en el capítulo anterior.

Si se observa el comportamiento del ICRDA y de sus dimensiones en cada administración distrital, se debe tener en cuenta que, durante la administración Bogotá Sin indiferencia, del alcalde Luis Eduardo Garzón, se estructura y elabora el Plan Maestro de Abastecimiento de Alimentos y se dan los lineamientos para la formulación de la Política Pública de Seguridad Alimentaria y Nutricional para Bogotá, el primero se adopta en el año 2006 y la segunda en el año 2007, lo que explica el menor desempeño del índice compuesto en los primeros años, especialmente, en la dimensión de disponibilidad. Sin embargo, es importante resaltar que durante esta administración el ICRDA tiene su mayor progreso, pues aumenta un 81% al pasar de 0.16 a 0.29.

Entre los años 2005 y 2006 el índice sufre una disminución, de 0.23 se sitúa en 0.19, disminución que se explica por unos peores resultados en tres de los indicadores de la dimensión de adecuada utilización biológica: cobertura del servicio de acueducto, el período de lactancia materna exclusiva, la proporción de bajo peso al nacer y en un indicador de la dimensión de accesibilidad: los apoyos alimentarios suministrados por el DABS.

Aun así, la dimensión que más crece en la administración Bogotá Sin Indiferencia es la de accesibilidad: la pobreza se reduce en un 35%, los apoyos alimentarios del DABS aumentan un 85% y los de la Secretaría de Educación un 173%. Por su parte, la dimensión de adecuada utilización biológica progresa un 27%, en especial, por un mejor desempeño en los indicadores de lactancia materna total, la prevalencia de desnutrición global en menores de cinco años y la mortalidad por desnutrición.

En el período de la alcaldía de Samuel Moreno el ICRDA aumenta un 45%, pasa de 0.52 a 0.75. Pero pese a que en el año 2010 la realización del derecho alcanza su valor más alto en todo el período de estudio, con un 0.79, sufre una caída. Entre 2010 y 2011 hay una disminución del número de distribuidores de alimentos vinculados al PMASAB, de los productores vinculados a mercados campesinos (disponibilidad), de los apoyos alimentarios proporcionados por la Secretaría de Educación (accesibilidad) y un incremento de la proporción de bajo peso al nacer (adecuada utilización biológica).

En términos generales, la dimensión que tiene el mejor desempeño durante esta administración es la disponibilidad, que crece un 102% entre 2008 y 2011. Allí se destaca el indicador de establecimientos comerciales, que logra vincular 13.155 al PMASAB en el año 2009. Le sigue la dimensión de accesibilidad con un aumento del 44%, en especial por la disminución en un 41% de la pobreza extrema. En tercer lugar, la adecuada utilización biológica sube su desempeño en un 24%; los avances más notorios se dan en la disminución de la mortalidad por desnutrición y de la desnutrición global.

En los tres años de gobierno del alcalde Gustavo Petro la garantía del derecho a la alimentación mejoró en un 17%. Entre el último año de la alcaldía de Samuel Moreno y el primero de Gustavo Petro, como se mencionó anteriormente, empeoran tres de los cinco indicadores de la dimensión de disponibilidad de alimentos: el número de distribuidores de alimentos y de establecimientos vinculados al PMASAB y de productores vinculados a mercados campesinos, además hay una reducción en el indicador de lactancia materna exclusiva y de los apoyos alimentarios entregados por la Secretaría de Integración Social.

No obstante para los años 2013 y 2014 el Índice Compuesto de Realización del Derecho a la Alimentación se recupera para situarse en un 0.73 y un 0.76, respectivamente.

La dimensión que tiene el mayor crecimiento durante la administración Bogotá Humana es la de accesibilidad, con un 35% de incremento. A ello contribuye el importante aumento (del 70%) de los suministros alimentarios de la SDIS, de los de la SED y la disminución de la pobreza. La dimensión de disponibilidad tiene un aumento del 19%, principalmente por un mayor número de establecimientos comerciales vinculados al PMASAB y de productores a los mercados campesinos. La dimensión de adecuada utilización biológica mejora en un 10%, en la que se destaca la eliminación de las muertes en niños menores de cinco años por desnutrición.

En conclusión, en términos generales la garantía del derecho a la alimentación en Bogotá ha tenido un comportamiento de avance progresivo, en especial en la dimensión de accesibilidad, en la que ha sido fundamental la reducción de la pobreza y el incremento de los apoyos alimentarios a estudiantes y población en situación de vulnerabilidad. La dimensión de adecuada utilización biológica también tiene un buen comportamiento, hay logros significativos como la eliminación de las muertes por desnutrición en niños menores de 5 años, la disminución de la desnutrición global, la cobertura y calidad del servicio del agua y el aumento de la lactancia materna total. No obstante, la prevalencia del bajo peso al nacer se ha agudizado con el paso de los años y la administración Bogotá Humana no ha sabido darle sostenibilidad ni perfeccionar los pasos dados por la administración Bogotá Positiva respecto a la dimensión de disponibilidad.

Bajo la óptica del desempeño del ICRDA en cada administración, se observa que la que más avanzó fue la de Luis Eduardo Garzón, con un crecimiento del 81% entre 2004 y 2007. Este gobierno creó el programa Bogotá Sin Hambre, formuló el PMASAB y la PSAN, de tal manera que dejó las bases para que los gobiernos posteriores continuaran trabajando para garantizar de manera progresiva el derecho fundamental a la alimentación. La administración Bogotá Positiva da continuidad al proceso, por ello se ve una mejoría en el ICRDA, pero la

administración Bogotá Humana en su primer año genera rupturas¹⁶ frente al acumulado que traía la política pública de Seguridad Alimentaria y Nutricional, lo que se evidencia en el comportamiento del índice compuesto.

¹⁶ Estas rupturas son desarrolladas con más detalle en el siguiente capítulo.

4. EVALUACIÓN DE LA PSAN: HABLAN LOS EXPERTOS Y LOS LÍDERES SOCIALES

Luego de hacer una evaluación de la Política Pública de Seguridad Alimentaria y Nutricional de Bogotá desde la dimensión del cumplimiento de las metas de los planes de desarrollo, del balance del PMASAB, de la ejecución presupuestal y de la dimensión de aplicación del Índice Compuesto de Realización del Derecho a la Alimentación, es muy importante dar cuenta de esta política pública desde la visión de algunos expertos, hacedores de política y líderes de organizaciones sociales que participaron en el proceso de formulación, implementación y evaluación de la misma.

Para cumplir este propósito se realizaron siete entrevistas, tres a líderes sociales y cuatro a académicos y funcionarios que estuvieron vinculados a las administraciones distritales de Bogotá Sin Indiferencia, Bogotá Positiva y Bogotá Humana¹⁷.

En general, los líderes sociales y los expertos entrevistados destacan con mayor fuerza la gestión de la administración de Luis Eduardo Garzón porque consideran que fue fundamental para el posicionamiento del derecho a la alimentación en la agenda pública de la ciudad. Según la información recolectada en las entrevistas, se puede concluir que la formulación de la Política Pública de Seguridad Alimentaria y Nutricional en este gobierno buscó trazar el camino a seguir por las

¹⁷ En el Anexo G se puede ver una breve reseña de estas personas, en el ANEXO H se puede consultar el Plan de entrevistas y en el ANEXO I la Guía de entrevistas.

administraciones posteriores para avanzar en la garantía progresiva del derecho a la alimentación.

De acuerdo a lo expuesto por expertos y líderes, la administración Bogotá Positiva dio continuidad y fortaleció las acciones del gobierno de Luis Eduardo Garzón en materia de seguridad alimentaria, razón por la que los resultados obtenidos en este período se vieron potenciados por lo que dejó implantado el anterior. Pero en la administración Bogotá Humana, pese a que el plan de desarrollo le dio un lugar importante a la seguridad alimentaria y nutricional, se produjo una ruptura durante el primer año de gobierno del alcalde Gustavo Petro, bajo el argumento de lucha contra la corrupción. Así, la política pública sufrió un retroceso.

Las personas entrevistadas mencionan como avances de la administración distrital Bogotá Sin Indiferencia: la voluntad política para visibilizar el problema del hambre en la ciudad de Bogotá, para posicionar la alimentación como un derecho fundamental y para formular la Política Pública de Seguridad Alimentaria y Nutricional y el Plan Maestro de Abastecimiento de Alimentos desde un enfoque integral. Así mismo, resaltan el propósito del gobierno de integrar a las organizaciones comunitarias en las acciones de la PSAN.

La ex directora del DABS, Consuelo Corredor habla de cinco logros importantes de la administración en la que participó:

1. Logró poner en Bogotá la agenda del hambre
2. El problema de la alimentación y nutrición se abordó de manera integral, vinculando el tema del acceso y del abastecimiento.
- 3 La mirada poblacional diferencial y la mirada territorial: Bogotá tenía que verse en relación con la región.
4. Se logró hacer conciencia de que no es un tema sólo del gobierno, debe haber corresponsabilidad de quienes abastecen (productores, distribuidores, comercializadores) pero también de los consumidores con la práctica de hábitos de vida saludable.
5. Logró transitar de refrigerios fríos a comida caliente, eso te marca una diferencia: No es lo mismo que unos chiquitos entren a las siete de la mañana a tomarse una avena fría y una galleta fortificada a que puedan

disponer de queso, pan y chocolate o agua de panela caliente. Corredor, C. (2015,10 de abril), entrevistada por López, C.M., Bogotá.

Por su parte, Sara del Castillo, coordinadora del Observatorio de Seguridad Alimentaria y Nutricional de la Universidad Nacional de Colombia –OBSAN–, considera que: “Bogotá Sin Hambre sí, efectivamente posicionó el tema de seguridad alimentaria, el derecho a la alimentación como parte prioritaria de la agenda política. Fue la bandera de Lucho Garzón por lo que se hizo una inversión importante de recursos y se le dio un enfoque intersectorial” del Castillo, S. (2015,20 de abril), entrevistada por López, C.M., Bogotá.

Y para Martha Borda, ex funcionaria de la Secretaría de Desarrollo Económico, un aporte valioso que hizo Bogotá Sin Indiferencia fue:

Haber puesto el tema de la alimentación y la nutrición como un eje, un programa de gobierno. El programa Bogotá Sin Hambre dependía directamente del despacho de la Alcaldía es decir, no de una entidad como Salud o del Departamento Administrativo de Bienestar Social, porque en cualquiera de las entidades que se ubicara Bogotá Sin Hambre, iba a estar sesgado. Por la integralidad e intersectorialidad del tema, se formó un programa especial de la Alcaldía. Le dimos una entrada de derecho. Borda, M. (2015,1 de junio), entrevistada por López, C.M., Bogotá.

Adicionalmente, Consuelo Corredor, recalca la importancia del tejido social que se venía construyendo en torno a esfuerzos como los comedores comunitarios.

Son una maravilla las dinámicas que se generaron entorno a los comedores comunitarios, porque se convirtieron no sólo en un lugar en el que uno puede acceder a una alimentación digna sino que también contribuyó a construir tejido social (...) Mirar uno cómo las comunidades se esmeraban por arreglar el comedor, por sacar de sus propios recursos para pintar una pared, para arreglar una cosa, es decir, un proceso de apropiación del espacio. Al lado de eso se generaron unas iniciativas productivas que tengo la impresión de que se han venido acabando. Corredor, C. (2015,10 de abril), entrevistada por López, C.M., Bogotá.

La líder comunitaria Stella Romero también considera que se fortaleció el tejido social y que el gobierno de Luis Eduardo Garzón vinculó a las organizaciones

sociales que trabajaban por combatir el hambre en sus barrios a través de ollas comunitarias:

Nos reunieron. Lucho reconoció que había un proceso de organización y nos dijo: “yo vengo a trabajar con ustedes”. A nosotros nos sorprendió muchísimo. Nos dijeron: “agrúpanse, legalícense”. Ahí hubo una unión de voluntades y él nos ofreció el apoyo si nosotros cumplíamos con unos requisitos, entonces eso nos obligó a actuar con mayor rapidez. Nosotros mismos hicimos un diagnóstico local para identificar las iniciativas que brindaban apoyos alimentarios para unirnos. Ahí es donde uno comienza a reconocer que unida la administración, con lo privado, la academia y lo comunitario, hace posible muchas cosas más (...)

Comenzamos a hacer una red, un tejido social. Créame que muchas cosas no las entendíamos pero entonces logramos que muchas personas nos ayudaran, nos explicaran y nosotros también poníamos de nuestra parte para aprender, estudiábamos, nos certificábamos. A través de esa red que se constituyó con varias organizaciones nos otorgaron recursos y comenzamos a administrar quince comedores.

En esa primera parte del programa yo destaco el que Luis Eduardo Garzón hubiera contado con esas ollas comunitarias para convertirlas en comedores amigos, permitirnos cualificarnos. Nos capacitaron en ciudadanía, promovieron la participación y tuvieron en cuenta esas voces que se levantaban desde los barrios. Yo destaco muchísimo la voluntad política. Y lo destaco a él entre las tres administraciones distritales por haber dejado sobre la mesa la política de seguridad alimentaria y destaco de él que hubiera sido la primera iniciativa de decirnos: “esa alimentación se requiere pero, ¡ojo!, esa alimentación alrededor del comedor comunitario es una excusa porque de ahí tienen que partir muchas más cosas: organización social, solidaridad, iniciativas productivas, etc. Romero, S. (2015, 3 de junio), entrevistada por López, C.M., Bogotá.

En contraste, no ocurrió lo mismo con las organizaciones campesinas en el proceso de elaboración del Plan Maestro de Abastecimiento de Alimentos. Ismael Díaz investigador de ILSA y la líder de la Asociación de Productores Agropecuarios con Visión y Emprendimiento –APAVE– coinciden en que la administración no tuvo en cuenta la economía campesina en la construcción del borrador del PMASAB. Así lo ilustra la líder de APAVE:

Llegamos a la discusión con otras organizaciones buscando incidir porque allí en la política que se estaba diseñando no estaba la economía campesina. Trabajamos con doce organizaciones en la inclusión de la economía campesina en el Plan. Pero simplemente éramos una mesa de diálogo y concertación. Realmente los que hicieron posible que esa política hubiese tenido en cuenta la economía campesina

fueron los propios campesinos, porque hicimos dos movilizaciones: un mercado campesino en la plaza de Bolívar y otro en la plazoleta del Concejo de Bogotá. Esa movilización visibilizó y garantizó que el Concejo y la administración tuvieran en cuenta el trabajo de las organizaciones, de esa pequeña economía campesina que se encarga del abastecimiento de alimentos a Bogotá, que según estudios es un 60% o un 70% lo que abastece, pero que no había sido reconocida ni tenida en cuenta. Líder comunitaria de la Asociación de Productores Agropecuarios con Visión y Emprendimiento. (2015, 2 de junio), entrevistada por López, C.M., Bogotá.

Respecto a las dificultades o limitaciones en el proceso de materialización del derecho a la alimentación durante la administración Bogotá Sin Indiferencia, Consuelo Corredor manifiesta que el equipo de gobierno tuvo que enfrentar la desconfianza que se dio frente al programa Bogotá Sin Hambre y las críticas que lo catalogaban como asistencialista. Mientras que para Martha Borda, a esta administración le faltó consolidar una institucionalidad a cargo de la PSAN que la hubiese fortalecido pese a los cambios de gobierno.

Consuelo Corredor comenta que esta administración debió enfrentar los obstáculos de la desconfianza y la resistencia al programa Bogotá Sin Hambre porque era un tema novedoso.

Una de las limitaciones más fuertes provino del Concejo de Bogotá, por supuesto hubo concejales que por fortuna apoyaron la iniciativa pero hubo otros que mantuvieron una oposición acérrima en la que prevalecía la desconfianza y criticaban el programa por asistencialista. Pero esa desconfianza se fue superando, aunque fue un proceso muy desgastante. Hubo que hacer frente a todas las investigaciones de la Procuraduría, de la Contraloría etc. Corredor, C. (2015,10 de abril), entrevistada por López, C.M., Bogotá.

La profesora Sara del Castillo coincide en la mirada crítica del programa Bogotá Sin Hambre como programa que materializó la PSAN. Para Sara, es un programa que convirtió la política en una política asistencial. del Castillo, S. (2015,20 de abril), entrevistada por López, C.M., Bogotá.

Pero al igual que Consuelo Corredor, la líder comunitaria Stella Romero, no comparte el adjetivo de asistencialista:

No era un programa asistencialista como se le ha criticado. Créeme que nosotros estando aquí podemos decir que no es asistencialista. Que le faltan cosas, es otra cosa. Porque nosotros como trabajadores comunitarios vemos que fulano, que sutano tienen unas condiciones de vida pobres, que requieren de un apoyo alimentario, no solo alimentario pero sí lo primero, lo mínimo.

Yo misma te puedo decir que yo no consumía tres alimentaciones al día. Yo no consumía ni siquiera una, porque yo estaba separada, a cargo de mis dos hijos y tenía que enfrentarme a la vida sola. Entonces lo que yo conseguía era para mis hijos y para mí que había: para mí había tinto y galletas, lo que yo consumía era eso y a mí se me olvidó comer, y yo llegué a ser talla 4. Entonces yo sabía que lo que decía Lucho era cierto, la pobreza venía avanzando así.

Además, todos somos tan frágiles como los niños o los adultos mayores cuando no tenemos trabajo. Estos planes de atención con apoyos alimentarios van a tener que seguirse sosteniendo mientras no cambie la situación estructural. Porque quienes se quedan sin trabajo pues dejan de comer. Si yo no trabajo pues yo no tengo comida. Romero, S. (2015, 3 de junio), entrevistada por López, C.M., Bogotá.

Bajo otro punto de vista, Martha Borda considera que la limitante más importante para lograr un mayor avance en la PSAN consistió en que la administración de Bogotá Sin Indiferencia no dejó conformada una instancia fortalecida que consolidara el trabajo de la PSAN más allá de una administración.

No alcanzamos a dejar la institucionalidad formada o instalada de manera oficial. Eso no es nada fácil. Con Eduardo Díaz, gerente del programa, se alcanzó a hablar de crear una secretaría, pero no era la solución porque encasillaba el tema. (...) La solución no era crear paralelismo sino crear una instancia que le diera vida institucional, jurídica, etc. y que orientara de manera integral todo el tema de la seguridad alimentaria y nutricional. De todas maneras cuatro años son muy rápidos. Se habló de una gerencia de Seguridad Alimentaria, de una Alta Consejería para la Seguridad Alimentaria y Nutricional y como no lo dejamos fijado Samuel no lo retomó. Borda, M. (2015, 1 de junio), entrevistada por López, C.M., Bogotá.

En cuanto a la administración Bogotá Positiva, los líderes y expertos afirman que en términos generales dio continuidad al programa Bogotá Sin Hambre aunque sin el mismo impulso y voluntad política de la administración anterior. Consideran que en la alcaldía de Samuel Moreno se vieron reflejados los esfuerzos y acciones de la alcaldía de Luis Eduardo Garzón. Esta situación se ve aprecia en el

comportamiento del ICRDA que se abordó en el capítulo anterior, en donde se observa que la garantía del derecho a la alimentación tiene un comportamiento de mejora progresiva durante la administración Bogotá Positiva, salvo en su último año.

Martha Borda asegura que el alcalde Samuel Moreno:

De alguna manera no desmanteló la estructura, continuó con el proceso. El Plan Maestro de Abastecimiento de Alimentos en Secretaría de Desarrollo Económico inició con los ejes de Bogotá sin Hambre. Samuel cosecha un poco de lo que deja Lucho Garzón, no obstaculiza. En el plan de desarrollo deja metas claras. Conforma la CISAN [Comisión Intersectorial de Seguridad Alimentaria y Nutricional]. La Gerencia de la CISAN la deja en manos de Secretaría de Desarrollo Económico y la Secretaría Técnica en manos de la de Salud, que hizo un excelente papel. Los secretarios y secretarias fueron muy buenos gerentes. Borda, M. (2015,1 de junio), entrevistada por López, C.M., Bogotá.

Planteamiento que es compartido por Sara del Castillo:

La administración de Samuel Moreno, con todo lo convulsionada que fue, realmente fue continuidad del programa Bogotá Sin Hambre, de hecho asimiló muchos procesos, maximizó en ese momento el tema de los comedores comunitarios (...) Para mí los logros de la época Samuel Moreno, fueron no por Samuel Moreno, sino por los equipos de técnicos que quedaron ahí. del Castillo, S. (2015,20 de abril), entrevistada por López, C.M., Bogotá.

Y para Ismael Díaz, el gobierno de Samuel Moreno fue el que más apoyó la iniciativa de mercados campesinos, lo que coincide con los resultados que arroja el Índice Compuesto de Realización del Derecho a la Alimentación, en tanto los valores más altos de vinculación de productores a los mercados campesinos están entre los años 2008 y 2011.

Él fue el que más apoyó, sin decir que fuera una gran financiación. Realmente cuando más se le dio fuerza a los mercados campesinos fue en el gobierno de Samuel. En esta administración se logra el Acuerdo 455 de 2010 que institucionaliza la realización de mercados campesinos el primer viernes de junio de cada año en la Plaza de Bolívar y ordena que paulatinamente se lleven a las localidades con la coordinación de la Secretaría de Desarrollo Económico. Desafortunadamente el acuerdo del Concejo limitó a un mercado al año, cuando eran dos anuales, y no se ha podido avanzar progresivamente a otras localidades.

Sin embargo, aunque cuando con Samuel había el apoyo, era muy intermitente, había financiación para unos meses sí y para otros no. Sigue siendo muy intermitente, porque aun cuando es fundamental el abastecimiento de Bogotá y está en cabeza de la Secretaría de Desarrollo Económico el desarrollo del Plan, pues no entendemos si es que no le dan el valor suficiente a la economía campesina y el proceso de mercados campesinos sigue siendo marginal. Díaz, I. (2015, 14 de abril de 2015), entrevistado por López, C.M., Bogotá.

Para Arturo Ospina un desacierto en el gobierno de Samuel Moreno es que cambia la denominación del programa y acaba con la corresponsabilidad de los participantes:

Cuando llega el nuevo plan de desarrollo, el plan condiciona la política pública de Seguridad Alimentaria y Nutricional y no al revés. Vienen entonces los desajustes. Por ejemplo, a Bogotá Sin Hambre le cambiaron el nombre a Bogotá Bien Alimentada, y el reconocimiento público se perdió, la gente pensó que se había acabado. Aunque en Integración Social crecieron los comedores, Desarrollo Económico dejó de hacer procesos de emprendimiento alrededor de la alimentación en los comedores comunitarios para que de allí surgieran procesos e iniciativas que se iban a financiar entre otros, con recursos de los aportes voluntarios.

Creo que un error de Samuel, con una posición a mi juicio, populista, es que se prohibieron los aportes voluntarios que daban los participantes de los comedores con el argumento de gratuidad. Pero el comedor no era un comedero sino era un centro de reunión de comunidades muy vulneradas, muy dispersas, muy pobres, entonces el comedor se convirtió en un punto focal de tejido social en el que había corresponsabilidad.

Esa dinámica que tenían los comedores donde empezaban no solo a surgir aportes voluntarios en dinero, sino en ideas, en vinculación, eso se frenó. Además que devolver esos aportes que se habían recogido se volvió un lío administrativo. Ospina, A. (2015, 7 de mayo), entrevistado por López, C.M., Bogotá.

Para la investigadora Consuelo Corredor, en la administración Bogotá Positiva fueron evidentes los problemas de contratación con los comedores comunitarios, como se vio en el capítulo 2, en los informes de la Contraloría de Bogotá que mostraron la suspensión de los suministros alimentarios por períodos.

Comenta Consuelo Corredor: “es insólito que por problemas de contratación se cierre un comedor comunitario. Porque yo no puedo decirte a ti que yo mañana no

te voy a dar almuerzo porque no hice el contrato para que te dieran almuerzo, eso es una falta de respeto contigo como persona, como ser humano eso es inaceptable y eso fue lo que empezó a pasar con Samuel” Corredor, C. (2015,10 de abril), entrevistada por López, C.M., Bogotá.

Por otra parte, Martha Borda llama la atención en que el gobierno de Samuel Moreno no retomó la discusión sobre cuál era la figura institucional más adecuada para seguir fortaleciendo el trabajo articulado de la PSAN porque aunque se conformó la CISAN como instancia de coordinación, el tema de seguridad alimentaria y nutricional perdió prioridad.

Samuel hizo un cambio radical, no conservó el programa como un programa especial que dependía directamente del despacho de la Alcaldía sino que ahí se desdibujó la estructura institucional. Se generó una instancia, la CISAN¹⁸ pero la CISAN estaba concebida como la instancia de coordinación intersectorial. Las áreas o componentes que se habían pensado intersectorialmente, se fueron a los sectores que les correspondía misionalmente: acciones de alimentación y nutrición a Secretaría de Educación e Integración Social y abastecimiento a Secretaría de Desarrollo Económico. Sin embargo, se conservó el trabajo. El gobierno fue respetuoso del proceso que se traía. Empezamos a tener dificultades en relación con la CISAN porque aunque su labor es de coordinación, se le cargaron todos los compromisos de la PSAN, pero la CISAN no tiene esas competencias porque sólo puede coordinar, más allá no. La CISAN no tiene capacidad de toma de decisión. Así, al dejar en la CISAN la coordinación, el tema empezó a perder liderazgo. Borda, M. (2015,1 de junio), entrevistada por López, C.M., Bogotá.

Bajo esta misma perspectiva, Arturo Ospina, ex funcionario de la Secretarías de Desarrollo Económico e Integración Social, experto en el tema de seguridad alimentaria, considera que:

Los espacios e instrumentos de coordinación se empezaron a perder. En la Comisión Intersectorial de Seguridad Alimentaria y Nutricional sólo se reúnen técnicos dedicados y luchadores a proponer cosas muy interesantes sin que se cuente con el apoyo de los secretarios que son los tomadores de decisiones, es decir sus recomendaciones no se ven reflejadas, no trascienden. No se toman las decisiones políticas. No se ha logrado volver a los niveles de sintonía y voluntad

¹⁸ La CISAN es una de las comisiones intersectoriales que se crean mediante el Decreto 546 de 2007 “Por el cual se reglamentan las Comisiones Intersectoriales del Distrito Capital” a finales del gobierno de Luis Eduardo Garzón.

política de Lucho Garzón. Ospina, A. (2015, 7 de mayo), entrevistado por López, C.M., Bogotá.

Finalmente, Martha Borda destaca como el mayor obstáculo que se presentó durante esta administración, el impacto negativo del escándalo de la corrupción en toda la gestión de la administración Bogotá Positiva.

Esa situación de corrupción empezó a opacar cualquier cosa que se hacía. El Plan Maestro de Abastecimiento de Alimentos perdió credibilidad. Fue gravísimo. Los avances en lo técnico se desdibujaron por la corrupción y todo lo que olía a esa administración era malo. Los nuevos funcionarios no creían en los procesos, en los proyectos. La desconfianza en el último año fue muy grande y eso trajo desmotivación total. Borda, M. (2015,1 de junio), entrevistada por López, C.M., Bogotá.

El impacto del que habla Martha Borda del escándalo de la corrupción en la gestión de la administración en el último año, está muy relacionado con el desempeño del ICRDA, que, como se observó anteriormente, pese a estar en su punto más alto en el año 2010, para el año 2011 sufre una caída.

Respecto a la administración Bogotá Humana, los líderes sociales y los expertos consideran que pese a los importantes planteamientos contemplados en el plan de desarrollo sobre el tema de seguridad alimentaria y nutricional, en realidad se dio una fuerte ruptura con la experiencia acumulada en los dos gobiernos anteriores, sin un proceso de evaluación que permitiese tomar este tipo de decisiones de manera sustentada.

Martha Borda destaca la expectativa que generó en los equipos técnicos la llegada de Gustavo Petro a la Alcaldía de Bogotá por la importancia que le otorgó a la seguridad alimentaria en su plan de desarrollo.

El plan de Desarrollo Bogotá Humana es uno de los mejores, un plan revolucionario con metas claras. Petro resalta en su programa el tema de seguridad alimentaria en relación con la región, que no se puede mirar a la región de espaldas porque dependemos de la seguridad alimentaria de ellos. Incluso Petro en su discurso hablaba de la importancia de organizar y fortalecer a los campesinos. Este fue un primer acierto. El segundo fue traer un equipo excelente, porque trajo al principio a

Jorge Pulecio como Secretario de Desarrollo Económico y a Iván Darío Correa como asesor. Borda, M. (2015,1 de junio), entrevistada por López, C.M., Bogotá.

No obstante, Martha relata en la entrevista que esta expectativa no se cumplió y que en el primer año de la administración Bogotá Humana se dio una ruptura con el trabajo realizado por la administración pasada por el escándalo de la corrupción.

Se presentó un problema gravísimo. En los ocho meses que estuve allí, fue todo lo contrario a lo que se esperaba. En Secretaría de Desarrollo Económico se desconocieron todas las metas y los trabajos que se venían haciendo alrededor del abastecimiento. Se llegó con el enfoque de generar emprendimiento y empresarismo (sic) que también es válido, pero sin articularlo a lo que se venía haciendo. Pero este no es el eje principal, armar empresas o la asociatividad (sic) de campesinos podría ser el resultante de otros esfuerzos, pero el eje que traía la PSAN era la importancia de empoderar toda la economía campesina que era nuestro primer anillo de abastecimiento que nos alimenta la ciudad, en vía de la soberanía alimentaria. Pero se desdibujó.

Hay un primer error de él como político y de sus secretarios y es que todo les huele a corrupción y empiezan a borrar los avances. No tienen la capacidad de diferenciar un equipo técnico y unas acciones técnicas que la ciudad necesita, que no tienen que ver nada con la corrupción. Ellos empiezan a ver corrupción donde no existe, porque la corrupción ya estaba siendo investigada por los entes de control. Ellos llegaron a borrar todo: personas y acciones. El primer año fue de ruptura total. Terminamos el gobierno de Samuel como con cinco convenios grandes, uno para conformar redes solidarias de tenderos, donde se estaba trabajando emprendimiento, ciudad región, redes productivas¹⁹. Pero eso se anuló totalmente porque con Petro se cambió por un proceso de empresarismo (sic), unidades productivas, sin ningún elemento de organización.

Con Samuel estábamos abordando temas transversales donde se trabajaba calidad, la cadena de valor, la cadena alimentaria, el tema de sellos de calidad, denominación de origen, incentivos a la producción limpia de alimentos, esto último con el Jardín Botánico. Pero en el gobierno de Petro lo primero que hace la Secretaría de Desarrollo Económico es desconocer el Jardín Botánico como una instancia importantísima y desestructuran el trabajo que se venía haciendo con el Jardín Botánico. Luego de dos años lo retoman por las críticas que se empiezan a escuchar.

Otro ejemplo es que el tema de mercados campesinos no es el eje principal de la política ni del plan porque su función es visibilizar la importancia de la economía campesina, pero como el gobierno de Petro no trae nada novedoso, se pega de los mercados campesinos. Esta acción puntual se convirtió en lo último en guarachas

¹⁹ El acumulado de la gestión de Samuel Moreno que Martha Borda menciona, se relaciona con los buenos resultados que obtiene el ICRDA en la dimensión de disponibilidad durante la administración Bogotá Positiva, tal como se vio en el capítulo anterior.

pero no le hicieron ni una modificación al Plan Maestro de Abastecimiento de Alimentos que tanto criticaron.

El problema es que este gobierno no hace evaluación de nada pero hace ajustes, lo que es gravísimo. Cuando tú no evalúas pero haces ajustes, puedes perder lo que te funcionaba. Borda, M. (2015,1 de junio), entrevistada por López, C.M., Bogotá.

En ese mismo sentido la líder de APAVE comenta:

En lo que fue el tiempo de Lucho y Samuel nosotros vimos como organizaciones y como actores una vinculación porque hay que reconocer que allí hubo participación de las regiones y de la ciudad y se vio pero no lo suficiente, pero sí hubo resultados. ¿Dónde empieza a cambiar esto?, cuando entra el nuevo alcalde. Entró con un plan de desarrollo y desconoce la política, pero no sólo el alcalde, eso se baja a la secretaría. Entonces lo que se llamaba nutriendes y agroredes entonces ya no.

Para el año 2012 que estaba el secretario Jorge Pulecio y estaba Hernán Correa, recuerdo que hicieron un encuentro en el hotel Tequendama donde citaron a todos los alcaldes y allí se inventaron que había que hacer los contratos plan y se prohibió rotundamente volver a hablar de agroredes y de nutriendes, totalmente se prohibió, que ahora eran emprendimientos. Ellos llegaron a proponer y a romper lo que ya existía porque ellos querían inventarse el plan [de abastecimiento de alimentos] de nuevo. Entonces desde ahí se rompió el plan. Entonces ya no se tenía en cuenta la participación de las organizaciones, porque esta administración entró que había que contratar con las universidades para volver a hacer lo mismo que ya habíamos hecho: que había que saber dónde estaba la oferta y quiénes iban a comprar, cuando ya eso lo han hecho otras administraciones antes.

Es que los funcionarios tienen el complejo de adán, desconocen lo que se ha trabajado y mientras eso pase es difícil. También ha habido como un abandono de la misma alcaldía porque no hay una visibilización de reconocer que esto es una política y de que se han hecho cosas en el tiempo. No limitarse a la administración de uno o del otro. Lo otro es que ha habido mucho cambio de funcionario: cambio de secretario, de gerente, de los gestores y cada uno llega pensando algo diferente, cada cual lo interpreta a su manera, por esa falta de visión, de tener claro que es una política de Estado y no una política de gobierno. Líder comunitaria de la Asociación de Productores Agropecuarios con Visión y Emprendimiento. (2015, 2 de junio), entrevistada por López, C.M., Bogotá.

Para Sara del Castillo en la administración Bogotá Humana, la seguridad alimentaria y nutricional pierde importancia:

Petro, y así lo dicen los técnicos extraoficialmente, no tiene el tema de seguridad alimentaria y nutricional como prioridad. Perdió mucho porque sacó a los buenos técnicos (...) Cómo será que no han hecho CISAN -que es la Comisión Intersectorial de alto nivel- hace cuánto tiempo, porque no le interesa. La primera se va a hacer

en unas semanas, luego de que el año pasado se hizo una a principios del año. Así es muy difícil. del Castillo, S. (2015,20 de abril), entrevistada por López, C.M., Bogotá.

Arturo, quien se desempeñó como subdirector de Integración Social a comienzos del gobierno de Gustavo Petro explica cómo bajo un propósito importante como lo es la lucha contra la corrupción el alcalde tomó decisiones desacertadas.

Cuando viene Petro le endilga la corrupción a los comedores de base y entonces acaba con los comedores de base supuestamente para combatir la corrupción. Eso me parece un gravísimo error, de falta de análisis y apresuramiento.

Había problemas de corrupción pero no era en las pequeñas organizaciones que terminaron castigadas y frustrados procesos de 40 o 50 años de origen muy popular. Allí hay una contradicción porque a pesar de que la Política de seguridad alimentaria y nutricional, según el plan de desarrollo, debía generar apoyo a la economía popular, resulta que se hizo todo lo contrario, porque con el cambio a bonos canjeables por alimentos los grandes jugadores son las grandes superficies. Ospina, A. (2015, 7 de mayo), entrevistado por López, C.M., Bogotá.

Stella, quien conserva su vínculo con la Secretaría de Integración pues tiene contrato para la operación de un comedor comunitario, coincide con Arturo:

Con Gustavo Petro se rompió el tejido social. La administración toma las riendas de todo y lo empieza a manejar directamente rompiendo procesos, se pierde el esfuerzo de muchos años. Esta administración disuelve el trabajo de las organizaciones y nos mandaron a cada organización a contratar por separado. Cada quien ahora trabaja por separado. Romero, S. (2015, 3 de junio), entrevistada por López, C.M., Bogotá.

La ruptura que se da en el primer año de la administración Bogotá Humana se evidencia en el deterioro del ICRDA entre el último año de gobierno de Samuel Moreno y el primero de Gustavo Petro: de 0.75 a 0.65, es decir una disminución del 13%.

Al hacer un balance general de la Política Pública de Seguridad Alimentaria y Nutricional entre los años 2004 y 2014, tanto líderes como funcionarios consideran que esta política se ha subordinado a los planes de desarrollo del gobierno de turno y, en ese sentido, se ha pensado a cuatros años. Esto hace que no se respeten los acumulados técnicos, ni se sostengan algunos de los logros entre

una y otra administración. Es decir que la PSAN no ha logrado el desarrollo de una política de Estado de mediano o largo plazo.

Ha faltado también, la vinculación de los actores locales desde el momento del diseño de la política pública. Situación que la líder de APAVE ejemplifica a través de lo que sucedió con la plataforma logística de Lucero-Tesoro en Ciudad Bolívar.

Esa plataforma no sirvió porque se hizo al revés. El trabajo se tenía que haber hecho primero con los actores locales, no era sentarse los funcionarios públicos a inventarse una infraestructura del carajo o importada de por allá no sé dónde y hacer una inversión grandísima. Antes de haberle invertido a ese elefante que se hizo allí había que trabajar con la gente, había que mirar esos tenderos que estaban allí, esa gente de las asociaciones. Es que se necesita del acompañamiento de la gente, de los actores para hacer las cosas realidad. Líder comunitaria de la Asociación de Productores Agropecuarios con Visión y Emprendimiento. (2015, 2 de junio), entrevistada por López, C.M., Bogotá.

Otro de los aspectos que los líderes destacan es la falta de continuidad en los procesos no sólo con el cambio de mandatario sino incluso durante el período de gobierno de una misma administración, como lo relató Ismael Díaz con los mercados campesinos y como lo expone la líder de APAVE al hablar del trabajo de las agredes: “se quedó en unos convenios de muy corto tiempo que no llevaron a generar un empoderamiento en la gente. Los convenios eran de seis, siete u ocho meses y hasta ahí y usted encárguese como organización de entregarnos los productos y listo”. Líder comunitaria de la Asociación de Productores Agropecuarios con Visión y Emprendimiento. (2015, 2 de junio), entrevistada por López, C.M., Bogotá.

En síntesis, los líderes y expertos hacen un muy buen balance de la gestión de la administración de Luis Eduardo Garzón. Destacan la prioridad que le dio al derecho a la alimentación, su voluntad política y la vinculación de las iniciativas comunitarias de base a los procesos de la PSAN, lo que no ocurrió en el caso de las iniciativas campesinas que, finalmente, gracias a un proceso de movilización social lograron tener incidencia en el PMASAB. Respecto del gobierno de Samuel Moreno, los entrevistados coincidieron en que, a grandes rasgos, fue de

continuidad. Aunque no conservó el mismo impulso, mantuvo equipos de técnicos que siguieron trabajando en la PSAN y en el PMASAB, de tal manera que obtuvieron resultados en su gestión. Sin embargo, los problemas de corrupción del alcalde opacaron el trabajo institucional y por consiguiente, las políticas y programas de la administración perdieron credibilidad. Finalmente, los relatos sobre la administración de Bogotá Humana se orientan a destacar la ruptura que hizo y el desconocimiento con los procesos que en materia de política pública de seguridad alimentaria y nutricional habían desarrollado las anteriores administraciones.



Fuente: López, C.M. Punto de acopio y venta de APAVE, 2 de junio de 2015.

“La alimentación es fundamental, sin la comida pues no vivimos, es como el agua, son derechos fundamentales. Pero esos derechos fundamentales deben ser entendidos y asumidos de una manera integral. Nosotros por ejemplo, sembramos pensando en que ese alimento que estoy allí sembrando me va a servir a mí pero que también le va a servir a todos los que van a consumir esos alimentos. No es sembrar en volumen por comercializar, es ver eso reflejado en la salud de esa persona, en la capacidad mental, en su bienestar”
Lider de APAVE entrevistada el 2 de junio por López, C.M.

5. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES DE POLÍTICA

Conclusiones:

- Aunque el derecho a la alimentación hace parte de los derechos económicos, sociales y culturales, desde una perspectiva jurídica más amplia el derecho a la alimentación es un derecho humano fundamental cuyo contenido esencial contempla tres dimensiones: la disponibilidad, la accesibilidad y la adecuada utilización biológica. El derecho a la alimentación es un bien de mérito y al serlo es indispensable, universal y obligatorio. Este derecho hace parte de los mínimos de protección que debe proveer el Estado a cualquier persona y es inherente a la dignidad humana.
- De acuerdo a los resultados que arrojan las tres dimensiones evaluativas que se abordaron en el trabajo, se puede concluir que en términos generales hay un avance progresivo entre el año 2004 y el año 2014 en la garantía del derecho a la alimentación en Bogotá, fruto de la gestión de la Política Pública de Seguridad Alimentaria y Nutricional durante las administraciones distritales Bogotá Sin Indiferencia, Bogotá Positiva y Bogotá Humana.
- No obstante, la evaluación de la PSAN permitió identificar falta de continuidad en los procesos no sólo con el cambio de mandatario sino incluso durante el período de gobierno de una misma administración. Esta situación impide que los logros se sostengan en el tiempo y hace que por el contrario se presenten oscilaciones en el desempeño del ICRDA y de los indicadores simples que hacen parte de éste.

- La administración de Luis Eduardo Garzón marca el posicionamiento del derecho a la alimentación en la agenda pública de la ciudad que se concreta en la formulación de la PSAN como política que busca trazar el camino de las siguientes administraciones para avanzar progresivamente en la realización de este derecho fundamental. En este período de gobierno hay un excelente cumplimiento de las metas del plan desarrollo respecto del programa Bogotá Sin Hambre y se destaca así mismo, la voluntad política para integrar las iniciativas comunitarias a las acciones de la PSAN. No obstante, a este gobierno se le critica el desconocimiento de las organizaciones campesinas en el proceso de diseño del PMASAB.
- La administración de Samuel Moreno representa la continuidad de los esfuerzos realizados por la anterior administración, tanto así que logra continuar elevando el ICRDA, en especial en la dimensión de disponibilidad. En este período hay un buen cumplimiento de las metas del programa Bogotá Bien Alimentada establecidas en el plan de desarrollo. Sin embargo, como lo reporta la Contraloría de Bogotá se interrumpe el suministro de los apoyos alimentarios proporcionados en los comedores comunitarios y se presentan problemas en la calidad de los refrigerios escolares, lo que da cuenta de la vulneración del derecho a la alimentación de un número significativo de personas.
- La administración de Gustavo Petro se caracteriza en contraste, por hacer una ruptura con la gestión de las administraciones pasadas. En los tres años que lleva este gobierno, el desempeño general de las metas del programa Soberanía y Seguridad Alimentaria y Nutricional es regular. Así mismo, el crecimiento más bajo en el ICRDA lo tiene esta administración pese a contar con esfuerzos acumulados anteriores, lo que, sin embargo no significa que la garantía del derecho haya sufrido regresividad frente al punto del que parte en

el año 2004. Con el cambio al servicio “Mi Vital Alimentario” hay discontinuidad en los apoyos alimentarios por lo que también se da la vulneración del derecho a la alimentación. No obstante, durante este período se logra eliminar las muertes por desnutrición en niños menores de 5 años y los apoyos alimentarios a estudiantes y población en inseguridad alimentaria tienen un crecimiento importante.

- El PMASAB constituye la principal herramienta de la PSAN para trabajar las dimensiones de disponibilidad y accesibilidad del derecho a la alimentación. Pero aunque ha tenido algunos avances como la conformación de agroredes, nutrirede, la realización de mercados campesinos, la capacitación de los actores de la cadena de abastecimiento y el mejoramiento de su competitividad, hay un retraso considerable en el cumplimiento de las metas de mediano y largo plazo. Entre ellas la construcción y puesta en funcionamiento de infraestructura, como es el caso de las plataformas logísticas. Por otro lado, como lo concluyeron los investigadores de ILSA, hay un deterioro del fortalecimiento de la economía campesina, no hay evidencia de la reducción de los precios de los alimentos ni del impacto de PMASAB en el mejoramiento de la disponibilidad y la accesibilidad a los alimentos.
- Durante el período de estudio hay una tendencia al incremento anual del presupuesto ejecutado por los programas Bogotá Sin Hambre, Bogotá Bien Alimentada y Soberanía y Seguridad Alimentaria y Nutricional. Los proyectos que tienen la mayor participación en el presupuesto corresponden a los de apoyos alimentarios para estudiantes y para población en inseguridad alimentaria. Sin embargo, es preocupante que los proyectos relacionados con el abastecimiento y la disponibilidad de alimentos, pese a ser definidos como prioritarios en los planes de desarrollo distrital, tienen un presupuesto poco significativo en relación con la importancia de las metas que se proponen y con el monto total ejecutado por los programas mencionados.

- Se enfrentaron dificultades para identificar el presupuesto anual invertido en la Política Pública de Seguridad Alimentaria y Nutricional, pues aunque cada administración distrital desarrolló un programa central a cargo de varias entidades para cumplir el propósito de la PSAN, se evidenció que hay otras entidades que contemplan acciones y metas complementarias que aportan a esta política pública pero no tienen proyectos específicos dentro de los programas estudiados: Bogotá Sin Hambre, Bogotá Bien Alimentada y Soberanía Seguridad Alimentaria y Nutricional. Por otra parte, la administración Bogotá Sin indiferencia excluyó del presupuesto del programa las acciones de la Secretaría de Salud para la promoción de la alimentación saludable, pese a que la entidad las siguió desarrollando. Así mismo, la administración Bogotá Humana excluyó del presupuesto del programa las acciones de alimentación saludable y las de alimentación escolar. Estos cambios hacen que el programa pierda la integralidad con la que fue concebido y aumenta el riesgo de desarticulación en la gestión de las entidades en la ejecución de la PSAN.
- De acuerdo a los resultados del Índice Compuesto de Realización del Derecho a la Alimentación, hay que reconocer que Bogotá ha avanzado significativamente en la garantía de este derecho. A lo largo de diez años el ICRDA pasó de un 0.16 a un 0.76. La dimensión que tiene el mejor desempeño en el período de estudio es la de accesibilidad, en la que se deben resaltar logros como la reducción de la pobreza extrema y el incremento de los apoyos alimentarios a estudiantes y a población en inseguridad alimentaria. Le sigue la dimensión de adecuada utilización biológica en la que se destacan los excelentes resultados en los indicadores de cobertura del servicio de acueducto y de calidad del agua, la eliminación de las muertes por desnutrición en niños menores de 5 años, la disminución de la desnutrición global y el aumento de la lactancia materna total. La dimensión de

disponibilidad es la que tiene el desempeño más bajo en el período de estudio porque aunque en el gobierno de Samuel Moreno tiene sus primeros resultados y los consolida, éstos no logran ser sostenidos en el último año ni en los tres que lleva el alcalde Gustavo Petro. Este regular desempeño de la dimensión de disponibilidad está estrechamente relacionado con el escaso presupuesto que se le destina al PMASAB dentro del monto total de la PSAN.

- Las interrupciones que se presentaron en el suministro de los apoyos alimentarios durante las administraciones distritales Bogotá Sin Indiferencia y Bogotá Humana no son visibles al hacer seguimiento de las metas del plan de desarrollo ni en los resultados que arroja el ICRDA, pues en éstos, los datos tienen un reporte anual y la interrupción de los apoyos se dio por un lapso de días o meses. Esta situación muestra la importancia de realizar la evaluación de la Política Pública de Seguridad Alimentaria y Nutricional de Bogotá desde las tres dimensiones que se plantearon porque son complementarias.

Recomendaciones:

- En el trabajo de investigación que se realizó se encontró que los datos cambian según la fuente de información que se consulte. Por ejemplo, la información proporcionada por las Secretarías Distritales de Planeación, Desarrollo Económico, Educación e Integración Social por medio de respuestas a derechos de petición, no coincide con la contemplada en el Sistema de Seguimiento al Plan de Desarrollo –Segplan-. La información que produce el Distrito es extremadamente importante para orientar las decisiones de la administración en materia de política pública. Por esta razón es urgente que la administración distrital trabaje en la cualificación, consolidación y unificación de sus bases de datos.

- Es importante que la administración continúe trabajando para sostener y seguir mejorando los indicadores en los que ha logrado excelentes resultados como los que se mencionaron en el apartado de las conclusiones. Así mismo, es prioritario que la administración incremente los esfuerzos para tratar la prevalencia del bajo peso al nacer porque, como se vio en los resultados del ICRDA, es un indicador que empeora año a año, afectando de esta manera la garantía plena del derecho a la alimentación en Bogotá.
- Pese al incremento de los apoyos alimentarios por parte de la Secretaría de Integración Social a población en situación de vulnerabilidad, es fundamental trabajar en estrategias de generación de empleo digno para que estas personas puedan superar su situación de vulnerabilidad de tal forma que, en palabras de Amartya Sen, amplíen sus libertades y capacidades para que puedan hacer realidad el proyecto de vida que deseen.
- Si bien Bogotá no tiene amenaza de desabastecimiento de alimentos, es importante que la administración distrital preste atención al comportamiento regresivo que tiene la dimensión de disponibilidad entre los años 2011 y 2012 y que incluso al año 2014 no ha podido superarse.
- Es prioritario que el gobierno distrital fortalezca la labor de la Secretaría de Desarrollo Económico como entidad a cargo de la implementación del Plan Maestro de Abastecimiento de Alimentos, fortalecimiento que pasa por la asignación de más recursos presupuestales que permitan avanzar en el cumplimiento de metas tan importantes como la reducción de los precios de los alimentos así como otras de mediano y largo plazo.
- Con el propósito de garantizar la sostenibilidad de las políticas públicas, se debe complementar la voluntad política con la vinculación y apropiación por parte de la institucionalidad y de los actores locales y comunitarios en todo el

proceso de la política pública, es decir, en su formulación, implementación, seguimiento y evaluación.

- En el ejercicio de evaluación de la Política Pública de Seguridad Alimentaria y Nutricional se evidenció que ésta no ha logrado consolidarse como una política distrital de largo plazo, porque ha sido convertida en una política de gobierno que se subordina al respectivo plan de desarrollo en lugar de servir de orientadora para la formulación del mismo. En ello ha incidido, entre otros aspectos, no sólo el cambio de mandatario sino los constantes cambios en los funcionarios que han estado a cargo de la misma. Es importante entonces que la administración cree una instancia intersectorial con poder de decisión y con recursos propios, que coordine la implementación, haga seguimiento y evalúe esta política pública.
- Esta instancia intersectorial deberá garantizar que cada administración distrital: i) respete los acumulados técnicos de la anterior, ii) dé sostenibilidad a los logros entre una y otra administración, iii) introduzca cambios en la gestión de la Política Pública de Seguridad Alimentaria y Nutricional como resultado de los procesos de monitoreo y seguimiento a la misma. Esto con el fin de mejorar y perfeccionar las estrategias que funcionan, evitar la pérdida de los avances obtenidos y la repetición y la duplicidad de acciones.
- Se recomienda a la administración distrital diseñar un programa que implemente la PSAN de una manera integral, de tal forma que agrupe y vincule los proyectos y metas de todas las entidades que aportan a la realización de esta política pública. Esto no sólo permitirá identificar el presupuesto realmente invertido en esta política pública, sino que facilitará una gestión más articulada entre las entidades que tienen responsabilidades en la PSAN. Por otra parte, es importante que los proyectos y las metas que hacen

parte del programa que ejecuta la PSAN estén sintonizados con las diecisiete líneas de acción que definió la PSAN en su estructura.

- Si bien el Distrito dio un paso importante al hacer un ejercicio de medición progresiva del derecho a la alimentación, éste consistió en el seguimiento a unos indicadores simples por separado que no permitían tener una visión de conjunto del estado del derecho; además este ejercicio se suspendió en el año 2011. Por esta razón, es importante no sólo que el Distrito avance en la construcción sino en la implementación sostenida en el tiempo de herramientas que le permitan vigilar el grado de realización del derecho a la alimentación desde una perspectiva integral. A propósito, es importante recordar, como se trató en el primer capítulo, que esta labor de vigilancia del grado de realización del derecho es una de las obligaciones de efecto inmediato que tiene el Estado.
- Finalmente, es necesario aclarar que la valoración cuantitativa del derecho a la alimentación que se propuso en este trabajo, constituye un ejercicio aproximativo que buscó ver el derecho a la alimentación como un todo integrado por tres dimensiones: la disponibilidad, la accesibilidad y la adecuada utilización biológica. En ningún caso esta medición pretende aprehender la complejidad de la realización plena del derecho a la alimentación, ni simplificarla al resultado de unos indicadores vistos de manera desarticulada. Por el contrario, esta propuesta es un insumo que se puede perfeccionar y ajustar. Se pueden incluir otros indicadores simples, indicadores desagregados por población (por ejemplo: por grupo étnico, por género o por grupo etéreo). La herramienta puede adecuarse para hacer la medición del derecho a la alimentación en cada una de las localidades de Bogotá, o en un comparativo frente al resto del país, o respecto de ciudades principales de Latinoamérica.

BIBLIOGRAFÍA

Abramovich, V. (2006, abril), “Una aproximación al enfoque de derechos en las estrategias y políticas de desarrollo”. En *Revista de la Cepal*, núm.88, 2006, pp.35-50.

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

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

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

Alcaldía Mayor de Bogotá (2007, 6 de noviembre), “Decreto 508 del 6 de noviembre de 2007, por el cual se adopta la Política Pública de Seguridad Alimentaria y Nutricional para Bogotá, Distrito Capital, 2007-2015 Bogotá sin Hambre”, Registro Distrital, núm. 3868, 6 de noviembre de 2007, Bogotá.

Alcaldía Mayor de Bogotá (2008), *Plan de Desarrollo Económico, Social y de Obras Públicas para Bogotá, D.C 2008-2012 – “Bogotá Positiva: para Vivir Mejor”*

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

Alcaldía Mayor de Bogotá (2012), *Lineamientos de política para las líneas de inversión local. Plan de Desarrollo Económico, Social y de Obras Públicas para Bogotá, D.C 2012-2016 – “Bogotá Humana”*

Comisión Intersectorial de Seguridad Alimentaria y Nutricional (2011), *Informe de Seguimiento de Implementación de la Política Pública de Seguridad Alimentaria y Nutricional para Bogotá D.C. Balance 2011.*

Comité Distrital Intersectorial de Alimentación y Nutrición (2007), *Política Pública de Seguridad Alimentaria y Nutricional para Bogotá, D.C.*

Contraloría de Bogotá D.C. (2005), *Análisis de la Política de Alimentación y Nutrición en el Distrito Capital.*

Contraloría de Bogotá D.C. (2011), *Pronunciamiento por la inadecuada planeación para la contratación de los comedores comunitarios. Proyecto 515 “Institucionalización de la Política Pública de Seguridad Alimentaria y Nutricional” vigencias 2009, 2010 2011.*

Contraloría de Bogotá D.C. (2011), *Pronunciamiento sobre la calidad y cumplimiento del programa “Bogotá bien alimentada” modalidad de refrigerios escolares.*

Contraloría de Bogotá D.C. (2013), *Informe sectorial. Prueba piloto para la evaluación fiscal de la Política Pública “Seguridad Alimentaria y Nutricional en el Distrito Capital 2007-2015”.*

Contraloría de Bogotá D.C. (2014), *Informe de evaluación y seguimiento a la Política Pública de Seguridad Alimentaria y Nutricional para Bogotá D.C. 2007-2015*.

Corredor, C. (2004), “Pobreza, equidad y eficiencia social”, en Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo y Ministerio de la Protección Social, *Investigaciones sobre desarrollo social en Colombia*, Bogotá, pp.13-62.

Corredor, C. (2010), *La política social en clave de derechos*, Bogotá, Universidad Nacional de Colombia, Facultad de Ciencias Económicas.

Defensoría del Pueblo (2006), *El Derecho a la Alimentación en la Constitución, la Jurisprudencia y los Instrumentos Internacionales*.

Defensoría del Pueblo (2007), *Sistema de Seguimiento y Evaluación de la Política Pública Alimentaria a la Luz del Derecho a la Alimentación*.

de Roux, C. (2013), “Pudo haber razones para cerrar los comedores locales, pero ¿y los usuarios qué?”, [en línea], disponible en: http://carlosvicentederoux.org/index.shtml?apc=dg-xx-10157&sh_itm=250385fcc9efd0f48824b5d953edd12e&all_ids=1, recuperado: 22 de abril de 2015.

Guendel, L. (2002), “Políticas públicas y derechos humanos”, en *Revista de Ciencias Sociales de la Universidad de Costa Rica*, vol. 3, núm.97, pp.105-125.

- “Manifestantes se tomaron sede de Secretaría de Integración Social” (2013), [en línea], disponible en: <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-12789451>, recuperado: 22 de abril de 2015.
- Mora, A. (2009), “El enfoque de derechos y la situación de la juventud en Bogotá: Una propuesta de asignación ciudadana para garantizar la realización plena del derecho a la educación”, en Cubides, J. y Mora, A. (comp.) Economía Política de la educación. El caso Bogotá, Universidad Nacional de Colombia, Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales, pp.303-327.
- Naciones Unidas, Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. (1999), *Observación General 12, El derecho a una alimentación adecuada.*
- Naciones Unidas, Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. (2002), *Observación General 15, El derecho al agua.*
- Ordoñez, F.; Moreno, S. y Mora, A. (2014), *Acercamiento preliminar al Plan Maestro de Abastecimiento de Alimentos y Seguridad Alimentaria de Bogotá, Alimenta Bogotá, Bogotá*, Instituto Latinoamericano para una Sociedad y Derecho Alternativo.
- Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación. (1996), *Declaración de Roma sobre la Seguridad Alimentaria Mundial.*
- Schuschny, A y Soto, H. (2009) Guía metodológica. Diseño de indicadores compuestos de desarrollo sostenible, Cepal [en línea], disponible en: <http://www.cepal.org/publicaciones/xml/7/36127/w255-2.pdf>, recuperado: 15 de noviembre de 2014.

Secretaría Distrital de Hacienda (2015), *Presupuesto de Bogotá Distrito Capital, Anexo 3, Plan Operativo Anual de Inversiones.*

Secretaría Distrital de Planeación (2008), *Sistema de Seguimiento al Plan de Desarrollo, del 31 diciembre de 2008.*

Secretaría Distrital de Planeación (2012), *Sistema de Seguimiento al Plan de Desarrollo, del 31 diciembre de 2012.*

Secretaría Distrital de Planeación (2014), *Sistema de Seguimiento al Plan de Desarrollo, del 31 diciembre de 2014.*

Sen, A. (1994), *Human development index. Methodology and measurement. Occasional Papers*, Human Development Report Office, UNDP.

Sen, A. (2002), *El derecho a no tener hambre*, Bogotá, Editorial Universidad Externado de Colombia.

Sen, A. (2013), *Desarrollo y Libertad*, Bogotá, Planeta.

Otras fuentes:

Concejo de Bogotá. (2013), debate realizado el 15 de agosto de 2013 sobre el tema “Comedores comunitarios”.

Concejo de Bogotá. (2015), debate realizado el 4 de mayo de 2015 sobre el tema “Bonos Mi Vital”.

Derechos de petición

Secretaría Distrital de Desarrollo Económico, (2015), Derecho de petición respondido el 15 de enero mediante oficio ER-00388

Secretaría Distrital de Educación. (2015), Derecho de petición respondido el 20 de mayo mediante oficio ER-08754

Secretaría Distrital de Integración Social. (2015), Derecho de petición respondido el 20 de enero mediante oficio ER-00253.

Secretaría Distrital de Planeación. (2015), Derecho de petición respondido el 25 de mayo mediante oficio ER-09114

Entrevistas.

Borda, M. (2015,1 de junio), entrevistada por López, C.M., Bogotá.

Corredor, C. (2015,10 de abril), entrevistada por López, C.M., Bogotá.

del Castillo, S. (2015,20 de abril), entrevistada por López, C.M., Bogotá.

Díaz, I. (2015, 14 de abril de 2015), entrevistado por López, C.M., Bogotá.

Líder comunitaria de la Asociación de Productores Agropecuarios con Visión y Emprendimiento. (2015, 2 de junio), entrevistada por López, C.M., Bogotá.

Ospina, A. (2015, 7 de mayo), entrevistado por López, C.M., Bogotá.

Romero, S. (2015, 3 de junio), entrevistada por López, C.M., Bogotá.

ANEXOS

ANEXO A

(Contenido del derecho a la alimentación para sujetos de especial protección)

INSTRUMENTO	DESCRIPCIÓN
Reglas mínimas para el tratamiento de los reclusos, de 1957 y de 1977.	Las personas privadas de la libertad, bajo ningún motivo pueden ser sometidas a restricciones relacionadas con en el suministro de alimentos; estas personas tienen derecho al agua potable y a recibir una alimentación de buena calidad.
Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, 1979.	Otorga un especial cuidado a las mujeres gestantes y lactantes, pero aclara que los gobiernos deben velar por el bienestar nutricional de las mujeres a lo largo de su vida y no solamente en las etapas vitales mencionadas.
Protocolo adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales "Protocolo de San Salvador", 1988.	En su artículo 17 contempla el derecho de toda persona a recibir especial protección del Estado en su vejez y con mayor razón cuando las personas carecen de una pensión o de los medios que les permitan valerse por sí mismas. "los Estados partes se comprometen a adoptar de manera progresiva las medidas necesarias a fin de llevar este derecho a la práctica y en particular a: a). proporcionar instalaciones adecuadas, así como alimentación y atención médica especializada, a las personas de edad avanzada que carezcan de ella y no se encuentren en condiciones de proporcionársela por sí mismas"
Convención sobre los Derechos del Niño, 1989.	Impone a los Estados la obligación de luchar contra la malnutrición infantil con la provisión de alimentos nutritivos, adecuados e inocuos, agua potable, la promoción de las ventajas de la lactancia materna y el aseguramiento del pago de la pensión alimentaria a cargo de los padres o responsables, como parte de las acciones para garantizar el más alto nivel de disfrute del derecho a la salud. Así mismo, advierte la urgencia de luchar contra la discriminación que hay al brindar una alimentación preferente a los niños en detrimento del bienestar de las niñas.
Convenio 169 de la OIT, 1989.	Destaca la importancia de una alimentación adecuada para los pueblos indígenas y tribales, de acuerdo a sus costumbres y tradiciones culturales; protege el derecho de propiedad y de posesión sobre las tierras que tradicionalmente ocupan y el derecho a no ser trasladados de ellas.

Fuente: Elaboración propia con base en Defensoría del Pueblo 2007.

ANEXO B

(Ejes de la PSAN y sus líneas de acción)

EJE	LÍNEAS DE ACCIÓN	DIMENSIÓN DEL DERECHO	COMPONENTES DE LA DIMENSIÓN
Disponibilidad	Fortalecimiento de la producción regional de alimentos y de la economía campesina	Disponibilidad	Suficiencia nutricional
	Protección de los recursos hídricos		Sostenibilidad de las prácticas alimentarias
	Promoción de la integración regional		Suficiencia nutricional
	Consolidación del abastecimiento en las localidades		Suficiencia nutricional
	Provisión de alimentos nutritivos, seguros e inocuos		Inocuidad alimentaria
Acceso	Abastecimiento de alimentos a precio justo	Accesibilidad	Accesibilidad económica
	Extensión de los servicios públicos domiciliarios de acueducto y alcantarillado en la ciudad y adopción de tecnologías y prácticas para garantizar agua potable en la ruralidad del D.C.	Adecuada utilización biológica	Disponibilidad y acceso a los factores determinantes de la adecuada utilización biológica de alimentos
	Apoyo alimentario a poblaciones en condición de vulnerabilidad alimentaria y nutricional	Accesibilidad	Accesibilidad física y geográfica
	Promoción de alternativas de generación de trabajo e ingresos que mejoren la capacidad adquisitiva de las familias urbanas y rurales de bajos ingresos.		Accesibilidad económica
	Promoción de procesos productivos para el autoconsumo de alimentos de calidad e inocuidad a nivel urbano y rural en el D.C.		Accesibilidad física y geográfica
	Promoción de prácticas de agricultura urbana		Accesibilidad física y geográfica
Prácticas de alimentación y modos de vida saludables	Promoción, protección y defensa de la lactancia materna y de la alimentación infantil saludable	Adecuada utilización biológica	Educación nutricional
	Promoción y protección de la alimentación saludable y la actividad física		Educación nutricional
	Protección y promoción de los derechos del consumidor	Disponibilidad	Inocuidad en el consumo alimentario
	Reconocimiento, protección y		Aceptabilidad cultural

	promoción del patrimonio cultural inmaterial vinculado a la producción y el consumo de alimentos.		
Nutrición y entornos saludables	Promoción de entornos saludables.	Adecuada utilización biológica	Disponibilidad y acceso a los factores determinantes de la adecuada utilización biológica de alimentos
	Prevención, detección, manejo y control de alteraciones nutricionales, según ciclo vital.		Disponibilidad y acceso a los factores determinantes de la adecuada utilización biológica de alimentos

Fuente: Elaboración propia con base en el Decreto 508 de 2007.

ANEXO C

(Metodología para la construcción del Índice Compuesto de Realización del Derecho a la Alimentación – ICRDA–)

Se seleccionaron 15 indicadores simples que dan cuenta de las tres dimensiones del derecho a la alimentación como se aprecia en la siguiente Tabla. (Para consultar la descripción de cada indicador Ver Anexo D: Glosario de Indicadores simples)

Indicadores simples que conforman el Índice Compuesto de Realización del Derecho a la Alimentación.

DIMENSIÓN DEL DERECHO A LA ALIMENTACIÓN	INDICADOR SIMPLE
Disponibilidad	1. Alianzas público regionales para el abastecimiento de alimentos del D.C.
	2. Márgenes de comercialización de alimentos en el marco del Plan Maestro de Abastecimiento de Alimentos y Seguridad Alimentaria para Bogotá.
	3. Número de distribuidores de alimentos vinculados al PMASAB, certificados en BPM.
	4. Número de establecimientos comerciales de alimentos, que hacen uso de los servicios del Plan Maestro de Abastecimiento y Seguridad Alimentaria para Bogotá.
	5. Productores vinculados a mercados campesinos.
Adecuada utilización biológica	6. Cobertura del servicio de acueducto.
	7. Índice de calidad del agua.
	8. Período de lactancia materna exclusiva.
	9. Período de lactancia materna total en menores de dos años.
	10. Prevalencia de desnutrición global en niños y niñas menores de cinco años.
	11. Proporción de bajo peso al nacer.
	12. Tasa por 100.000 de mortalidad por desnutrición en menores de cinco años.
Accesibilidad	13. Incidencia de la Pobreza extrema de la MESEP.
	14. Apoyos alimentarios de la Secretaría de Educación Distrital –SED–.
	15. Apoyos alimentarios de la Secretaría Distrital de Integración Social –SDIS–

Fuente: Elaboración propia con base en Secretaría de Planeación Distrital.

Nota: Hubiese sido interesante incluir los indicadores relacionados con los grados de inseguridad alimentaria leve, moderada y severa. La inseguridad alimentaria leve se refiere a la preocupación por la calidad pero no se reporta disminución en la cantidad de alimentos consumidos en el hogar. La moderada se refiere a la disminución del consumo de alimentos en los adultos que conforman el hogar y se habla de inseguridad alimentaria severa cuando todos los miembros del hogar reducen el consumo de alimentos hasta el extremo de sentir hambre. No obstante, solamente hay datos para el año 2011 porque la fuente es la Encuesta Distrital de Demografía y Salud. La primera se hizo en el año 2011 y la encuesta se realiza cada cinco años.

Luego se identificaron los valores que toma cada uno de los índices anualmente (Ver Anexo E: Medición indicadores simples del ICRDA entre los años 2004 y 2014).

Para elaborar el índice compuesto se dio la misma ponderación a cada uno de los 15 indicadores. Para su normalización, se clasificó cada indicador en “bienes” o “males”. Bajo la clasificación de bienes están aquellos indicadores de los que se espera su incremento porque proporcionan bienestar, por ejemplo, las alianzas público regionales, el período de lactancia materna exclusiva y los apoyos alimentarios, entre otros. En la clasificación de “males” están los indicadores de los que se espera una reducción porque dan cuenta de situaciones que traen malestar, por ejemplo, prevalencia de desnutrición, bajo peso al nacer, pobreza extrema, etc.

Para normalizar los datos se aplicó la siguiente fórmula para los indicadores que se consideran “bienes”:

$$X_i = [X_i - X_{\min}] / [X_{\max} - X_{\min}]$$

Y para los indicadores que se consideran “males” se aplicó la fórmula:

$$X_i = [X_{\max} - X_i] / [X_{\max} - X_{\min}]$$

En donde X_i corresponde al valor de cada año que se va a normalizar. El X_{\max} representa el valor más alto alcanzado por la variable a lo largo de la muestra y el X_{\min} el valor mínimo alcanzado por la misma variable a lo largo de la muestra. Esta normalización permitió tener datos comparables. (Ver Anexo F: Normalización de los datos de los indicadores simples)

Los valores que puede tomar el índice compuesto están entre 0 y 1. Entre más se acerque a 1 estará más próximo a la plena realización del derecho a la alimentación. Mientras más se acerque a 0 estará más lejos de la garantía plena.

ANEXO D

(Glosario de indicadores simples)

INDICADOR	DEFINICIÓN	MEDICIÓN DEL DERECHO	DIMENSIÓN	ENTIDAD A CARGO
Alianzas público regionales para el abastecimiento de alimentos del D.C.	Número de acuerdos de cooperación entre el Distrito Capital y los actores comerciales, solidarios, públicos que intervienen en el abastecimiento de alimentos en procura de mejorar las eficiencias del abastecimiento de alimentos del D.C.	Valor absoluto/Anual	Disponibilidad	Secretaría de Desarrollo Económico
Márgenes de comercialización de alimentos en el marco del Plan Maestro de Abastecimiento de Alimentos y Seguridad Alimentaria para Bogotá.	Establece el promedio de beneficios obtenidos por los productores y los comerciantes de alimentos en las negociaciones promovidas entre los actores de abastecimiento por tipo de producto.	Porcentaje/trimestral	Disponibilidad	Secretaría de Desarrollo Económico
Número de distribuidores de alimentos vinculados al PMASAB, certificados en BPM	Número de distribuidores de alimentos vinculados al Plan Maestro de Abastecimiento de Alimentos; que como producto de la capacitación y acompañamiento en Buenas Practicas de Manipulación de Alimentos han obtenido una certificación, en relación al total de distribuidores de alimentos vinculados al Plan.	Valor absoluto/Anual	Disponibilidad	Secretaría de Desarrollo Económico
Número de establecimientos	Los establecimientos comerciales de alimentos se clasifican en:	Valor absoluto/Anual	Disponibilidad	Secretaría de Desarrollo

comerciales de alimentos, que hacen uso de los servicios del Plan Maestro de Abastecimiento y Seguridad Alimentaria para Bogotá	tiendas, restaurantes, plazas de mercado, panaderías y famas, que estén vinculados al Plan Maestro de Abastecimiento de Alimentos			Económico
Productores vinculados a mercados campesinos	Número de productores agropecuarios afiliados a las organizaciones campesinas y comunales que participan en los mercados campesinos que se realizan en diferentes partes de la ciudad en el marco del PMASAB.	Valor absoluto/Anual	Disponibilidad	Secretaría de Desarrollo Económico
Cobertura del servicio de acueducto	Proporción de suscriptores con servicio de acueducto uso residencial (residencial y multiusuario) excluyendo los predios en proceso de legalización (Ciclo I) en relación con la cantidad de suscriptores legales que demandan el servicio (Suscriptores con servicio de acueducto, más, solicitudes pendientes por atender, más, predios estimados de barrios legalizados sin construcción de redes locales hasta 2 años antes del año vigente)	Porcentaje/anual	Adecuada utilización biológica	Empresa de Acueducto, Alcantarillado y Aseo de Bogotá
Índice de calidad del agua	Mide la calidad del agua en función de ofrecer todas las condiciones sanitarias para el consumo humano	Índice/anual	Adecuada utilización biológica	Empresa de Acueducto, Alcantarillado y Aseo de Bogotá
Periodo de lactancia materna exclusiva	Tiempo en meses desde el momento de nacer durante el cual	Valor absoluto/semestral	Adecuada utilización	Secretaría Distrital de Salud

	el niño o la niña recibe leche materna como ÚNICO alimento.		biológica	
Periodo de lactancia materna total en menores de dos años	Tiempo en meses desde el momento de nacer hasta los dos años durante el cual el niño o la niña recibe leche materna.	Valor absoluto/semestral	Adecuada utilización biológica	Secretaría Distrital de Salud
Prevalencia de desnutrición global en niños y niñas menores de cinco años	Población menor de 5 años con insuficiencia ponderal o déficit de peso para la edad	Porcentaje/semestral	Adecuada utilización biológica	Secretaría Distrital de Salud
Proporción de bajo peso al nacer	Expresa el porcentaje de nacidos vivos con un peso al nacer inferior a 2500 grm.	Porcentaje/semestral	Adecuada utilización biológica	Secretaría Distrital de Salud
Tasa por 100.000 de mortalidad por desnutrición en menores de cinco años	Fracción de muertes por desnutrición en menores de cinco años con relación a la población total menor de cinco años	Tasa/anual	Adecuada utilización biológica	Secretaría Distrital de Salud
Incidencia de la Pobreza extrema de la MESEP	Porcentaje de personas que residen en hogares cuyos ingresos no alcanzan para adquirir una canasta básica de alimentos en relación con el total de la población.	porcentaje/anual	Accesibilidad	Secretaría Distrital de Planeación.
Apoyos alimentarios SED	Número de estudiantes de colegios distritales que reciben refrigerios o comidas calientes.	Valor absoluto/Anual	Accesibilidad	Secretaría de Educación Distrital.
Apoyos alimentarios SDIS	Número de personas que reciben comidas calientes, canastas complementarias de alimentos o bonos canjeables por alimentos.	Valor absoluto/Anual	Accesibilidad	Secretaría de Integración Social.

Fuente: Elaboración propia con base en conceptos elaborados por las secretarías de Planeación, Desarrollo Económico, Integración Social y Educación.

ANEXO E

(Medición indicadores simples del ICRDA entre los años 2004 y 2014)

N°	Indicadores Política Pública de Seguridad Alimentaria y Nutricional de Bogotá	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	MAX	MIN	Dimensión
1	Alianzas público regionales para el abastecimiento de alimentos del D.C.	0	0	0	0	6	6	6	6	6	4	4	6	0	disponibilidad
2	Márgenes de comercialización de alimentos en el marco del Plan Maestro de Abastecimiento de Alimentos y Seguridad Alimentaria para Bogotá	0	0	0	0	0	15	15	15	15	19	16	19	0	
3	Número de distribuidores de alimentos vinculados al PMASAB, certificados en BPM	0	0	0	0	0	102	5,426	3,708	125	288	143	5,426	0	
4	Número de establecimientos comerciales de alimentos, que hacen uso de los servicios del plan maestro de abastecimiento y seguridad alimentaria para Bogotá	0	0	0	0	0	13,155	6,380	6,680	42	357	1,722	13,155	0	
5	Productores vinculados a mercados campesinos	0	0	0	0	1,507	2,110	1,828	1,010	118	1,086	1,200	2,110	0	
6	Cobertura del servicio de acueducto % (residencial y legal)	100.0	100.0	99.4	99.7	99.7	99.7	99.9	99.9	99.9	99.9	100.0	100.0	99.4	adecuada utilización biológica
7	Índice de calidad del agua	98.4	98.7	99.2	98.9	99.7	99.8	99.9	99.9	99.9	99.9	99.9	99.9	98.4	
8	Periodo de lactancia materna exclusiva	2.5	2.4	2.2	2.6	2.9	3.1	3.0	3.0	2.9	2.9	3.0	3.1	2.2	
9	Periodo de lactancia materna total en menores de dos años	10.2	10.5	11.0	11.6	12.0	13.0	12.8	13.0	13.0	12.6	12.8	13.0	10.2	
10	Prevalencia de desnutrición global en niños y niñas menores de cinco años	7.4	6.9	6.9	6.6	6.2	5.9	5.3	5.2	5.1	4.8	5.1	7.4	4.8	
11	Proporción de bajo peso al nacer	11.9	12.0	12.2	12.4	12.4	12.8	12.9	13.3	12.9	12.8	12.5	13.3	11.9	accesibilidad
12	Tasa por 100.000 de mortalidad por desnutrición en menores de cinco años	5.4	5.0	4.4	4.1	2.7	3.0	1.2	0.8	0.7	0.0	0.0	5.4	0.0	
13	Incidencia de la pobreza extrema de la MESEP	6.01	4.66	4.56	3.93	3.39	3.21	2.59	2.00	2.00	1.60	1.90	6.01	1.60	
14	Apoyos alimentarios SED (refrigerios y comidas calientes)	275,300	356,950	426,569	508,545	571,260	587,795	595,621	569,435	610,245	702,654	712,318	712,318	275,300	accesibilidad
15	Apoyos alimentarios SDIS (comida caliente, canastas, bonos)	68,740	152,717	127,099	187,447	167,014	240,383	247,203	280,493	211,529	329,987	359,569	359,569	68,740	

Fuente: Elaboración propia con base en página web de Secretaría de Planeación y respuestas a derechos de petición.

Nota 1: Dado que, por el cambio en la metodología de medición de la pobreza, no hay datos para los años 2006 y 2007, para el año 2006 se tomó la media geométrica de los valores de los años 2004, 2005 y 2008. Para el año 2007 se tomó la media geométrica entre el resultado obtenido para el año 2006 y el valor del año 2008.

ANEXO F

(Normalización de los datos de los indicadores simples)

Clasificación	N°	Indicadores Política Pública de Seguridad Alimentaria y Nutricional de Bogotá	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Bien	1	Alianzas público regionales para el abastecimiento de alimentos del D.C.	0.00	0.00	0.00	0.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	0.67	0.67
Bien	2	Márgenes de comercialización de alimentos en el marco del Plan Maestro de Abastecimiento de Alimentos y Seguridad Alimentaria para Bogotá	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.79	0.79	0.79	0.79	1.00	0.84
Bien	3	Número de distribuidores de alimentos vinculados al PMASAB, certificados en BPM	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.02	1.00	0.68	0.02	0.05	0.03
Bien	4	Número de establecimientos comerciales de alimentos, que hacen uso de los servicios del plan maestro de abastecimiento y seguridad alimentaria para Bogotá	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	1.00	0.48	0.51	0.00	0.03	0.13
Bien	5	Productores vinculados a mercados campesinos	0.00	0.00	0.00	0.00	0.71	1.00	0.87	0.48	0.06	0.51	0.57
Bien	6	Cobertura del servicio de acueducto % (residencial y legal)	1.00	1.00	0.00	0.50	0.55	0.48	0.88	0.90	0.90	0.88	1.00
Bien	7	Índice de calidad del agua	0.00	0.20	0.53	0.33	0.87	0.93	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00
Bien	8	Periodo de lactancia materna exclusiva	0.33	0.22	0.00	0.44	0.78	1.00	0.89	0.89	0.78	0.78	0.89
Bien	9	Periodo de lactancia materna total en menores de dos años	0.00	0.11	0.29	0.50	0.64	1.00	0.93	1.00	1.00	0.86	0.93
Mal	10	Prevalencia de desnutrición global en niños y niñas menores de cinco años	0.00	0.19	0.19	0.31	0.46	0.58	0.81	0.85	0.88	1.00	0.88
Mal	11	Proporción de bajo peso al nacer	1.00	0.93	0.77	0.63	0.64	0.32	0.26	0.00	0.28	0.35	0.57
Mal	12	Tasa por 100.000 de mortalidad por desnutrición en menores de cinco años	0.00	0.07	0.19	0.24	0.50	0.44	0.78	0.85	0.87	1.00	1.00
Mal	13	Incidencia de la pobreza extrema de la MESEP	0.00	0.31	0.33	0.47	0.59	0.63	0.78	0.91	0.91	1.00	0.93
Bien	14	Apoyos alimentarios SED (refrigerios y comidas calientes)	0.00	0.19	0.35	0.53	0.68	0.72	0.73	0.67	0.77	0.98	1.00
Bien	15	Apoyos alimentarios SDIS (comida caliente, canastas, bonos)	0.00	0.29	0.20	0.41	0.34	0.59	0.61	0.73	0.49	0.90	1.00
ICRDA			0.16	0.23	0.19	0.29	0.52	0.70	0.79	0.75	0.65	0.73	0.76

Fuente: Elaboración propia con base en página web de Secretaría de Planeación y respuestas a derechos de petición.

ANEXO G

(Reseña de los líderes sociales y de los expertos entrevistados)

NOMBRE	DATOS	FECHA DE LA ENTREVISTA
Ismael Díaz	Psicólogo social comunitario. Investigador del Instituto Latinoamericano para una Sociedad y un Derecho Alternativos. Acompañó desde ILSA por más de nueve años la iniciativa de mercados campesinos en Bogotá y participó en el trabajo de inclusión de la línea de apoyo a la economía campesina en el PMASAB.	14 de abril de 2015
Líder comunitaria de APAVE*	Hace parte de la Asociación de Productores Agropecuarios con Visión y Emprendimiento -APAVE-. Desde esta Asociación participó en el trabajo de inclusión de la línea de apoyo a la economía campesina en el PMASAB. Miembro de la Mesa Provincial del Gualivá, Sabana Occidente, Ruralidad de Bogotá y Región de Rionegro. Miembro de la Mesa Consultiva de AgroRedes del Plan Maestro de Abastecimiento de Alimentos para Bogotá.	2 de junio de 2015
Stella Romero	Líder comunitaria de la localidad de Rafael Uribe Uribe. Desde el año 2004 está a cargo de un comedor comunitario que ha funcionado durante las administraciones distritales de Luis Eduardo Garzón, Samuel Moreno y Gustavo Petro.	3 de junio de 2015
Consuelo Corredor	Economista, doctora en Ciencias Económicas y empresariales. Docente de la facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Nacional de Colombia. Directora del DABS y Secretaria de Desarrollo Económico en el gobierno de Luis Eduardo Garzón. Participó en el diseño e implementación del programa Bogotá Sin Hambre.	10 de abril de 2015
Sara Eloísa del Castillo	Nutricionista. Doctora en Ciencias Sociales, Niñez y Juventud.	20 de abril de 2015

	<p>Coordinadora Distrital de nutrición, lactancia y alimentos de la Secretaría de Salud entre 1996 y 1998. Docente del Departamento de Nutrición de la Universidad Nacional de Colombia. Coordinadora del Observatorio de Seguridad Alimentaria y Nutricional de la Universidad Nacional de Colombia. Sara asiste a las reuniones de la Comisión Intersectorial de Seguridad Alimentaria y Nutricional –CISAN–.</p>	
<p>Arturo Ospina de la Roche</p>	<p>Experto y consultor en Desarrollo rural y seguridad alimentaria. Director de Economía Rural y Abastecimiento de la Secretaría de Desarrollo Económico durante el gobierno de Samuel Moreno. Subsecretario de Integración Social a comienzos del gobierno de Gustavo Petro.</p>	<p>7 de mayo de 2015</p>
<p>Martha Cecilia Borda Torres</p>	<p>Nutricionista dietista. Especialista en Gerencia Social. Martha ha trabajado el tema de seguridad alimentaria y nutricional en el Distrito desde el año 1998. Participó en la elaboración del Primer Plan de Alimentación y Nutrición. Hizo parte del Comité Interinstitucional y la coordinación del programa Bogotá Sin Hambre. Se desempeñó como funcionaria en las tres administraciones distritales. En la de Luis Eduardo Garzón directamente en el programa Bogotá Sin Hambre y en las de Samuel Moreno y Gustavo Petro en la Secretaría de Desarrollo Económico. En esta última administración estuvo ocho meses. Como parte del equipo de gobierno participó en el diseño e implementación de la PSAN.</p>	<p>1 de junio de 2015</p>

*Esta líder solicitó no publicar su nombre, pero autorizó hacer referencia a la Asociación.
Nota: Estos líderes y expertos dieron su autorización para publicar sus nombres en el trabajo de grado.

ANEXO H

(Plan entrevista con líderes y expertos)

Llevar a la entrevista:

- Carta de presentación de la Universidad
- Carta de consentimiento informado
- Plan de entrevista
- Block y esfero para tomar notas
- Grabadora, pilas y cable
- Guía (preguntas para las entrevistas)
- Matriz con la información de los indicadores
- Hoja con la información del índice

Introducción.

Presentarme, exponer el título, objetivo general y los objetivos específicos de mi trabajo de grado. Duración aproximada de la entrevista una hora y media.

Título del trabajo: Evaluación de la Política Pública de Seguridad Alimentaria y Nutricional para Bogotá en el período 2004-2014, desde una perspectiva de garantía plena del derecho a la alimentación.

Objetivo general:

- Realizar una evaluación de la Política Pública de Seguridad Alimentaria y Nutricional para Bogotá en el período 2004-2014, desde el enfoque de derechos, con el propósito de formular recomendaciones de política orientadas a la garantía plena del derecho a la alimentación en Bogotá.

Objetivos específicos:

- Indagar cómo se concibe el derecho a la alimentación desde el enfoque de derechos para construir las bases conceptuales y teóricas que orienten el ejercicio de evaluación de la Política Pública de Seguridad Alimentaria y Nutricional para Bogotá.
- Identificar las dimensiones del derecho a la alimentación para tener herramientas de análisis que permitan hacer un seguimiento integral del avance de este derecho en la ciudad de Bogotá.
- Construir un índice compuesto que permita evaluar la Política de Seguridad Alimentaria y Nutricional de manera integral para conocer el estado de realización plena del derecho a la alimentación en la ciudad de Bogotá.

- Formular recomendaciones de política pública desde el enfoque de derechos para avanzar en la materialización del derecho a la alimentación en Bogotá.

Objetivo de la entrevista

Entablar un diálogo con los expertos y con los líderes que permita contrastar y complementar la información resultado de la aplicación del índice compuesto y obtener retroalimentación por parte de los entrevistados con el propósito de cualificar las recomendaciones que se formularán en materia de política pública.

Presentación del Índice compuesto.

ANEXO I
(Guía de entrevista a expertos*)

SECUENCIA	PREGUNTA	TIPO DE ¿?	CATEGORÍA/ SUBCATEGORÍA	OBSERVACIONES
1.	¿Podría destacar tres logros o avances, tres dificultades y tres retrocesos que se dieron en la Política Pública de Seguridad Alimentaria y Nutricional en las administraciones estudiadas (Luis Eduardo Garzón, Samuel Moreno y Gustavo Petro)?	De hecho	Política Pública de Seguridad Alimentaria y Nutricional de Bogotá.	Pregunta para evaluar la PSAN en cada administración.
2.	¿Cuáles fueron los énfasis de la Política Pública en cada administración?, ¿hubo rupturas en la ejecución de la política en alguna de las tres administraciones?, ¿por qué se dieron y qué consecuencias generaron?	De hecho	Política Pública de Seguridad Alimentaria y Nutricional de Bogotá.	Pregunta para conocer los énfasis, las rupturas consecuencias.
3.	¿Cómo evalúa el trabajo realizado por la Comisión Intersectorial de Seguridad Alimentaria y Nutricional y el de las entidades distritales en la ejecución de la Política Pública de Seguridad Alimentaria y Nutricional en cada una de las tres administraciones estudiadas?	De acción	Política Pública de Seguridad Alimentaria y Nutricional de Bogotá.	Pregunta para evaluar a la CISAN y a las entidades .

Preguntas sobre el índice

SECUENCIA	PREGUNTA	TIPO DE PREGUNTA	CATEGORÍA	OBSERVACIONES
4.	¿Considera que es importante incluir o excluir algún indicador en el índice compuesto? ¿cuál y por qué razón?	De opinión	Índice compuesto	Pregunta para saber qué indicador clave omití o qué me sobra en el índice compuesto
5.	De acuerdo a la importancia que tiene cada indicador, ¿qué ponderación le daría a cada uno?	De opinión	Índice compuesto	Esta pregunta es muy importante porque yo le dí el mismo peso a cada indicador. La respuesta me permitirá ajustar el índice.
6.	¿Conoce la razón por la que no hay información de los indicadores N° 1, 2, 3, 4 y 5 en el período de gobierno del alcalde Luis Eduardo Garzón?	De hecho	Indicadores simples	Me interesa corroborar que no hay información porque no se hicieron alianzas, etc.
7.	Pese a los esfuerzos por aumentar la prevalencia de lactancia materna exclusiva a 6 meses, ¿por qué no se ha logrado esta meta?, ¿a qué se debe el mal comportamiento del indicador de prevalencia de bajo peso al nacer, en comparación con la mejora de otros indicadores nutricionales?	De hecho	Índice compuesto. Sub categorías: lactancia materna exclusiva y bajo peso al nacer.	
8.	¿Cómo evalúa el desempeño de cada administración distrital respecto a las alianzas público privadas, los márgenes de comercialización de alimentos, la vinculación de	De hecho	Índice compuesto. Sub categorías: alianzas público privadas, márgenes de comercializació	Puede que no todos los expertos sepan la respuesta a esta pregunta.

	productores a mercados campesinos, la vinculación de distribuidores de alimentos y de establecimientos comerciales de alimentos al PMASAB?		n, vinculación productores a mercados campesinos, vinculación establecimientos al PMASAB	
--	--	--	--	--

Preguntas de cierre

Secuencia	Pregunta	Tipo de pregunta	Categoría	Observaciones
9.	¿En qué cree que ha fallado la Política Pública de Seguridad Alimentaria y Nutricional?	De opinión	Derecho a la alimentación. Política Pública de Seguridad Alimentaria y Nutricional de Bogotá.	Confrontar mi hipótesis con el conocimiento de los expertos.
10.	¿Qué recomendaciones formularía a la administración distrital para avanzar en la materialización del derecho a la alimentación en Bogotá?	De opinión	Derecho a la alimentación. Enfoque de derechos. Política Pública de Seguridad Alimentaria y Nutricional de Bogotá.	Esta pregunta es muy importante porque me ayuda a complementar las recomendaciones que voy a dar en mi trabajo de grado.

*Para las entrevistas con líderes se hizo una adaptación de este formato.