

resumen

La problemática de garantizar seguridad alimentaria y nutricional en Bogotá ha crecido en importancia en las administraciones distritales, especialmente durante el periodo 2004-2008, en el cual se centrará el presente análisis.

La inclusión de esta problemática, dentro de la agenda de políticas sociales del distrito, generó gran impacto en los programas hasta ahora desarrollados en este campo. Por otro lado, inserción de la variable abastecimiento redimensionó la capacidad y calidad del servicio prestado por la Administración para subsanar esta problemática pública.

En este análisis se tendrán en cuenta la identificación de la problemática, la agendación, la formulación, la implementación y la evaluación, de la política pública de seguridad alimentaria y nutricional 2004-2008, bajo el enfoque de análisis planteado por Pierre Muller en su texto Políticas públicas –análisis por el referencial–, el cual permite un mayor entendimiento de las cualidades y características de esta política pública debido a sus singularidades propias.

**Palabras clave:** Política pública, seguridad alimentaria y nutricional de Bogotá, Bogotá sin hambre, análisis por el referencial.

abstract

**Analysing public policy regarding food and nutritional safety in Bogota 2004-2008**

The problem of ensuring food and nutritional safety in Bogota has grown in importance for district administrations, especially during 2004-2008 (the period which this analysis is focused on). Including this issue on the district's social policy agenda had a great impact on programmes developed so far in this field. Including food supply redimensioned the administration's service ability and quality regarding how it addressed this public issue.

This analysis included identifying the problem, the agendas, the design, implementation and evaluation of public policy on food and nutritional security 2004-2008, using the analytical approach proposed by Pierre Muller in Public Policy Analysis thereby allowing a better understanding of the qualities and characteristics of such policy, given its special nature.

**Key words:** Public policy, food safety and nutrition of Bogota, Bogota without hunger, benchmark analysis.

# Análisis de la política pública de seguridad alimentaria y nutricional de Bogotá 2004-2008<sup>1</sup>

LAURA ANGÉLICA RUIZ FRANCO\*

LUIS CAMILO CASTIBLANCO SARMIENTO\*\*

## Introducción

En las últimas décadas, el concepto de seguridad alimentaria y nutricional se ha convertido en un tema fundamental en la agenda pública de las últimas administraciones de Bogotá. Sin embargo, en la ciudad no solo se identificaba una problemática en la falta de cobertura, sino en el difícil acceso a los alimentos de preferencia.

La Política Pública de seguridad alimentaria y nutricional de Bogotá, contenida en el Plan de Desarrollo Bogotá Sin Indiferencia, 2004-2008 de la Administración de Luis Eduardo Garzón, generó respuestas a ambas problemáticas promoviendo la garantía del derecho a la alimentación, por medio de una redimensión del concepto de seguridad alimentaria dentro de la ciudad-región, contemplando los problemas de acceso y disponibilidad de los alimentos.

El objetivo del presente artículo es analizar el marco institucional de la Política de Seguridad Alimentaria y Nutricional de Bogotá, D.C., entre los años 2004-2008, bajo el plan de desarrollo Bogotá sin Hambre.

## Metodología para el análisis de la política pública de seguridad alimentaria

Dadas las características de la política pública de Seguridad Alimentaria y Nutricional para Bogotá, se determinó observar dicha política pública desde el enfoque Análisis por el Referencial. Este modelo es desarrollado por Pierre Muller, quien propuso que la

Recibido: agosto de 2010 / Aprobado: octubre de 2010

**CORRESPONDENCIA:** Calle 44 No. 53-37 CAN, Escuela Superior de la Administración Pública, ESAP, Sala de Profesores, Bogotá, D. C., Colombia.

Ruiz Franco, Laura Angélica y Castiblanco Sarmiento, Luis Camilo. 2010. Análisis de la política pública de seguridad alimentaria y nutricional de Bogotá 2004-2008. *Administración & Desarrollo*, 38(52): 173-190.

1 Realizado para la materia de Política Pública con la asesoría y acompañamiento del profesor Juan Manuel Cobos.

\* Estudiante ESAP, Bogotá D. C.  
CORREO-E: lauraruiz991@hotmail.com

\*\* Estudiante ESAP, Bogotá D. C.  
CORREO-E: lcamilocs@gmail.com

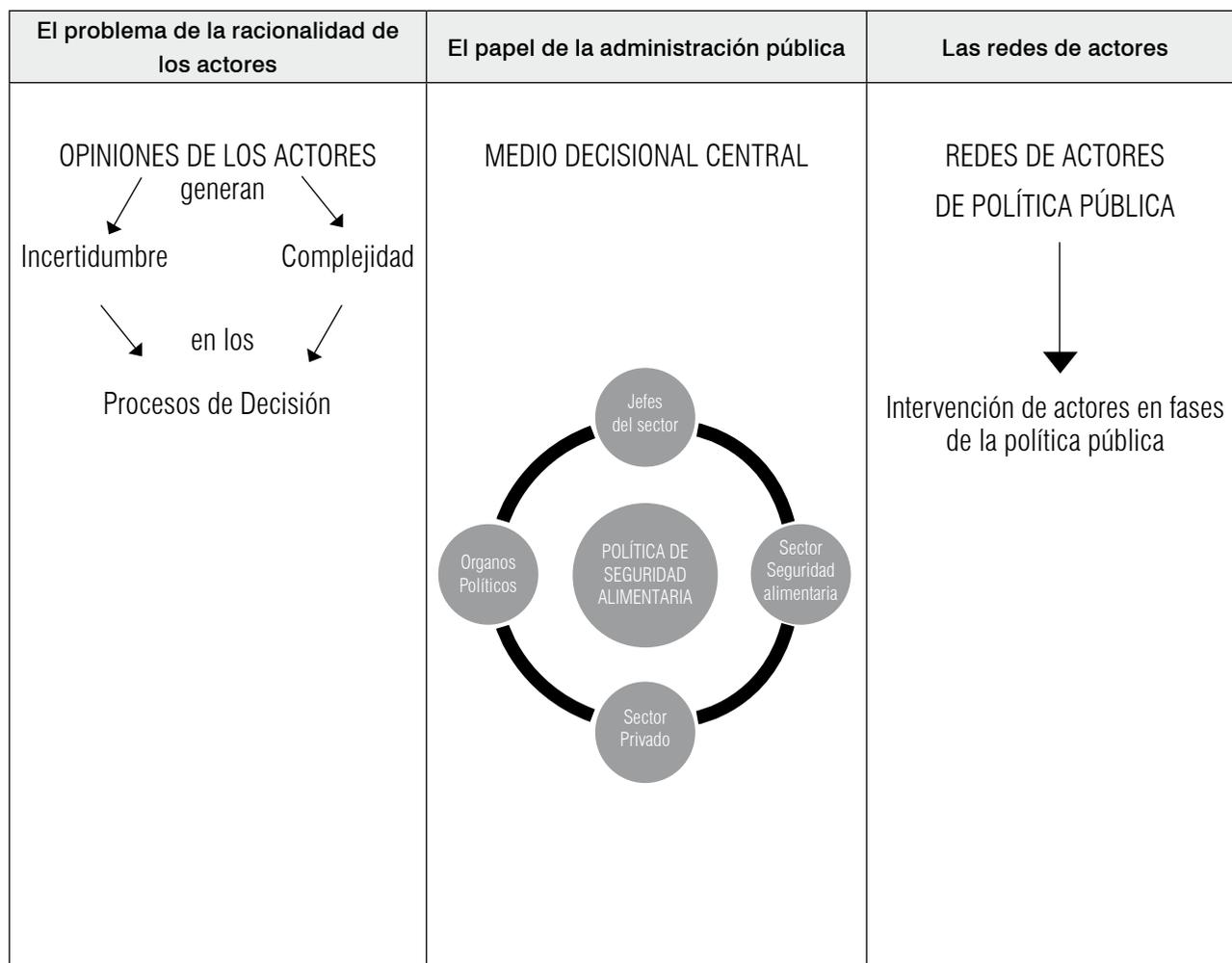
política pública debe ser analizada desde tres aspectos que son: 1) el problema de la racionalidad de los actores, 2) el papel de la administración pública y 3) las redes de actores<sup>2</sup>.

Al respecto Roth explica que desde este enfoque se pueden observar las políticas públicas como el “lugar donde una sociedad dada construye su relación al mundo”<sup>3</sup>. Desde esta óptica, Muller plantea los tres aspectos mencionados anteriormente. El primero “el problema de la racionalidad de los actores” contempla que en cada etapa de las políticas públicas se genera incertidumbre y complejidad de los procesos de decisión, puesto que en estos participan diferentes actores con oposiciones distintas. El segundo “el pa-

pel de la administración pública” está fundamentado en los cuatro círculos de decisión en los que se ubican los actores de la administración; es decir, en el medio decisional central.

En el primer círculo están los jefes de sector, en el segundo el sector en cuestión, en el tercero se encuentran los actores privados, como ONG, federaciones, agremiaciones, grandes conglomerados industriales, entre otros, y en el cuarto círculo encontramos los órganos políticos. El último elemento muestra cómo las redes de actores constituyen redes de políticas públicas, identificando a los actores susceptibles de actuar en la interfaz entre las diferentes redes<sup>4</sup>.

**Gráfico 1. Tres aspectos para el análisis por el referencial**



Fuente: Construcción propia a partir de los lineamientos planteados por Muller Pierre en Políticas públicas (2002).

2 Roth, André-Noël. (2008, julio-diciembre). Perspectivas teóricas para el análisis de las políticas públicas: ¿de la razón científica al arte retórico? Estudios Políticos, 33, Instituto de Estudios Políticos, Universidad de Antioquia (67-91).

3 Ibid.

4 Ibid.

La descripción de la política pública se realizó según lo propuesto por Jones (1970); es decir, se analizó la identificación del problema, formulación, implementación y evaluación.

Para la formulación se usó la matriz de actores que permitió identificar, clasificar y jerarquizar a los actores y su incidencia en la política pública. La implementación se observó desde el modelo evolucionista, el cual mostró los cambios y transformaciones generados por la interacción en la negociación de diferentes actores. Finalmente, se analizó la evaluación con el modelo ex-post-retrospectiva ya que este recoge alguna información sobre los resultados de la política pública.

### Perspectiva histórica

El posicionamiento de la seguridad alimentaria de los habitantes de la capital en la agenda pública del Distrito, de un modo sistemático y sostenido, es reciente. Esta trayectoria tiene su comienzo en la década de los noventa y se pueden distinguir tres momentos.

El primer momento de la política pública de seguridad alimentaria, comprendido entre 1990 y 1998, comienza con la implementación de la Ley 10 de 1990, que reorganiza el sistema de salud, las reformas de las Leyes 60 y 100 de 1993 que organizó el Sistema General de Seguridad Social en Salud. Dichas normas fueron compromisos derivados de los convenios y acuerdos suscritos en el marco del Sistema de Naciones Unidas.

Mediante la Cumbre Mundial a favor de la infancia de 1990 y la Conferencia Internacional de Nutrición de 1992 se definió el camino por el cual se estructurarían las políticas de alimentación y nutrición del Distrito que tenían como objetivo común mejorar las condiciones de los niños y de las mujeres gestantes, fortaleciendo el círculo virtuoso de la nutrición y la salud<sup>5</sup>.

Más adelante, con el Decreto 269 de 1993 se conformó el Plan de Promoción, Protección y Apoyo a la Lactancia Materna, el Desarrollo de la Estrategia de Hospitales Amigos de los Niños y ordenó la implementación de los tres niveles de atención en salud de la Red Distrital de Salud.

Posteriormente, con el Plan Distrital de Lactancia Materna y la Resolución 0657 de 1998 de la Secretaria

General de la Alcaldía Mayor de Bogotá, se estableció el esquema de suplementación de la Secretaría Distrital de Salud, se mejoró el apoyo a la lactancia materna y se disminuyeron las tasas de morbilidad y mortalidad infantil, la desnutrición infantil y la anemia en madres gestantes e infantes.

El segundo momento está comprendido entre 1999 y 2003, con la creación del Plan de Alimentación y Nutrición del Distrito Capital<sup>6</sup> que se rigió por ocho ejes fundamentales:

- a. Programa distrital para la promoción, protección y apoyo de la lactancia materna.
- b. Atención nutricional a grupos vulnerables, con énfasis en la mujer gestante y la madre lactante.
- c. Programa distrital para la prevención y control de micronutrientes.
- d. Programas de complementación y apoyo alimentario a población vulnerable.
- e. Hábitos de vida saludable.
- f. Alimentos seguros e inocuos para la población:
  - » Vigilancia de carnes, productos cárnicos y sus preparados, leches y sus derivados lácteos, productos de la pesca y sus derivados, agua envasada, alimentos infantiles.
  - » Vigilancia de alimentos de control especial: sal, harina de trigo, panela.
  - » Vigilancia de la producción, el expendio y el consumo de los alimentos en espacios públicos.
- g. Vigilancia de alineamiento nutricional para todos los grupos de edad.
- h. Seguridad alimentaria familiar urbana y rural.

Con la implementación de este plan se generó un aumento del 46% en la cobertura de los planteles educativos del Distrito y se disminuyó la tasa de deserción pasando de un 3.4% en 1999 al 2.6% en 2003 que, en gran medida, se debieron a los programas de refrigerio escolar de la Secretaría de Educación Distrital, permitiendo el suministro a 249.163 estudiantes de desayuno o almuerzo y refrigerio<sup>7</sup>. El ajuste de estos

5 El círculo virtuoso de la salud es desarrollado por el Instituto de Nutrición de Centroamérica y Panamá -INCAP, en el Programa de Posgrado sobre Seguridad Alimentaria y Pobreza.

6 Consejo de Bogotá, Distrito Capital. Acuerdo 06 de 1998. Plan de Desarrollo Económico, Social y de Obras Públicas.

7 Secretaría Distrital de Salud - Comité Técnico Intersectorial de Alimentación y Nutrición del Distrito Capital. Centro de Estudios e Información en Salud (CEIS)-Fundación Santafé de Bogotá. Evaluación

programas al índice de calidad nutricional disminuyó la población con deficiencias de hierro y desnutrición.

El buen funcionamiento de esta política permitió la estandarización en los índices y criterios antropométricos de las poblaciones de madres lactantes, mujeres gestantes, niños y niñas. A partir de esto y de los resultados obtenidos se tomó la decisión de suministrar los bonos alimentarios para asegurar la nutrición de los niños y niñas en los periodos de receso escolar.

Esta etapa culminó con la creación del Comité Distrital Intersectorial de Alimentación y Nutrición, en el cual se delegó la coordinación y operación del Sistema Distrital de Nutrición, encargado de articular entre sí la coordinación, planificación, ejecución y evaluación de la situación alimentaria y nutricional de la población del Distrito Capital, mediante la integración de acciones de salud, bienestar, educación, agricultura y recreación y deporte<sup>8</sup>.

El tercer momento pertenece al lapso de tiempo que se analizó en el presente trabajo, el cual corresponde al desarrollo del programa Bogotá sin Hambre, contenido dentro del Plan de Desarrollo Bogotá sin Indiferencia 2004-2008, que buscó la garantía del derecho a la alimentación, redimensionando el concepto de seguridad alimentaria dentro de la ciudad-región, contemplando los problemas del acceso y disponibilidad de los alimentos.

Este programa está estructurado dentro de tres componentes básicos: alimentación y nutrición, responsabilidad social y abastecimiento; las dos primeras contempladas en los lineamientos de los programas de gobierno de los antecesores de Luis Eduardo Garzón. El abastecimiento le permitió integrar la seguridad alimentaria de la ciudad dentro de la agenda política debido a la interacción de múltiples actores y programas. Este último componente le permite al Distrito otorgar alimentos a bajo costo a la población vulnerable.

## Identificación, definición del problema y agendación

El concepto de Seguridad Alimentaria y Nutricional según la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), desde la Cumbre Mundial de la Alimentación (CMA) de 1996, es “a nivel de individuo, hogar, nación y global, se consigue cuando todas las personas, en todo momento, tienen acceso físico y económico a suficiente alimento, seguro y nutritivo, para satisfacer sus necesidades alimenticias y sus preferencias, con el objeto de llevar una vida activa y sana”. Así mismo, en esa cumbre se reafirmó la Declaración de Roma sobre la Seguridad Alimentaria Mundial, “el derecho de toda persona a tener acceso a alimentos sanos y nutritivos, en consonancia con el derecho a una alimentación apropiada y con el derecho fundamental de toda persona a no padecer hambre”<sup>9</sup>.

Sin embargo, en Bogotá el difícil acceso a los alimentos de preferencia y la poca cobertura alimentaria que tenía la población vulnerable fue una problemática constante, debido a los problemas económicos y sociales, propios de una ciudad en crecimiento en un país en desarrollo, que generan un mal abastecimiento de alimentos para toda la población, así como una escasez de recursos para la adquisición de alimentos con los componentes nutricionales mínimos requeridos para un crecimiento y alimentación saludable de la población más necesitada y de escasos recursos.

La identificación y visualización de esta problemática tuvo su nacimiento en las políticas tomadas en el Distrito, a partir de la Constitución del 1991, puesto que, con la caracterización de la Nación como Estado Social de Derecho, como se señala en su artículo primero, el Distrito buscó disminuir la hambruna en la ciudad. El objetivo era brindar una mejor alimentación para la población más necesitada, enfocándose en las mujeres gestantes, madres lactantes, niños y niñas.

Posteriormente, se vio la necesidad de ofrecer una alimentación con los nutrientes mínimos necesarios para los estudiantes de colegios distritales, así como para las mujeres gestantes, mejorando su calidad de vida y evitando el nacimiento de bebés con deficiencias alimentarias.

---

del Plan de Alimentación y Nutrición del Distrito Capital 1999-2003. Bogotá, agosto de 2004.

8 Concejo de Bogotá, Distrito Capital. Acuerdo 086 de 2003, por el cual se crea el Sistema Distrital de Nutrición de Bogotá, D. C.

---

9 Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación. Declaración de la Cumbre Mundial sobre la Alimentación, FAO. Roma, noviembre 1996.

Finalmente, con la creación del Comité Distrital Intersectorial de Alimentación y Nutrición se observa la necesidad incluir dentro de esta política la estrategia del abastecimiento. Este comité está integrado por

- El Secretario de Salud de Bogotá o su delegado.
- El Secretario de Educación de Bogotá o su delegado.
- El Secretario de Hacienda de Bogotá o su delegado.
- El Director del Departamento Administrativo de Bienestar Social del Distrito o su delegado.
- El Director de la Unidad Ejecutiva de Servicios Públicos de Bogotá o su delegado.
- El Director del Instituto Distrital para la Recreación y el Deporte o su delegado.
- El Director del Instituto Distrital para la Protección de la Niñez y la Juventud o su delegado.

Fueron también invitados el Director del Instituto de Bienestar Familiar regional Bogotá D.C., un representante de las Centrales de Abastos, un representante de las Universidades con programas de nutrición con presencia en el Distrito Capital y un representante de la dependencia del Instituto Nacional de Salud que desarrolle investigación en alimentación.

Con la inclusión del tema de abastecimiento en el planteamiento de la problemática alimenticia se adiciona a la agenda de la Política Pública Distrital la Política Pública de Seguridad Alimentaria y Nutricional de Bogotá, contenida en el Plan de Desarrollo Bogotá sin Indiferencia 2004-2008 de la Administración de Luis Eduardo Garzón, con el objetivo de ofrecer alimentos necesarios para la una buena nutrición y salud del Distrito a la población vulnerable y de escasos recursos. En especial a los niños y niñas de los colegios distritales, mujeres gestantes y madres lactantes.

Aparte de los actores internos ya vinculados en el comité, este proceso cuenta también con actores externos, como el Gobierno Nacional con sus directrices en política alimentaria y las Naciones Unidas con las Cumbres en favor de la infancia de 1990 y 1996 y la Conferencia Internacional de Nutrición de 1993.

## Formulación, objetivos y legalización

Las políticas alimentarias y nutricionales están regidas en el marco de las Cumbres Mundiales sobre ali-

mentación de 1996 y 2002, organizadas por la ONU mediante la FAO. Estas establecieron las directrices que debían tener los países respecto a la población vulnerable.

En Colombia se creó el Plan Nacional de Alimentación y Nutrición (PNAN) de 1996-2005, mediante el Documento Conpes 2847, cuyo objetivo general fue “contribuir al mejoramiento de la situación alimentaria y nutricional de la población colombiana, en especial de la más pobre y vulnerable, integrando acciones multisectoriales en las áreas de salud, nutrición, alimentación, agricultura, educación, comunicación y medio ambiente”<sup>10</sup>.

En Bogotá la legislación al respecto es más amplia. En 1993 con el Decreto 269 se conformó el Plan de Promoción, Protección y Apoyo a la Lactancia Materna, el Desarrollo de la Estrategia de Hospitales Amigos de los Niños y se ordenó la implementación de los tres niveles de atención en salud de la Red Distrital de Salud. En 1998 la Resolución 0657 estableció el esquema de suplementación de la Secretaría Distrital de Salud.

Posteriormente, con el Acuerdo 086 de 2003 se crea el Comité ||Distrital Intersectorial de Alimentación y Nutrición, en la cual se delegó la coordinación y operación del Sistema Distrital de Nutrición, encargada de articular entre sí la coordinación, planificación, ejecución y evaluación de la situación alimentaria y nutricional de la población del Distrito Capital, mediante la integración de acciones de salud, bienestar, educación, agricultura y recreación y deporte.

Por último, el Plan de Desarrollo Distrital 2004-2008 “Bogotá sin Indiferencia”, adoptado en el Acuerdo 119 de 2004 por el Concejo de Bogotá, D.C. tiene como objetivo general “Construir colectiva y progresivamente una ciudad moderna y humana, incluyente, solidaria y comprometida con el desarrollo del Estado Social de Derecho, con mujeres y hombres que ejercen su ciudadanía y reconocen su diversidad. Una ciudad con una gestión pública integrada, participativa, efectiva y honesta que genera compromiso social y confianza para avanzar en la reconciliación entre sus habitantes y en la garantía de sus derechos humanos. Una ciudad integrada local y regionalmente, articulada con la Nación y el mundo para crear mejores condiciones y oportunidades para

10 Departamento Nacional de Planeación. Documento Conpes Social 2847, 1996.

el desarrollo sostenible de las capacidades humanas, la generación de empleo e ingresos y la producción de riqueza colectiva”<sup>11</sup>. Esto mediante la articulación de tres ejes fundamentales: el social, el urbano regional y el de reconciliación.

Una vez agendada la política pública de alimentación y nutrición se establecen tres partes del proceso, la primera es ubicar de dónde provienen y a qué costos se adquieren los alimentos en Bogotá, para brindarles a las personas más necesitadas los alimentos mínimos necesarios para una buena nutrición, que puede ser en especie o mediante bonos; la siguiente parte es el ofrecimiento de alimentos en los comedores comunitarios y colegios distritales a los estudiantes, mujeres gestantes, madres lactantes y población de escasos recursos y la tercera es la responsabilidad social de ofrecer, recibir, colaborar y generar conciencia sobre los buenos manejos y usos de estos mecanismos, para que con la colaboración y la participación de los diferentes actores ya sean proveedores o beneficiarios se optimicen las cualidades del programa.

La política pública de seguridad alimentaria y nutricional es implementada mediante el programa de gobierno Bogotá sin Hambre que se define como “el conjunto de acciones interinstitucionales orientadas, desde la perspectiva del derecho a la alimentación, al diseño e implementación e institucionalización de la Política de Seguridad Alimentaria y Nutricional para Bogotá en el marco de la Ciudad-Región y que busca la reducción de la vulnerabilidad alimentaria y nutricional de la población en Bogotá, D.C., especialmente de los más pobres”<sup>12</sup>.

El programa Bogotá sin Hambre agrupó, promovió y lideró las acciones que le dieron coherencia y articulación a la política y a la estrategia de seguridad alimentaria y nutricional. En primer lugar, se emprendieron acciones para que la población más pobre y vulnerable acceda a los alimentos con equidad entre géneros, generaciones y etnias. Segundo, se tuvo especial atención con los niños, las niñas, los adultos y adultas mayores y la población con discapacidad. El componente de capacitación incluyó acciones encaminadas a la formación ciudadana y a la educación nutricional y alimentaria. Tercero, se ofrecieron alimentos y nutrientes a través de los suplementos, de los comedores infantiles (población escolarizada

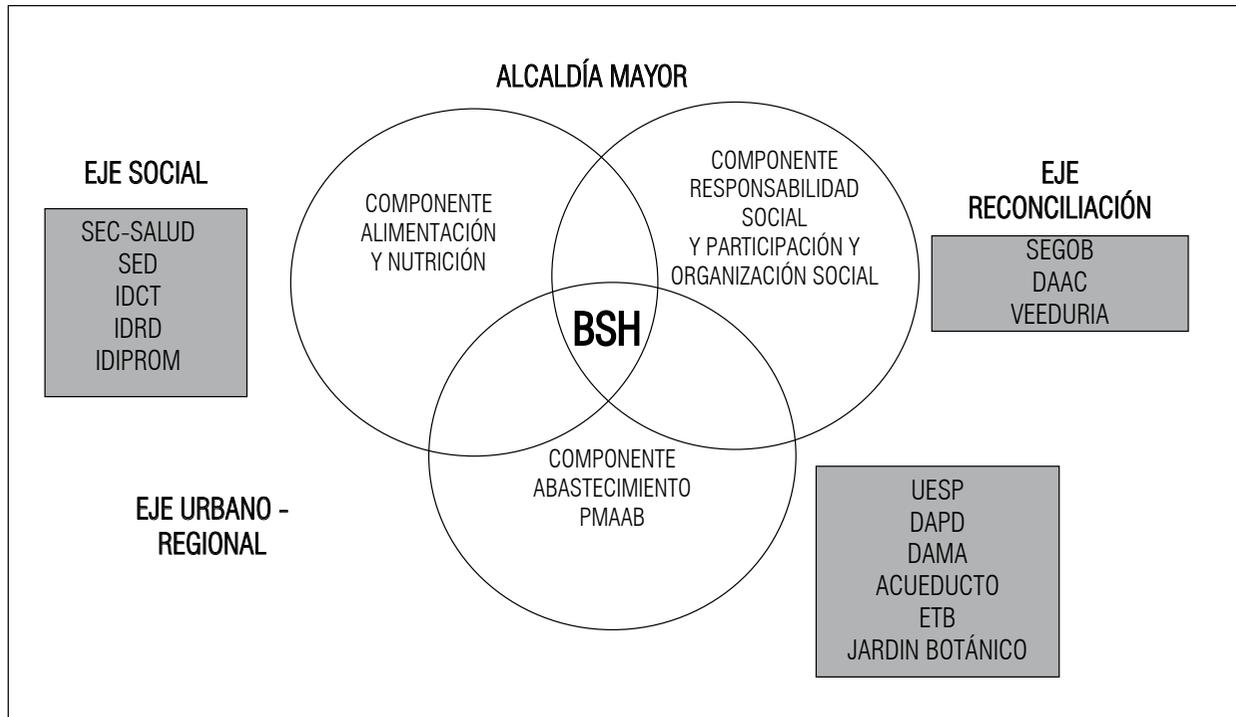
y no escolarizada) y de los comedores comunitarios. Cuarto, promovió y apoyó el abastecimiento regional de alimentos atendiendo calidad, cantidad y precios en consonancia con el Plan Maestro de Abastecimiento Alimentario. Quinto, fomentó las cadenas alimentarias y redes de abastecimientos locales, promoviendo las formas asociativas y las oportunidades de generación de empleo e ingresos.

Las tres partes de esta política se articulan con los tres ejes fundamentales del programa de gobierno Bogotá sin Indiferencia 2004-2008 del ex alcalde Luis Eduardo Garzón. En primer lugar, se encuentra el eje de reconciliación a cargo de la Secretaría de Gobierno, el Departamento Administrativo de Acción Comunal y la Veeduría Distrital. Segundo, está el eje social a cargo de la Secretaría de Salud, Secretaría de Educación, Departamento Administrativo de Bienestar Social, Instituto Distrital de Cultura y Turismo, Instituto Distrital de Recreación y Deporte e Instituto para la Protección de la Niñez y la Juventud. Por último, el eje urbano-regional, a cargo de de la Unidad Administrativa Especial de Servicios Públicos, el Departamento Administrativo de Planeación Distrital, el Departamento Administrativo del Medio Ambiente, la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá, Codensa y el Jardín Botánico, como se observa en el gráfico a continuación:

11 Concejo de Bogotá, Distrito Capital. Acuerdo 119 de 2004, por el cual se adopta el Plan de Desarrollo Distrital 2004-2008.

12 *Ibid.*

**Gráfico 2. Integración de los componentes, ejes y entidades con BSH.**



Fuente: Programa de Gobierno, Bogotá sin Indiferencia, p. 6, 2004.

El objetivo general de la Política Pública de Seguridad Alimentaria 2004-2008 es reducir la vulnerabilidad alimentaria y nutricional de la población en Bogotá, especialmente, de los más pobres, con tres objetivos específicos:<sup>13</sup>

- Garantizar el acceso a la alimentación de las bogotanas y bogotanos.
- Propiciar los hábitos de vida y las condiciones de salud que permitan una alimentación y nutrición apropiadas para una vida sana.
- Asegurar la disponibilidad de alimentos para toda la población en términos de calidad, cantidad y precio, democratizando la eficiencia del sistema de abastecimiento para la ciudad.

Las estrategias a desarrollar en cada eje, conforme al programa de Gobierno de Luis Eduardo Garzón, son:<sup>14</sup>

- Eje social: Implementar en la ciudad las acciones de alimentación y nutrición.
- Eje urbano regional: Propiciar las transformaciones culturales, operacionales y normativas condu-

centes a la eficacia del sistema de abastecimiento para asegurar la nutrición sana a precio justo.

- Eje de reconciliación: Posicionar en Bogotá una cultura de responsabilidad social para lograr la participación de la ciudadanía en programas de apoyo para los menos favorecidos.

Esta política tiene las siguientes metas:<sup>15</sup>

- 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.
- Orientar, formar y capacitar en nutrición y en hábitos de vida saludable a 125.000 personas.
- Disminuir en 30% el índice de desnutrición de los beneficiarios y las beneficiarias del programa.

Para articularlas a los ejes del programa de gobierno plantea los siguientes objetivos:<sup>16</sup>

- Urbano regional:
  - » Propiciar las transformaciones culturales, operacionales y normativas para la eficiencia del

13 Ibíd

14 Ibíd

15 Ibíd

16 Ibíd

abastecimiento de alimentos de la ciudad para asegurar la nutrición a precio justo.

» Promover y apoyar el abastecimiento regional de alimentos atendiendo calidad, cantidad y precios de acuerdo con el Plan Maestro de Abastecimiento Alimentario y el desarrollo del Sistema de Abastecimiento de Alimentos de Bogotá, herramienta operativa que permitirá ejecutar la Política de Seguridad Alimentaria y Nutricional de la ciudad.

• Reconciliación:

» Posicionar en Bogotá una cultura de responsabilidad social vinculando a la ciudadanía en la

solución de la problemática social del hambre y la pobreza.

» Implementar y fortalecer la red distrital de comedores infantiles y comunitarios en las localidades con mayor población en condiciones de pobreza y vulnerabilidad.

En la matriz de actores se encuentran los diferentes intereses y perspectivas de cada actor involucrado específicamente con esta fase; sin embargo, más adelante estos serán constantes y sus intereses, problemas, recursos y estrategias no variaron en los pasos restantes de esta política pública.

Gráfico 3. Matriz de actores

ACTORES INVOLUCRADOS	CAPACIDADES	INTERESES	BENEFICIOS Y PERJUICIOS	RECURSOS Y MANDATOS
Alcalde Mayor	Decisorio	Mostrar resultados de gestión y gobierno	Mayor gobernabilidad, buena imagen como gestor público	Poder sobre las entidades distritales
Concejo	Decisorio	Permitir un desarrollo, que se traduzca en bienestar social	Permanencia en posteriores administraciones y crecimiento de adeptos políticos	Actos legislativos, poder sobre el presupuesto
Secretaría de Salud	Decisorio	Cumplir con su visión y misión como entidad cabeza territorial del sector salud	Crecimiento de sus recursos, pero también de sus funciones	Cabeza del sector salud
Secretaría de Educación	Decisorio	Cumplir con su visión y misión como entidad cabeza territorial del sector educación	Crecimiento de sus recursos, pero también de sus funciones	Cabeza del sector educación
IDIPRON	Decisorio	Aumentar la protección en los niños y niñas	Crecimiento de sus recursos, pero también de sus funciones	Conocimiento de los problemas afrontados por la infancia
DABS	Decisorio	Fortalecer sus acciones de bienestar y asistencia a la población necesitada	Crecimiento de sus recursos, pero también de sus funciones	El conocimiento de las problemáticas afrontadas por la población de escasos recursos
UESP	Decisorio	Fortalecer las redes de trabajo y prestación del servicio	Crecimiento de sus recursos, pero también de sus funciones	poder administrativo sobre las redes de servicios públicos
Secretaría de Hacienda	Incide	Gestión de recursos, para la consecución de los diferentes programas	Reducción del Capital para inversión	Tiene a su cargo los recaudos y gastos del Distrito

Productores de alimentos locales y regionales	Incide	Aumentar sus rendimientos económicos	Posibilidad de estabilidad económica, pero con posibles controles e precios	La producción de alimentos
Comercializadores de alimentos	Incide	Aumentar sus rendimientos económicos	Posibilidad de estabilidad económica, pero con posibles controles e precios	Poseedor de la logística de los canales de distribución
Abastos	Incide	Aumentar su importancia institucional	Aumento de recursos a su administración	Poseedor de la logística de los canales de distribución
ONG	Incide	Obtener un mayor reconocimiento social y político	Aumento de recursos a su administración	Poder de incidencia sobre la sociedad civil

Fuente: Construcción propia a partir de modelo presentado en módulo de gestión de política pública. ESAP-Subdirección de Alto Gobierno. Prof. Raúl Velásquez.

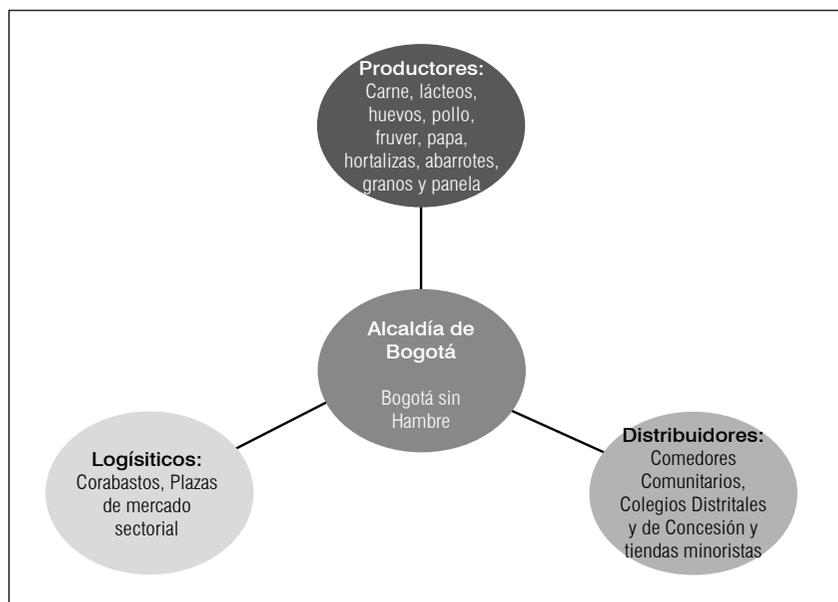
### Implementación y programas

Para poner en marcha la Política Pública de Seguridad Alimentaria y Nutricional para Bogotá, se concertó con diferentes actores los cuales dadas las características propias de su relación e interés tenían diferentes posiciones.

El Distrito mediante Bogotá sin Hambre se encuentra en el centro de las decisiones, pero está acompañado de actores agrupados en redes que le permiten

mejorar su funcionamiento continuamente. Entre estos están las redes de los productores, los agricultores y ganaderos; las redes de distribución, conformadas por las plazas de mercado, desde la Central de Abastecimiento mayorista y minorista Corabastos, hasta las plazas zonales por localidad, UPZ y barrio; por último, los proveedores finales, los colegios distritales y de concesión, los comedores comunitarios y los tenderos minoritarios, como se muestra en el siguiente gráfico:

**Gráfico 4. Integración de las redes con la Administración**



Fuente: Construcción propia a partir del modelo descrito por Pierre Muller, Política Pública, 2002.

Esta política se divide, como se mencionó anteriormente, en tres componentes básicos: Alimentación y Nutrición, Abastecimiento de Alimentos y Responsabilidad Social. Cada uno está a cargo de diferentes entidades y organismos.

Estas entidades son el Departamento Administrativo de Bienestar Social, Instituto Distrital para la Protección de la Niñez y la Juventud, Secretaría de Educación Distrital, Secretaría de Salud Distrital, Unidad Administrativa Especial de Servicios Públicos.

Los programas más relevantes de esta política son Comedores Comunitarios, Seguridad Alimentaria y Nutricional, Atención Alimentaria a los Asistidos, Alimentación Escolar en los Colegios, Promoción de la Alimentación Sana, Promoción y Apoyo a la Lactancia Materna, Estilos de Vida Saludables, Banco de Alimentos y Red de Nutritiendas. En el siguiente gráfico se muestra la relación de los programas con las entidades a cargo:

**Gráfico 5. Entidades responsables de cada programa**

ALIMENTACIÓN Y NUTRICIÓN				Abastecimientos de Alimentos	Responsabilidad Social
DABS	IDIPROM	SED	SDS	UESP	CLOPS
Comedores Comunitarios	Comedores Comunitarios	Alimentación Escolar en los Colegios	Promoción de la alimentación sana	Banco de alimentos	
Seguridad alimentaria y nutricional	Atención alimentaria a los asistidos		Promoción y apoyo a la lactancia materna	Red de nutrición	
Comedores del fondo de desarrollo local			Estilos de vida saludables		

Fuente: Veeduría Distrital, Estudio de Seguimiento al Programa Bogotá sin Hambre, 2006.

Como se observa la mayor parte de los programas se desarrolla en el marco del componente de alimentación y nutrición y del componente de abastecimiento de alimentos. En el componente de Responsabilidad Social se encuentra el Comité Local de Política Social, cuyas funciones son asistenciales y logísticas, por esta razón no desarrolla programas.

La Política Pública de Seguridad Alimentaria y Nutricional para Bogotá se desarrolló en torno a seis estrategias principales y cuatro complementarias.

Estrategias:<sup>17</sup>

- Suplementos de nutrientes (hierro, ácido fólico y calcio).
- Comedores escolares.

17 Veeduría Distrital, Estudio de Seguimiento al Programa Bogotá sin Hambre, 2006.

- Comedores comunitarios.
- Tiendas comunitarias y cooperativas de distribución de alimentos.
- Fomento y promoción de cadenas alimentarias.
- Banco de alimentos.

Estrategias complementarias<sup>18</sup>:

- Etiqueta de solidaridad social. Responsabilidad corporativa y empresarial.
- Marketing con causa (MCC).
- Marketing con causa social (MCS).
- Mercado solidario.

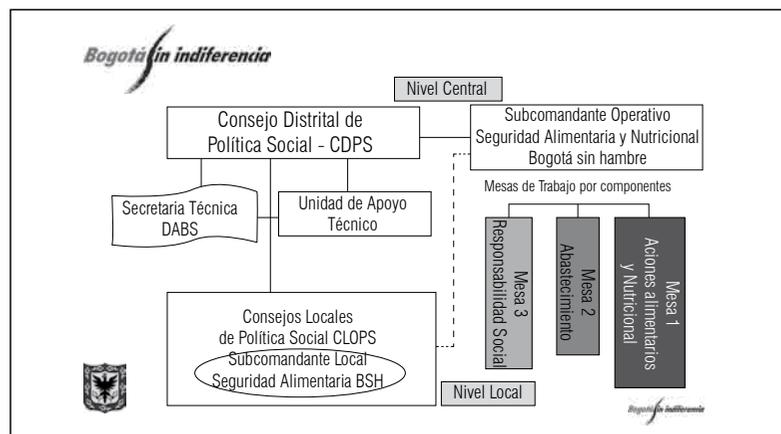
18 *Ibíd.*

El abastecimiento y la responsabilidad social son una novedad en la implementación de esta política; sin embargo, en un principio Bogotá sin Hambre no tenía un claro desarrollo en estos dos ejes, solo después de los primeros 7 meses el Comité Distrital Intersectorial de Alimentación y Nutrición crea su reglamento interno, y a su vez el Subcomité Operativo de Seguridad Alimentaria y Nutricional para el Programa Bogotá sin Hambre en el Concejo Distrital de Política Social, mediante la Resolución 068 de 2004. De esta manera, el programa Bogotá sin Hambre se dotó formalmente de una estructura organizacional que consiste en un Subcomité Operativo de Seguridad Alimentaria y Nutricional (SOSAN), adscrito al Consejo Distrital de Política Social (CDPS) y conformado por tres mesas temáticas: de Alimentación y Nutrición, de Abastecimiento y de Responsabilidad Social.

El SOSAN atendió, por un lado, la asistencia técnica del Comité Distrital Intersectorial de Alimentación y Nutrición (CDIAN) y, por otro, la Secretaría Técnica del Grupo Coordinador del Programa Bogotá sin Hambre (GCPBSH). A su vez, cada una de las mesas tuvo una secretaría técnica a cargo de un integrante del GCPBSH y de una entidad específica: Secretaría Distrital de Salud para la primera mesa; Unidad Ejecutiva de Servicios Públicos para la segunda y Secretaría de Gobierno para la tercera. Finalmente, los alcaldes locales dentro de la conformación de los Consejos Locales de Política Social (CLOPS) crearon Subcomités Operativos Locales del Programa BSH y sus mesas temáticas.

La estructura del Programa Bogotá sin Hambre se estableció de la siguiente forma:

**Gráfico 6. Operatividad del programa**



Fuente: Programa Bogotá sin Hambre, p. 22, 2004.

En los diferentes programas que se implementan para el buen funcionamiento de la Política Pública de Seguridad Alimentaria y Nutricional para Bogotá se focalizan los esfuerzos y se plantean objetivos y metas acordes a cada programa, estos en conjunto darán como resultado la plena y satisfactoria implementación de esta política. A continuación mostraremos los objetivos y metas de algunos de los programas más importantes.

- Promoción, protección y apoyo a la lactancia materna<sup>19</sup>

El objetivo adoptado por la mesa para el 2005 fue aumentar la prevalencia de la lactancia materna exclusi-

va al sexto mes en un 5% (línea base 34.9% 2003), por ello los compromisos institucionales son los siguientes:

- » Secretaría Distrital de Salud: implementar y lograr la acreditación en la estrategia de Instituciones Amigas de la Mujer y la Infancia (IAMI) y la estrategia instituciones amigas de la familia gestante y de la infancia (IAFI) en 53 IPS nuevas y garantizar la sostenibilidad de 108 IAMI y 55 IAFI.
- » Secretaría Distrital de Salud-ICBF: Implementar y acreditar 100 puntos de atención del ICBF en la estrategia IAFI de Bienestar.
- » SDIS: Acreditar 20 nuevas salas amigas de la familia lactante y garantizar la sostenibilidad de 27 salas acreditadas.

19 Ibid.

- Solidaridad alimentaria<sup>20</sup>

La solidaridad alimentaria consiste en la provisión de alimentos con calidad nutricional a personas en estado de inseguridad alimentaria. Filosóficamente, se conciben como apoyos alimentarios bajo el entendido que son un soporte complementario a la alimentación que los sujetos y las familias de alguna manera se deben proporcionar.

- La meta global del Plan de Desarrollo es de 625 mil apoyos alimentarios, de los cuales:
  - » Secretaría Distrital de Integración Social (SDIS) asumió 76 mil (12,2%).
  - » Secretaría de Educación Distrital, 543.600 (87%).

- Comedores comunitarios

Los comedores comunitarios son proyectos a todo costo contratados con distintos operadores por la SDIS y los Fondos de Desarrollo Local. Su nacimiento como proyecto institucional del Distrito se dio en el 2004, marcando un claro contraste con una serie de iniciativas sociales dispersas también denominadas genéricamente “comedores comunitarios”. De hecho muchos de estos procesos fueron “institucionalizados” en la medida en que sus gestores decidieron concursar y entrar a contratar los proyectos propiamente dichos. De otro lado, hay que decir que otros agentes no lo hicieron porque no cumplían con los requerimientos establecidos o por consideraciones políticas, ideológicas o sociales<sup>21</sup>. A continuación se presenta un cuadro que contiene la relación entre el número de comedores comunitarios por localidades discriminados por años desde el 2004 hasta el 2008:

**Gráfico 7. Almuerzos comunitarios por Alcaldía Local**

LOCALIDAD	2004	2005	2006	2007	2008
CIUDAD BOLÍVAR	750	3.500	8.000	10.000	10.000
SAN CRISTÓBAL	750	3.000	6.750	8.500	8.500
KENNEDY	500	2.500	6.000	7.500	7.500
ENGATIVÁ	500	2.250	5.000	6.250	6.250
BOSA	500	2.250	5.000	6.250	6.250
RAFAEL URIBE	500	2.000	4.500	5.750	5.750
SUBA	500	2.000	4.250	5.500	5.500
USME	250	1.250	3.250	4.000	4.000
FONTIBÓN	250	1.250	3.000	3.750	3.750
TUNJUELITO	250	1.250	2.750	3.500	3.500
PUENTE ARANDA	250	1.000	2.500	3.250	3.250
SANTAFE	250	1.000	2.250	3.000	3.000
USAQUÉN	250	750	1.750	2.250	2.250
BARRIOS UNIDOS	250	500	1.250	1.500	1.500
TEUSAQUILLO	250	500	1.000	1.250	1.250
ANTONIO NARIÑO	0	500	1.000	1.250	1.250
MÁRTIRES	0	250	750	1.000	1.000
CANDELARIA	0	250	500	750	750
CHAPINERO	0	0	500	750	750
<b>TOTAL</b>	<b>6.000</b>	<b>26.000</b>	<b>60.000</b>	<b>76.000</b>	<b>76.000</b>

Fuente: [www.colombianutrinet.org](http://www.colombianutrinet.org)

20 Ibid.

21 Ibid.

- Alimentación escolar

La alimentación escolar está a cargo de la Secretaría de Educación Distrital y se desarrolla con el siguiente objetivo: brindar una atención integral a los niños matriculados en establecimientos educativos de Bogotá, D. C., priorizando en la población con mayores necesidades para contribuir en su estado nutricional, obteniendo un mejor rendimiento físico, desarrollando su capacidad intelectual y su resistencia a las enfermedades infecciosas, generando un ambiente social que le permita tener una nutrición adecuada y así evitar la deserción de la escuela<sup>22</sup>.

Consta de tres componentes:

- » Suministro de refrigerios escolares,
- » Comedores escolares o comida caliente, y
- » Alimentación en vacaciones.

Las metas a 2008 fueron proporcionales a 460 mil refrigerios y 83.600 comidas calientes, lo que significa que el 73,6% de la meta global del Distrito corresponde a refrigerios escolares, concebidos como el suministro de una ración diaria de alimentos a los estudiantes de los colegios distritales durante su asistencia a la jornada escolar. Cubren el 30% de las recomendaciones diarias de Valor Calórico Total (VCT), el 50% de las recomendaciones de hierro y el 40% de las recomendaciones de calcio. Se dividen en dos tipos: tipo A para estudiantes matriculados en los grados cero, uno y dos; y tipo B ofrecidos a estudiantes de grados tercero, cuarto y quinto. La diferencia entre uno y otro es cuantitativa (480 y 540 kilo/calorías, respectivamente)<sup>23</sup>.

La alimentación en vacaciones es una estrategia que se diseñó posteriormente a la implementación de la Política Pública después de constatar que los niños experimentaban una disminución significativa de peso durante el período de vacaciones. En el año 2005 con la Universidad Nacional se hicieron los estudios respectivos y se estableció como prioritario el aporte de proteínas mediante la entrega quincenal de mercados, fundamentalmente porque al ser los nutrientes más caros son también los de más difícil acceso. La focalización se hará a partir de la valoración antropométrica y socioeconómica de los escolares y, para tal efecto, la

SED ha considerado conveniente vincular esta nueva estrategia al programa Salud al Colegio.

El componente de abastecimiento se estructura mediante el Plan Maestro de Abastecimiento de Alimentos<sup>24</sup>, cuyo desarrollo es anterior a la Administración de Luis Eduardo Garzón y su integración a la Política Pública de Seguridad Alimentaria fue una novedad de este Programa. Su utilidad se encuentra en que se propone reducir la vulnerabilidad del sistema de abastecimiento de alimentos de Bogotá y contribuir a la realización del derecho a la alimentación, mediante la reducción de las ineficiencias e inequidades existentes, cuyo resultado será la reducción en el precio de los alimentos. Tiene además un propósito de integración regional en virtud a los actores que intervienen y las cadenas de producción y distribución existentes. Se estima que en pleno funcionamiento generará economías anuales del orden de \$3.24 billones (US\$ 1.500 millones). Adicionalmente, se propone reducir el precio de la canasta mínima deseable de un 31% a un 20% del salario mínimo legal (SMLV)<sup>25</sup>.

Las metas de este Plan Maestro fueron

- 6 mil tenderos operando en red a diciembre 31 de 2007.
- 4 plataformas de distribución construidas en las 4 localidades mencionadas, cada una con una plataforma comercial, generadora de centralidad.
- El sistema de información operando, contratado con la escuela de sistemas de la Universidad Distrital.
- La integración de regiones de Boyacá, Cundinamarca y de las 3 áreas rurales de Bogotá (Usme, Sumapaz y Ciudad Bolívar). De hecho se encuentran en un proceso de construcción de redes con cargo a recursos de la UESP y de los FDL.

En este componente también se implementó la Agricultura Urbana, esta es una iniciativa de Bogotá sin Hambre que coordina el Jardín Botánico de Bogotá con el objetivo de combatir la pobreza y la exclusión en sectores de la población que tienen problemas nutricionales y alimenticios. En términos generales se trata de un proyecto que busca garantizar una fuente

22 Ibid.

23 Ibid.

24 Concejo de Bogotá, Distrito Capital, Decreto 315 de 2006, por el cual se adopta el Plan Maestro de Abastecimiento de Alimentos y Seguridad Alimentaria.

25 [www.alimentabogota.gov.co](http://www.alimentabogota.gov.co)

de alimento complementario para los bogotanos y la promoción de una cultura ambiental.

Inicialmente, se buscó que 6.000 personas en la localidad de Ciudad Bolívar se formen y capaciten. Este programa es el resultado de un acuerdo realizado entre la Presidencia de la República y la Alcaldía Mayor de Bogotá para contribuir a la reducción de los altos niveles de hambre en esta localidad mediante una propuesta que complementa y coadyuva a la dieta cotidiana de sus pobladores.

Además de la producción de alimentos sanos, el Proyecto esperaba convertirse en una oportunidad social para la organización comunitaria, el cambio cultural alimentario, la protección ambiental y fortalecer el proceso de construcción de política pública en materia de Seguridad Alimentaria para el Distrito Capital en particular y el país en general.

El componente de responsabilidad social está encaminado a implementar y fortalecer la red distrital de comedores infantiles y comunitarios en las localidades con mayor población en condiciones de pobreza y vulnerabilidad.

En su correlación con los otros dos componentes, el de abastecimiento de alimentos significa ética civil en las transacciones económicas y un tipo de subsidiaridad social a través de aportes y el incremento de ventajas comparativas en razón a la organización social y la intensificación de relaciones. Significa, pues, que la racionalidad económica entra en una suerte de transacción con la racionalidad política. Y el componente de acciones en alimentación y nutrición significa hacer de la solidaridad alimentaria una oportunidad para que la ciudadanía tome conciencia de la problemática y realice acciones en consecuencia. En resumidas cuentas significa que el derecho a la alimentación se instala como un elemento aglutinador de intereses.

Como observamos a través del tiempo la interacción de los diferentes actores ha permitido una evolución de esta política, que se evidencia en la inclusión de más programas, nuevas metas y nuevos actores. Es decir que con el paso del tiempo, la Política Pública de Seguridad Alimentaria y Nutricional para Bogotá se ha ido transformando, ha ido creciendo y se ha introducido en la cultura de la población bogotana<sup>26</sup>.

26 Veeduría Distrital, Estudio de Seguimiento al Programa Bogotá sin Hambre, 2006, p. 41.

## Evaluación

Para una comprensión más sencilla y fácil de la evaluación se observarán los resultados a 2008 conforme a cada componente, tal y como está diseñada la política originalmente. De esta manera, se aprecia que el primer componente posee un grado de desarrollo altamente superior en comparación a los otros dos. Es también importante recalcar que en el caso del componente de abastecimiento, su inicio es sobre la marcha y con un grado de planificación no muy alto; sin embargo, ha crecido de manera importante y se ha venido fortaleciendo para dar sostenibilidad a los otros dos ejes, que sin este componente se verían desequilibrados.

## Componente de nutrición y alimentación

De la meta de 625 mil apoyos nutricionales diarios, a finales de 2007 se entregaron 672.332, con lo cual se registra un cumplimiento del 107.5%. De esta manera, se convierte el programa de apoyos nutricionales en un éxito<sup>27</sup>.

De estos se beneficiaron 372.539 alumnos con refrigerio y 54.030, con comida caliente a través de este proyecto. Además 2.613 miembros de la comunidad educativa formados en el componente pedagógico de nutrición y vida saludable. Igualmente, se beneficiaron 37.542 alumnos con refrigerio que estudian en los colegios de concesión. También con recursos de la UEL, se beneficiaron con refrigerio 37.095 alumnos.

El apoyo alimentario brindado a la población menor de seis años ha permitido la erradicación casi total del enflaquecimiento patológico de los niños y niñas que son beneficiarios del programa como mínimo por dos años continuos en los Jardines Infantiles. Además, del mejoramiento de las condiciones para garantizar el derecho a una adecuada alimentación y nutrición desde el inicio de la vida, como es la práctica de la lactancia materna en las familias lactantes.

Se ofrece a la población beneficiaria de los comedores comunitarios una ración diaria de alimento a través de un almuerzo caliente que es adecuada, con el aporte del 35% al 40%<sup>28</sup> de las recomendaciones diarias de calorías y nutrientes. Entrega de canastas complementarias de alimentos conformadas de acuerdo con

27 Revista virtual Univerciudad. <http://www.redbogota.com>, del programa Red Bogotá de la Universidad Nacional de Colombia.

28 *Ibid.*

los requerimientos nutricionales del 35% al 40%<sup>29</sup> de las recomendaciones diarias de calorías y nutrientes a las familias en situación de alto nivel de vulnerabilidad de forma mensual y diaria. Fortalecimiento en el servicio de atención que se ofrece a personas habitantes de calle y personas ubicadas en zonas de alto deterioro urbano, brindando alimentación, cuidado personal y talleres de capacitación con el fin de lograr la inclusión social de esta población.

La suplementación con micronutrientes en la población materna e infantil, a madres gestantes y lactantes, alcanzó la cifra de 570.673 ciu<sup>30</sup> dados como una medida de salud pública para contribuir, prevenir y controlar las deficiencias nutricionales. Esta está distribuida de la siguiente manera:

- Mujeres gestantes: 139.433
- Mujeres lactantes: 19.307
- Menores de 3 años suplementados con vitamina: 70.991
- Menores de 12 años suplementados con hierro: 340.942.

De las 125 mil personas que se propuso orientar, formar y capacitar. En marzo de 2007 se logró la capacitación en nutrición y en hábitos de vida saludable a 200.000 personas<sup>31</sup>.

En el apoyo a las madres lactantes y mujeres gestantes y a los niños y niñas de menos de 6 años se logró la acreditación de 25 Instituciones de Salud de la red pública y privada en la estrategia Instituciones Amigas de la Mujer y la Infancia (IAMI) y la reacreditación de 19; con esto se logra contar con un total acumulado de 169 instituciones de salud en el Distrito Capital certificadas como IAMI. Así como la acreditación de 25 instituciones de salud para la estrategia Instituciones Amigas de la Familia Gestante y la Infancia (IAFI) y la reacreditación de 11, contando con un total de 125 instituciones de salud IAFI y se dio apertura a 85 Salas Amigas de la Familia Lactante.

Así mismo, se dio la implementación y aplicación de la estrategia Atención Integrada a las Enfermedades Prevalentes de la Infancia (AIEPI) en 26 institucio-

nes de salud. Finalmente se logró la conformación y activación en el ámbito comunitario de 30 grupos de apoyo social a la práctica de la lactancia materna, articulados a los grupos FAMIS certificados como Instituciones Amigas de la Familia Gestante y la Infancia (IAFI) de Bienestar Familiar y a la red social materna infantil de cada localidad del Distrito Capital<sup>32</sup>.

En la vigilancia nutricional se encontró que del total de investigaciones epidemiológicas de campo de control realizadas a personas identificadas por la Secretaría Distrital de Salud mediante el SISVAN, se encontró una mejoría en el estado nutricional de<sup>33</sup>

- El 60% de los niños menores de 12 años
- El 96% de los niños (as) con detección temprana de bajo peso al nacer
- El 62% en las gestantes con bajo peso gestacional.

La disminución de la prevalencia de enflaquecimiento extremo en niños y niñas de Centros de Desarrollo Infantil de la Secretaría de Integración Social de 3.9% a 1.5%, con una continuidad igual o superior a los 3 semestres<sup>34</sup>.

La tendencia a la disminución de la Desnutrición Crónica y Aguda es clara en la ciudad de Bogotá como se observa en los siguientes indicadores<sup>35</sup>:

- En materia de Desnutrición Crónica pasamos de una prevalencia del 15.4% en 2002 a 12.8% en el primer semestre de 2007.
- En materia de Desnutrición Aguda pasamos de una prevalencia del 6.3% en 2002 a 5.3% en el primer semestre de 2007.

#### Componente de responsabilidad social

Se observa un crecimiento en las empresas y entidades financieras que estrechan alianzas con el Distrito fortaleciendo el Plan Maestro de Abastecimiento. Así mismo, se han unido más productores, distribuidores, transportadores y actores de prestación de servicios logísticos. Se observa un crecimiento en el sentido de pertenencia por parte de estos actores para con el programa, permitiendo un mayor desarrollo y

29 Ibid.

30 Ibid.

31 Veeduría Distrital. Estudio de Seguimiento al Programa Bogotá sin Hambre, 2006.

32 Ibid.

33 <http://nutrinet.org/ae-noticias/205-resultados-de-qbogota-sin-hambre>

34 Ibid.

35 Ibid.

estabilidad para la Política Pública de Seguridad Alimentaria y Nutricional para Bogotá.

Las universidades han ido aportando y fortaleciendo conocimiento técnico, metodológico e instrumental permitiendo, desde una perspectiva pedagógica y con base en principios de responsabilidad social, asumir un papel más protagónico sobre territorios definidos en la puesta en marcha del Plan Maestro de Abastecimiento de Alimentos de Bogotá. Esto se ha logrado gracias a la cooperación entre Bogotá sin Hambre y la Asociación de Universidades (ASCUN) con algo más de 4.800 voluntarias a principios de 2007.

#### *Abastecimiento de alimentos*

En el fortalecimiento de la red de productores se crearon seis convenios de cooperación regionales con los departamentos de Cundinamarca, Boyacá, Meta, Casanare, Tolima y Santander, con el objeto de garantizar la seguridad alimentaria y nutricional de la región central. 1.500 campesinos de la región central y la ruralidad de Bogotá han fortalecido sus canales de comercialización de alimentos a través de los mercados campesinos y 592 agricultores urbanos han sido organizados en red<sup>36</sup>.

En la red de distribuidores encontramos que 35.738 tenderos de la cadena de abastecimiento han sido informados y sensibilizados sobre el plan maestro de abastecimiento de alimentos. 18.401 tenderos y comerciantes (de alimentos, organizaciones sociales y plazas) han tenido acompañamiento técnico y asesoría para servicios financieros, promoción de la asociatividad, trabajo en redes y calidad e inocuidad de los alimentos<sup>37</sup>.

Tras dos años de gestión se han establecido 134 núcleos de autoformación en agricultura urbana y se ha capacitado a 32.000 personas. Esta se desarrolla en terrazas, patios y antejardines de los hogares de manera higiénica y organizada, y se obtienen alimentos sanos con técnicas ambientales sostenibles.

Es también notable la construcción de la primera plataforma logística en Bogotá con modelo mixto. Actualmente, se encuentra en avance de construcción el 96% y está ubicada en la localidad de Ciudad Bolí-

var. Dicha plataforma tiene por objeto acercar la oferta y demanda de alimentos, reducir costos e ineficiencias en el transporte y mejorar la comercialización<sup>38</sup>.

#### *Análisis*

Como se mencionó anteriormente el enfoque fue Análisis por el Referencial desarrollado por Pierre Muller, en *Las políticas públicas* (2002) y de manera conjunta con Yves Surel *L'analyse des politiques publiques* (1998). Muller propuso que la política pública debe ser analizada por tres elementos: 1) el problema de la racionalidad de los actores, 2) el papel de la Administración Pública y 3) las redes de actores<sup>39</sup>.

#### *El problema de la racionalidad de los actores*

Las decisiones tomadas a lo largo de la política han resultado satisfactorias, siempre llevando a un mejor resultado y optimización los alcances y los recursos de cada programa, aun cuando en su mayoría no había una clara planificación sobre sus alcances, ni tampoco unas directrices claramente estructuradas.

La integración de actores del ámbito público y privado en torno al mercado, supondría que la intromisión del Estado en el mercado degenera en afectos totalitarios o inflacionarios sobre los productos, en este caso agrícolas, cárnicos, entre otros. Sin embargo, la búsqueda de la eficiencia en el sistema de distribución como objetivo principal impidió que el Distrito influenciara o presionara a los productores y distribuidores en materia económica.

#### *El papel de la Administración Pública*

En el siguiente gráfico se expone las relaciones de la Administración Distrital con los diferentes actores beneficiarios y subsidiarios del sistema.

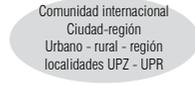
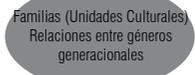
36 Concejo de Bogotá, Distrito Capital. Acuerdo 308 de 2008, por el cual se adopta el Plan de Desarrollo Económico, Social y de Obras. Programa Bogotá bien alimentada.

37 *Ibid.*

38 *Ibid.*

39 Programa Bogotá bien alimentada, 2008.

**Gráfico 8. Interdependencia y participación de los actores**

Independencia Jerarquía de determinación	Dimensiones Derecho a la alimentación Seguridad alimen- taria y nutrición	Eslabones de la cadena agroalimentaria			Ambitos de realización del derecho Ambitos de expresión de las inequidades
		Cadena de abastecimientos			
		Producción- Transformación	Distribución	Consumo	
 Seguridad Alimentaria	Disponibilidad	[Barra de sombra que cubre la producción y distribución]			
	Acceso	[Barra de sombra que cubre la producción y distribución]			
 Seguridad Nutricional	Consumo	[Barra de sombra que cubre la producción y consumo]			
	Aprovechamiento	[Barra de sombra que cubre la producción y consumo]			

Fuente: Política Pública de Seguridad Alimentaria y Nutricional para Bogotá, Distrito Capital, 2008.

La política pública de seguridad alimentaria y nutricional se divide en seguridad alimentaria conformada por las variables: disponibilidad y acceso de la seguridad alimentaria y seguridad nutricional integrada por consumo y aprovechamiento de esta. Los actores de acuerdo con sus características van disminuyendo su participación o la van aumentando en el tránsito de los alimentos desde su producción hasta su consumo. Por ejemplo, en el caso de la comunidad internacional, ciudad-región, barrios y zonas económicas menores su intervención tiene tendencia decreciente mientras que las unidades culturales, familias e individuos son crecientes.

La gestión de la Administración mediante los diferentes organismos creados para implementar esta política, así como de las entidades a cargo de los diferentes programas, ha permitido una interacción y continuidad de los programas dentro de cada una de ellas y entre las mismas un amplio acoplamiento. Esto permite completar las metas y objetivos que se han ido estableciendo dentro de la planeación de política pública de seguridad alimentaria y nutricional de Bogotá.

### Las redes de actores

Esta Política tiene dentro de su fundamento la estructuración, establecimiento y fortalecimiento de diferentes redes que le permiten optimizar y ser más eficientes en sus procesos y relaciones.

Es así como encontramos en un primer nivel la red de instituciones distritales encargadas de darle manejo y dirección a la política pública de seguridad alimentaria y nutricional, que opera en el Subcomité Operativo de Seguridad Alimentaria y Nutricional, perteneciente al Consejo Distrital de Política Social y que posee tres mesas de trabajo, una por cada componente de esta política: alimentación y nutrición, abastecimiento y responsabilidad social.

Posteriormente, encontramos las redes de trabajo logístico: en primer lugar la red de productores, seguida de la red de transportadores y, por último, la red de distribuidores. Todas ellas articuladas por el Distrito mediante el programa de Gobierno Bogotá sin Hambre y posteriormente mediante el Plan Maestro de Abastecimiento.

- CEPAL-PMA. 2006. Análisis del impacto social y económico del hambre en América Latina.
- Concejo de Bogotá, Distrito Capital. Acuerdo 06 de 1998. Plan de Desarrollo Económico, Social y de Obras Públicas.
- \_\_\_\_\_. Acuerdo 119 de 2004, por el cual se adopta el Plan de Desarrollo Distrital 2004-2008.
- \_\_\_\_\_. Decreto 315 de 2006, por el cual se adopta el Plan Maestro de Abastecimiento de Alimentos y Seguridad Alimentaria.
- \_\_\_\_\_. Acuerdo 308 de 2008, por el cual se adopta el Plan de Desarrollo Económico, Social y de Obras.
- Muller, Pierre. 1997. Un Esquema para el Análisis de las Políticas Públicas Sectoriales, Tecnología Administrativa. Universidad de Antioquia, Facultad de Ciencias Económicas. Vol. 11, No. 23, Medellín.
- \_\_\_\_\_. 2002. Las Políticas Públicas. Universidad Externado de Colombia, Bogotá, D. C.
- Roth, André-Noël. 2008. Perspectivas teóricas para el análisis de las políticas públicas: ¿de la razón científica al arte retórico? Estudios Políticos 33, Instituto de Estudios Políticos. Universidad de Antioquia (julio-diciembre).
- Plan de Alimentación y Nutrición del Distrito Capital. Programa Nutrir para el Futuro 2001-2003.
- Política Pública de Seguridad Alimentaria y Nutricional para Bogotá, D.C. 2007.
- Programa Bogotá Bien Alimentada. Acuerdo 308 de 2008.
- Programa Bogotá Sin Hambre. Resolución 068 de 2004.
- Revista virtual Univerciudad. <http://www.redbogota.com>, del programa Red Bogotá de la Universidad Nacional de Colombia. Sistema de Vigilancia Epidemiológica del Estado Nutricional.
- Veeduría Distrital. 2006. Estudio de seguimiento al programa Bogotá sin Hambre.
- Páginas web consultadas
- <http://www.alimentabogota.gov.co>
- <http://www.bogota.gov.co/>
- <http://www.colombianutrinet.org>
- <http://www.fuac.edu.co/revista/M/cuatro.pdf>
- <http://www.nutrired.org>
- <http://redacademica.redp.edu.co>
- <http://www.rlc.fao.org/es/prioridades/seguridad/ingreso/pdf/diaz.pdf>

para citar el presente artículo:

Estilo Chicago autor-fecha:	Estilo APA:	Estilo MLA:
Ruiz Franco, Laura Angélica y Castiblanco Sarmiento, Luis Camilo. 2010. Análisis de la política pública de seguridad alimentaria y nutricional de Bogotá 2004-2008. <i>Administración &amp; Desarrollo</i> 38 (52): 173-190.	Ruiz Franco, Laura Angélica y Castiblanco Sarmiento, Luis Camilo. (2010). Análisis de la política pública de seguridad alimentaria y nutricional de Bogotá 2004-2008. <i>Administración &amp; Desarrollo</i> 38 (52): 173-190 .	Ruiz Franco, Laura Angélica y Castiblanco Sarmiento, Luis Camilo. "Análisis de la política pública de seguridad alimentaria y nutricional de Bogotá 2004-2008". <i>Administración &amp; Desarrollo</i> 38.52 (2010): 173-190.