



Análisis del Origen y Evolución del Servicio Comedores Comunitarios de la Secretaría Distrital de Integración Social De Bogotá, 2004 – 2017

Adrián Chávez Andrade

Universidad Nacional de Colombia
Facultad de Medicina, Departamento de Nutrición Humana
Bogotá, Colombia
2017

Análisis del Origen y Evolución del Servicio Comedores Comunitarios de la Secretaría Distrital de Integración Social De Bogotá, 2004 – 2017

Héctor Adrián Chávez Andrade

Tesis o trabajo de investigación presentado como requisito parcial para optar al título de:
Magister en Seguridad Alimentaria y Nutricional

Directora:

Ángela Marcela Gordillo Motato

Línea de Investigación:

Políticas Públicas de Seguridad Alimentaria y Nutricional

Universidad Nacional de Colombia

Facultad de Medicina, Departamento de Nutrición Humana

Bogotá, Colombia

2017

“Si el mundo quiere derrotar al hambre, deberá enfrentarse a todas sus causas de forma simultánea, en particular la pobreza”. A. Sen

A ti Andrés Felipe por quien me esfuerzo por ser mejor cada día y a ti Bibi por tu apoyo absoluto, incondicional y amor desinteresado. A mis padres por valorar y contribuir con cada uno de mis sueños y creer en mí.

A mi familia y amigos por su motivación y acompañamiento constante en esta nueva meta.

A la Universidad Nacional de Colombia y la Maestría en Seguridad Alimentaria y Nutricional por transmitir ese apasionamiento por generar acciones de cambio que contribuyan a construir un mejor país.

A las muchas personas que con sus valiosos aportes hicieron posible la elaboración de este trabajo; el cual no se trata un monólogo, sino que recoge en muchos aspectos el sentir de quienes todos los días luchamos por un mundo menos desigual.

*Una mano
más una mano
no son dos manos,
son manos unidas.
Une tu mano
a nuestras manos
para que el mundo
no esté en pocas manos
sino en todas las manos
Gonzalo Arango*

Resumen

Los comedores comunitarios se han posicionado como una de las estrategias más reconocidas de la política pública de seguridad alimentaria y nutricional de Bogotá (PSANB); este trabajo resume las acciones desarrolladas por la administración distrital desde la creación de esta modalidad hasta el año 2017. Para ello, se define como objetivo general analizar el origen y evolución del servicio social comedores comunitarios a fin de determinar su aporte a la PSANB, identificando el contexto que dio lugar a su creación, su alcance como acción pública; así mismo analizar los principales cambios realizados, identificando sus avances y retos; para finalmente generar recomendaciones de política pública que permitan contribuir al fortalecimiento de programas sociales de apoyo alimentario en el Distrito.

Cada uno de estos aspectos se analizan a la luz de los antecedentes históricos, el direccionamiento político y estratégico de los últimos cuatro planes de desarrollo, la descripción de las acciones realizadas por cada administración respecto a la estructura del proyecto y la percepción de algunos actores sobre su creación e implementación; para ello, se realiza una revisión bibliográfica y análisis documental, y se realiza un acercamiento a la percepción de los actores clave a partir de entrevistas, diálogos, entre otras.

El análisis realizado permite identificar que si bien el tema de la seguridad alimentaria y nutricional en Bogotá ha ido perdiendo relevancia a nivel institucional en los últimos años y las acciones se han desenfocado respecto a las apuestas iniciales de la PSANB; el tema aún es materia de preocupación por parte de la sociedad y requiere no solo de continuidad sino del fortalecimiento de estrategias de intervención que evidencien resultados concretos.

Palabras clave: (Política Pública, Seguridad Alimentaria y Nutricional, Comedores Comunitarios, Bogotá, Colombia).

Abstract

Comedores Comunitarios (Soup Kitchens) have positioned themselves as one of the most recognized strategies of the security and nutritional polity from Bogotá PSANB; this work summarizes the actions developed by the District administration since its creation until today. To this end, it is defined as principal objective to analyze the origin and evolution of the social service soup kitchens in order to determine its contribution to the PSANB, identifying the context that gave rise to its creation, its scope as a public action; likewise, analyze the main changes made, identifying their progress and challenges; to finally generate policy recommendations that allow contributing to the strengthening of social programs of food aid.

These aspects are analyzed in light of the historical background, the political and strategic direction of the last four development plans, the description of the actions carried out by each administration regarding the structure of the project and the perception of some actors about them; for that, a documentary review and analysis and key is made and actors are addressed through interviews, dialogues and others.

The analysis made allows us to identify that although the issue of the food and nutritional security in Bogotá has been losing relevance at the institutional level in recent years and the actions have been defocused with respect to the initial PSANB proposals; the issue is still a matter of concern on the part of society and requires not only continuity but also the strengthening of intervention strategies that show concrete results.

Keywords: (Policy, Food and Nutritional Security, Soup Kitchens, Bogotá, Colombia).

Tabla de Contenido

1.	Capítulo I. Planteamiento del Problema	17
1.1	Pregunta de Investigación	17
1.2	Descripción del Problema	17
1.3	Estado del Arte	21
1.4	Planteamiento de Hipótesis	23
1.5	Objetivos	24
1.5.1	Objetivo general	24
1.5.2	Objetivos específicos	24
1.6	Marco Teórico	25
1.6.1	Análisis de políticas públicas	25
1.6.2	Génesis y referencial de una política pública	29
1.6.3	Cambios, transformaciones o evolución de las políticas públicas	32
1.6.4	Teoría de las capacidades y libertades	33
1.6.5	Referencias sobre comedores comunitarios en el contexto internacional y nacional	35
2.	Capítulo II. Diseño Metodológico	38
2.1	Tipo de Investigación y Fuentes de Información	38
2.2	Métodos de Recolección y Análisis	40
2.2.1	Búsqueda, selección y procesamiento documental	40
2.2.2	Aplicación de instrumentos de recolección de información	43
2.2.3	Actores abordados	44
3.	Capítulo III. Origen del Servicio Comedores Comunitarios	48
3.1	Antecedentes Históricos del Contexto Nacional e Internacional	48
3.2	Antecedentes del Contexto Distrital	53
3.3	Los Comedores Desde el Agenciamiento Comunitario	58
3.4	Bogotá Sin Hambre y la Institucionalización de los Comedores Comunitarios	62
3.4.1	Objetivos y alcance del servicio comedores comunitarios	69
3.4.2	Componentes del servicio comedores comunitarios	71
4.	Capítulo IV. Evolución de los Comedores Comunitarios	76
4.1	Bogotá Sin Indiferencia (2004-2008)	76
4.1.1	Política pública de seguridad alimentaria y nutricional para Bogotá 2007-2015	77
4.1.2	Cambios en el servicio social y sus componentes	82
4.2	Bogotá Positiva: 2008-2012	88
4.2.1	Cambios en el proyecto	90
4.2.2	Cambios en el servicio social y sus componentes	92
4.3	Bogotá Humana: 2012 – 2016	97

4.3.1	Cambios en el proyecto.....	99
4.3.2	Cambios en el servicio social y sus componentes	104
4.4	Bogotá Mejor Para Todos: 2016-2017	108
4.4.1	Cambios en el proyecto.....	112
4.4.2	Cambios en el servicio social y sus componentes	114
5.	Capítulo V. Análisis de Resultados y Percepción de los Actores.....	123
5.1	Sobre el Origen del Servicio Social	124
5.2	Sobre los Componentes Estructurales	129
5.3	Sobre los Cambios y Perspectiva Actual.....	140
5.4	Análisis Comparativo	142
5.5	Percepción de los Actores	145
5.5.1	Participantes del servicio.....	146
5.5.2	Profesionales sociales y coordinadores.....	146
5.5.3	Organizaciones sociales.....	147
6.	Conclusiones y Recomendaciones de Política Pública	150
	Bibliografía.....	159
	Anexos	
	Consideraciones Éticas.....	163
	Consentimiento informado.....	164
	Entrevistas Semiestructuradas	167

Lista de figuras

	Pág.
Gráfica 1-1: Análisis cognitivo de políticas públicas	30
Gráfica 3-1: Situación nutricional de menores de 7 años 1997:2003 en Bogotá	57
Gráfica 4-1: Triangulo de actores de la PSANB.....	78
Gráfica 4-2: Ejes y líneas de trabajo de la PSANB	80
Gráfica 4-3: Número de comedores comunitarios por origen de recursos a Dic. 2015....	84
Gráfica 4-4: Número de comedores comunitarios por origen de recursos, Dic. 2011	97
Gráfica 5-1: Percepción de los participantes sobre el componente social.....	134
Gráfica 5-2: Nivel de incidencia o pertinencia de las acciones de inclusión	135
Gráfica 5-3: Cobertura de comedores en operación al cierre de cada administración ...	143
Gráfica 5-4: Número de unidades operativas en operación al cierre de cada periodo ...	144
Gráfica 5-5: Presupuesto del proyecto nominal Vs. presupuesto en términos reales 2004-2016	145

Lista de tablas

Tabla 2-1: Categorías de análisis de la investigación.....	42
Tabla 2-2: Resumen de actores abordados	46
Tabla 3-1: Cupos atendidos con apoyo alimentario y vigilancia nutricional por proyectos DABS.....	55
Tabla 3-2: Metas del programa Bogotá Sin Hambre	65
Tabla 4-1: Sectores responsables de la SAN en el plan de desarrollo	111

Índice de Siglas

AFC. Advocacy Coalitions Framework (Marco de las coaliciones promotoras)

BBA. Programa Bogotá Bien Alimentada

BPM. Buenas prácticas de manufactura

BSH. Programa Bogotá sin Hambre

CEPAL. Comisión Económica para América Latina

CONPES. Consejo nacional de política económica y social

DABS. Departamento Administrativo de Bienestar Social

DADE. Dirección de Análisis y Diseño Estratégico, (SDIS)

DESC. Derechos Económicos, Sociales y Culturales

FAO. Food and Agriculture Organization, (Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura).

FDL. Fondos de Desarrollo Local

IDIPRON. Instituto Distrital para el Desarrollo de la Niñez y la Juventud

INSAN. Inseguridad alimentaria y nutricional

IPSAN. Institucionalización de la Política pública de Seguridad Alimentaria y Nutricional

JBJCM. Jardín Botánico José Celestino Mutis

ODM. Objetivos de Desarrollo del Milenio

ONU. Organización de las Naciones de Unidas

PAE. Programa de alimentación escolar

PAF. Plan de atención familiar

PAIF. Plan de atención individual y familiar

PIF. Plan de intervención familiar

PMA. Programa Mundial de Alimentos de la ONU

PMASAB. Plan maestro de abastecimiento de alimentos y seguridad alimentaria para Bogotá

PSANB. Política Pública de Seguridad Alimentaria y Nutricional de Bogotá

RAD. Registro de asistencia diaria

ROM. Comunidad gitana

SAN. Seguridad alimentaria y nutricional

SCHS. Zonas sin condiciones higiénico sanitarias

SDA. Secretaría Distrital de Ambiente

SDCRD. Secretaría Distrital de Cultura, Recreación y Deporte

SDDE. Secretaría Distrital de Desarrollo Económico

SDE. Secretaría Distrital de Educación

SDIS. Secretaría Distrital de Integración Social de Bogotá

SIRBE. Sistema de información misional y registro de beneficiarios

SISBEN. Sistema de selección de beneficiarios para programas sociales

SubGIL. Subdirección para la Gestión Integral Local, SDIS

Introducción

Los comedores comunitarios de la Secretaría Distrital de Integración Social, además del programa de alimentación escolar (PAE), y otros programas institucionales con componente de apoyo alimentario, son una importante acción de la administración distrital en pro de la mitigación del hambre de los ciudadanos más vulnerables de Bogotá, cuentan con

presencia en 19 de las 20 localidades de la ciudad con excepción de Sumapaz; actualmente forman parte del proyecto 1098: Bogotá Te Nutre de la Secretaría Distrital de Integración Social (SDIS), junto con otras modalidades de atención como los bonos canjeables por alimentos y la canasta complementaria de alimentos.

Este trabajo pretende establecer el aporte de los comedores comunitarios de la SDIS, a la implementación de políticas públicas en materia de seguridad alimentaria y nutricional en la ciudad de Bogotá D.C., teniendo en cuenta que se trata de una estrategia que ha logrado mantenerse vigente hasta el momento, a pesar de no contar con indicadores claros que den cuenta de su incidencia en la disminución de la malnutrición y la pobreza en la capital colombiana. Así mismo el análisis pretende llegar a ser instrumento base para la evaluación, investigación a profundidad y otros tipos de estudios, que contribuyan al fortalecimiento de programas de apoyo alimentario y la redefinición de políticas públicas de seguridad alimentaria y nutricional a nivel distrital.

El análisis se realiza desde la revisión documental y la perspectiva de los diferentes actores que intervienen en el

servicio social, tanto institucionales, como organizaciones sociales, profesionales en territorio y participantes o beneficiarios del servicio; con ellos se establecen sus percepciones sobre la implementación del proyecto, sus principales avances y retos, así como las expectativas en el corto y mediano plazo. Para ello se definieron como principales categorías teóricas de análisis: la génesis de las Políticas Públicas desde la mirada del contexto histórico, el análisis del rol de los actores y las reglas institucionales; el cambio de las políticas públicas desde la mirada de las coaliciones promotoras y el concepto desarrollo de capacidades como estrategia para el mejoramiento de la situación de vulnerabilidad de los beneficiarios. Se realizó un ejercicio de búsqueda, selección y clasificación de información contenida en documentos oficiales, académicos, entre otros y se abordó a las fuentes primarias mediante diálogos informales, entrevistas semiestructuradas y herramientas de recolección de información como encuestas.

El documento se estructura en cinco capítulos: el primero aborda la descripción del problema, los objetivos de la investigación y los avances respecto a su análisis, así como las teorías en que se fundamenta la presente investigación

y el segundo contiene la descripción detallada del diseño metodológico de la investigación.

El tercer capítulo describe de manera secuencial las acciones desarrolladas por la administración distrital de Bogotá en el camino para la consolidación del programa Bogotá sin Hambre y específicamente de los comedores comunitarios, tomando como referente los contextos, nacional e internacional y por supuesto los antecedentes distritales inmediatos al año 2004. Así mismo evidencia el agenciamiento y papel fundamental de las organizaciones sociales que ya venían trabajando el tema de la lucha contra el hambre en la ciudad, así como las acciones de formulación e implementación del programa por parte de la institucionalidad distrital; además se describen los componentes del proyecto como línea base para el posterior análisis de sus cambios.

En el cuarto capítulo se aborda de manera descriptiva y secuencial los cambios realizados al proyecto desde su creación en el año 2004 hasta el año 2017 a través de la mirada de cuatro administraciones distritales, para ello se realiza el análisis desde cada plan de desarrollo y los componentes

estructurales de la modalidad, así mismo se describen los cambios que han ocurrido y se enfatiza en la visión de la actual administración y sus estrategias de corto y mediano plazo.

El quinto capítulo se centra en el análisis de la información y la lectura de las percepciones de los actores, a fin de determinar los logros y dificultades del proyecto y su aporte a la política pública de seguridad alimentaria y nutricional de Bogotá, para finalmente llegar a unas conclusiones generales y brindar recomendaciones que propendan por el fortalecimiento del proyecto Comedores Comunitarios y otras modalidades de programas con componente de asistencia alimentaria en el Distrito.

Los resultados de este trabajo investigativo, se desarrollan desde el tercer capítulo a manera de recorrido cronológico por las acciones desarrolladas en el marco de cada periodo de gobierno distrital desde el año 2004 hasta diciembre de 2017, así mismo el capítulo cinco desarrolla el análisis desde la mirada de política pública, y la perspectiva de actores clave como son institucionales, organizaciones sociales, profesionales de campo y las familias beneficiarias.

Es importante precisar que el presente trabajo no pretende llegar a ser una evaluación ni una medición de impacto o resultados del servicio social comedores comunitarios, el programa Bogotá Te Nutre o la política de seguridad alimentaria de Bogotá, sino más bien un análisis desde la perspectiva de los actores mencionados; así como un análisis de la información documental disponible sobre el tema, con base en los lineamientos de la investigación cualitativa, descriptiva de la tradición hermenéutica. De igual forma, es importante precisar que la denominación de comedores comunitarios ha evolucionado a través de tiempo por lo cual a lo largo del documento se hace referencia a ellos como proyecto, servicio social o modalidad de servicio, los cuales dependen en gran medida del momento al que se hace referencia.

1. Capítulo I. Planteamiento del Problema

1.1 Pregunta de Investigación

¿Cómo nació y cuáles han sido los principales ajustes de la modalidad de servicio comedores comunitarios de la Secretaría Distrital de Integración Social, y cuál ha sido su aporte a la política pública de seguridad alimentaria y nutricional de Bogotá?

1.2 Descripción del Problema

Los comedores comunitarios son un servicio social dirigido especialmente a niñas y niños entre los 3 y 17 años, mujeres gestantes y lactantes, adultos mayores y personas en condición de discapacidad y ciudadanos en general en situación de inseguridad alimentaria, donde se brinda a los beneficiarios un almuerzo caliente servido de lunes a sábado sin incluir los días festivos¹; además de lo alimentario, cuenta también con un componente social el cual pretende fortalecer capacidades en las personas y familias a través de procesos de inclusión social, que propendan por el mejoramiento de la calidad de vida, a través de la realización de acciones dirigidas por parte de los profesionales sociales mediante el acompañamiento familiar, basado principalmente en el desarrollo de capacidades humanas y la referenciación a entidades públicas y privadas; así mismo se desarrollan acciones de vigilancia nutricional a través del sistema misional propio denominado SIRBE y la promoción de estilos de vida saludables en dos vías: hábitos nutricionales adecuados y actividad física.

Como entidad encargada de liderar y formular políticas sociales en el Distrito Capital, la Secretaría Distrital de Integración Social es quien ejecuta acciones, programas y proyectos

¹ Proyecto 730: Alimentando capacidades.: desarrollo de habilidades y apoyo alimentario para superar condiciones de vulnerabilidad. (SDIS, 2012)
<http://intranetsdis.integracionsocial.gov.co/anexos/documentos/proyectoalimentandocapacidades.pdf>

para la inclusión de los ciudadanos y familias en mayor grado de fragilidad y vulnerabilidad y el restablecimiento de sus derechos, con presencia en las 20 localidades de la capital a través de servicios como Jardines Infantiles diurnos y nocturnos, centros de desarrollo comunitario, centros de protección de niñez y personas mayores, centros de autocuidado para habitantes de calle, comisarías de familia, centros para la atención de niños en condición de discapacidad, riesgo laboral y adolescentes sancionados penalmente, hogares de paso, casas de la juventud, centros día y noche para personas mayores, centros de atención a personas LGBTI, **comedores comunitarios**, además de proyectos específicos como “creciendo en familia” para menores de dos años, apoyos económicos para personas mayores, enlace social para familias en situación de emergencia, gestión del riesgo para atención de emergencias naturales o antrópicas, entre otros².

El proyecto se materializa como una de las experiencias que desde la política pública de seguridad alimentaria y nutricional para Bogotá – PPSANB, ha logrado consolidarse y mantenerse en el tiempo; tras más de una década de su puesta en marcha, son múltiples los enfoques dados desde las diferentes perspectivas de las administraciones distritales y como fruto de la evolución y aprendizaje de los actores, las cuales han incorporado al servicio, elementos técnico nutricionales, administrativos, financieros y sociales con los cuales se ha logrado posicionar en la ciudadanía, las organizaciones sociales y los dirigentes políticos el tema de la garantía al derecho al acceso a un aporte nutricional mínimo para la población más vulnerable en términos de ingreso monetario, el cual junto con otros determinantes sociales se traduce en inseguridad alimentaria y nutricional.

Aunque es importante resaltar su importancia en la reducción y prevención de casos de malnutrición y desnutrición aguda y severa en conjunto con otras acciones, es también necesario analizar las dificultades y debilidades de este, para el logro de objetivos como el mejoramiento de la calidad de vida de sus participantes, la superación de condiciones de fragilidad socioeconómica y dependencia, dada la carencia de indicadores de resultado concretos, que permitan definir el impacto de las intervenciones realizadas y objetivos

²

http://old.integracionsocial.gov.co/anexos/documentos/2017documentos/08052017_PORTAFOLIO_DE_SERVICIOS_SDIS_2017.pdf

puntuales que vayan más allá del logro de la cobertura contratada y la realización de las obligaciones definidas en los anexos técnicos. Siendo el componente social una de las principales apuestas de la modalidad, desde su creación hasta ahora no se han definido mecanismos de seguimiento al cumplimiento de los objetivos, ni trazado indicadores de eficiencia y eficacia que den cuenta de los avances de la población participante y permitan la evaluación objetiva del servicio en pro de su revisión o mejoramiento (SDIS, 2012).

Teniendo en cuenta el cambio del enfoque del programa con la nueva administración distrital en cabeza de Enrique Peñalosa Londoño y la entrada en vigencia del plan de desarrollo Bogotá Mejor Para Todos, los comedores comunitarios al igual que los demás servicios de la Secretaría Distrital de Integración Social y otras entidades del distrito, atraviesan por un proceso de revisión y reestructuración, en el cual se está haciendo un cambio de orientación desde el enfoque de los derechos, para algunos asistencialista, para transitar hacia su garantía a partir de la corresponsabilidad, agencia e intervención directa de los ciudadanos en su propia realidad como individuo, parte de una familia y una comunidad.

Por lo anterior, es importante determinar el impacto que estos cambios pueden generar al servicio comedores comunitarios y la población beneficiaria, respecto a la filosofía con la que fue creado el servicio social, para lo cual es necesario precisar cuál fue la intencionalidad inicial del proyecto y los aspectos del contexto político, social, económico y cualquier otro de relevancia que dieron origen a los comedores comunitarios, analizar las principales transformaciones realizadas y su justificación; de igual manera, vislumbrar las razones que han llevado a la consolidación del proyecto y su permanencia en el tiempo tras cuatro periodos gubernamentales, así como las perspectivas de la administración actual al respecto. En este sentido se infieren unas etapas de desarrollo del servicio social en cada periodo de gobierno: uno de formulación e implementación en la Bogotá sin Indiferencia, un segundo de continuidad y fortalecimiento en la Bogotá Positiva, un tercero de reestructuración y transición en la Bogotá Humana, y finalmente el periodo actual – Bogotá Para Todos-, el cual se define y categoriza como producto de la presente investigación.

Es importante precisar que la PSANB, se proyectó inicialmente hasta el año 2015 y en este momento, transcurridos casi dos años, hasta ahora se están definiendo elementos para su

evaluación y reformulación; es por esta razón que cobra importancia el análisis de la modalidad de servicio comedores comunitarios, como parte esencial y visible de la política pública, a fin de determinar su aporte y coherencia con el concepto de seguridad alimentaria y nutricional y la inclusión social de la población participante para la disminución de la pobreza; este trabajo pretende brindar elementos de análisis cualitativos y cuantitativos sobre los avances, retos y perspectivas del servicio social, los cuales sirvan de herramienta a los tomadores de decisiones, actores políticos, organizaciones sociales y comunidad en general, con el fin generar aportes para la validación, construcción o reformulación tanto del programa como de la política distrital de seguridad alimentaria y nutricional.

Por otra parte, desde la mirada de la inversión de recursos económicos, el proyecto Comedores Comunitarios ha contado con críticos fuertes, tanto en escenarios públicos como privados, para quienes es ineficiente la cantidad de dinero del presupuesto anual de la ciudad invertida en este tipo de servicios de apoyo alimentario y quienes valiéndose de frases como “no hay que dar el pescado, sino enseñar a pescar” parafraseado aquella célebre frase de la filosofía china “regala un pescado a un hombre y le darás alimentos para un día, enséñale a pescar y lo alimentará el resto de su vida” argumentan la poca efectividad del programa en general para superar la dependencia de sus beneficiarios y lograr la autonomía en el acceso a los alimentos.

Dado lo anterior en este trabajo se discriminarán datos importantes para el análisis como son el número de beneficiarios, número de unidades operativas, presupuesto, entre otros, de igual manera se destacarán las principales dificultades y logros a nivel de resultados nutricionales y sociales, para determinar así, el verdadero alcance del programa en términos de su misionalidad o si como suele ocurrir con muchas de las políticas públicas, se trata de un paliativo y una carta de intenciones que no apunta a la superación de los determinantes sociales que dan origen al problema del hambre y la pobreza; en esta vía es muy importante comprender la percepción de los actores involucrados, tanto desde la mirada de los funcionarios de la SDIS nivel central que planean las acciones, los de nivel local que las articulan, los operadores y profesionales sociales que las ejecutan en el territorio y finalmente los beneficiarios como actor objetivo de la política pública.

1.3 Estado del Arte

La investigación académica e institucional en las últimas décadas ha mostrado un interés especial en el análisis y evaluación de programas sociales en el contexto latinoamericano, tal vez tratando de responder ¿Por qué aún con mayores niveles de inversión en políticas sociales, no se logra disminuir de manera significativa la brecha de desigualdad y pobreza? En concordancia con la presente investigación es importante revisar ejercicios de análisis de políticas públicas, específicamente en cuanto a programas sociales y de seguridad alimentaria y nutricional se refiere, tanto en el contexto nacional como latinoamericano, a fin de determinar los elementos utilizados para el abordaje del tema; en este sentido se destacan trabajos de investigación como (Del Castillo, 2009) quien analiza la génesis de los hogares comunitarios de ICBF, las experiencias de análisis de programas alimentarios en Panamá (Atalah & Ramos, 2005), en México (Hernández, Ochoa, & Yaschine, 2015) realizan un análisis a comedores comunitarios desde su diseño e implementación, en Perú (Alcázar, 2007) estudia el logro de los objetivos de los programas alimentarios; de igual manera se plantean algunas metodologías institucionales para la evaluación y análisis de programas sociales como la de (Cohen & Franco, 1998) para la CEPAL o a nivel nacional (Álvarez, 2014) de la Escuela de Nutrición y Dietética de la Universidad de Antioquia.

El problema de la inseguridad alimentaria y nutricional (INSAN) en Bogotá ha sido abordado en un número de investigaciones académicas, evaluaciones, documentos institucionales, artículos periodísticos, entre otros; los cuales han tenido diferentes enfoques de acuerdo al origen, alcance o intencionalidad del investigador; la relación con el objeto de estudio es mediada por sus ideologías y valores, tanto en la definición del tema, como en la elección del diseño y la evaluación de sus resultados (Martínez, 2011); durante la fase de recolección de información documental se encontraron trabajos relacionados con temas específicos como la salud, el estado nutricional, la garantía del derecho, la gestión institucional, la efectividad de las políticas públicas, la participación ciudadana, entre otros. De acuerdo al análisis realizado podemos inferir unas categorías de abordaje que van desde el enfoque evaluativo, realizadas principalmente por entes de control distrital, los cuales buscan determinar la capacidad de gestión de las instituciones públicas encargadas del programa Bogotá sin Hambre BSH, la PSANB y los avances en materia de resultados de su implementación; un segundo enfoque analítico que pretende comparar la efectividad de las políticas públicas en la resolución de los problemas que

dieron lugar a ellas; un tercer enfoque más descriptivo que considera los procesos internos técnicos y/o administrativos por parte de las organizaciones sociales operadoras de los servicios sociales y los actores institucionales señalando como se materializan las acciones públicas en los territorios y así mismo describen los ejercicios de participación desarrollados por los actores beneficiarios.

Específicamente en cuanto al estudio de Comedores Comunitarios en la ciudad de Bogotá se refiere, es notorio el interés en el abordaje del tema durante los primeros años de su implementación, tiempo durante el cual generó un mayor desarrollo y agendamiento público del tema de la INSAN en la capital, (McCombs, 2004) manifiesta que las personas consideran unos temas más destacados que otros en relación directa a la importancia que le den los medios “teoría de la agenda-setting” en este sentido, por ser BSH el programa bandera de la administración de Luis Eduardo Garzón, estuvo permanentemente bajo la lupa durante su gobierno; en este periodo se realizan documentos de evaluación y diagnóstico por parte de organismos como la Veeduría Distrital y Bogotá Como Vamos , los cuales reconocen la importancia del programa y el cumplimiento de los propósitos iniciales, aunque destacan la ausencia de indicadores claros de resultado y de una metodología concisa para la medición de impactos, calidad de los productos, entre otros aspectos operativos, en este mismo sentido el informe ¿Cómo va Bogotá Sin Hambre? señala que “con excepción del proyecto Comedores Comunitarios, BSH no es otra cosa que una mayor coordinación institucional y un aumento de los recursos en los proyectos que tradicionalmente ha realizado el Distrito para contrarrestar los problemas de pobreza, vulnerabilidad y marginalidad” (Nuñez & Cuesta, 2007).

Se evidencia también una mirada de la seguridad alimentaria y nutricional desde la visión de los profesionales sociales, cómo se ven dentro del proceso y que percepción tienen del servicio y del concepto de SAN, el empoderamiento de los beneficiarios frente al programa y las acciones desarrolladas en torno a la productividad (Velazco, 2008) y como los Comedores aportan a la disminución de la exclusión social (Giraldo, 2007); se analizan componentes específicos como el nutricional, donde por ejemplo (Rivera, 2012), analiza aspectos relacionados con la calidad técnico-nutricional del servicio de comedores comunitarios y el aporte de los contratos de interventoría; otros análisis se hacen desde la mirada administrativa y organizacional de la política pública de SAN, es decir el papel de

la diferentes instituciones en la implementación, el cual se podría combinar con análisis a los procesos desarrollados al interior de los comedores comunitarios (Ballesteros & Saavedra, 2008), (Corredor, 2008), (Forigua & Villalba, 2009), (Cuesta & Zuluaga, 2009) y otros que analizan los diferentes programas desarrollados en el marco de la PPSAN no solo de apoyo alimentario sino desde la producción, el abastecimiento, el fortalecimiento organizacional, etc.

Al respecto (Hernández G. , 2009) describe las estrategias implementadas en la ciudad de Bogotá para la seguridad alimentaria de sus habitantes en la primera década del presente siglo; (Ruiz & Castiblanco, 2010) desarrollan un análisis a la PSANB a partir de la metodología de análisis referencial de Pierre Muller desde tres enfoques: 1) el problema de la racionalidad de los actores, 2) el papel de la administración pública y 3) las redes de actores, con base en (Roth A. N., 2008), haciendo énfasis en las etapas del ciclo de políticas públicas y los ejes de la PSANB; nuevamente (Rivera, 2012), realiza un abordaje desde la gestión a la política pública de seguridad alimentaria y nutricional, tomando como referencia la modalidad de comedores comunitarios, el cual como documento académico trasciende el análisis particular para llegar a conclusiones y recomendaciones generales sobre los comedores y la política pública de seguridad alimentaria y nutricional para Bogotá; así mismo (López, 2015) realiza una evaluación a la PSANB a la luz de los planes de desarrollo de las administraciones 2004 al 2015, desarrolla una metodología de valoración cuantitativa y recoge las impresiones de diferentes actores respecto a sus logros y deficiencias; estos documentos por tanto se configuran como un aporte esencial para el desarrollo del presente trabajo, el cual dará pretende dar continuidad y profundidad al análisis del tema.

1.4 Planteamiento de Hipótesis

El proyecto Comedores Comunitarios en la ciudad de Bogotá, se creó como resultado de la voluntad política de la administración de Luis Eduardo Garzón en el ejercicio del entendimiento del derecho a la alimentación como parte esencial del desarrollo de políticas públicas en un Estado Social de Derecho, incorporando tendencias internacionales como la de Brasil con el programa *Hambre Cero*, en torno al desarrollo de programas de apoyo alimentario, en concordancia con los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) suscritos ante la ONU en el año 2000, cuyo objetivo número uno era precisamente “erradicar la

pobreza extrema y el hambre”. A partir de su génesis se han incorporado nuevos elementos al servicio en búsqueda de su mejora: mayores exigencias a nivel técnico nutricional, administrativo, financiero y transformaciones permanentes en el componente social, las cuales han sido validadas, reformuladas o descartadas de manera empírica en cada nueva versión de los anexos técnicos que guían la operación del servicio; actualmente se diseña un proceso de evaluación reformulación el cual significa una oportunidad de mejoramiento para esta y otras formas de apoyo alimentario.

1.5 Objetivos

1.5.1 Objetivo general

Realizar un análisis del origen y principales ajustes al servicio social comedores comunitarios de la Secretaría Distrital de Integración Social y determinar su aporte a la implementación de la política pública de seguridad alimentaria y nutricional de Bogotá.

1.5.2 Objetivos específicos

- Identificar y describir los aspectos del contexto que dieron origen al proyecto Comedores Comunitarios de la Secretaría Distrital de Integración Social a fin de reconocer su alcance y objetivos iniciales.

- Analizar los principales ajustes realizados a los componentes del servicio comedores comunitarios desde su creación en el año 2004 hasta diciembre de 2017, determinando sus avances y retos como instrumento de la política pública distrital en seguridad alimentaria y nutricional, desde la perspectiva de los actores institucionales y sociales involucrados en la formulación e implementación del proyecto.

- Generar recomendaciones a partir de la experiencia del proyecto comedores comunitarios de Bogotá, que permitan contribuir al fortalecimiento de la oferta de programas con componente de asistencia alimentaria a nivel distrital y nacional.

1.6 Marco Teórico

Para realizar el abordaje conceptual del presente trabajo, se tendrán como principales categorías de referencia el análisis de políticas públicas, el cual incorpora tres enfoques, uno desde la perspectiva de la génesis de la política, sus actores y contexto, un segundo enfoque que complementa el anterior a través del análisis de variables independientes como recursos y reglas institucionales y el tercero que analiza los cambios que ocurren en las políticas públicas; de igual manera se definirá el concepto de desarrollo de capacidades como una de las apuestas del proyecto a nivel general y se expondrán algunos casos y resultados a nivel nacional y latinoamericano que permitan un determinar fortalezas o debilidades del modelo analizado.

1.6.1 Análisis de políticas públicas

El interés por el análisis de políticas públicas ha venido creciendo de manera casi que exponencial durante las últimas décadas, inicialmente en Estados Unidos y Europa. Aunque un poco más tarde en Latinoamérica, ha mostrado una gran evolución en los últimos años, es un constructo en pleno desarrollo que ha logrado captar el interés por parte de los investigadores sociales y círculos académicos. El análisis de políticas públicas de manera sistémica tuvo su génesis aproximadamente hacia la década de 1950 como resultado de los procesos administrativos y organizativos de los Estados posterior al fin de la segunda guerra mundial; “El análisis de políticas públicas incorporó nuevas perspectivas y metodologías, incluyendo algunas provenientes de la ciencia política, la economía, la estadística y otras disciplinas similares” (Jaime, 2013).

En el año de 1951 Harold Dwight Lasswell, sociólogo estadounidense, fundador de la sociología política norteamericana, junto con Daniel Lerner, escribirían el artículo *The Policy Sciences: Recent Development in Escope and Method*, donde conceptuó por primera vez el término de ciencias de la políticas públicas, el cuál fue más allá del concepto de administración pública reinante hasta esos días, para introducir un nuevo enfoque de gobierno (De León, 1997) basado en la materialización de políticas públicas; por supuesto sin desconocer los aportes a la construcción del conocimiento sobre el ejercicio del gobierno y la cuestión pública de Marx, Hegel, Weber, entre otros. Lasswell planteó el conocimiento del proceso de la política, y el proceso de la política los cuales pretendían articular la ciencia con la toma de decisiones propia del ejercicio de gobierno, a fin de lograr

decisiones conscientes por parte de los formuladores de políticas (*policy decision making*), es decir regular la relación entre el saber y el poder (Aguilar L. F., 1992); la orientación hacia las políticas analiza dos dimensiones: una que busca desarrollar la ciencia de la formulación y ejecución a través de métodos propios de la investigación de las ciencias sociales y la psicología y la segunda que pretende mejorar el contenido de la información y su análisis a los formuladores de políticas públicas (Lasswell, 1951), de igual manera propone que debían darse unos pasos mínimos o etapas para el proceso de decisión, a saber: inteligencia, promoción, preinscripción, invocación, aplicación, terminación y evaluación, a partir de las cuales se han desarrollado otras metodologías de análisis, las cuales agregan, restan o modifican etapas al ciclo.

Tras Lasswell vinieron una serie de desarrollos teóricos en el estudio de las políticas públicas para quienes su análisis debería utilizar métodos de modelación matemática y herramientas como el análisis de sistemas, teoría de juegos, entre otros; revolucionando así la manera de ver y pensar su naturaleza (Aguilar L. F., 1992).

Para este análisis abordaremos el concepto de Política Pública definido por la administración distrital bajo el liderazgo de la SDIS:

La política pública entendida como el conjunto de decisiones políticas y acciones estratégicas que llevan a la transformación de una realidad social, que tanto los ciudadanos y ciudadanas, como quienes representan al Estado han determinado como importante o prioritaria de transformar, dado que subsisten en ella condiciones de desequilibrio y desigualdad que afectan la calidad de vida. La política pública una distribución diferente de lo existente, en especial y de manera estructural, del poder y su relación con la distribución de los bienes o servicios, y de estos en atención a la materialización de los derechos individuales y colectivos teniendo en cuenta contextos y territorios políticos y sociales. (SDIS, 2015)

De acuerdo con la complejidad del estudio de la política pública, la mayoría de los analistas contemporáneos no basan su trabajo en una teoría en particular, sino que proponen marcos explicativos generales que combinan distintas teorías inspiradas en diferentes

paradigmas, por lo cual (Roth A. N., 2008) propone unos marcos de análisis que agrupan múltiples factores determinantes:

- **Marco secuencial**

Es el más conocido y utilizado para el análisis de políticas públicas; divide el proceso en etapas o fases, también conocido como ciclo de políticas, el cual permite el estudio y análisis independiente de cada etapa, dentro de las que se encuentran más comúnmente la definición del problema público, la puesta en la agenda pública, la formulación o programación, la decisión o legitimación, la implementación y por último la evaluación; es de fácil presentación y comprensión, permite la utilización de diversas teorías, aunque tiene la desventaja de desenfocar al analista del proceso en conjunto y desde hace unos años para acá se dice que su capacidad para aportar nuevos elementos al análisis se ha agotado. (Roth A. N., 2008)

- **Marco de elección racional y *public choice***

La política pública se basa en la búsqueda del bien colectivo, parte del individualismo considerando el comportamiento de cada uno de los actores, quienes por sus intereses particulares o decisiones personales ordenan sus preferencias, actuando de manera independiente a otros actores. A partir de esta base combinando algunos postulados de la economía neoclásica se conforma la escuela del *public choice*, la cual se centra en analizar los arreglos institucionales definidos como la organización de las entidades públicas y las leyes, bajo la mirada de conceptos como agencia, costo de transacción, teoría de juegos, entre otros; es bastante utilizada a partir de la entrada en vigencia del modelo neoliberal principalmente por los organismos multilaterales como el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional. “De manera breve, se puede decir que el *Public Choice* es la aplicación de la teoría económica para la comprensión de la política.” (Roth A. N., 2008)

- **Marco de análisis y desarrollo institucional**

Basado en la elección racional, el Institucional *Analysis and Development* (IAD) busca integrar la dimensión cultural al análisis de políticas públicas, centrándose en un escenario donde se interrelacionan actores individuales y colectivos en una situación particular mediada por el arreglo institucional, tratando de entender los factores que influyen,

considerando las normas establecidas entre actores, el entorno o contexto y los factores culturales particulares del colectivo. (Roth A. N., 2008)

▪ **Marco de las Coaliciones Promotoras (*Advocacy Coalitions Framework - AFC*)**

Este marco de análisis fue propuesto por Paul Sabatier y basa el estudio en cinco postulados: 1) las teorías de cambios en la política deben tener en cuenta la información relativa de los problemas; 2) se debe visualizar el problema desde una perspectiva de largo plazo de como mínimo diez años; 3) no solo se debe analizar la estructura gubernamental, sino al subsistema compuesto por el conjunto de actores implicados; 4) además de los actores directamente implicados, también es importante incluir al subsistema terceros como los medios de comunicación y la academia y 5) es importante precisar que las políticas públicas incorporan factores subjetivos como la cultura, las creencias, las percepciones y prioridades del formulador o analista. El subsistema en general se compone por factores constantes como las normas o la tradición y también por variables como la opinión pública, el momento económico y la estabilidad política (Roth A. N., 2008).

▪ **Marco de análisis por referencial**

Para comprender este marco de análisis abordaremos los planteamientos del profesor francés Pierre Muller, quien entiende el ejercicio de las políticas públicas como una configuración e interrelación de actores y redes, en el marco del desarrollo de interpretaciones cognitivas de la realidad por parte de los agentes públicos (*policy makers*), destacando tres elementos básicos en el análisis de políticas: 1) el problema de la racionalidad de los actores, la incertidumbre y su complejidad en la toma de decisiones; 2) el papel de la administración pública en el cual destaca cuatro círculos de decisión, un primer círculo integrado por los principales tomadores de decisiones (presidente a nivel nacional y mandatarios locales), el segundo está integrado por quienes intervienen en sectores específicos (ministerios o secretarías), el tercero círculo integrado por “socios externos del Estado” como gremios, empresas privadas, ONG’s, entre otros y el cuarto del cual hacen parte actores políticos e institucionales como el Congreso, Concejos municipales, las cortes de la rama judicial, etc.; 3) finalmente, el análisis de las redes de actores, es decir, determinar quiénes dentro de determinada red podrían actuar como interlocutores en distintos escenarios (Roth A. N., 2008).

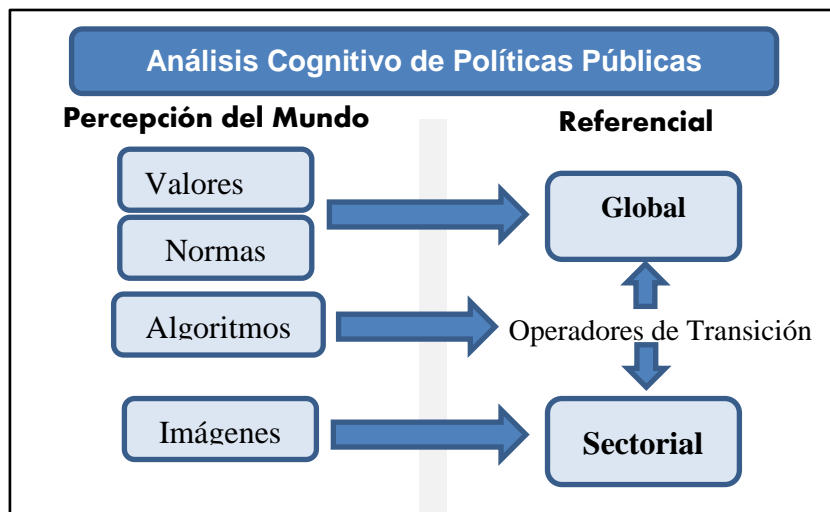
1.6.2 Génesis y referencial de una política pública

Respecto al génesis de las Políticas, Muller plantea que aunque se supone que toda política pública tiene origen en un problema social, no necesariamente es así, ya que depende de la voluntad y decisiones propias de los *policy makers*, es decir que un problema público es un constructo social, “cuya configuración depende de múltiples factores propios de la sociedad y del sistema político implicado” (Muller, 2006); de igual manera plantea que para que un problema público sea inscrito en la agenda política debe cumplir con tres aspectos básicos: a) ser percibido como una desviación entre el ser y el deber ser por parte de las élites (sindicales, administrativas, públicas, gremiales, sociales) es decir que para estas exista un “problema por resolver”; b) la identificación de este problema se acompaña del procedimiento de etiqueta, que lo agrupa en la esfera de competencia del sector público; c) se espera la intervención de la sociedad política (actores políticos desde la distinción del término anglosajón *Politics*), incluyendo la opción de no hacer nada al respecto – lo cual ocurre también por decisiones e intereses particulares del actor público-

De lo anterior se deriva precisamente el referencial de las políticas públicas, el cual “corresponde esencialmente a una visión que se tiene del puesto y del papel del sector considerado en una sociedad dada y en una época dada” (Muller, 2006), es decir que las políticas públicas dependen de las percepciones, paradigmas y posición (sesgo) de las entidades intervinientes en su construcción y los actores que de estas forman parte; seguramente, no se podrá comparar una política respecto al aborto mediada por actores pertenecientes a comunidades religiosas a una resultado de la mediación de organizaciones de mujeres. En este sentido, de acuerdo con Muller, el referencial articula cuatro niveles de percepción de la realidad o del mundo como el mismo lo afirma: valores, normas, algoritmos e imágenes: Los valores son representaciones de lo que es bueno y es malo, lo socialmente aceptado (la vida es buena, la muerte no). Las normas son definiciones de principios de acción, lo que debería ser (se debe tecnificar la producción agrícola). Los algoritmos son condicionales o relaciones causales “si...entonces” (Si no se interviene la corrupción en la Guajira, estallará una emergencia social). Las imágenes son representaciones que dan significado inmediato a lo que se hace, es decir que generan impacto (niños Wayuu siguen muriendo por desnutrición, pastor evangélico compra casa de \$2.500 millones de pesos).

A su vez Muller destaca tres elementos en el referencial de las políticas públicas: 1) “El referencial global es una representación general alrededor de la cual van a ordenarse y jerarquizarse las diferentes representaciones sectoriales”, está conformado por normas y valores que determinan conductas, se trata de un consenso que delimita el escenario de los conflictos sociales, los cuales no son perfectamente coherentes. En un mundo cada vez más globalizado, los Estados se ven influidos por decisiones y consensos internacionales, los cuales influyen en gran medida en las acciones internas, el orden político y social. 2) “El referencial sectorial es una representación del sector, de la disciplina o de la profesión”, delimita los límites de un sector específico, los cuales están en conflicto permanente con otros sectores por la inscripción en la agenda pública de sus problemas y la imagen que proyectan al referencial global. 3) “Los operadores de transición corresponden a los algoritmos definidos anteriormente” son los que dan pie a la política pública al calar la situación no deseada en el referencial global y definen la relación global-sectorial (Muller, 2006). Lo anterior se representa en la gráfica 1-1

Gráfica 1-1: Análisis cognitivo de políticas públicas



Fuente: Elaboración propia a partir de (Muller, 2006).

Una vez analizado el marco referencial de Pierre Muller describiremos a continuación su metodología para el análisis de políticas públicas, para la cual el autor recomienda distinguir el objeto de investigación entre la génesis de la política pública, el funcionamiento

de los actores públicos y los efectos e impactos de las políticas públicas en la sociedad. Para esto Muller plantea un enfoque de investigación en diez etapas, las cuales aclara, no son un proceso perfectamente lineal, más si algunas de ellas son obligatorias para un proceso de investigación, como el que se pretende llevar a cabo en el presente trabajo: 1) Puesta en marcha de un referencial de Investigación, 2) Definición del campo de investigación, 3) Análisis de literatura sobre el tema, 4) Definición del cuestionamiento instrumental, 5) Definición de una puerta de entrada institucional, 6) Elaboración de un cuestionamiento de investigación, 7) Depuración sistemática de la literatura especializada, 8) Entrevista con los actores de la decisión, 9) Lectura de literatura científica y 10) Redacción del documento final.

Es importante también mirar otras perspectivas que pueden resultar complementarias para un análisis de mayor contexto respecto a la formulación y programación de una política pública, en este sentido (Subirats & Knoepfel, 2008) plantean al igual que Muller, que el ejercicio del análisis de actores es fundamental y propone una triada que los diferencia: por una parte está el actor institucional como agente que diseña y formula la política; un segundo actor al que denomina objetivo, que es el sujeto de acción, es decir, a quien la política debe afectar para que cambie la conducta que está generando el problema y finalmente un actor beneficiario el cual es quien genera réditos de la intervención, no sin dejar de lado a actores terciarios que si bien no están contemplados en la política si se afectan positiva o negativamente por esta; así mismo además de los actores señala que existen otras variables independientes como son los recursos que pueden ser jurídicos, humanos, económicos, cognitivos (información), organizativos, de confianza, cronológicos (tiempo), de infraestructura (patrimoniales) y de apoyo político y como tercera variable las reglas institucionales “definidas como estructuras y reglas formales explícitas y generalmente formalizadas jurídicamente, y también como normas informales implícitas, pero compartidas por los miembros de una organización o comunidad” (Subirats & Knoepfel, 2008); en síntesis el autor plantea que:

Los fenómenos sociales a explicar, constituyen la variable dependiente. Por tanto, nos interesa analizar el alcance y contenido específico (sustantivo e institucional-operativo) de los diferentes productos de las políticas públicas”, mientras que “las variables independientes, es decir, los fenómenos sociales explicativos, serían la constelación de

actores y su conducta, directamente influenciada por los recursos que pueden movilizar y el contexto.

1.6.3 Cambios, transformaciones o evolución de las políticas públicas

Respecto a los cambios que se presentan en una política pública, (Real, 2007) propone un marco teórico-conceptual basado en tres pilares principales: el enfoque de las corrientes múltiples de Kingdom, la teoría del equilibrio discontinuo de Baumgartner y Jones, y el enfoque de la coalición promotora de Sabatier, quienes en común planteaban la complejidad y dinamismo del proceso de implementación de las políticas públicas; para ello el autor plantea tres procesos generadores de cambio: 1) cambio endógeno; 2) expansión del conflicto; y 3) impactos exógenos. **Cambio Endógeno** es el resultado de los procesos de interacción entre los actores de un subsistema, generado cuando los participantes perciben que los beneficios no son los esperados o cuando se evidencian deficiencias en el diseño de la política. **Cambio por expansión del conflicto** se presenta cuando los actores inconformes con los resultados de la política pero sin la capacidad o poder suficientes para cambiarla, optan por llevar el problema al exterior del subsistema para generar respaldo. **Cambio por impactos exógenos** son todos aquellos factores externos al subsistema que influyen para que ocurran cambios en una política pública, los cuales pueden ser económicos, políticos, culturales, administrativos, etc. Real aclara que en situaciones reales estos mecanismos se pueden combinar e interactuar formando patrones de mayor complejidad dada la naturaleza contingente de los fenómenos analizados.

Por su parte el marco de las coaliciones promotoras propuesto por Sabatier descrito anteriormente en los marcos de análisis del profesor Roth, es definido como:

Un modelo que busca explicar cómo se produce el cambio en las políticas públicas y que se centra, de modo especial, en el papel que pueden jugar en el mismo las ideas: los aspectos cognitivos, los valores, las creencias, el aprendizaje, etc. (Martín, 2006).

El enfoque de las coaliciones promotoras plantea dos escenarios: el primero afirma que la esencia de una política o programa gubernamental no será revisada mientras la coalición promotora que lo diseñó se mantenga en el poder en un territorio específico; el segundo propone que elementos externos al subsistema (económicos, sociales, políticos, etc.) son parte del cambio de una política o programa (Martín, 2006). En concordancia con esto (Roth A. N., 2002) afirma que el proceso de políticas públicas es un proceso de aprendizaje, en el que se dan cambios de posición ideológica y de comportamiento frente a un problema, producto de la experiencia; a partir de esto Sabatier propone un modelo de explicación de los cambios en políticas públicas el cual refiere que estos ocurren por dos razones: una de orden cognitivo y otra de orden más objetivo; (Roth A. N., 2008) plantea como las coaliciones de los actores construyen argumentos, aprovechan las oportunidades y desarrollan estrategias de poder tanto dentro del subsistema como fuera de él, como efecto del aprendizaje dado por la experiencia y el conocimiento; (Gomez, 2008), afirma que para que en Colombia ocurra un cambio en una política pública es necesario que el tema este inmerso en la agenda internacional, la situación interna sea crítica como para que el gobierno decida cambiar y exista un modelo institucional alternativo de gestión.

Por otra parte, de manera complementaria se abordará el componente de inclusión social del proyecto, para lo cual se realizará un marco de análisis desde el concepto de desarrollo de capacidades humanas bajo el cual se enmarcan sus acciones.

1.6.4 Teoría de las capacidades y libertades

Amartya Sen³ plantea que el hambre es consecuencia de las desigualdades sociales y económicas, las cuales se representan en la capacidad de un individuo por hacer uso de su libertad para alcanzar los objetivos que desea; es decir el concepto de capacidades va más allá de la satisfacción de necesidades humanas básicas, relacionándose directamente con el de libertad e igualdad en la sociedad. “Las capacidades son usadas para evaluar varios aspectos del bienestar individual, los grupos y la sociedad, tales como la desigualdad, la pobreza, la ausencia de desarrollo, la calidad de vida” (Urquijo, 2014). También se emplea como marco normativo para el diseño y evaluación de políticas

³ Filósofo y economista nacido en la India, premio Nobel de Economía por sus aportes a la economía del desarrollo.

públicas mediante el análisis de problemas sociales; “Sen sostiene que el espacio de las capacidades brinda la forma más fructífera y éticamente satisfactoria para abordar la igualdad como objeto político” (Nussbaum, 2005).

Sen establece dos elementos principales en su propuesta: los **funcionamientos** que se pueden definir como las acciones realizadas por un individuo para alcanzar un estado deseable para él o unas metas concretas; y las **capacidades** que se definen como las habilidades de un individuo para lograr un conjunto de funcionamientos, las cuales dependen de su libertad para alcanzarlos, es decir que obedecen a las oportunidades que le brinda la sociedad en la que se desenvuelve. El hambre no es producto de la falta de alimentos “disponibilidad”, sino de la ausencia de capacidades de las personas para conseguirlos, en términos de Sen: la deficiencia entre las *relaciones de titularidad*, las cuales se explican cómo los intercambios de bienes o servicios que se pueden obtener como usufructo del trabajo propio o de la herencia; las titularidades de un individuo dependen en gran medida de su dotación inicial y la favorabilidad o desfavorabilidad de sus intercambios. El hambre y la pobreza vienen cuando el fruto del trabajo y las titularidades de una persona o familia no son suficientes para intercambiarse por bienes básicos como alimentos, vivienda digna, educación, salud, entre otros. (Boltvinik, 1998)

Respecto a los derechos fundamentales de los ciudadanos, Nussbaum plantea que la mejor forma de garantizarlos es en términos de capacidades; “el derecho a la participación política, el derecho al libre ejercicio de credo... la garantía de las personas a estos y otros derechos puede abordarse de mejor manera solo si las capacidades relevantes para funcionar están presentes” (Nussbaum, 2005). Es decir que mientras las personas no puedan hacer uso efectivo y tengan la capacidad de reivindicar sus derechos, no sirve de mucho que estén plasmados en las normas jurídicas o sociales; lo cual es evidente en nuestro país en aspectos tan esenciales como la salud, la vivienda digna y la propia alimentación.

De acuerdo con (Corredor C. , 2010) en una sociedad con sentido de justicia social lo que debe preocupar más que los recursos, es como se distribuyen las oportunidades entre desiguales y es en este aspecto que las políticas públicas toman un papel fundamental

ya que la pobreza va más allá de lo individual y afecta en conjunto a la sociedad. En este sentido plantea que

Un enfoque basado en los derechos parte de la equidad y la justicia como la base de la sociedad y coloca al Estado como garante de las condiciones mínimas en las dotaciones iniciales para que las personas pongan en acción sus capacidades y logren así equiparar la igualdad de oportunidades (Corredor C. , 2010).

1.6.5. Referencias sobre comedores comunitarios en el contexto internacional y nacional

Aunque el origen de los comedores comunitarios en el mundo no es claro, existen referencias respecto a iniciativas de apoyo alimentario para los hambrientos desde épocas salomónicas (970 A.C.), cuando organizaciones principalmente de carácter religioso o incluso los mismos gobernantes de los imperios ofrecían alimentos a personas que no tenían como acceder a ellos, en el antiguo testamento aparece la frase “*dale de comer al hambriento, y un día serás recompensado*” (Eclesiastés, 11); Simone Wail⁴ menciona como una de las necesidades del alma y deber moral de los gobernantes ayudar a quienes padecen hambre, relacionándolo con la tradición cristiana y del antiguo Egipto donde se tenía la creencia que las personas debían mostrar que ayudaban a los hambrientos para justificar sus acciones en el más allá.

Para el era moderna, la sopa fue la forma más económica y sencilla de calmar el hambre de los ciudadanos, de ahí el nombre común de cocinas de sopa, *soup kitchens* en inglés o *suppenküche* en alemán, de acuerdo con (Rumble, 1957), es posible encontrar referencias a este tipo de servicios en Londres por el año 1799 con la *Hillyer's Soup shop*, tras la expansión del modelo de la sopa Rumford⁵ en Alemania, Inglaterra, Escocia y Francia; señala posteriormente que tras el gran incendio de Chicago en 1871, se crearon en EE.UU. casas de sopa (*soup houses*) para brindar alimento a los damnificados y luego también a

⁴ Wail, S, 1949, L'Enracinement

⁵ El conde Rumford cuyo nombre fue Sr. Benjamin Thompson, como asesor del principado de Baviera en 1790, definió el uso de una sopa económica elaborada con cebada, papa y granos, como estrategia de alimentación para los más pobres, incentivando priorizar la producción de estos alimentos.

los desempleados, a partir de allí se popularizó el concepto de *soup kitchens* en gran parte de Europa y en Estados Unidos principalmente durante la gran depresión de los años 30; actualmente por las crisis económicas y las desigualdades sociales, este modelo de comedor social ha venido tomando fuerza como alternativa para combatir el hambre en diferentes países del mundo y no solamente en países en vía de desarrollo, sino también en Europa, Asia y Norteamérica donde es posible encontrar comedores escolares en el sistema de educación pública y también comedores sociales dirigidos a población vulnerable.

Durante las últimas décadas los programas de apoyo alimentario han ido trascendiendo de la caridad a convertirse en políticas públicas de reivindicación de derechos básicos, en México por ejemplo, el programa de comedores comunitarios es dirigido por la Secretaría de Desarrollo Social y hace parte de una política de Estado denominada Sistema Nacional para la Cruzada contra el Hambre (SINHAMBRE)⁶ atienden a niños niñas, adolescentes y mujeres gestantes y lactantes, adultos mayores, personas con discapacidad, entre otros factores de vulnerabilidad, promueven hábitos alimentarios saludables y la cohesión social a través de la participación comunitaria mediante comités, así mismo el desarrollo de capacidades para la autogestión, el fomento de actividades productivas (Hernandez, Ochoa, & Yaschine, 2015).

En República Dominicana el Estado en asociación con el Programa Mundial de Alimentos (PMA) desarrolla la iniciativa comedores económicos, donde ofrecen alimentación balanceada a bajo costo para los beneficiarios, el cual también desarrolla el componente de educación nutricional. En otros países latinoamericanos existen comedores comunitarios pertenecientes a iniciativas privadas de ONGs, los cuales se apoyan a través de los bancos de alimentos y en casos como en Panamá reciben subsidios en especie para su operación por parte del Estado⁷.

En Colombia, aunque existe una política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional, no existen programas a nivel nacional específicamente para brindar apoyo alimentario, es decir si bien existen agencias nacionales como el ICBF los servicios alimentarios que se

⁶ <https://www.gob.mx/sedesol/acciones-y-programas/comedores-comunitarios>

⁷ <http://www.panamaamerica.com.pa/nacion/el-estado-otorgara-alimentos-los-comedores-comunitarios-1063067>

prestan no son estándar para todo el territorio nacional y las acciones de intervención en materia de apoyo alimentario tipificadas por (Cohen & Franco, 1998) como “programas de apoyo alimentario a población vulnerable” dependen de los entes territoriales (ET); tras la apuesta de Bogotá Sin Hambre, varias ET han replicado modelos de apoyo alimentario, además del Programa de Alimentación Escolar, dirigido por el Ministerio de Educación Nacional (MEN). Particularmente la estrategia de comedores comunitarios se encuentra en el departamento del Meta como parte del Plan de Alimentación y Nutrición (PAN)⁸ y sus comedores denominados Centros PAN, coordinados directamente por la gobernación departamental; en Cali existe el programa “alimentando sonrisas” el cual incluye la operación de comedores comunitarios atendiendo a más de 12 mil ciudadanos en 100 unidades operativas, quienes pagan una cuota de corresponsabilidad de \$500 pesos⁹; además de estas iniciativas también cuentan con un modelo de comedores comunitarios de carácter público – aunque más reducido – municipios como Girardot en Cundinamarca, Ibagué en Tolima, Medellín en Antioquía, entre otros.

⁸ <http://www.meta.gov.co/web/sites/default/files/adjuntos/M-PAN-02%20PROGRAMAS%20CENTROS%20PAN%20V4.pdf>

⁹ <http://www.elpais.com.co/cal/comedores-comunitarios-atienden-12-000-personas-en.html>

2. Capítulo II. Diseño Metodológico

2.1 Tipo de Investigación y Fuentes de Información

La metodología desarrollada en el presente trabajo es principalmente cualitativa, aunque se soporta en datos cuantitativos como cifras, estadísticas, indicadores, entre otros, para dar mayor argumento a los planteamientos expuestos; su naturaleza es descriptiva y participativa ya que se basará en la exposición de percepciones por parte de los actores involucrados en el problema y analizará cómo caso específico la modalidad de servicio de comedores comunitarios de la Secretaría Distrital de Integración Social, la cual se configura como una de las principales acciones de implementación de la política pública de seguridad alimentaria y nutricional para Bogotá.

Teniendo en cuenta el marco teórico propuesto, se consideró la metodología de 10 pasos planteada por (Muller, 2006), para lo cual tras definir el tema a desarrollar o campo de investigación –paso 2- se procede al análisis de artículos y otros trabajos sobre el tema, recogidos en el estado del arte –paso 3 -, se definen unos criterios de búsqueda desde el alcance de la investigación – paso 4 -, se realizan los contactos necesarios para acceder a la información oficial y para el abordaje de fuentes primarias –paso 5 -, se desarrollan y validan los instrumentos a aplicar – paso 6 - se seleccionan los textos e información que se ajusta al marco de análisis propuesto – paso 7 -, se aborda a los actores seleccionados mediante entrevistas e instrumentos predefinidos – paso 8 -, se realiza la redacción del documento final – paso 10 -, ahondando cada tema con artículos y documentos especializados a fin de comprender mejor los conceptos y tener mayores elementos de análisis – paso 9.

Para el abordaje del origen de los comedores comunitarios en Bogotá, se recurrió a la búsqueda de fuentes secundarias a través de la recopilación de documentos académicos, institucionales, periodísticos, entre otros, que contribuyeran al análisis y entendimiento de

las situaciones, actores y contexto que dieron lugar a la creación del servicio social; en concordancia con (Muller, 2006), quien en su decálogo de etapas para el análisis de políticas públicas, refiere la importancia del análisis de literatura sobre el tema a investigar, tanto científica como especializada, lo cual junto con los demás pasos señalados en su metodología, fue tenido en cuenta transversalmente durante el proceso investigativo. En este aspecto, tras definir el campo y tema específico a desarrollar, se aborda desde el conocimiento propio de las organizaciones sociales, funcionarios y exfuncionarios de la SDIS participantes del diseño e implementación del proyecto,

Respecto a los cambios realizados en el servicio a través del tiempo se realiza el análisis a través de tres fuentes, la primera mediante información suministrada por la SDIS en el equipo coordinador de comedores, la Dirección Territorial y la Subdirección para la Gestión Integral Local de la SDIS, para lo cual se realizaron visitas en las que se dialogó directamente con los funcionarios; la segunda mediante la comparación de los anexos técnicos que definen los lineamientos de operación del servicio en todos sus componentes y los productos específicos a desarrollar por parte de los operadores y la tercera mediante encuestas para identificar la percepción de los actores de organizaciones sociales, profesionales y participantes del servicio, respecto a los logros, dificultades y expectativas en el corto y mediano plazo.

Finalmente, este trabajo pretende llegar a determinar la percepción por parte de los actores involucrados en el proyecto Comedores Comunitarios respecto a sus logros, debilidades y expectativas, para lo cual se realizaron ejercicios participativos con la comunidad beneficiaria del servicio, beneficiarios egresados de este, las organizaciones sociales operadoras y algunos actores institucionales clave en la toma de decisiones de la administración actual, teniendo en cuenta que más que una medición de impacto se trata de un ejercicio de percepción ciudadana respecto a su propia realidad, qué, como lo plantea (Bello, 2009) los fenómenos sociales son complejos, tienen muchas causas, las cuales pueden influir en los resultados, no existe una teoría generalizable y ningún programa solucionará por sí solo, menos un problema tan complejo como el hambre o la pobreza. Lo anterior se complementa con herramientas metodológicas como el análisis de discurso, el cual permite comprender los planteamientos de los actores abordados como estrategia para conocer la realidad social e identificar la visión de los sujetos de su propio rol y cómo interpreta o explica los fenómenos a su alrededor.

2.2 Métodos de Recolección y Análisis

2.2.1 Búsqueda, selección y procesamiento documental

La información base para la presente investigación se obtuvo mediante la búsqueda de documentos oficiales de la Secretaría Distrital de Integración Social antiguo DABS, a través de la Dirección de Análisis y Diseño Estratégico (DADE) y otras instituciones como la Veeduría Distrital y la Contraloría de Bogotá, la mayor parte de esta fue encontrada en la web y otra en documentos oficiales suministrados por las entidades directamente. De igual manera se realizó la búsqueda de documentos académicos en español e inglés sobre el tema, videos en la web y artículos periodísticos, para lo cual se usaron criterios de búsqueda como: comedores comunitarios Bogotá, programa Bogotá Sin Hambre, programas alimentarios Bogotá, análisis y evaluación de programas alimentarios, Bogotá sin Indiferencia, Luis Eduardo Garzón, Eduardo Díaz Uribe, PSANB, seguridad alimentaria y nutricional Bogotá, Bogotá Bien Alimentada, Mi Vital Alimentario, Bogotá Te Nutre, entre otras. Los criterios de selección definidos fueron programas alimentarios en la ciudad de Bogotá, específicamente la modalidad comedores comunitarios entre los años 2004 a 2017, documentos relacionados con la política pública de SAN en Bogotá, con el análisis, diagnósticos o evaluación de programas alimentarios en Latinoamérica, con derecho a la alimentación en Colombia y políticas sociales, análisis de políticas públicas, entre otros; proceso del cual se utilizaron finalmente más de 40 documentos, además de presentaciones ppt, videos, audios de radio y decenas de páginas web consultadas.

De la información encontrada al respecto, se realizó un proceso de selección dejando la que resultara más pertinente a la investigación, es decir la que tenía que ver con el origen, diseño, formulación, implementación, cambios, críticas, evaluaciones de los programas alimentarios entre el año 2004 y el 2017, principalmente los relacionados con comedores comunitarios y el programa Bogotá sin Hambre y sus posteriores denominaciones.

Para el procesamiento de la información fue necesaria la lectura a profundidad y ampliación de los conceptos expuestos en los documentos seleccionados, además se reforzó esta interpretación mediante la utilización del software de análisis Atlas TI y matrices en Excel construidas por el investigador. En Atlas TI se cargaron los documentos recopilados como historia del arte, así como las encuestas y entrevistas realizadas, se

utilizó la herramienta nube de palabras a fin de identificar y guiar unas pre-categorías de análisis dando como resultado 3 grupos de palabras comunes: i) Las relacionadas con aspectos alimentarios (alimentación, alimentaria, alimentos, hambre, nutrición, entre otras), y aspectos relacionados con la superación de la vulnerabilidad (inclusión, capacidades, habilidades) las cuales se decide agrupar bajo la categoría Política Pública de SAN; ii) las relacionadas con aspectos sociales y políticos (social, política, comunitario, derecho, población, público, pobreza, actores, organizaciones, entre otras), las cuales se agrupan bajo la categoría de contexto socio-político; y iii) las que tienen que ver directamente con la institucionalidad (Secretaría, institucional, programa, modalidad, servicio, comedores, recursos, decisión, acciones, entre otras), las cuales se agrupan bajo la categoría reglas institucionales.

Si bien se planteó inicialmente un marco de análisis con relación a los objetivos de la investigación desde los conceptos teóricos preestablecidos, las categorías de análisis desarrolladas y descritas a continuación, surgen como resultado de la consolidación de la información seleccionada, su análisis y clasificación como se menciona en el párrafo anterior.

Las entrevistas fueron en su totalidad realizadas por el autor, en su mayoría, fueron grabadas y transcritas; a lo largo del desarrollo del documento se encuentran varias afirmaciones realizadas por los actores clave seleccionados, las cuales aparecen en párrafo independiente, en letra cursiva y entre comillas, además de incluirse la transcripción al final documento como anexo, junto con las consideraciones éticas de la investigación y el formato de consentimiento informado, diligenciado por los beneficiarios del programa a quienes se les aplicó el cuestionario, de acuerdo a la resolución 8430 de 1993 del Ministerio de Salud de Colombia, en las que se aclara que la investigación está clasificada en la categoría “sin riesgo” ya que no genera ninguna intervención de tipo biológica, fisiológica, psicológica o social de los individuos y por ende no representa obligación o responsabilidad alguna para el entrevistado.

Tabla 2-1: Categorías de análisis de la investigación

Objetivo General	Objetivos Específicos	Categorías de Análisis	Subcategoría a desarrollar
Realizar un análisis del origen y evolución del servicio social Comedores Comunitarios de la Secretaría Distrital de Integración Social y determinar su aporte a la implementación de la Política Pública de Seguridad Alimentaria y Nutricional de Bogotá	Identificar y describir los aspectos del contexto que dieron origen al proyecto Comedores Comunitarios de la Secretaría Distrital de Integración Social a fin de reconocer su alcance y objetivos iniciales	Contexto Socio Político, Reglas Institucionales	Génesis de las Políticas Públicas Actores Reglas Institucionales
	Analizar los principales ajustes realizados a los componentes del servicio Comedores Comunitarios desde su creación hasta el año 2017, determinando sus avances y retos como instrumento de la Política Pública Distrital en Seguridad Alimentaria y Nutricional, desde la perspectiva de los actores institucionales y sociales involucrados en la formulación e implementación del proyecto	PPSANB, Contexto Socio Político, Reglas Institucionales	Lineamientos de la PSANB, Direcccionamiento político, Cambios en Políticas Públicas Percepción de los Actores
	Generar recomendaciones a partir de la experiencia del proyecto Comedores Comunitarios de Bogotá, que permitan contribuir al fortalecimiento de la oferta de programas con componente de asistencia alimentaria a nivel Distrital y Nacional	PSANB Reglas institucionales	Análisis de políticas públicas Estrategias de reformulación

Fuente: Elaboración propia

2.2.2 Aplicación de instrumentos de recolección de información

Para la recolección de información de fuentes primarias se recurrió a varias estrategias dirigidas a conocer la percepción de los diferentes actores involucrados en el servicio Comedores Comunitarios:

▪ Entrevista semiestructurada

Esta herramienta es un instrumento técnico de gran utilidad en la investigación cualitativa para obtener información; estas se basan en las ideas generales que el investigador tienen sobre el tema y sus preguntas orientadoras dependen de la intencionalidad y el conocimiento específico del entrevistado, aunque la entrevista se basa en una conversación espontánea sobre el tema, no requiere de una formalidad, las preguntas son totalmente abiertas, permiten mayor profundidad y aclaración de conceptos, fomentan la cooperación y la empatía con el entrevistador y pueden producir respuestas no esperadas (Díaz, Torruco, & Martínez, 2013). Estas entrevistas fueron realizadas a actores clave para la investigación (funcionarios y exfuncionarios de la SDIS), las cuales fueron grabadas en audio y transcritas para su posterior análisis a través de software Atlas TI para la definición de categorías de análisis y mediante la metodología de triangulación de información junto con los documentos oficiales de la SDIS y otros trabajos respecto al tema desarrollados de manera previa. Es importante precisar que las entrevistas realizadas en este trabajo no obedecen a un cuestionario definido de manera general, sino que las preguntas orientadoras se realizaron de acuerdo a los conocimientos, experiencia y pertinencia de cada uno de los entrevistados.

▪ Grupos focales

La técnica de grupos focales se enmarca en la investigación socio-cualitativa, la cual apunta a la indagación e interpretación, más allá de la observación directa o el sentido común, se basa en entrevistas grupales realizadas a grupos homogéneos, requieren de un moderador y de distintos recursos para facilitar el surgimiento de la información, también es conocida como entrevista exploratoria o *focus group* donde un grupo reducido se expresa de manera libre sobre un tema específico, aunque es importante precisar que esta técnica no permite realizar análisis estadísticos ya que la muestra no es representativa de la población total. Esta metodología se utiliza para conocer conductas y actitudes sociales de un grupo de actores específico y obtener mayor cantidad y variedad de respuestas

(Fontas, Concalves, & Vitale, s.f.). En este caso específico el análisis de la información se realizó a través de la sistematización en Excel de los cuestionarios aplicados, las respuestas de los participantes fueron agrupadas de acuerdo a unos temas comunes y con base en estas se tabularon los resultados, los cuales dan cuenta de la percepción de los beneficiarios del servicio de comedores comunitarios respecto a las acciones desarrolladas en materia alimentaria y de participación social en las diferentes actividades propuestas por el programa.

2.2.3 Actores abordados

▪ Participantes del servicio

El objetivo de abordar a la población beneficiaria, participante o usuaria como se han denominado, es analizar su percepción sobre el proyecto, respecto a los beneficios que perciben, los cambios en el servicio y en la vida de sus familias, las debilidades del proyecto, las actividades a las que se ha vinculado a través del comedor. Para ello, por la dinámica propia del servicio social y las familias, fue necesaria la aplicación de una técnica mixta de abordaje basada en la realización de grupos focales con los padres de familia (acudientes) de los usuarios o jóvenes beneficiarios mayores de 14 años, a quienes finalmente se les aplicó un instrumento de recolección de información a modo cuestionario, en donde, para evitar sesgos o respuestas condicionadas se decidió hacer principalmente mediante preguntas abiertas, a fin de conocer la verdadera percepción de la población participante de Comedores en varias localidades de la ciudad. En esta tarea se contó con apoyo de profesionales sociales y coordinadores de comedores comunitarios, para la realización del contacto, convocatoria y aplicación del instrumento a familias participantes cuyos criterios de selección fueron: i) familias con varios años de permanencia en el servicio, ii) familias participantes activas de las actividades realizadas en el espacio del Comedor y iii) personas con algún grado visión crítica y/o argumentativa.

En la actividad realizada con cada grupo, se explicó a los padres de familia el objetivo del instrumento y su forma de diligenciamiento, así mismo se resolvían dudas sobre las preguntas, sin incidir u orientar algún tipo de respuesta. Además de familias de participantes activos, se realizaron entrevistas semiestructuradas con 2 participantes

egresados del servicio, quienes, por su empoderamiento, fueron seleccionados por hacer parte de procesos sociales llevados a cabo en comedores comunitarios.

- **Organizaciones sociales**

Se abordaron organizaciones sociales operadoras de comedores comunitarios que han hecho parte del proceso de las fases de formulación e implementación de la modalidad de servicio, con quienes se buscaba determinar los que consideran sus aportes al programa, sus actividades previas a BSH, así como su percepción sobre los logros, debilidades y retos de la modalidad, y la imagen que tienen de los cambios realizados en el tiempo y en especial con la presente administración. Para su abordaje se diseñó un cuestionario vía formulario de Google Drive, el cual fue diligenciado por algunas organizaciones operadoras. Además de los cuestionarios se sostuvo diálogos con líderes de organizaciones que participaron durante la fase de implementación en los primeros años del servicio, quienes aportaron desde su experiencia y recuerdos a la reconstrucción de la historia del proyecto, de los cuales se recogieron en diario de campo los aportes considerados esenciales para el análisis. Para su abordaje se envió el link del cuestionario a través de los correos electrónicos de más de 20 organizaciones sociales operadoras de comedores comunitarios seleccionadas por ser las de mayor experiencia de acuerdo a los contratos suscritos con la SDIS, las cuales fueron además contactadas a través de llamadas telefónicas a los representantes legales, a quienes se socializó el objetivo de la investigación y se les invitó a diligenciar la encuesta.

- **Profesionales sociales y coordinadores**

Son las personas encargadas de ejecutar las acciones con la población participante, de quienes se puede decir que conocen mejor los logros y dificultades de los procesos e intervenciones que se realizan con las familias; por ello se consideró importante conocer su percepción sobre el proyecto a fin de determinar cuáles de las acciones y cambios desarrollados han logrado mayores resultados en la población beneficiaria. Para su abordaje se diseñó un cuestionario vía formulario de Google Drive, el cual fue diligenciado por profesionales sociales y coordinadores de diferentes localidades. Para su abordaje, se realizó contacto telefónico con los números de la base de datos de comedores comunitarios aportada por la SDIS y finalmente se envió el link del cuestionario a través de los correos electrónicos de 18 profesionales que manifestaron su interés de participar.

▪ Actores institucionales

Como directos responsables de la formulación e implementación de las estrategias definidas por los hacedores de políticas, se entrevistó a exfuncionarios de la SDIS a fin de aclarar algunos aspectos respecto al origen y cambios realizados en administraciones pasadas y funcionarios de la administración actual, para determinar los cambios que se vienen haciendo a partir de 2016; estos entrevistados fueron seleccionados intencionalmente por su conocimiento sobre el proyecto como parte del equipo coordinador a nivel central, con ellos se utilizó la entrevista directa semiestructurada, el correo electrónico y conversaciones informales con diferentes técnicos dentro de la SDIS, encargados de la formulación y seguimiento de los componentes del servicio social, las cuales son recogidas en diario de campo para su posterior análisis. El total de instrumentos aplicados se resumen en la siguiente ilustración:

Tabla 2-2: Resumen de actores abordados

Actor	Técnica de Abordaje	Muestra
Funcionarios actuales SDIS	Entrevista semiestructurada Conversaciones informales	1 Funcionaria 3 Funcionarios
Exfuncionarios SDIS	Entrevistas Semiestructuradas Conversaciones informales	2 ex funcionarios 1 ex funcionario
Organizaciones Sociales	Cuestionario vía web Conversaciones informales	4 Cuestionarios 2 Organizaciones
Profesionales de campo	Cuestionario vía web Conversaciones informales	10 Cuestionarios 3 Profesionales
Familias Participantes	Técnica Mixta	35 Cuestionarios

Fuente: Elaboración propia

En el siguiente capítulo se describen los elementos del contexto internacional, nacional y distrital que dieron origen a la modalidad de servicio comedores comunitarios en la ciudad de Bogotá, a fin de comprender las razones de la administración distrital para la implementación del programa y sus alcances como estrategia para la disminución de problemas relacionados con la situación nutricional de la población.

Por otra parte, se señala la participación de las organizaciones sociales de base comunitaria en el proceso de diseño e implementación de la estrategia, a fin de identificar su aporte, para posteriormente señalar las acciones institucionales en la materialización del programa, su alcance como acción de política pública y la descripción de los componentes que la integran.

3. Capítulo III. Origen del Servicio Comedores Comunitarios

3.1 Antecedentes Históricos del Contexto Nacional e Internacional

El concepto de seguridad alimentaria y nutricional SAN ha venido tomando forma con base en acuerdos internacionales suscritos por países como Colombia, empezando en 1948 con la declaración universal de derechos humanos la cual promulga “toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar, y en especial la alimentación...¹⁰”; así mismo el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (DESC) de 1966, establece el “derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí y su familia, incluso alimentación...¹¹ y posteriormente con la Cumbre Mundial de la Alimentación de la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO) en 1974 donde se definió la seguridad alimentaria desde el punto de vista de la garantía del abastecimiento de alimentos “...que haya en todo tiempo existencias mundiales suficientes de alimentos básicos... para mantener una expansión constante del consumo... y contrarrestar las fluctuaciones de la producción y los precios”¹².

Para la década de los ochenta, la definición se concentra principalmente en la garantía del acceso a alimentos “... asegurar que todas las personas tengan en todo momento acceso físico y económico a los alimentos básicos que necesitan”¹³ y posteriormente en 1996 en una nueva Cumbre Mundial sobre la Alimentación realizada en la ciudad de Roma se

¹⁰ Declaración Universal de Derechos Humanos. Artículo 25.

¹¹ Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Art. 11.

¹² Evolución de los conceptos normativos de Seguridad Alimentaria, Informe de Políticas, FAO Junio de 2012, No.2

¹³ *Ibidem*.

define el concepto institucional que ha servido de base para la construcción de políticas públicas de SAN durante las últimas décadas tanto en Colombia como en la mayoría de países que participan en la FAO: “Existe seguridad alimentaria cuando todas las personas tienen en todo momento acceso físico y económico a suficientes alimentos inocuos y nutritivos para satisfacer sus necesidades alimenticias y sus preferencias en cuanto a los alimentos a fin de llevar una vida activa y sana.”¹⁴; en el cual se señala además cuatro dimensiones de la Seguridad Alimentaria, a saber: Disponibilidad de alimentos, acceso, utilización o aprovechamiento biológico y estabilidad. En este sentido (Muller, 2006) plantea que el referencial global, como paradigma de una sociedad en un momento determinado, se transforma o se puede transformar ajustándose a la medida de los movimientos sociales, políticos y/o económicos, además de las dinámicas propias del desarrollo globalizado, del cual son componente activo instituciones supranacionales como la FAO.

Aunque en Colombia es posible encontrar antecedentes de programas de apoyo alimentario desde la década de 1930 con el decreto 219 de 1936 que norma la creación de restaurantes escolares para las instituciones que implementaran granjas agrícolas y por otra parte algunas acciones institucionales en cuanto a alimentación escolar y servicios alimentarios de beneficencia ofrecidos principalmente por comunidades religiosas; las intervenciones asistenciales en seguridad alimentaria y nutricional tienen su origen en las políticas colombianas en la década de 1960 cuando el gobierno de los Estados Unidos, en cabeza de John F. Kennedy, determinó un programa de ayuda económica, política y social para los países latinoamericanos denominado *Alianza para el Progreso*, buscando crear condiciones para el desarrollo conjunto y lograr una estabilidad política en la región, además de contar con aliados y garantizar el abastecimiento alimentario, por lo cual uno de los principales aspectos pretendidos era el aumento de la productividad agrícola mediante reformas agrarias y apoyos sociales; desde este punto de vista la alimentación se configura como parte esencial de las acciones en materia de seguridad nacional.

Esta alianza, junto con el apoyo de agencias de cooperación como el Programa Mundial de Alimentos (PMA) de las Naciones Unidas, por medio de donaciones de los excedentes

¹⁴ *Ibidem*.

de producción de países industrializados, principalmente de cereales, dan origen a la primera política pública de SAN denominada *Plan nacional de alimentos para el desarrollo* – PLANALDE, la cual se trató de un programa de complementación nutricional, que distribuía alimentos donados internacionalmente, cuya intención era la de abordar el hambre de la niñez y las mujeres gestantes desde el componente de la disponibilidad y junto con programa nacional de educación nutricional y complementación alimentaria, pretendían erradicar el hambre y la desnutrición en esta población específica (Restrepo O. , 2011).

En 1975 tras los resultados nada satisfactorios del PLANALDE y el desmonte gradual de apoyos internacionales, el gobierno nacional decidió crear el *Plan Nacional de Nutrición* (PAN) y el *Programa de Desarrollo Rural Integrado* (DRI), los cuales buscarían alcanzar mejores condiciones nutricionales a las poblaciones más vulnerables procurando el abastecimiento de alimentos nutritivos.

Hasta este punto es evidente una tendencia marcada hacia el asistencialismo y la adopción de medidas paliativas de lucha contra el hambre, además de una gran dependencia del apoyo y voluntad internacional; de acuerdo con (CEPAL, FAO, PMA, 2007) “...las políticas de Estado para radicar el hambre y la desnutrición deberían articularse en torno a la doble vía de actuación (Emergencial y Estructural)”, es decir generar además de la entrega de apoyos alimentarios acciones concretas para garantizar el acceso a todos los habitantes a alimentos suficientes de manera autónoma.

Además del PAN, durante la administración de Julio Cesar Turbay (1978-1982) se creó el *Plan de Integración Nacional*, el cual pretendía coordinar acciones institucionales de sectores como salud, educación y alimentación, para mejorar los indicadores nutricionales, sin embargo aunque se amplió el grupo poblacional al que se dirigían los programas de apoyo alimentario y con ello se logró algunos impactos, estas acciones fueron muy centralizadas y al carecer de objetivos concisos no lograron mejorar la situación nutricional de los habitantes de zonas marginales (Restrepo O. , 2011). Durante la década de los ochenta se expidieron normas a nivel nacional sobre desarrollo rural, se mantuvieron los apoyos alimentarios y se creó el subsidio familiar tanto en dinero como con la entrega de suplementos alimentarios.

En la década de 1990 durante la administraciones de Cesar Gaviria Trujillo y Ernesto Samper Pizano (1990-1998) se dieron grandes avances respecto al concepto de seguridad alimentaria, ya que se incluyó por primera vez el derecho a la alimentación en la Constitución Política, promovido además por los acuerdos suscritos por Colombia en la Cumbre Mundial de la Infancia de 1990, la Conferencia Internacional de Nutrición de la FAO en 1992 y la Cumbre Mundial sobre Alimentación en 1996, respecto al fortalecimiento de políticas que propendieran por el mejoramiento de los indicadores nutricionales y sociales (Alcaldía Mayor de Bogotá, 2007).

Durante esta década el PAN transitó al *Plan de Seguridad Alimentaria (PSA)* y posteriormente al *Plan Nacional de Alimentación y Nutrición (PNAN)*, el cual abarcaba acciones mucho más concretas por parte del Estado a través de políticas sectoriales en educación, medio ambiente, seguridad social, agricultura, entre otras y se desarrolló durante los gobiernos de Andrés Pastrana Arango (1998-2002) y Álvaro Uribe Vélez (2002-2006), donde además por los compromisos adquiridos en los ODM en el año 2000¹⁵, se diseñaron políticas y se amplió la oferta de programas alimentarios a población de la tercera edad, comunidades afro e indígenas y población desplazada, aunque por la vía de lo estructural las políticas económicas desestimularon la producción agrícola y se dependía más de las importaciones de alimentos.

En el año 2008 se crea el *Plan Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (PSAN)*, el cual se elaboró con la participación de diversos actores institucionales y sociales, logrando incorporar el derecho a la alimentación adecuada para toda la población principalmente para quienes presentaran situaciones de vulnerabilidad; de igual manera se establece la política nacional de seguridad alimentaria y nutricional por medio del Conpes 113, la cual define la seguridad alimentaria como:

Seguridad alimentaria y nutricional es la disponibilidad suficiente y estable de alimentos, el acceso y el consumo oportuno y permanente de los mismos en cantidad, calidad e

¹⁵ Los Objetivos de Desarrollo del Milenio ODM, fueron suscritos en la Cumbre de las Naciones Unidas del año 2000, en los cuales erradicar la pobreza y el hambre fue una de las metas principales.

inocuidad por parte de todas las personas, bajo condiciones que permitan su adecuada utilización biológica, para llevar una vida saludable y activa. (CONPES 113, 2008).

El Conpes 113 establece pautas para las acciones que debe tomar el país en materia de seguridad alimentaria y nutricional, definiendo nueve líneas de acción de política que orientan el agenciamiento de la política en aspectos como la estabilidad en el suministro y desarrollo del mercado agroalimentario, impulso a las formas asociativas y empresariales para la generación de empleo e ingresos que contribuyan a la disponibilidad y acceso a los alimentos, mejoramiento de la capacidad para acceder a los factores productivos de la población vulnerable, garantía de acceso a los alimentos, promoción y protección de la salud y la nutrición, y fomento de estilos de vida saludable, mejoramiento de los servicios públicos, saneamiento ambiental y entornos saludables, aseguramiento de la calidad e inocuidad de los alimentos, desarrollo científico y tecnológico de los 5 ejes de la seguridad alimentaria y nutricional (disponibilidad, acceso, consumo, aprovechamiento biológico y calidad e inocuidad) y desarrollo de las capacidades, potencialidades y competencias humanas.

Este análisis histórico permite evidenciar como la construcción y formulación de políticas públicas obedece al desarrollo de una serie de eventos, la intervención de múltiples actores, la voluntad política de los gobiernos, el agenciamiento internacional, la evolución constante de los conceptos y paradigmas sobre un problema público, la movilización social, entre otros factores; de acuerdo con (Roth A. N., 2002), "...las políticas públicas no son el resultado espontáneo del Estado, por el contrario, más bien se trata de un proceso de construcción social producto de la interacción entre el Estado y la sociedad que se encuentra mediado por la gobernabilidad..."¹⁶

¹⁶ Citado en Revista Iconos 53, pp 201-204, 2015. Reseña Políticas Públicas: Formulación, implementación y evaluación.

3.2 Antecedentes del Contexto Distrital

Específicamente para la Ciudad de Bogotá, las acciones descritas anteriormente inician su materialización en la década de 1960 con la institucionalización del servicio de comedores escolares por parte de la Secretaría de Educación y algunas acciones coordinadas con el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF):

En 1960, con recursos del programa “Alianza para el Progreso”, se construyó la Escuela John F. Kennedy, donde funcionó el primer restaurante escolar. Así mismo, en este año se implementó el suministro de almuerzos en establecimientos como la Escuela Clemencia Holguín de Urdaneta y el Centro de Estudios del Niño, de la localidad de Engativá, en donde igualmente se construyó el segundo restaurante escolar para los estudiantes de la institución, esta vez con el apoyo del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar... (SDE, s.f.)

Pero es hasta la década de 1990 que se institucionalizan políticas de alimentación y nutrición en el Distrito Capital, particularmente motivadas por los cambios constitucionales y los lineamientos de orden nacional producto de los acuerdos internacionales ya mencionados, lo cuales marcaron la hoja de ruta para la adopción de acciones específicas de intervención mediante programas de apoyo alimentario y complementación dirigidas a la población más vulnerable.

En el año de 1993 el Distrito adopta el *Plan de Promoción, Protección y Apoyo a la Lactancia Materna* y la estrategia *Hospitales Amigos de los Niños*¹⁷. En el año de 1995 con Antanas Mockus como alcalde, inicia la entrega de refrigerios escolares con una cobertura de 13.000 complementos alimenticios a estudiantes de básica primaria.

Durante la primera alcaldía de Enrique Peñalosa (1998-2000) se implementa el *Plan de Alimentación y Nutrición para el Distrito Capital 1999-2003 PLAN D.C.* el cual de manera articulada entre la Secretaría de Salud, el Departamento Administrativo de Bienestar Social (DABS)¹⁸, el ICBF, el Instituto Nacional de Salud (INS), el Instituto Distrital de Recreación

¹⁷ El Plan se adoptó mediante decreto 269/2003, el cual posteriormente daría lugar al Plan Distrital de Lactancia Materna en el año 1996-1998.

¹⁸ El Acuerdo 257 de 2006 definió que el DABS se convierte en la actual Secretaría Distrital de Integración Social.

y Deporte (IDRD), las Universidades Nacional de Colombia y Javeriana, entre otras; organizó la acción institucional a fin de "...lograr... un abordaje más eficiente de los problemas alimentario-nutricionales del Distrito Capital... luchando juntos por nuestra razón de ser: el bienestar de todos los ciudadanos que habitan en Santa Fe de Bogotá¹⁹" (SDS, 2000); para lo cual desarrolló estrategias en ocho ejes: lactancia materna, atención nutricional a grupos vulnerables, prevención y control de micronutrientes, programas de complementación, hábitos de vida saludable, alimentos inocuos, vigilancia del Estado nutricional y finalmente seguridad alimentaria familiar, rural y urbana.

Posteriormente durante la segunda alcaldía de Antanas Mockus²⁰ (2001-2004) en el plan de desarrollo "*Bogotá, Para vivir todos del mismo lado*" se establece en el objetivo número tres: Justicia Social, la estrategia "desarrollar programas que contribuyan a generar condiciones mínimas a poblaciones vulnerables en nutrición, salud, educación, habitación e infraestructura urbana" la cual incluyó el programa "*Nutrir para el Futuro*" con una asignación presupuestal de más de 160 mil millones²¹ de pesos, de los cuales solo se ejecutaron 96.485 millones (Restrepo M. A., 2006); este programa incluyó la suplementación con hierro, yodo y flúor para niños escolarizados y otras acciones como complementación alimentaria a través de los servicios sociales del DABS y el ICBF a fin de mantener o mejorar la situación nutricional de 171 mil niños, niñas, mujeres gestantes, adultos mayores y personas habitantes de calle, al igual que otros componentes como vigilancia nutricional, promoción de la lactancia materna, hábitos de vida saludables y prevención de enfermedades transmitidas por alimentos, a través de una estrategia pedagógica a familias y educadores para mejorar hábitos alimentarios²². "El proyecto 7314 Nutrir para el futuro - DABS que alcanzó una cobertura en el 2003 de 33.515 cupos y 58.133 personas" (SDIS, 2008). Al final de este periodo el DABS presentó la siguiente información consolidada sobre los resultados de *Nutrir Para el Futuro*:

¹⁹ Desde la constitución de 1991 hasta el año 2000 la capital fue llamada Santa Fe de Bogotá

²⁰ Finalizada por Paul Bromberg nombrado por el Presidente Ernesto Samper tras el retiro de Antanas Mockus por su aspiración a la Presidencia de la República.

²¹ Plan de desarrollo, económico, social y de obras públicas "Bogotá para vivir todos del mismo lado 2001-2004. Decreto 440 de 2001.

²² Contrario a lo planteado por (Rivera, 2012, pág. 12), quien afirma que los Comedores Comunitarios nacen con el programa Nutrir para el futuro, este programa no incorporaba esta estrategia.

Tabla 3-1: Cupos atendidos con apoyo alimentario y vigilancia nutricional por proyectos DABS.

Modalidad/Proyecto	Ejecución	Apoyo alimentario			Vigilancia del Estado Nutricional 2003	
		2001	2002	2003	Número de evaluados	Resultados
Mundos para la niñez de 0 a 5 años: Educación Inicial	Personas	38.060	38.246	38.785	32.490	Normalidad: 67,17% Desnutrición aguda: 4,35% Riesgo leve: 20,60% Sobrepeso: 6,61% Obesidad: 1,27%
	Cupos	30.600	31.175	31.835		
Protejamos la vida: niños y niñas menores de 18 años en condiciones de alta vulnerabilidad.	Personas	868	805	876	393	Normalidad: 73% Desnutrición aguda: 5% Riesgo leve: 11% Sobrepeso: 10% Obesidad: 2%
	Cupos	530	530	540		
Atención al ciudadano-as habitantes de la calle	Personas	3.275	6.351	5.431	284	Normalidad: 67,08% Perdida de peso leve: 1,76% Perdida de peso moderada y severa: 0,35% Sobrepeso: 9,51% Obesidad: 0,7%
	Cupos	620	620	620		
Atención para el Bienestar del Adulto Mayor en Pobreza - Modalidad institucionalizada	Personas	1.260	409	265	907	Normalidad: 65% Perdida de peso leve: 5,5% Perdida de peso moderada y severa: 3,7% Sobrepeso: 20,6% Obesidad: 5,2%
	Cupos	190	190	190		
Atención Integral a adultos con limitaciones físicas	Personas	0	135	0	168	Normalidad: 43% Desnutrición aguda: 5% Riesgo leve: 41% Sobrepeso: 2% Obesidad: 9%
	Cupos	0	135	0		
Móvilcemos: Apoyo Adecuado y Transitorio para familias en riesgo	Personas	467	3.088	4.301		
	Bonos	2.000	2.000	2.000		
Familias Gestantes bebés sanos y deseados - Mujeres en Gestación.	Personas	14.213	13.024	12.866	2.660	Normalidad: 49% Bajo peso: 34,9% Sobrepeso: 11,5% Obesidad: 2,8%
	Cupos	5.360	5.430	5.680		

* El proyecto de familias Gestantes no tiene los recursos en Nutrir pero aporta a la meta de Vigilancia y capacitación

** En apoyo a familias en emergencia se incluyen familias desplazadas y en emergencia

*** La vigilancia poblacional del proyecto 7319 y 7309 reporta dos mediciones antropométricas al año.

Fuente: (SDIS, 2008).

Respecto a este periodo (Restrepo M. A., 2006) señala: “A pesar del énfasis puesto en mejorar el nivel de vida de la población más vulnerable... dicho propósito no fue posible de obtener y, por el contrario, la situación encontrada por la nueva administración en 2004 en esta materia, era más grave que la existente en 1995”.

Para el año 2003 las estadísticas en cuanto a los principales problemas sociales de la ciudad no eran alentadoras, la pobreza monetaria, la informalidad laboral, la marginalidad y exclusión social, aumentaban considerablemente como producto de un modelo de ciudad que había priorizado el desarrollo urbanístico sobre el desarrollo humano; según la Encuesta de Calidad de Vida (ECV) 2003 el 46,1% de los hogares bogotanos se considera pobre y solo el 12,5% manifiesta cubrir más que sus gastos mínimos; así mismo respecto a los indicadores de pobreza el 45,5% de los hogares se encuentran bajo la línea de

pobreza, mientras el 12% de estos se encontraban bajo la línea de indigencia (Veeduría Distrital, 2006).

Estos indicadores de pobreza en Bogotá muestran un aumento alarmante de casi 20 puntos porcentuales en el periodo comprendido entre 1997 a 2003, lo cual se explica principalmente por aspectos como las migraciones y el desplazamiento hacia la capital del país por causa del conflicto y en busca de mejores oportunidades económicas (Restrepo M. A., 2006). Al respecto el análisis realizado por la Veeduría Distrital señala:

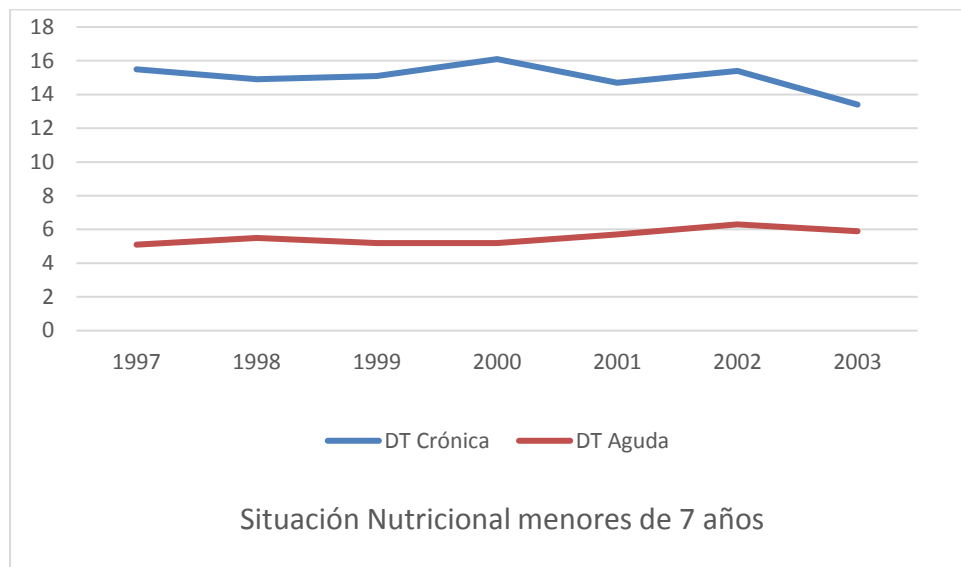
Es lícito suponer que este volumen de población desplazada ha presionado los indicadores sociodemográficos, al igual que los indicadores de pobreza y hambre en Bogotá, pues fácilmente representaría entre el 8% y el 9% del total de la población, y el 50% del total de las personas en indigencia, calculado por la Encuesta de Calidad de Vida de 2003. (Veeduría Distrital, 2006)

Según el plan de desarrollo *Bogotá Sin Indiferencia*²³, el porcentaje de la población por debajo de la línea de pobreza entre los años 1997 y 2002 pasó de 35.1% a 50 % y el porcentaje por debajo de la línea de indigencia pasó de 6,8% a 17%. Así mismo, la mitad de la población bogotana no obtiene ingresos suficientes para cubrir la canasta básica de bienes y servicios, y más de 1.1 millones de personas no tienen los ingresos suficientes para cubrir sus necesidades básicas de alimentación.

Respecto a la situación nutricional, desde el año de 1997 la Secretaría Distrital de Salud implementó el Sistema de Vigilancia Epidemiológica y Nutricional – SISVAN, el cual brinda información sobre el estado nutricional de menores de 7 años atendidos en la red de entidades de salud del distrito; de acuerdo con información oficial de este sistema, consolidada entre 1997 y 2003 las cifras muestran que las políticas y programas adoptados por la administración distrital no lograron el impacto pretendido en la población. La siguiente ilustración nos permite evidenciar la situación:

23

http://www.sdp.gov.co/portal/page/portal/PortalSDP/ciudadania/PlanesDesarrollo/BogotaSinIndiferencia/2004_2008_BogotaSinIndiferencia_a_Plan_Acuerdo119_2004.pdf

Gráfica 3-1: Situación nutricional de menores de 7 años 1997:2003 en Bogotá²⁴

Fuente: Elaboración propia a partir de datos SDS Bogotá, 2004.

La prevalencia de desnutrición crónica, es decir baja talla para la edad en el 1997 fue de 15,5%, en los años 1998, 1999 y 2000 incluso aumentó llegando al 16,1% y solo desde el año 2001 registra una disminución llegando al 13,4% en 2003. Mientras que la prevalencia de desnutrición aguda, es decir el bajo peso para la talla muestra un aumento en el periodo analizado, pasando de 5,1% en 1997 a 5,9% en 2003²⁵. Según la ECV 2003 el 8,4% de los encuestados manifestó que alguno de los miembros de la familia no consumió alimentos por falta de dinero uno o más días de la semana. Lo anterior señala que las intervenciones realizadas hasta el momento no eran suficientes y el problema del hambre iba más allá de acciones de complementación con micronutrientes y educación alimentaria; sin embargo en este punto es importante reconocer que las acciones desarrolladas son un camino que se ha ido construyendo paso a paso, con la participación de múltiples actores y el aprendizaje de la propia institucionalidad a partir del ensayo-error como método heurístico para la construcción de conocimiento.

²⁴ Datos poblacionales de la Secretaría Distrital de Salud, registrados en SISVAN.

²⁵ Estado nutricional de menores de 7 años. Sisvan SDS Bogotá.

<http://www.institutodeestudiosurbanos.info/endatos/0200/02-080-vulnerables/02.08.01.02.htm>

En el año 2003 mediante acuerdo 068 el Concejo de Bogotá se crea el Sistema Distrital de Nutrición de Bogotá y el Comité Distrital Intersectorial de Alimentación y Nutrición, el cual se define como un conjunto de instancias y procesos de desarrollo institucional, planificación, ejecución y evaluación articulados entre sí, para posibilitar el bienestar nutricional y la seguridad alimentaria de la población del Distrito Capital, el cual pretendía contribuir a mejorar la situación alimentaria y nutricional de los ciudadanos de la capital, con énfasis en la población con mayor vulnerabilidad, integrando los sectores de salud, educación, bienestar social, agricultura y recreación y deporte. En este punto se realizaron planes locales en las 20 localidades de la ciudad, se evidenció la disminución en las tasas de deserción escolar, incrementó la prevalencia de lactancia materna exclusiva y se llegó a casi 250 mil beneficiarios de los programas de apoyo alimentario, entre otros logros.

A continuación, se abordará la fase de génesis de los comedores comunitarios, como una de las principales estrategias del programa Bogotá sin Hambre periodo 2004:2008, a partir del reconocimiento de las acciones previas de las organizaciones sociales y los actos de formulación e implementación de la administración distrital.

3.3 Los Comedores Desde el Agenciamiento Comunitario

En el camino a la construcción del programa Bogotá Sin Hambre (BSH) y específicamente de los comedores comunitarios, es necesario reconocer el interés y agenciamiento de la sociedad civil respecto al problema de la seguridad alimentaria y nutricional en la capital, la cual previo a la definición de la PSANB, ya desarrollaba acciones en pro de mitigar el hambre en las comunidades más vulnerables, a través de restaurantes comunitarios, ollas comunitarias y otras iniciativas cofinanciadas por las mismas comunidades, en algunos casos con apoyos alimentarios de ONG's como el PMA, ICBF, congregaciones religiosas, empresas y organizaciones privadas como el Banco Arquidiocesano de Alimentos, fundaciones sociales, entre otras. Al respecto a principios de la década del 2000, la institucionalidad reconoce que:

En el Distrito Capital aún no es posible presentar información consolidada sobre los programas de ayuda alimentaria a grupos vulnerables... se sabe que las entidades de mayor participación son el DABS y el ICBF; sin embargo hacen falta las estadísticas de numerosas ONG, programas de "mercados familiares" y alimentarios ligados a instituciones

religiosas y organizaciones internacionales que contribuyen con donaciones de alimentos. (SDS, 2000)

Aunque en el mismo sentido, la SDIS con base en un informe presentado por el Banco de Alimentos arquidiócesis de Bogotá en 2004, consolida algunas cifras, respecto a algunas iniciativas apoyadas por ellos:

50.153 niños y niñas, 2.048 jóvenes, 6.168 adultos y 6.621 adultos mayores, atendidos por diferentes instituciones de la siguiente manera: 15 por comunidades religiosas, 85 por la comunidad, 115 por laicos y personas naturales, 74 por parroquias, 82 por no religiosos, 47 por no católicos, de las cuales 226 instituciones atienden niños y niñas, 143 instituciones a población en situación de desplazamiento, 57 a población adulta, 86 población adulta mayor, 34 población discapacitada y 36 población consumidora de sustancias psicoactivas (SDIS, 2008).

Estas iniciativas funcionaban con presupuestos irrisorios a través de la gestión de líderes comunitarios y el trabajo voluntario de familias beneficiarias; es el caso del comedor de la Vereda San José en la localidad de Bosa ideado por el párroco de la iglesia del barrio hacia el año 2002, en el cual las madres voluntarias recogían alimentos de casa en casa y en los negocios del barrio para prepararlos en fogón de leña y posteriormente en estufa en un pequeño local arrendado, el cual pagaban con el aporte de 300 pesos que daban los usuarios por cada almuerzo²⁶.

Otro ejemplo de lo anterior es el comedor comunitario El Anhelito el cual funcionó hasta el año 2012 con recursos de la Alcaldía Local de Bosa; este espacio nació como iniciativa comunitaria hacia el año 2002, tras las noticias de niños quemados en el sector por calentar alimentos mientras sus padres buscaban ingresos fuera de casa y la solicitud de apoyo por parte de las madres de ofrecer a sus hijos alimentos más nutritivos a un bajo costo; "...la gente comía agua panela con pan y no consumían casi proteínas, frutas, ni verduras..."²⁷; este comedor se organizó en el año 2002 de manera participativa entre la donación de enceres por parte de la comunidad y la gestión institucional de la líder comunitaria, para la

²⁶ "El desafío de la olla comunitaria". Diario el Tiempo 25 de Abril de 2004.
<http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-1538462>

²⁷ Dialogo con la representante legal de la Fundación Social Comunitaria el Anhelito.

adecuación del espacio y la donación de algunos alimentos; así mismo encontramos casos como el de doña Bertilda Díaz en el barrio Egipto, quien gestionaba apoyo alimentario a través de las parroquias del sector²⁸; la Fundación María Paz en el sector del mismo nombre en la localidad de Kennedy, atendiendo a los hijos de los coteros de Corabastos y vendedores del denominado “cartuchito”; la Asociación Asoinco y su proceso a través del Banco de Alimentos y la recolección de donaciones en Corabastos; la Fundación Rema y sus obras a través de la iglesia cristiana a la que pertenecen, y en este orden infinidad de experiencias construidas mediante la gestión y el esfuerzo de líderes comunitarios a lo largo y ancho de la ciudad.

El propio Eduardo Díaz Uribe, Gerente del programa Bogotá sin Hambre afirmaría que se trató de un ejercicio de construcción colectiva, donde participaron muchos actores, y no fue algo que surgiera con la administración Garzón sino que ya venía de tiempo atrás desde la iniciativa comunitaria. En el foro por el derecho a no tener hambre, realizado en el Congreso de la República en noviembre de 2010, Díaz expresó:

Lo que ocurrió hace 7 años, y eso es lo que yo quisiera recabar y no podemos perder de vista, es que el tema de la lucha contra el hambre ingresó en la agenda pública nacional con fuerza. Yo creo que el gran aporte que se logró hace 7 años desde Bogotá, es que el tema adquirió el vigor que requería, pero eso no quiere decir que no existía, si existía; no tenía la importancia...La historia de la humanidad no empieza con nosotros, ni la historia de la lucha por la Seguridad Alimentaria y Nutricional; somos parte de un proceso y tenemos la obligación de cualificarlo y dar una paso adelante²⁹.

En este mismo sentido, durante el mismo evento el Subdirector para la Gestión Integral Local de la SDIS durante la administración de la Bogotá Positiva, Farley Rojas, enfatizó:

²⁸ Ver: Bertilda Díaz (Sobre los Comedores Comunitarios en Bogotá). Exposición Bogotá 1990-2006. Museo de Bogotá. <https://www.youtube.com/watch?v=Y8HBHWJ97Oc>

²⁹ Palabras de Eduardo Díaz Uribe en el Foro por el Derecho a no tener hambre. Congreso de la República. Bogotá 11 de noviembre de 2010. <https://www.youtube.com/watch?v=hYhdRmOavIY>

*...la idea es que se haga un reconocimiento de la historia de la dinámica social que subyace al proceso de formulación de la política; esta política no sale por que sí, para que salga la PSANB, para que surja, para que se concrete, es porque se ha hecho un proceso de tejido social muy fuerte, que arranca incluso con aquello que llamábamos las ollas Comunitarias, de organizaciones sociales que toda una vida han venido trabajando el tema de lucha contra el hambre y que hoy tienen un reconocimiento y una alianza muy fuerte con la administración del distrito...*³⁰

Si bien el hambre podría verse como un problema “privado” que afecta e incumbe al que la padece, ha transitado a convertirse en un problema “público” por las graves repercusiones que representa para la sociedad y para el desarrollo; en este aspecto (Roth A. N., 2002) plantea la necesidad de la intervención de personas o grupos que tengan la capacidad y el interés de hacer visible el problema y lo expresen en un lenguaje adaptado para que se vuelva público. “Definir un problema obliga necesariamente a dar elementos sobre las causas, y por lo tanto, a dar soluciones posibles”; una vez el problema ha sido reconocido como un “*problema social*” se busca su institucionalización o intervención pública, lo cual conlleva generalmente a leyes, políticas, proyectos o programas.

De igual manera Muller, citado en (Subirats & Knoepfel, 2008) manifiesta que las políticas públicas son respuesta a un problema público que refleja un problema social, el cual es cambiante y se articula a través de mediadores como movimientos sociales o grupos de interés. Al respecto el análisis realizado por la Veeduría Distrital al programa señala:

En la proliferación de estas iniciativas ha participado un mosaico de motivaciones e intereses, que van desde la filantropía hasta la caridad religiosa, pasando por la autoayuda comunal y la promoción organizaciones sociales y políticas. Es decir, no fue una acción coordinada sino una suerte de coincidencias que hicieron de la alimentación un elemento movilizador, a propósito del cual las personas establecían o recomponían vínculos a la vez que enfrentaban las adversidades.

³⁰ Palabras de Farley Rojas Joven en el Foro por el Derecho a no tener hambre. Congreso de la Republica. Bogotá 11 de noviembre de 2010. <https://www.youtube.com/watch?v=m2NCXrWn1qU>

La inclusión del tema del hambre en la agenda política y de gobierno de la actual administración no se dio mediante lo que lo que André-Noël Roth denomina “modelo de la movilización” o “de abajo” pues no estuvo precedido ni por una fuerte demanda social ni por un conflicto con las autoridades. Más bien parece haberse dado mediante la combinación de dos modelos: el “modelo de la oferta política” y el “modelo de la anticipación”. El primero consiste en la oferta de propuestas políticas que buscan respaldo político del electorado, y el segundo consiste en la actuación discrecional de un gobierno sobre una problemática que considera grave, a fin de evitar o mitigar posibles crisis (Veeduría Distrital, 2006).

3.4 Bogotá Sin Hambre y la Institucionalización de los Comedores Comunitarios

“...la política de Bogotá sin Hambre no fue la creación de comedores comunitarios, no; eso era parte. La Bogotá sin Hambre era promover la seguridad alimentaria a través de huertas caseras, agricultura urbana, red de tenderos, bancos de alimentos, trueque entre departamentos, suplementos vitamínicos, restaurantes escolares en colegios y megacolegios. Esa era la política alimentaria, e iba mucho más allá de regalar leche y pan”³¹.

Luis Eduardo Garzón.

En el año 2004 se posesiona como alcalde mayor de la ciudad de Bogotá el líder de origen sindical Luis Eduardo Garzón conocido popularmente como Lucho Garzón, tras ganar en las elecciones del año 2007 y convertirse en el primer mandatario distrital de origen de izquierda elegido popularmente. Su triunfo en las urnas se debió al respaldo brindado por la ciudadanía a su propuesta de implementación y fortalecimiento de programas sociales especialmente los dirigidos a combatir el hambre y la pobreza, motivado posiblemente movimientos de izquierda latinoamericana como el caso de Brasil con Luiz Inácio Lula da Silva; su campaña y programa de gobierno “Lucho por Bogotá Humana y Segura” consolidaron un discurso en favor de las clases menos favorecidas, resaltando que si bien era importante el desarrollo a nivel de infraestructura de la ciudad, los problemas sociales como los más de 3 millones de ciudadanos pobres, más de 30 mil menores de edad en

³¹ Afirmación tomada del libro *¿Esta jodida Bogotá?* Lariza Pizano. Publicaciones Semana. 2015

desnutrición crónica, niños trabajadores, desempleo, desplazamiento, entre otros, debían ser la prioridad; esta propuesta logró derrotar a una estrategia política y mediática que daba como seguro ganador a Juan Lozano apoyado por sectores como el Uribismo y el exalcalde Peñalosa.

Desde su llegada, la administración distrital inició la conformación de un equipo para liderar la formulación y posterior implementación del programa BSH, lo cual se configuraba como un reto que parecía difícil de alcanzar y desde el principio contó con las críticas de diversos sectores políticos y sociales, al igual que un seguimiento constante por parte de los entes de control de la ciudad; era la gran apuesta de la administración Garzón y por ende estuvo en la agenda durante todo su periodo de gobierno. De acuerdo con (Jolly & Salazar) lo anterior se puede denominar como el “*marketing de políticas públicas*”, el cual “...pregona el diseño, la formulación, implementación, evaluación y análisis, de estrategias y tácticas, no ya del candidato, sino del gobernante electo, quien debe precisar en actos concretos y tangibles lo que previamente formuló y prometió como sus intencionalidades siendo candidato” (Muller, 2006).

Para tal fin se nombró como gerente del programa Bogotá Sin Hambre a Eduardo Díaz Uribe, exministro de Salud y Educación, exdirector de la Red de solidaridad Social, el Plan Nacional de Rehabilitación y actual director de la Agencia para la Sustitución de Cultivos Ilícitos; quien debió asumir un proyecto sin antecedentes en el país y definir estrategias para su implementación, tomando como referencia políticas públicas contra el hambre como el caso de *Fome Zero* en Brasil y encaminando las acciones hacia la garantía de los DESC de manera coherente con los ODM. Así inició la fase de formulación del programa, para lo cual se tomó en cuenta los antecedentes y aprendizajes generados en administraciones pasadas y se dio continuidad a las metas definidas en el Plan de Alimentación y Nutrición Plan D.C, recogidas a su vez en el programa Nutrir para el Futuro de Peñalosa y Mockus respectivamente a los cuales se incorpora nuevos elementos como los comedores comunitarios, tiendas comunitarias, bancos de alimentos, huertas urbanas, entre otros.

El plan de desarrollo “*Bogotá Sin Indiferencia: Un compromiso social contra la exclusión, 2004-2008*” se enmarca bajo la perspectiva de los derechos humanos, precisando al eje

social como escenario de desarrollo de los derechos económicos, sociales y culturales, en él textualmente se incorpora el concepto de alimento como un derecho, señalando:

El alimento es un derecho fundamental de toda persona y el acceso al mismo no puede estar condicionado a la sola dinámica del devenir económico. Una alimentación adecuada es requisito mínimo para el ejercicio digno del derecho a la vida. Por eso la alimentación como derecho fundamental será una política clave del Eje Social. Convocamos a que el problema del hambre forme parte fundamental de la agenda ciudadana. (Planeación Distrital, 2004)

Este plan representa un avance significativo respecto a los conceptos de seguridad alimentaria y nutricional, no solo para Bogotá sino para la nación, ya que no solo incorpora la categoría de derecho a la alimentación, sino que además establece la seguridad alimentaria como una de las diez políticas centrales que rigen la gestión pública para ese periodo, no solo desde la visión de la asistencia alimentaria, sino también del desarrollo de otras acciones en materia de abastecimiento alimentario, articulación con las regiones productoras, consolidación de redes de oferta y consumo, agricultura urbana, fortalecimiento organizacional, entre otras:

Se desarrollará una política de seguridad alimentaria entendida como la garantía de acceso y abastecimiento adecuados de alimentos y nutrientes en un horizonte de sostenibilidad y como espacio de encuentro para la formación ciudadana, de manera complementaria a otros servicios sociales del Estado. Se promoverán las redes de productores y consumidores y las potencialidades de la agricultura urbana y ecológica como alternativa socioambiental. A través de esta política se espera contribuir a la generación de empleo e ingresos en el marco de la integración regional, con el consiguiente fomento a la construcción de capital social y a la corresponsabilidad. (Planeación Distrital, 2004)

En este sentido se crea el programa *Bogotá sin Hambre* como un conjunto de estrategias orientadas a mejorar el estado nutricional de la población y el acceso a la disponibilidad de alimentos, garantizando a los habitantes del distrito el acceso a por lo menos una ración básica de alimentos con contenidos nutricionales básicos (Nuñez & Cuesta, 2007). En cuanto a las metas iniciales del programa se definieron tres, las cuales como veremos a continuación, definen indicadores que no dan mucha cuenta de los resultados de las

intervenciones y como lo menciona la (Veeduría Distrital, 2006) tampoco recogen las metas del proyecto que lo antecedía *Nutrir para el futuro*; sin embargo la mayor parte de estas acciones se incluirían dentro de las estrategias del programa y posteriormente en la redacción de la PSANB.

Tabla 3-2: Metas del programa Bogotá Sin Hambre

ARTÍCULO 10º. METAS DEL EJE SOCIAL

PROGRAMA / META	LÍNEA DE BASE	INDICADOR	PERIODICIDAD DE LA MEDICIÓN
Diseñar el Sistema Integral de Protección y Seguridad Social.	No aplica	% de avance	Semestral
BOGOTÁ SIN HAMBRE			
Alcanzar una cobertura de 625.000 personas con apoyo alimentario y nutricional diario con preferencia en los niños, niñas, los adultos y adultos mayores y las personas con discapacidad; disminuir en 30% el índice de desnutrición de los beneficiarios y las beneficiarias del programa.	242.933 personas atendidas Índice de desnutrición en menores escolarizados 1.1%	Nº de personas atendidas % de disminución en el índice de desnutrición	Semestral
Orientar, formar y capacitar en nutrición y en hábitos de vida saludable a 125.000 personas.	3.600	Nº de personas formadas	Semestral
Promover una Red de Bancos de Alimentos a partir de la alianza con el Banco Arquidiocesano.	No aplica	Red de Banco de alimentos creada y funcionando	Semestral

Fuente: Plan de Desarrollo Bogotá Sin Indiferencia 2004:2008.

Para el diseño estratégico del programa, además del ya creado Comité Distrital Intersectorial de Alimentación y Nutrición, se crearon el Subcomité Operativo de Seguridad Alimentaria y Nutricional (SOSAN), adscrito al Consejo Distrital de Política Social, al igual que el grupo coordinador del programa Bogotá sin Hambre; dentro del SOSAN se definieron tres mesas temáticas, las cuales apuntaban a direccionar cada uno de los tres componentes estratégicos del programa, que a su vez concuerdan con los ejes del plan de desarrollo: la de acciones alimentarias y nutricionales, la de abastecimiento y la de responsabilidad social (Veeduría Distrital, 2006).

Respecto al componente alimentario y nutricional se definieron como metas el incremento de cobertura en programas de apoyo alimentario, formación y capacitación en hábitos de vida saludable y la disminución de indicadores de desnutrición de los beneficiarios de los programas; así mismo se definieron como estrategias concretas para lograr estas metas

la creación de comedores comunitarios, comedores escolares, y actividades de suplementación nutricional.

En este contexto el entonces DABS con Consuelo Corredor Martínez como directora, como entidad líder de la materialización de este componente, crea el proyecto 212: “*Comedores Comunitarios*, un medio para restablecer el derecho a la alimentación” y el 7314: *Seguridad Alimentaria*, mediante el cual se suministraban alimentos en las unidades operativas de los servicios sociales de la dirección poblacional (Vejez, discapacidad, infancia, entre otros) (SDIS, 2015), a través de los cuales inicialmente se atendería a familias identificadas en situación de vulnerabilidad y pobreza pertenecientes a los niveles 1 y 2 del SISBEN o estratos socioeconómicos 1 y 2, el cual tuvo la misión de materializar esta apuesta a fin de dar cumplimiento a las metas establecidas.

Los primeros comedores comunitarios del Distrito funcionaron en el mismo 2004, en seis localidades declaradas por decreto en emergencia social: Ciudad Bolívar, Bosa, Kennedy, Suba y San Cristóbal; estos, fueron operados inicialmente por ONG’s denominados como “Comedores de referencia” contratados directamente por el DABS y por otra parte “comedores cofinanciados” por grandes operadores o cooperativas; aunque estas primeras unidades operativas funcionaban de manera básica sin los lineamientos técnicos que se evidencian hoy en día.

Según el análisis de la (Veeduría Distrital, 2006), los primeros comedores fueron contratados por grandes operadores en 2004, los cuales de manera progresiva incorporaron elementos técnicos, administrativos, nutricionales y contractuales y hasta el segundo semestre de 2005 se incorporó el componente de Inclusión Social; de este análisis, se puede inferir que la fase inicial priorizó la asistencia alimentaria a fin de generar acciones rápidas que atendieran el problema del hambre y dieran legitimidad a la gestión del gobierno; por ello el proyecto se fue estructurando sobre la marcha a diferencia de otros que se toman tiempo en la realización de estudios previos, evaluación de impactos y análisis de experiencias similares. En este mismo sentido, la Alcaldía Mayor en un informe

sobre comedores comunitarios 2004-2007³², destaca cuatro fases de desarrollo del proyecto: Una primera fase de definición del proyecto y diseño de las líneas de acción, una segunda de implementación, la tercera de ajuste a los lineamientos técnicos y ampliación de cobertura y finalmente una a la que denominó “maduración administrativa” y de avance en los desarrollos técnicos.

Además de los Comedores SDIS, los Fondos de Desarrollo Local (FDL) de las Alcaldía Locales se vinculan también al programa, financiando e institucionalizando pequeñas iniciativas comunitarias las cuales se denominaron en su momento como “comedores amigos”, los cuales, para hacer posible su vinculación, debieron ser cobijados contractualmente por cajas de compensación familiar y el Instituto Distrital para el Desarrollo de la Niñez y la Juventud (IDIPRON), ya que en ese momento esas pequeñas organizaciones comunitarias, no contaban con la capacidad administrativa, financiera, logística y demás para operar directamente; se puede decir, que durante esta primera fase, la acción de la administración distrital consistió en fortalecer técnica y financieramente algunas de estas iniciativas comunitarias, para lo que se definió un modelo de gestión social integral que no solo fortalecería las capacidades de los beneficiarios sino también de esas organizaciones comunitarias, generando procesos de empoderamiento bajo el principio de la corresponsabilidad entre el Estado, la familia y la sociedad³³.

Este ejercicio de articulación llevo más de un año, en el cual de las muchas iniciativas comunitarias convocadas lograron iniciar 123 comedores FDL en el año 2005; estos eran espacios con menor capacidad de infraestructura y por ende menores coberturas; la mayoría de estos contaban ya con servicios alimentarios apoyados por otras entidades y el programa BSH entró a financiar algunos cupos adicionales a los ya atendidos, para lo cual fue necesario definir y acordar los mecanismos de operación, a través de mesas de trabajo por localidades, las cuales contaban con la participación de los propios alcaldes locales, subdirectores locales del DABS y representantes de las organizaciones sociales. Durante la fase inicial era posible encontrar un Comedor con apoyos de ICBF con desayunos infantiles, el PMA y BSH de manera compartida para la atención de almuerzos

³² Comedores Comunitarios 2004-2007, <http://old.integracionsocial.gov.co/anexos/documentos/2015/cdv/2005-038.pdf>

³³ Anexo Técnico Comedores Comunitarios 2007. SDIS

calientes, lo cual posteriormente sería revaluado dada la complejidad para la supervisión del manejo de los recursos del Distrito.

Para hacer posible esta articulación se suscribieron los convenios DABS-CAFAM y DABS-COMPENSAR, en los que la cajas de compensación familiar debieron hacer la figura de operador “paraguas”, subcontratando a su vez, la prestación de los servicios con las organizaciones sociales y desarrollando un programa de fortalecimiento organizacional que apuntara al empoderamiento de estos para la posterior operación directa de los contratos; para tal fin se diseñó un programa de capacitación denominado “diplomado en gerencia de comedores comunitarios” el cual fue tomado por los líderes o representantes de estas organizaciones a quienes hasta ese momento se denominaban gestores sociales³⁴, en el cual adquirieron o reforzaron sus conocimientos en aspectos esenciales como administración, contabilidad, normatividad, entre otros relevantes a la operación.

Hasta aquí es importante destacar como el surgimiento del programa BSH y por ende de los comedores comunitarios, estuvo mediado más por la intencionalidad política que por el agendamiento de la sociedad ya que si bien esta desarrollaba acciones en pro de mitigar el hambre, estas no habían convocado el concurso de la sociedad civil en pleno, ni habían generado acciones de movilización social en pro de la reivindicación del derecho a la alimentación, es decir que el tema del hambre y la inseguridad alimentaria fueron puestos en la agenda por la misma administración distrital.

BSH, más que un programa, se trató de toda una apuesta política por la reivindicación de un derecho vulnerado; el cual si se analiza a profundidad, desde la mirada de autores como (Subirats & Knoepfel, 2008) incorpora todos los elementos constitutivos de una política pública en cuanto a que: i) su objetivo es el de resolver un problema social, mediante la intervención directa del Estado a través del diseño e implementación de programas y proyectos; ii) define claramente grupos objetivo o *target groups*, a los cuales se pretende modificar su conducta a través de estrategias bien definidas como la formación nutricional,

³⁴ Bajo la figura de gestor social se reconocía el trabajo de los líderes gestores de los Comedores Comunitarios, quienes apoyaban el desarrollo de las acciones de inclusión social bajo los lineamientos y orientación de profesionales referentes de la Subdirección local y posteriormente de profesionales sociales contratados por las Uniones Temporales que posteriormente contratarían la prestación del servicio.

la generación circuitos económicos de producción y consumo de alimentos, la búsqueda de alternativas para la generación de ingresos, entre otras; iii) existe una coherencia intencional de las líneas a desarrollar, en el sentido que las actividades programadas hacen parte de una estrategia multisectorial y complementaria tanto de actores públicos, como privados; iv) emergen una serie de decisiones y actividades concretas, es decir que no se trata simplemente de una declaración de principios, sino que contempla una serie de acciones para mitigar el hambre y lograr la seguridad alimentaria; v) no se trata de un único programa de intervención, sino un conjunto de acciones multisectoriales que se complementa y tiene continuación con otras acciones; vi) los actores públicos ejercen un papel fundamental en cuanto a la toma de decisiones; vii) existen actos formales *outputs*, que buscan orientar el comportamiento de los grupos o individuos, es decir se genera un marco normativo para el abordaje del problema; viii) se evidencia la naturaleza obligatoria de las decisiones a través de los contratos y convenios suscritos entre el Estado y otros entes públicos y privados en los cuales se encuentran las ONG's operadoras de los servicios.

3.4.1 Objetivos y alcance del servicio comedores comunitarios

Aunque en documentos como el anexo técnico de comedores comunitarios para el año 2007 se plantea que BSH es un programa con carácter de urgencia para atender el problema del hambre y se trata de acciones inmediatas que permitirán la construcción de programas institucionales y comunitarios de mediana y larga duración; lo cierto es que los objetivos iniciales iban mucho más allá de la asistencia alimentaria, al incluir además del aporte nutricional un componente fuerte inclusión social basado en el concepto de capacidades; el cual se enmarca en el concepto del restablecimiento de derechos y el fortalecimiento organizacional mediante la articulación interinstitucional y con el sector privado, para que así partiendo de las necesidades y potencialidades de las comunidades se desarrollen acciones de inclusión desde una visión multidimensional. Los objetivos iniciales del proyecto 212 “Comedores Comunitarios” consolidados durante la administración de la Bogotá sin Indiferencia fueron:

- 1) Brindar una alimentación y nutrición adecuada e inocua, que aporte entre el 35% y 40% de los requerimientos diarios de calorías y nutrientes de la población en condición de pobreza y vulnerabilidad.

- 2) Generar procesos de inclusión social, mediante la articulación institucional de vulnerabilidad, en pro el mejoramiento de la calidad de vida de la población atendida y la superación de su situación de vulnerabilidad.
- 3) Propiciar el mejoramiento de hábitos alimentarios en los hogares, mediante estrategias de educación y formación nutricional.
- 4) Generar condiciones para que las comunidades, asuman la administración y operación de los Comedores Comunitarios. (Nuñez & Cuesta, 2007)

Si nos detenemos a analizar estos objetivos, es posible llegar a la conclusión que si bien el proyecto Comedores Comunitarios, pretende el mejoramiento de la calidad de vida de la población beneficiaria para disminuir sus condiciones de vulnerabilidad a través del apoyo alimentario y algunas acciones de inclusión social, no se trata de una estrategia que le apunte a la superación de la pobreza, la disminución de la desigualdad u otros fines que en ocasiones parecen ser resultados esperados por actores políticos, organismos de control o los mismos actores involucrados directamente.

Como es descrito por Luis Eduardo Díaz en el video referenciado anteriormente, los Comedores Comunitarios son solo parte de la estrategia y una de las acciones institucionales por la búsqueda de la seguridad alimentaria y nutricional para la ciudad de Bogotá, la cual se debe trabajar de manera intersectorial desde una visión integral y complementaria, con la participación de las instituciones y la sociedad.

En este sentido el programa Bogotá sin Hambre incorporaba acciones que le apuntaban a atender el problema del hambre desde dos enfoques: Uno de restitución del derecho, enmarcado en el desarrollo de acciones alimentarias urgentes para la población más vulnerable de la ciudad, en el cual se podrían incluir servicios de apoyo alimentario como bonos, paquetes alimentarios, restaurantes escolares, refrigerios, servicios de alimentación en jardines y por supuesto comedores comunitarios; por otra parte un segundo enfoque más estructural, que le apunta específicamente al concepto de seguridad alimentaria y nutricional, desde la mirada del fortalecimiento de la producción campesina, la integración de la oferta y la demanda, la generación de canales de distribución y comercialización, la disminución de cadenas de intermediación, la generación de buenos hábitos alimentarios en los ciudadanos, entre otras.

Para desarrollar estos objetivos la administración distrital y el equipo del Proyecto 212 definieron unas actividades concretas que se incorporaron en los anexos técnicos como obligaciones a cumplir contractualmente por parte de los operadores, las cuales son auditadas por una firma interventora y acompañadas por los equipos locales de las Subdirecciones de cada localidad. A fin de entender un poco más a profundidad las acciones que dan respuesta a los objetivos mencionados, describiremos a continuación los componentes que integraron el proyecto Comedores Comunitarios en su fase inicial, como línea base para posteriormente, en el siguiente capítulo analizar los cambios realizados en cada uno de ellos:

3.4.2 Componentes del servicio comedores comunitarios

La operacionalización de los comedores comunitarios está enmarcada en el cumplimiento del denominado anexo técnico, el cual se trata de un documento complementario al contrato suscrito, que describe de manera muy detallada las obligaciones y productos a desarrollar en el marco del cumplimiento del objeto contractual y bajo el cual se desarrollan las acciones de seguimiento y control por parte de las instancias de interventoría o supervisión y el respectivo acompañamiento por parte de los referentes o profesionales locales. Este anexo divide las acciones en tres componentes principales: i) componente alimentario, ii) componente de inclusión social y iii) componente administrativo y financiero; a continuación, se describe el contenido y cambios de los dos primeros por ser el interés del presente trabajo y los que se relacionan directamente con la PSANB y sus objetivos estratégicos.

▪ Componente alimentario

Los Comedores Comunitarios sirven un almuerzo caliente de lunes a sábado con excepción de los días festivos a la población beneficiaria previamente identificada y focalizada mediante la aplicación de criterios de ingreso³⁵ por parte de la SDIS. Esta ración

³⁵ Durante la administración de la Bogotá Sin Indiferencia, el Proyecto 212 definió el perfil de la población a atender: Familias con Nivel de Sisben 1, 2 y 3 o de estratos socioeconómicos 1 y 2, y entre estos se prioriza la atención de niñas y niños escolarizados que no sean beneficiarios de otros programas alimentarios del distrito, niños desescolarizados, madres gestantes y lactantes, adultos mayores, personas con limitaciones físicas, sensoriales y cognitivas, familias en situación de desplazamiento, familias con jefatura única y habitantes de calle.

aporta entre el 35% al 40% de las necesidades calóricas diarias de un individuo de acuerdo a su edad, por lo que se reafirma que es un programa complementario de apoyo nutricional ya que el participante debe gestionar el porcentaje restante para lograr una alimentación completa y adecuada. Para tal fin la SDIS, a través de su equipo de nutricionistas, diseña e implementa los ciclos de menú que se deben cumplir a diario, los cuales especifican minuciosamente la cantidad de materia prima adquirir, las preparaciones y los gramajes a servir de acuerdo al rango de edad del participante. Esta ración está compuesta generalmente por una sopa o crema, un plato fuerte que contiene proteína animal, cereal, tubérculo y ensalada o verdura, un jugo de fruta, un postre y un lácteo. Los participantes activos³⁶ reciben este apoyo de lunes a sábado con excepción de días festivos en el horario dispuesto por la SDIS, deben hacerlo de manera diaria, sin presentar fallas injustificadas reiteradas y deben consumir la totalidad de los alimentos servidos.

En el aspecto sanitario cada unidad operativa debe cumplir con la normatividad en cuanto a buenas condiciones higiénico sanitarias establecidas en el Decreto 3075/2015 y sus posteriores modificaciones, además de contar con el control periódico de una interventoría o supervisión que visita a cada unidad operativa y revisa cada uno de los componentes del anexo técnico de la modalidad. Cada Comedor atiende unos cupos establecidos diariamente los cuales se rigen por el contrato firmado con la SDIS y la rotación de beneficiarios es cubierta con acciones coordinadas entre el operador y la Subdirección local, cuando da lugar a ello.

Este componente incluye además la valoración del estado nutricional de cada participante, la cual se realiza mediante la toma de datos antropométricos al momento del ingreso al servicio y de manera periódica de acuerdo a los lineamientos de la SDIS.

▪ **Componente de inclusión social**

El componente de inclusión social constituye, junto con el servicio de alimentos el eje central del proyecto 212 Comedores comunitarios. Mediante este componente se llevan a

³⁶ Se distinguen dos modalidades de beneficiarios, los activos que son quienes pertenecen a la lista de acuerdo al cupo contratado y tienen su almuerzo garantizado todos los días y los inscritos que son una lista de espera con la cual se cubren las inasistencias de activos.

cabo las articulaciones con las acciones de otros proyectos de La Secretaría y otras entidades del Distrito, del sector privado y del tercer sector³⁷.

El componente de inclusión social se concibe desde el enfoque de la restitución de derechos, fundamentado en "...la capacidad del Estado y la sociedad para generar las condiciones materiales que permitan a los ciudadanos y las ciudadanas ser parte de una colectividad y de una organización social que busca el reconocimiento progresivo e integral de sus derechos"³⁸. De igual manera afirma que "La privación de los derechos y de las dotaciones se expresa en un escaso desarrollo de sus capacidades, entendidas como las posibilidades de "ser" alguien o "hacer" algo valioso con sus vidas"³⁹.

Así mismo, las apuestas de la inclusión como se concibió inicialmente, partía de la construcción y fortalecimiento del tejido social, mediante del empoderamiento de las comunidades a través de las organizaciones comunitarias; en este sentido, como lo veremos más adelante, se abordaron los planteamientos como el de Sen, en cuanto a la generación de capacidades, la apropiación del servicio y el concepto de derechos por parte de las comunidades intervenidas a través de comités de usuarios y posteriormente asociaciones, que no solo harían labores de control social, sino que aportarían a la construcción y rediseño de estrategias. Para desarrollar estas acciones, se definieron las siguientes obligaciones por parte del operador:

1) Formación en participación ciudadanía y derechos. Busca promover el ejercicio de los derechos desde la participación ciudadana con la conformación de asociaciones de usuarios, quienes desarrollarían actividades de veeduría, orientación, coordinación de acciones de inclusión y seguridad alimentaria. Para ello se debe realizar un proceso de capacitación en temas de derechos y deberes ciudadanos, con el uso de metodologías de acuerdo a los grupos de edad.

2) Formación en nutrición y hábitos de vida saludable. Busca mejorar los hábitos alimentarios de las familias como estrategia para mejorar la nutrición de manera

³⁷ Anexo técnico Comedores Comunitarios 2007.

³⁸ *Ibíd.*

³⁹ *Ibíd.*

perenne; a través de la realización de talleres en el tema, gestionados a través de los hospitales públicos de cada localidad.

3) Referenciación a servicios sociales básicos. Busca la gestión de las necesidades de las familias, a través de la información sobre la oferta institucional y privada, orientación, facilitación a través del envío de un formato de remisión (referenciación) y seguimiento a las acciones realizadas por la familia.

4) Caracterización. La caracterización es un instrumento de descripción de la realidad de una comunidad, sus atributos y principales problemáticas, a fin de conocer las características del entorno social, económico y para el caso de comedores, señalar las principales desigualdades de la población usuaria del servicio. La aplicación de este instrumento deriva en la formulación y aplicación de un plan de acción que propenda por atender las condiciones de exclusión de los usuarios del comedor y la comunidad en general, dicho plan debía contener como mínimo: capacitación para la producción y generación de ingresos, emprendimientos económicos y articulación a dinámicas económicas existentes.

5) Fortalecimiento de los procesos de organización de usuarios. Busca promover la creación de una red de usuarios de comedores comunitarios en cada localidad, a partir de la participación de cada uno de los comités de usuarios constituidos en cada comedor, cuya misionalidad era la generación de un plan de gestión para el seguimiento de los componentes de inclusión social y la generación de acciones asociativas de emprendimientos económicos.

6) Fortalecimiento de los procesos de organización de redes de operadores. Busca promover la creación de por lo menos una red de operadores a fin de generar economías de escala en la compra de materias primas, en alianza con redes de abastecimiento en el marco del plan maestro de abastecimiento de alimentos de Bogotá – Región.

7) Otros mecanismos de sostenibilidad del comedor. Este pretendía la sostenibilidad a mediano y largo plazo de los comedores comunitarios a través de: i) la generación de pactos de corresponsabilidad o manuales de convivencia con las familias, construido de manera participativa por los usuarios; ii) aportes voluntarios de los usuarios, entendido como recursos en efectivo aportados de manera autónoma, los cuales no eran

requisito condicionante para recibir el servicio; iii) rotación de beneficiarios en la prestación del servicio; iv) desarrollo de una estrategia de información y comunicación en el marco del sistema integrado de gestión; v) interventoría integral al servicio de alimentos e inclusión social y vi) seguimiento y evaluación por parte de un comité local de seguimiento.

A continuación se aborda el análisis respecto a los principales cambios y transformaciones que ha presentado el proyecto Comedores Comunitarios a lo largo de los años desde su creación en 2004, específicamente para el componente alimentario y el componente social; para ello se organiza la información por cada periodo de administración en el que el proyecto ha estado vigente, que incluye *Bogotá sin Indiferencia* (2004-2008), *Bogotá Positiva* (2008-2012), *Bogotá Humana* (2012-2016) y *Bogotá Para Todos* (2016-2020), tratando de entender desde la mirada de los actores involucrados, las motivaciones y consecuencias de estos cambios, contrastándolo con algunas teorías respecto al cambio en políticas públicas.

4. Capítulo IV. Evolución de los Comedores Comunitarios

4.1 Bogotá Sin Indiferencia (2004-2008)

Sin bien ya se presentó el periodo de génesis del programa BSH en Bogotá y la creación del proyecto Comedores Comunitarios, es importante señalar que también se presentan cambios dentro de un mismo periodo de gobierno; teniendo en cuenta que en cuatro años se desarrollan acciones que al evaluarse, así sea de manera empírica, arrojan señales de la necesidad de transformación y evolución o simplemente por decisiones de carácter político que conllevan un cambio de orientación.

Estos cambios son probablemente originados por los ideales de los funcionarios públicos encargados del diseño, ejecución y seguimiento del proyecto, de acuerdo con los planteamientos del *Advocacy Coalitions Framework* (AFC), o como se traduciría por los estudiosos de políticas públicas, marco de análisis de las coaliciones promotoras, en el cual se sugiere que muchas de las acciones realizadas en el marco de una política pública o programa responden a decisiones bien intencionadas de los formuladores, así como sus valores, creencias, aprendizajes, etc. Es decir que más allá de análisis rigurosos producto de la aplicación de indicadores concretos u otros métodos de análisis, estos cambios se dan en el marco de la percepción subjetiva por parte de quienes definen las líneas de acción o posiblemente motivados por acciones de presión de grupos con intereses específicos (Martínón, 2006).

4.1.1 Política pública de seguridad alimentaria y nutricional para Bogotá 2007-2015

En este punto es importante señalar el hecho quizás más trascendental de este periodo respecto al problema objeto de estudio, la formulación de la *Política Pública de Seguridad Alimentaria y Nutricional para Bogotá 2007-2015* (PSANB), establecida mediante Decreto 508 de 2007⁴⁰; la cual recoge la experiencia de las acciones desarrolladas por las administraciones anteriores y los avances de BSH, que como se mencionó anteriormente, aunque no llevaba implícito el título de Política ya contenía los elementos constitutivos de ella y que además incorporó las metas definidas en los ODM respecto a la erradicación de la pobreza y el hambre; posicionando en la agenda pública el tema de la seguridad alimentaria y nutricional.

La PSANB incorporó el enfoque del derecho a la alimentación y al agua, en cumplimiento de los ordenamientos constitucionales sobre la protección del derecho a la alimentación mediante "...la adopción de políticas o medidas que faciliten el acceso a alimentos y a los medios para obtenerlos y promuevan su aprovechamiento" (Alcaldía Mayor de Bogotá, 2007) y tomando como referencia la definición del derecho a la alimentación del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Observación general No. 12:

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 la que pertenece el consumidor y que garantice una vida psíquica y física, individual y colectiva, libre de angustias, satisfactoria y digna⁴¹.

A partir de su formulación, se incorporó a la agenda de la ciudad ya no solo el derecho a la alimentación, sino también de manera específica, la seguridad alimentaria y nutricional, los cuales tienen en cuenta las desigualdades en la distribución de recursos, capacidades y oportunidades de las personas, como generadores de vulnerabilidad, es decir que

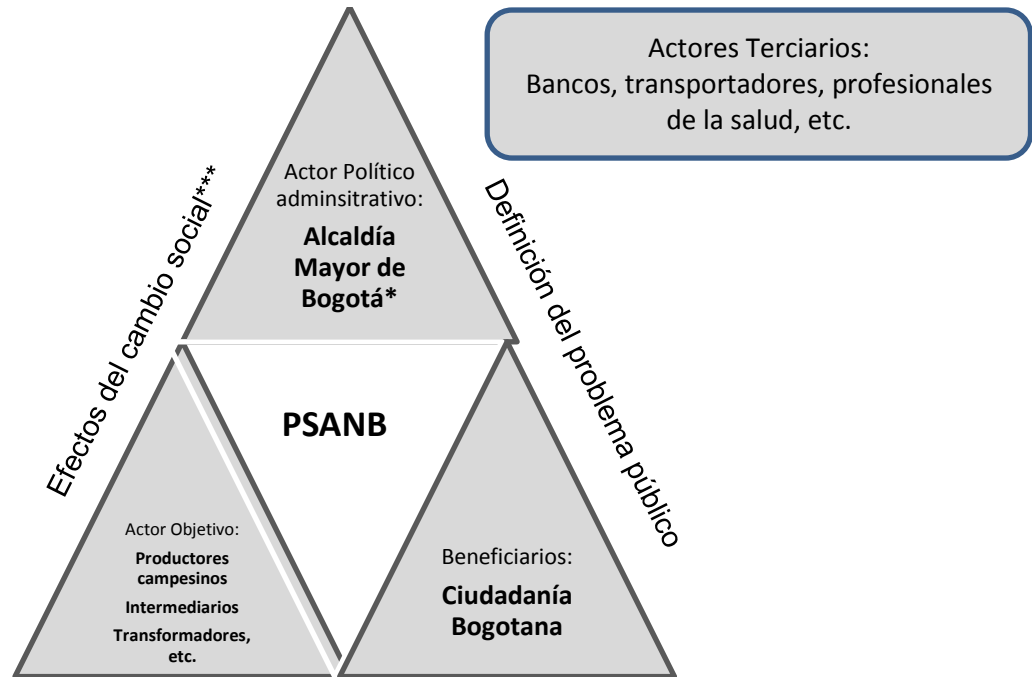
⁴⁰ La adopción de este marco normativo está precedida, por otros como la Resolución 068 de 2004 y el acuerdo distrital 086 de 2005.

⁴¹ Observaciones generales aprobadas por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. https://confdts1.unog.ch/1%20SPA/Tradutek/Derechos_hum_Base/CESCR/00_1_obs_grales_Cte%20Dchos%20Ec%20So c%20Cult.html

además de velar por el suministro de alimentos se piensa a partir de una dimensión más integral desde los problemas sociales en todo el circuito de producción, transformación, distribución y consumo, desde una mirada territorial (Alcaldía Mayor de Bogotá, 2007).

Además de factores asociados al consumo y aprovechamiento de alimentos y el Estado nutricional de la población, la PSANB también pretende abordar problemas relacionados con la disponibilidad permanente y el acceso a alimentos suficientes y adecuados, disminuyendo los riesgos que puedan restringir o colapsar el sistema de abastecimiento de la ciudad. En este sentido, aunque no es tan evidente una “insatisfacción social” de acuerdo a los planteamientos de (Subirats & Knoepfel, 2008), en cuanto a su origen no se da por una gran lucha o exigencia de reivindicación social, sí se configura como materia de intervención por parte del actor público y requiere de su acción para evitar riesgos que afecten la seguridad alimentaria y nutricional de los Bogotanos. A continuación, para lograr una mayor comprensión, se describe desde la mirada del análisis de políticas públicas, según Subirats, la intencionalidad de la PSANB a partir del siguiente esquema:

Gráfica 4-1: Triangulo de actores de la PSANB.



Fuente: Elaboración propia a partir de (Subirats & Knoepfel, 2008)

Factores de cambio social**

* **Actor político administrativo.** La Alcaldía Mayor de Bogotá, delega en sus entidades adscritas funciones específicas de acuerdo a su misionalidad como la Secretarías Distritales de Desarrollo Económico (SDDE), Integración Social (SDIS), Salud (SDS), Educación (SDE), Planeación (SDP), Ambiente (SDA) y otros como el Instituto para la Economía Social (IPES), la Unidad Administrativa Especial de Servicios Públicos (UAESP), el Instituto para la Protección de la Niñez y la Juventud (IDIPRON), el Instituto Distrital para la Cultura, Recreación y Deporte (IDRD), el Jardín Botánico José Celestino Mutis (JBJCM), La Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá (EAAB), entre otras.

** **Factores del cambio social.** El problema público tiene su origen en la inequidad en la distribución y el acceso físico a los alimentos, originado principalmente en la ineficiencia de las cadenas de agregación de oferta y demanda de alimentos y la dependencia de pequeños y medianos comercializadores respecto a unos pocos grandes operadores, la débil infraestructura de abastecimiento de algunos sectores; esto hablando solamente de producto agrícola sin transformar, es decir que del productor al consumidor final hay una larga cadena de eslabones que encarecen el alimento sin ninguna agregación de valor; a esto podemos sumar la debilidad técnica y financiera de los pequeños productores, los cuales son en gran medida quienes abastecen el mercado interno de alimentos (Alcaldía Mayor de Bogotá, 2007).

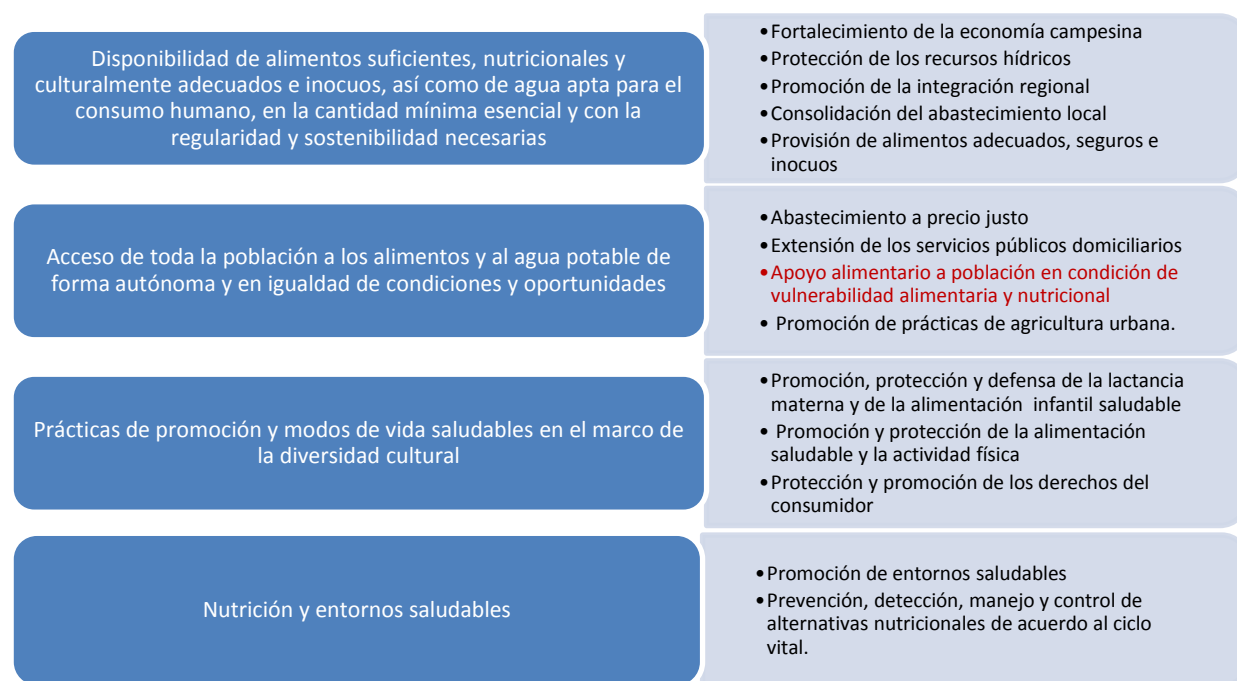
Por otra parte, los bajos ingresos de la población urbana y rural de Bogotá, los cuales son muchos menores al valor de la canasta básica de alimentos, lo que dificulta el acceso a una alimentación adecuada por parte de las familias., en ello repercuten el desempleo, la informalidad laboral, las políticas salariales, los bajos niveles de educación y capacitación laboral, entre otros. Dichos niveles de ingreso, se relacionan directamente con los hábitos de vida y consumo alimentario, lo cual también es un problema a resolver (Alcaldía Mayor de Bogotá, 2007).

*** **Efectos del cambio social.** El problema pretende ser resultado mediante el desarrollo de estrategias en torno al fortalecimiento organizativo, técnico y financiero de los productores de alimentos en los municipios aledaños y sectores rurales de la ciudad de Bogotá; la generación de facilidades para la distribución interna, las cuales pasan por temas de infraestructura y dotación; la intervención para evitar el acaparamiento de alimentos y la especulación con los precios por parte de algunos actores privados; la generación de

ingresos de los ciudadanos más pobres quienes en localidades vulnerables de la ciudad cuentan con más del 70% de las familias por debajo de la línea de pobreza (DANE,2003); la garantía del acceso a la alimentación, los hábitos de consumo de alimentos, la promoción de la lactancia materna, la actividad física y finalmente la disminución de factores de riesgo de enfermedades y brotes originados por malas prácticas en la manipulación de alimentos en toda su cadena.

En síntesis, la PSANB definió como objetivos a desarrollar: i) garantizar la disponibilidad de alimentos por medio de la articulación ciudad-región; ii) garantizar el acceso a los alimentos mediante la generación de condiciones para la superación de las restricciones económicas y culturales; iii) promover prácticas de alimentación saludable y actividad física; iv) promover condiciones ambientales y de salud que favorezcan el aprovechamiento biológico de los alimentos. Para alcanzar estas metas, se definieron cuatro ejes estratégicos de la acción pública, los cuales son resumidos con sus respectivas líneas de trabajo el siguiente esquema:

Gráfica 4-2: Ejes y líneas de trabajo de la PSANB



. Fuente: Elaboración propia a partir de PSANB.

Del esquema anterior, se resalta la línea de trabajo *apoyo alimentario a población en condición de vulnerabilidad alimentaria y nutricional*, ya que es allí justamente donde se inserta el proyecto Comedores Comunitarios, además de otras modalidades como, bonos, canastas, etc., las cuales a su vez responden de manera parcial al segundo objetivo de la política, ya que si bien se brinda apoyo alimentario a la población más vulnerable, las acciones para la superación de las restricciones económicas y sociales de la población no han logrado evidenciar avances significativos.

De acuerdo con (Rivera, 2012), si bien la PSANB promulga el interés de favorecer la autonomía del individuo y la superación de condiciones de vulnerabilidad, la implementación de estrategias como comedores comunitarios generan aún una mayor dependencia, ya que las familias beneficiarias no adquieren la visión del derecho a la alimentación como la garantía del acceso de manera autónoma, sino como el suministro de alimento por parte del Estado y la misma institucionalidad en su discurso, habla de seguridad alimentaria y nutricional, cuando lo que se desarrolla en realidad es la complementación alimenticia.

Sin embargo, es importante reconocer los aportes del servicio comedores comunitarios al desarrollo de las metas de la PSANB, ya que en este servicio social, no solo se brinda el apoyo alimentario, sino que se han desarrollado otras líneas de acción como la promoción de la agricultura urbana, la promoción, protección y defensa de la lactancia materna y de la alimentación infantil saludable, la promoción y protección de la alimentación saludable y la actividad física, la promoción de entornos saludables, la prevención, detección, manejo y control de alternativas nutricionales de acuerdo al ciclo vital, la generación de iniciativas productivas, la exigibilidad de otros derechos ciudadanos, entre otras, todo esto en el marco del desarrollo del componente de inclusión social.

Desde el enfoque de los derechos, como afirma (Lopez, 2015) "...la pobreza es uno de los principales obstáculos para la realización del derecho a la alimentación" ya que como se menciona en el Comité de DESC, el problema actual no es de disponibilidad sino de acceso a los alimentos, -contradiendo la teoría Malthusiana⁴²; en este sentido el Estado, al no

⁴² Thomas Robert Malthus, Essay on the principle of population, 1798. Predecía que en 200 años, la humanidad no tendría la capacidad de producir los alimentos suficientes para el total de la población estimada.

poder garantizar al acceso pleno a una alimentación adecuada de manera autónoma por parte de toda la población, producto de las inequidades, desigualdades y falta de dotaciones iniciales⁴³, propias del modelo de desarrollo; debe garantizar por lo menos un acceso mínimo vital a través del suministro directo de alimentos a la población en mayores condiciones de vulnerabilidad y riesgo. En este sentido las modalidades de apoyo alimentario incluyendo comedores comunitarios, si bien no dan solución de fondo al problema del hambre, son necesarios para garantizar ese mínimo vital de los ciudadanos más vulnerados socialmente.

La evaluación de la PSANB desarrollada por (Lopez, 2015), destaca un avance progresivo de la garantía del derecho a la alimentación, "...especialmente en términos de accesibilidad, en la que ha sido fundamental la reducción de la pobreza y el incremento de los apoyos alimentarios a estudiantes y población vulnerable"; en este contexto, la SDIS, de acuerdo con su misión y alcance como entidad ejecutora de la política social ha cumplido con sus objetivos y responsabilidades respecto a la PSANB, en la línea de apoyo alimentario a población vulnerable y con otras acciones complementarias como la inclusión social y la superación de condiciones de fragilidad que de igual forma dependen más de una efectiva articulación interinstitucional que trasciende el alcance de la entidad. En este aspecto los comedores comunitarios han contribuido de manera importante al cumplimiento de las metas de cobertura, y otras acciones incorporadas al servicio en sintonía con la PSANB como las actividades de promoción de estilos de vida saludable, la actividad física, el seguimiento nutricional, entre otras.

4.1.2 Cambios en el servicio social y sus componentes

▪ Contratación con organizaciones comunitarias

Uno de los principales cambios durante la administración Garzón ocurrió a nivel administrativo y fue la transición en el modelo de contratación de los "comedores amigos", que operaron durante el año 2006 y parte del 2007 bajo la figura de "paraguas" con las cajas de compensación familiar Cafam y Compensar, y que a partir del 2007 fueron

⁴³ Teoría de las capacidades y libertades.

contratados directamente con las organizaciones sociales de base comunitaria, fortalecidas mediante el proceso descrito en el capítulo anterior; para lo cual se constituyeron uniones temporales integradas por las diferentes redes de operadores constituidas a lo largo de la ciudad, para la operación de los comedores financiados con recursos de los FDL. Tal vez este podría considerarse como uno de los primeros logros del proyecto de acuerdo a sus objetivos iniciales, ya que efectivamente se logró el fortalecimiento que se pretendía, en el sentido de que pequeñas organizaciones comunitarias lograron acceder a la contratación pública, anteriormente reservada a organizaciones con un gran músculo financiero.

La (Contraloría de Bogotá, 2005), llamaba la atención sobre los tiempos entre la suscripción de los convenios y el inicio de operación de comedores comunitarios, lo cual se explica por la complejidad del andamiaje legal y operativo que requirió de la coordinación interinstitucional entre la SDIS, el IDIPRON, los FDL y las organizaciones sociales comunitarias, muchas de las cuales hasta ahora se constituían legalmente ya que funcionaban como organizaciones de hecho, excluidas de cualquier posibilidad de participación en la contratación pública. En su análisis a la PSANB (Lopez, 2015), hace evidente la visión de los actores al respecto, quienes destacan la voluntad política de la administración Garzón para la vinculación de las iniciativas comunitarias de base a los procesos de la PSAN, entre los cuales uno de los más determinantes fue el de comedores comunitarios.

▪ **Ampliación de cobertura**

En este periodo se dio un avance en términos de cobertura con la apertura de comedores a lo largo y ancho de la ciudad; además se ampliaron las coberturas iniciales de los comedores comunitarios amigos, bajo el acuerdo de quedar con la modalidad de atención exclusiva con el Distrito, suprimiendo otras formas de apoyo alimentario como desayunos infantiles de ICBF, Fundación Éxito, PMA u otros que funcionaban dentro de la misma unidad operativa; esto debido a los inconvenientes en cuanto al control de inventarios y el prorrateo de gastos como el recurso humano, servicios públicos, entre otros. A partir de allí los comedores comunitarios pasaron a identificarse como unidades operativas de la Alcaldía Mayor de Bogotá a cargo de la SDIS, en las cuales todas las actividades realizadas en dichos espacios, debían estar en el marco del contrato suscrito con la SDIS

y los FDL, hecho que significó en algún grado, una pérdida de autonomía por parte de las organizaciones sociales respecto a sus comunidades. Entre 2004 y 2007 se abrieron un total de 253 Comedores Comunitarios en 18 de las 20 localidades de la ciudad (SDIS, 2015)⁴⁴, los cuales atendían a 81.000 personas, distribuidos como se observa en el gráfico 4-3 de acuerdo al origen de los recursos.

Gráfica 4-3: Número de comedores comunitarios por origen de recursos a Dic. 2015⁴⁵



Fuente: Elaboración propia a partir de (SDIS, 2015).

▪ **Aportes voluntarios**

En el año 2006, mediante Decreto 061⁴⁶, se establece el mecanismo de aportes voluntarios en los programas de bienestar social de las entidades del nivel central y de los establecimientos públicos, con base en los principios constitucionales de solidaridad, corresponsabilidad y “presupuesto participativo”, en donde las comunidades podrían aportar de manera voluntaria y no condicionada a la ejecución del proyecto. Este decreto definió las acciones en las que se podrían destinar esos aportes ciudadanos, por una parte, la consignación de esos aportes a la cuenta de la Tesorería Distrital, aunque se podrían

⁴⁴ Aunque en un informe de la modalidad Comedores Comunitarios proyectado en 2008 por la Alcaldía Mayor se dice que a Diciembre de 2007 operaban 290 Comedores con un total de 81.028 participantes.

⁴⁵ SDIS: Aportes directos de la Secretaría de Integración Social; FDL: Aportes de los fondos de desarrollo local de las Alcaldías locales, IDIPRON: Comedores contratados por la SDIS a través del convenio suscrito con el Instituto Distrital para la Protección de la Niñez y la Juventud.

⁴⁶ Decreto Distrital 061 de 2006: “Por el cual se implementa el mecanismo de aportes voluntarios en los programas de bienestar social de las entidades del nivel central y de los establecimientos públicos”.

usar previa aprobación del comité de usuarios en: i) ampliación de cobertura, ii) mejoramiento de la Infraestructura, iii) renovación de dotación, iv) fortalecimiento de los grupos asociativos de usuarios que se organizaran legalmente, v) otras actividades de mejoramiento del servicio. Este hecho generó una mayor participación de los comités de usuarios creados en cada comedor, aunque algunas organizaciones sociales operadoras del servicio optaron por consignarlos a la espera de nuevas directrices. Posteriormente mediante el Decreto Distrital 457 del mismo año se aclara que los *aportes voluntarios* son de carácter privado y que con ellos la comunidad apoya los programas Sociales del Distrito, es decir que estos recursos no son públicos sino de la comunidad y podrían ser usados en beneficio de ella; y establece que los recursos que se habían consignado a la Tesorería Distrital serían devueltos a la comunidad.⁴⁷

▪ **Infraestructura técnica**

El componente administrativo y la estructura técnica avanzaban también, al pasar del registro manual en planillas, como único método de registro de asistencia, a la implementación de un aplicativo de registro denominado “*Stand Alone Comedores Comunitarios*”, el cual de manera gradual se actualizaba incorporando nuevos elementos como el seguimiento nutricional, el registro de asistencia a talleres, la incorporación de fotografías de los participantes, entre otros. Estos avances orientados por el equipo del departamento de Sistemas del DABS, requirió de todo un ejercicio de capacitación y soporte técnico permanente a los operadores, coordinadores e inclusores Sociales de los Comedores Comunitarios, quienes de manera participativa aportaban para la consolidación del sistema.

▪ **Nuevas modalidades de servicio**

Aunque para el final de la Bogotá sin Indiferencia el proyecto aún se llamaba *comedores comunitarios*, en realidad los comedores habían pasado a ser una modalidad de servicio dentro de un proyecto más grande que incluía otras formas de apoyo alimentario como canastas y bonos, las cuales surgieron tras las dificultades presentadas para la atención alimentaria de algunas poblaciones específicas, entre ellas la dispersión territorial de

⁴⁷ Decreto Distrital 457 de 2006: “Por medio del cual se definen reglas relacionadas con las donaciones y los aportes voluntarios, cuotas de corresponsabilidad o de participación en los programas sociales de Bogotá, D.C”.

sectores rurales, le desplazamiento a los comedores de personas con discapacidad severa y las precarias condiciones higiénico sanitarias de algunos de los sectores más deprimidos de la ciudad, donde era imposible la instalación de un comedor, ya que no contaban ni siquiera con servicio públicos legalizados. A través de mesas de trabajo con las comunidades específicas, se decidió entonces la creación de las canastas complementarias de alimentos como una submodalidad dentro del proyecto 212, las cuales incluyeron además de los mencionados anteriormente comunidades diferenciales como la población indígena de la ciudad; a diciembre de 2007, 4194 familias recibían canasta de alimentos para zonas sin condiciones higiénico sanitarias (SCHS), 842 familias con canasta rural, 4044 personas con discapacidad y 700 familias indígenas⁴⁸, todas atendidas mediante la modalidad canasta complementaria de alimentos. Además de las acciones del proyecto 212, el DABS también desarrollaba acciones de apoyo alimentario mediante los proyectos 7314 en otras unidades operativas que atendían otros ciclos vitales como adultos mayores y niños menores de 3 años. (SDIS, 2015)

▪ **Reestructuración institucional**

Mediante el acuerdo Distrital 257 de 2006, se redefine la estructura, organización y funcionamiento de las entidades públicas de Bogotá D.C.; el cual aclara las funciones y misionalidad de las Secretarías de despacho, Departamentos Administrativos y Unidades Administrativas Especiales, así como las del sector descentralizado. Específicamente en el capítulo 8 *Sector de Integración Social*, se transforma el Departamento Administrativo de Bienestar Social (DABS) en la Secretaría Distrital de Integración Social (SDIS) y se definen su naturaleza, objeto y funciones básicas como líder de la formulación e implementación de políticas sociales del Distrito Capital, de igual manera el decreto 556 de 2006 derogado posteriormente por el 607 de 2007 especificaría las funciones y estructura interna de la entidad, la cual empezaría a funcionar en el año 2007. En este mismo acto se define la creación de la Secretaría Distrital de Desarrollo Económico (SDDE), la cual se encargará en adelante de promover la competitividad, el empleo, la economía rural y el abastecimiento alimentario, por lo cual desde su misión es parte esencial de la PSANB.

⁴⁸ Informe Proyecto 212, Comedores Comunitarios. SDIS 2008.

▪ **Dificultades iniciales**

De acuerdo con el análisis realizado por la Contraloría de Bogotá, además de las demoras en la apertura de algunos comedores ya mencionadas, afirma que si bien los recursos invertidos en materia de programas alimentarios han aumentado considerablemente, la población en condición de vulnerabilidad también crece día a día, "...haciendo insuficientes los recursos y las acciones de la administración en aras de solucionar el problema estructural de la nutrición" (Contraloría de Bogotá, 2005). Además, destaca que no existe una coordinación institucional del programa BSH, sino que depende de un grupo consultor integrado por diversas entidades distritales, lo cual como se presenta posteriormente, más adelante sería una de las principales debilidades del proyecto.

Respecto a la focalización de los participantes advierte que si bien el DABS definió una metodología para la identificación de los participantes a atender, podría haber fallas sobre el control de los beneficiarios, principalmente causadas por la debilidad de los equipos locales para hacer el seguimiento y exhorta a la administración distrital a diseñar un sistema de focalización con criterios más específicos.

Otra de las dificultades identificadas fue la falta de conceptos sanitarios favorables en las unidades operativas, las cuales por encontrarse en el proceso de organización y fortalecimiento mencionado anteriormente aun no disponían de la infraestructura y dotaciones exigidas por las normas sanitarias de la Secretaría de Salud, especialmente los denominados comedores amigos que por su origen social y comunitario contaban con elementos muy básicos y hasta improvisados para la atención de las familias; el informe de la contraloría señala que al final de 2005 el 83,2% de los comedores tenía concepto sanitario pendiente; aunque es importante precisar que la Contraloría a lo largo del tiempo siempre ha señalado estos hallazgos como riesgos inminentes para la salud de los beneficiarios, relacionándolos con calidad, limpieza y desinfección; el mayor porcentaje de estas observaciones hechas también por las interventorías se refieren a aspectos de infraestructura, mantenimiento o documentación; condiciones que como demostró (Bejarano & Rivera, 2012) mejoraron de manera significativa con las intervenciones

realizadas por la Interventoría contratada⁴⁹ para tal fin. En este aspecto ha sido fundamental además el acompañamiento permanente del equipo de nutricionistas de la SDIS tanto a nivel central como local, así como el aprendizaje continuo por parte de los coordinadores operativos y operarios manipuladores.

4.2 Bogotá Positiva: 2008-2012

Tras la victoria de Samuel Moreno Rojas en las elecciones para la alcaldía de Bogotá en octubre de 2011, se consolida el proyecto político social iniciado por Luis Eduardo Garzón, lo que señaló un respaldo de la ciudadanía a la gestión del mandatario y sus proyectos sociales. Moreno Rojas venció en las Urnas a Enrique Peñalosa quien quería volver a tomar las riendas de la ciudad, luego del triunfo de la izquierda, para ese momento incluso recibió el apoyo directo del Presidente Álvaro Uribe, quien abiertamente mostró su respaldo al ex mandatario capitalino, ya que el Polo Democrático se configuraba como una fuerza política que amenazaba con extenderse a nivel nacional, si se considera que la Alcaldía de Bogotá es el segundo cargo de elección popular más importante del país; sin embargo el escándalo de corrupción denominado “carrusel de la contratación” terminaría afectando gravemente al Alcalde Moreno, su partido y a la ciudad, ya que a partir de 2010 cuando estalla el escándalo, inicia un periodo de incertidumbre por la salida de muchos funcionarios de distintas entidades, la detención de las obras públicas, la falta de gobierno por un hecho en el que se vieron salpicados no solo el alcalde, sino concejales, directores de entidades, contratistas, gobernadores, entre otros⁵⁰. La propia secretaria de Integración Social de ese entonces Mercedes del Carmen Ríos, aceptaría posteriormente el delito de interés indebido en la celebración de contratos, por la contratación hecha con el grupo Torrado para adquisición de alimentos y comedores comunitarios, por lo cual fue judicializada en el 2014⁵¹. Sin embargo, la acción institucional y los proyectos que venían de la administración pasada en su mayoría tuvieron continuidad, de la mano de

⁴⁹ Durante la administración Garzón se contrató a la Universidad Nacional de Colombia, mediante convenio 1490 de 2006, para realizar la Interventoría de las modalidades del Proyecto 212.

⁵⁰ Tras la destitución de Samuel Moreno por estos actos, la alcaldía sería asumida por Clara López Obregón quien había fungido como Secretaria de Gobierno entre 2008 y 2010.

⁵¹ Ver: “CTI captura secretaria de Integración Social de Samuel Moreno”. 27/09/2016 <http://www.eltiempo.com/bogota/captura-de-mercedes-del-carmen-rios-34827>

funcionarios de las entidades distritales que nada tenían que ver con lo que ocurría a escala política en la ciudad y continuaron con su gestión en la misma línea.

El plan de desarrollo Bogotá Positiva: Para Vivir Mejor 2008-2012, definió siete objetivos estructurantes que enmarcaron la acción institucional: i) Ciudad de derechos, ii) Derecho a la ciudad, iii) Ciudad Global, iv) Participación, v) Descentralización, vi) Gestión pública efectiva y transparente y vii) Finanzas sostenibles. En este contexto cada objetivo estructurante contenía unos propósitos, de los cuales el número cinco del objetivo ciudad de derechos promulgaba “garantizar condiciones de seguridad alimentaria, nutrición, salud, educación... con énfasis en las personas, grupos poblacionales y sectores sociales en condiciones de **riesgo** o vulnerabilidad”. Así mismo dentro de los programas definidos en el Artículo siete, se establece *Bogotá Bien Alimentada* el cual planteó como objetivo: garantizar el derecho a la seguridad alimentaria y nutricional, en el marco del proceso de integración regional.

Bogotá Bien Alimentada (BBA) fue definida en su momento como la segunda fase de *Bogotá Sin Hambre* y planteó no solo continuar, sino fortalecer las acciones desarrolladas, dados los buenos resultados en materia de disminución de la desnutrición, avanzando más desde el enfoque de la seguridad alimentaria y nutricional, pensada desde el abastecimiento alimentario.

El programa BBA, evidenciaba metas más específicas, respecto a BSH: i) suministrar 685 mil refrigerios escolares diarios, ii) suministrar 165 mil comidas calientes en restaurantes escolares, iii) diseñar un sistema de seguimiento nutricional para estudiantes de colegios distritales, iv) suministrar 146 mil apoyos alimentarios diarios a población en inseguridad alimentaria, v) construir y formalizar 4 alianzas públicas regionales para el abastecimiento de alimentos, vi) vincular al PMASAB⁵² a 46.550 actores del abastecimiento y organizaciones solidarias, vii) construir 2 plataformas logísticas para el abastecimiento de alimentos, viii) capacitar en BPM a 20 mil actores del abastecimiento, ix) promover 2 canales de comercialización de productos de la economía indígena y campesina, x)

⁵² Plan Maestro de Abastecimiento y Seguridad Alimentaria para Bogotá, creado mediante Decreto distrital 315 de 2006 y modificado por Decreto 040 de 2008.

implementar planes de mejoramiento en las plazas de mercado y conformar la red de agricultura urbana con 6 mil personas capacitadas. (Planeación Distrital, 2008)

4.2.1 Cambios en el proyecto

La nueva orientación del programa, planteaba la Institucionalización de la Política Pública de Seguridad Alimentaria y Nutricional en los territorios, por lo cual el proyecto 212: *Comedores Comunitarios*, que como se había mencionado antes ya no eran solo comedores, se convirtió en esta administración en el proyecto 515: IPSAN⁵³, fusionándose además con el proyecto 7314: Seguridad Alimentaria. De acuerdo con el documento Biblioteca Social de la SDIS, esta acción se realizó para lograr la estandarización de lineamientos técnicos en cuanto a ciclos de menús, vigilancia y seguimiento nutricional, capacitación en estilos de vida saludable y la descentralización de compras y contratación. (SDIS, 2015)

El ahora proyecto 515: IPSAN, definió como objetivo:

Garantizar las condiciones necesarias para la práctica sin limitación del derecho a la alimentación especialmente de la población con mayor inseguridad alimentaria y nutricional y vulnerabilidad económica y social en cumplimiento de lo descrito en la Política SAN y de esta manera lograr que los individuos y las familias en sus diversidades múltiples y en territorios multidimensionales de Bogotá gocen de seguridad alimentaria y nutricional, contando para ello con una disponibilidad suficiente y estable de los suministros de alimentos a nivel local, a precios justos, sin barreras al acceso oportuno y permanente por parte de todas las personas a los alimentos que se precisan, en cantidad, calidad e inocuidad, un adecuado consumo y utilización biológica de los mismos, y acceso a los servicios básicos de saneamiento y a la atención en salud, articulados a procesos integrales de desarrollo, y bienestar económico, político, social, cultural, jurídico y ambiental, compromete la realización de los principios y valores fundamentales asociados con el derecho a la vida y la dignidad humana, incorporados en la Declaración Universal de Derechos Humanos (SDIS, 2011).

⁵³ Institucionalización de la Política pública de Seguridad Alimentaria y Nutricional.

Dentro de las metas concretas del proyecto para ese cuatrienio se definieron: Apoyar 60 iniciativas productivas, formalizar 20 mil pactos de corresponsabilidad, fortalecer los 20 comités locales de SAN, suministrar 146 mil cupos día de apoyo alimentario, brindar 10.950 Bonos/año a mujeres gestantes y lactantes,...orientar y capacitar 40 mil personas año, vigilancia nutricional a 100 mil personas año, referenciar 10 mil personas año,... identificar y fortalecer 20 redes sociales y otras que contenían aspectos relacionados con lineamiento técnicos (SDIS, 2008).

De acuerdo a este nuevo enfoque se estructuraron las acciones que se venían desarrollando en dos grandes componentes: i) Inclusión Social y ii) Componente programático.

El componente de inclusión social, se desarrolló desde el enfoque de los derechos, señalando que el acceso y aprovechamiento de los alimentos, es la puerta de entrada a la inclusión social (SDIS, 2015). De acuerdo con Sen, el hambre no es fruto de factores naturales, meteorológicos o demográficos, como se planteaba desde Malthus, sino que es el resultado de factores sociales y económicos directamente ligados a la pobreza y la falta de titularidades, entendidas como la capacidad de un individuo para gestionar sus propios medios de subsistencia. En este mismo sentido la SDIS en los anexos técnicos de la modalidad comedores comunitarios durante las dos administraciones mencionadas, cita en reiteradas ocasiones dentro de la justificación del servicio social algunos de los planteamientos de Sen, respecto al papel de los gobiernos en la adopción de políticas para evitar situaciones de escasez, hambre y desnutrición de la población⁵⁴.

Para ello se definieron tres líneas de acción: i) Contextualización y gestión comunitaria e institucional, mediante la identificación de necesidades de los territorios y la promoción del acceso a los servicios sociales básicos y otros incluidos en la ruta de seguridad económica que contribuyeran al restablecimiento de sus derechos; ii) Movilización social y política por los derechos, la cual pretendía la formación de sujetos políticos, la cualificación de los participantes de acuerdo a los intereses de formación en áreas específicas y el fortalecimiento de redes comunitarias mediante ejercicios de articulación; iii) Aportes para

⁵⁴ Anexo técnico modalidad Comedores Comunitarios 2009

la construcción participativa de los público, contemplaba la construcción colectiva de acuerdos de convivencia y la socialización de procesos de inclusión desarrollados (SDIS, 2015).

Por otra parte el componente programático se relacionaba con el aspecto alimentario de los servicios sociales, en este sentido el proyecto 515 de la SDIS en articulación con el IDIPRON y los FDL desarrollaron la implementación de tres servicios: i) atención integral a familias en inseguridad alimentaria a través de comedores comunitarios, ii) atención integral a familias en inseguridad alimentaria a través de canastas complementarias y iii) atención Integral a personas con discapacidad severa, a través de canastas complementarias de alimentos; aunque es importante aclarar que en esta última, las personas en condición de discapacidad también se debían encontrar en INSAN, solamente que se definió como una modalidad diferente, que posteriormente sería separada del proyecto (SDIS, 2015). Además de lo anterior el IPSAN se convirtió en un proyecto transversal en la SDIS, desde el cual se desarrolla y acompaña las acciones de asistencia alimentaria de otros proyectos, en otras modalidades de servicio como jardines, centros día, noche, bonos a madres gestantes, entre otros.

4.2.2 Cambios en el servicio social y sus componentes

Gracias a los aprendizajes acumulados del periodo de gobierno anterior, el proyecto continuó evolucionando y fortaleciéndose técnicamente en cada uno de sus componentes, en concordancia también con la evolución de otros elementos de la PSANB, a pesar de los problemas de la administración y las implicaciones que todo esto trajo a la ciudad; en términos generales es de común reconocimiento que durante este periodo no solo se mantuvieron las políticas en cuanto a seguridad alimentaria, sino que se desarrollaron de manera progresiva (Lopez, 2015).

A nivel de cambios estructurales de la modalidad comedores comunitarios, se puede destacar la definición de criterios de ingreso más específicos, los cuales además del puntaje Sisbén y el estrato, incluyeron a los habitantes de calle como sujetos de atención del programa; así mismo se definieron restricciones por simultaneidad para que los ciudadanos no recibieran varios beneficios por parte del Distrito, al igual que los denominados criterios por excepción que daban la posibilidad de analizar casos

particulares que no cumplían con los criterios de ingreso pero que ameritaban el apoyo alimentario por su situación de vulnerabilidad extrema.

Teniendo en cuenta que el número de casos de solicitudes de ingreso por excepción, superaba la capacidad de respuesta de los coordinadores locales de la SDIS y basados en el enfoque de la garantía del derecho, en el año 2010 se elimina la exigencia del puntaje Sisbén y se determina la atención de personas y/o familias que vivan en Bogotá y presenten inseguridad alimentaria y/o nutricional y entre ellos se definen unos criterios de priorización de acuerdo a la disponibilidad de cupos en cada comedor⁵⁵.

▪ **Componente de inclusión social**

La Inclusión social fue abordada desde un enfoque multidimensional a partir del entendimiento de las dimensiones de la exclusión social (ambiental, económica, política, de capital social, de capital humano, física y simbólica cultural); de ahí que las acciones a desarrollar en este componente deberían estar orientadas a procesos integrales de desarrollo en esas áreas, procurando siempre la organización comunitaria para la movilización social en torno a la exigibilidad de sus derechos. “el proceso de inclusión social estructura la operación del servicio desde una mirada integradora que articula el desarrollo humano, el bienestar social, los derechos humanos y la corresponsabilidad⁵⁶.

En primera medida la Bogotá Positiva eliminó el aporte de corresponsabilidad (aportes voluntarios) que los participantes hacían al programa, de acuerdo con la justificación del acto, esta decisión se tomó por la disminución considerable de los reportes del recaudo que generan los comedores⁵⁷; al respecto, Eduardo Díaz exgerente del programa BSH, manifestó que había sido un gran error ya que bajo el discurso de gratuidad, las personas perdieron la corresponsabilidad hacia el programa y hacia su comunidad (Lopez, 2015). Es importante precisar que los aportes no eran solo de dinero ya que las familias apoyaban la operación del comedor con actividades sencillas como la limpieza del salón, las mesas,

⁵⁵ Anexo técnico modalidad Comedores Comunitarios 2010.

⁵⁶ *Ibíd.*

⁵⁷ Decreto Distrital 389 de 2009, por el cual se modifica el Dec. 457 de 2006 y se ordena la devolución de los aportes a los participantes activos de los Comedores Comunitarios, hecho que en algunos casos generó conflictos en comunidades que terminaría por romper procesos de construcción colectiva y los cuales a la fecha no han sido resueltos del todo.

el apoyo a las actividades de inclusión, salidas, novenas; toda esta dinámica se rompió afectando la integración comunitaria y la corresponsabilidad.

Sin embargo las organizaciones de usuarios, que si bien nunca llegaron a constituirse legalmente como lo pretendía el programa, sí fueron consolidado espacios locales y apropiándose del discurso de la reivindicación de los derechos, principalmente el derecho a la alimentación, ya que durante esa época los usuarios de los comedores participaban en espacios como los comités locales de seguridad alimentaria, los comités de evaluación y seguimiento del proyecto, la red local de usuarios, procesos de los cuales terminaría gestándose otros movimientos sociales por la alimentación. Como lo manifiesta una de las líderes proveniente de estos procesos en la localidad de Bosa:

“Mi estadía en los Comedores me ayudó muchísimo, porque éramos como una población cautiva y teníamos un grado de formación, pero lo que más nos ayudo fue el tejido social que se hizo en red, donde todos los comedores interactuábamos en comité, en red y buscábamos información que nos sirviera para fortalecernos. Yo me enamoré de la Política Pública junto con mis compañeras, creíamos en ese proceso productivo, en esa organización social, en esa formación que se necesita para que cada uno de nosotros salga adelante frente a una vulnerabilidad como la que se nos presentó en esos momentos”⁵⁸.

Además de la organización social de las redes de usuarios, también se lograron importantes avances respecto al fortalecimiento de las redes de operadores, quienes además de contratar a través de uniones temporales, iniciaron procesos de agregación de demanda en concordancia con los objetivos del Plan Maestro de Abastecimiento; algunas de estas formas asociativas llegaron a consolidarse incluso como operadores logísticos de abastecimiento de alimentos con el apoyo de la Secretaría Distrital de Desarrollo Económico⁵⁹.

⁵⁸ Entrevista con líder social de la Organización Semillas de Esperanza, Vida y Paz, integrada por mujeres cabeza de familia de la localidad de Bosa.

⁵⁹ Ejemplo de esto es la Corporación Abastecer, creada en 2009 como una asociación de operadores de Comedores Comunitarios para la proveeduría de alimentos, en el marco del Convenio 239 de 2009 suscrito entre la Secretaría Distrital de Desarrollo Económico y la Universidad Nacional de Colombia.

Respecto a las obligaciones específicas del anexo en el componente social se incrementó la meta de participantes formados en ciudadanía y derechos y estilos de vida saludable pasando del 75% en BSH al 90% en BBA, lo anterior de acuerdo con la SDIS debido a que gran parte de la población atendida venía de tiempo atrás y ya había cumplido el proceso de formación. De igual manera la caracterización para los comedores que continuaban con el mismo operador solamente debía ser actualizada periódicamente, pero se incluyó la caracterización de las necesidades de la población y la construcción de la cartografía social del territorio donde funcionaba cada comedor. Se incorporó la acción de sensibilización la cual debía realizarse de manera obligatoria a las familias nuevas del servicio e incluía cuatro temas fundamentales para el empoderamiento de los ciudadanos: i) enfoque de derechos desde el plan de desarrollo, ii) política pública de san, iii) filosofía política de la SDIS, y iv) institucionalización de la política de seguridad alimentaria y nutricional⁶⁰.

En cuanto a productividad y generación de ingresos, se determinó la construcción de planes de vida con cada uno de los participantes del servicio y los padres como representantes de los menores de 14 años, con dichos planes se pretendía diagnosticar las necesidades de formación de cada individuo, para posteriormente consolidar las temáticas más comunes y gestionar el desarrollo de acciones de formación y promoción. Así mismo se desarrollaron acciones de manera articulada con el proyecto 511: “Fortalecimiento de la Gestión Integral Local”, el cual ofrecía diferentes alianzas para la capacitación productiva de los ciudadanos mediante convenios, los cuales se ofrecen principalmente en los centros de desarrollo comunitario (CDC) de la SDIS.

También se estableció las mesas locales de productividad que inicialmente serían coordinadas por la SDIS, en la que participaban funcionarios de la SDIS y la SDDE, los operadores, inclusores sociales, representantes de los usuarios y un representante de la interventoría. Esta mesa pretendía la socialización y fortalecimiento de las iniciativas productivas de cada comedor, la coordinación de estrategias de comercialización.

⁶⁰ Anexo Técnico modalidad Comedores Comunitarios 2010. Aunque es importante señalar que no todos los anexos eran exactamente iguales, las acciones definidas en los componentes sí conservaban los mismos lineamientos.

▪ **Componente alimentario**

Durante esta administración se dieron avances significativos en este componente, en el cual se definieron detalladamente las acciones a desarrollar, incorporando al anexo técnico⁶¹ la descripción minuciosa de cada una de las actividades en cuanto a calidad del producto, almacenamiento, alistamiento, preparación, servido, etc.; agregando además medidas de control del proceso mediante la implementación de nuevos formatos e instrumentos de seguimiento, los cuales se supervisan por parte de las interventorías, el equipo IPSAN a nivel local y hasta los entes de control en los operativos realizados.

Así mismo se logró la estandarización de los ciclos de menús para todas las unidades operativas, estableciendo 18 minutos para 3 semanas de operación, en el año 2010 por primera vez el ciclo de menús hizo parte integral del anexo técnico, lo que significó un mejor seguimiento por parte de la interventoría a este componente.

La estrategia de seguimiento nutricional se fortalece, pasando a denominarse valoración del estado nutricional, la cual ya no era solamente la toma y registro de peso y talla, sino toda una serie de acciones coordinadas entre el operador y la SDIS, que además de la toma de datos antropométricos, exigía la realización y socialización del diagnóstico nutricional de cada unidad operativa, la remisión a salud cuando era necesario y el posterior seguimiento de cada caso⁶².

▪ **Ampliación cobertura**

Como se mencionó anteriormente, en este periodo no solo se mantuvieron los proyectos definidos en la administración anterior, sino que se ampliaron las metas de cobertura en la mayoría de ellos. Al final de la ejecución del plan de desarrollo Bogotá Positiva: Para vivir mejor, funcionaban en la ciudad 137 Comedores SDIS, 167 Comedores de FDL y 6 de IDIPRON, con presencia en 19 localidades, logrando una cobertura de 93.643 personas (SDIS, 2015), es decir un incremento del 16 % de periodo a periodo. Respecto al origen de los recursos, si se compara con el periodo anterior se evidencia un incremento en el

⁶¹ Ibíd.

⁶² Ibíd.

porcentaje de participación de la inversión por parte de los Fondos de Desarrollo Local de las Alcaldías Locales. Además de la ampliación de cobertura en comedores también ocurrió lo mismo en la modalidad de canasta complementaria de alimentos, en la cual incluso se crea la canasta complementaria para la comunidad ROM de la ciudad, la cual se concentra principalmente en la localidad de Kennedy. La gráfica 4-4 muestra la contratación de comedores al final de esta administración.

Gráfica 4-4: Número de comedores comunitarios por origen de recursos, Dic. 2011



Fuente: (SDIS, 2011)

4.3 Bogotá Humana: 2012 – 2016

El primero de enero de 2012 se posesiona como alcalde de Bogotá Gustavo Petro Urrego, quien había lanzado su candidatura por el movimiento denominado Progresistas tras su retiro del Polo Democrático motivado por el escándalo de corrupción; en la campaña Petro inscribió el programa de gobierno Bogotá Humana Ya, en el cual plantea una mayor intervención social para disminuir la segregación a través de acciones en salud, educación, medio ambiente, tarifas de servicios públicos, entre otras; estas propuestas lograron el respaldo ciudadano, derrotando en las urnas en octubre de 2011 nuevamente a Enrique Peñalosa y esta vez a Gina Parody, las dos alternativas que le siguieron en votación.

El plan de desarrollo económico, social, ambiental y de obras públicas 2012-2016: Bogotá Humana, como finalmente se establecería mediante acuerdo 489 de 2012, se estructuró

en tres ejes: i) Una ciudad que supera la segregación y la discriminación: El ser humano en el centro de las preocupaciones del desarrollo; ii) Un territorio que enfrenta el cambio climático y se ordena alrededor del agua; iii) Una Bogotá que defiende y fortalece lo público.

En esta administración las acciones específicas de SAN presentan un alcance más reducido, ya que se desarrollan desde cada uno de los ejes, asignando a cada entidad unas competencias definidas, pero no existe un marco de articulación interinstitucional como lo fueron los programas BBH y BBA, ni tampoco se definió una instancia de coordinación, evaluación y reformulación de estas acciones. Este periodo fue visto por muchos como lo evidencia (Lopez, 2015), como una ruptura institucional de las acciones y la experiencia acumuladas durante los ocho años anteriores; tal vez como consecuencia del cambio de denominación del programa en la administración Moreno, en el cual si bien se continuaron las acciones, se perdió el reconocimiento y el tema gradualmente salió de la agenda pública.

A lo anterior se suma el hecho que tanto BSH, como BBA, nunca definieron un órgano de dirección que contará con legitimidad que orientara y dinamizara las acciones realizadas por cada entidad del distrito, por lo que las decisiones a nivel estratégico del programa siempre estuvieron en manos del despacho del Alcalde Mayor; razón quizás por la cual, no se presentaron modificaciones importantes en la estructura del programa durante la administración Bogotá Positiva ya que como lo analizamos fue un periodo de continuidad y maduración del proyecto.

El Artículo 15 del Plan de Desarrollo, Programa *Soberanía y Seguridad Alimentaria y Nutricional*, se enfoca esta vez desde la mirada del abastecimiento como medio para favorecer la disponibilidad y el acceso a los alimentos, aunque incorpora también el apoyo alimentario como instrumento para disminuir la segregación; en este sentido este programa define cuatro proyectos prioritarios: i) disponibilidad y acceso de alimentos en el mercado interno a través del abastecimiento, en el cual se pretendía intervenir la Central de Abastos, las plazas de mercado y otras redes, crear un sistema de información de precios; ii) apoyo alimentario y nutricional inocuo y seguro, acorde con la diversidad étnica y cultural y con enfoque poblacional, en el que establece desarrollar acciones de manera intersectorial

para resolver los determinantes estructurales a través del fortalecimiento de capacidades; iii) fortalecimiento del sistema distrital de plazas de mercado, el cual está en la misma línea del primero; iv) agricultura urbana y periurbana (Planeación Distrital, 2012).

De lo anterior se puede destacar un avance respecto a la mirada de las intervenciones, que va desde lo nutricional hacia algo más integral desde el concepto de seguridad alimentaria y nutricional, ya que se establecen como metas principales acciones tendientes a fortalecer la disponibilidad y el acceso desde el abastecimiento y la producción local. Incluso el plan es ambicioso o tal vez hasta pretencioso, al incluir aspectos como la Soberanía Alimentaria la cual queda solo en el título del programa ya que no incorpora metas claras al respecto, además de pretender desarrollar acciones para intervenir los determinantes estructurales a partir del fortalecimiento de capacidades, cuando los problemas estructurales que condicionan la pobreza y la exclusión, van mucho más allá de acciones locales y requieren la revisión y ajuste del modelo de desarrollo del país, las políticas macroeconómicas y sobre todo la voluntad de los gobernantes y los mismos ciudadanos.

4.3.1 Cambios en el proyecto

El proyecto 515: IPSAN pasa a convertirse durante este periodo en el Proyecto 730: *Alimentando capacidades*, desarrollo de habilidades y apoyo alimentario para superar condiciones de vulnerabilidad, el cual tenía como principal fin el fortalecimiento de las capacidades de las familias más vulnerables además del apoyo alimentario; para ello definió los siguientes objetivos: i) Atender a la población con mayor inseguridad alimentaria, mediante ejercicios de caracterización; ii) Implementar acciones de articulación interinstitucional para atender de manera integral las necesidades de los participantes; iii) Realizar vigilancia y seguimiento nutricional; iv) Promover estilos de vida saludables; v) Suministrar diferentes estrategias de apoyo alimentario; vi) Generar espacios de participación ciudadana para el control social; vii) Fomentar la responsabilidad y compromiso de los participantes de los programas.

Si bien además del nombre hasta ahora no se advertían cambios significativos en los servicios, en la operacionalización de las estrategias si se dieron importantes transformaciones, que marcarían la ruptura de los procesos de fortalecimiento

organizacional y construcción de tejido social que se habían adelantado desde el 2004, los cuales fueron desconocidos totalmente por la nueva administración y los funcionarios que llegaron a la SDIS. Petro arremete contra las organizaciones operadoras de comedores acusándolos de conformar un monopolio corrupto, que se había transformado en un fortín político, incluso la propia secretaria de integración se refirió a ellos como “intermediarios que se estaban secando el 50% del presupuesto de los comedores”⁶³. En (Lopez, 2015) varios actores institucionales y sociales se refieren a este hecho y lo señalan como uno de los principales errores de la administración, ya que los afectados fueron las pequeñas organizaciones que se habían vinculado y fortalecido con BSH y eran el resultado precisamente de los procesos de tejido social y organización que promovía la política pública de SAN.

Durante la primera fase de la Alcaldía se nombró como secretaria de Integración Social a Teresa Muñoz Lopera, quien desde el principio fue atacada por su desconocimiento del contexto bogotano y por traer a un equipo de técnicos con ella que tampoco habían hecho parte de los procesos anteriores de la SDIS o el DABS, el Concejo de la ciudad tuvo serios reparos a su gestión por la improvisación en el cambio de modelo de programas de apoyo alimentario⁶⁴, por el cual se cerraron comedores comunitarios afectando a la población más vulnerable, sin tener lista una estrategia para sustituirlos. Finalmente Muñoz y su equipo tendrían que dejar la SDIS por la presión del concejo y hasta de los sectores sociales, por estos hechos y por denuncias de participación política en Antioquia de dónde provenía⁶⁵, sin embargo es importante reconocer su gestión frente a otras áreas como la atención de la primera infancia, como era una de las prioridades de la Bogotá Humana.

El hecho que dio lugar a esta situación fue la transición del modelo de atención de los comedores que venían siendo contratados por los Fondos de Desarrollo Local a la modalidad de bonos canjeables por alimentos, por el cual entre 2012 y 2013 se cerraron los 173 comedores que operaban bajo esta figura contractual; esta decisión de acuerdo con la justificación de la Bogotá Humana se toma por aspectos como los altos costos de

⁶³ Diario El Tiempo. 14/08/2013. *La mala hora de la funcionaria estrella*. <https://www.elespectador.com/noticias/bogota/mala-hora-de-funcionaria-estrella-articulo-440137>

⁶⁴ Ver: Entrevista a Teresa Muñoz Lopera. Primer café Canal Capital https://www.youtube.com/watch?v=8k9u7BXhJ_g

⁶⁵ Ver: Diario El Tiempo 15/08/2013. <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-12994926>

operación de estos servicios, problemas en la focalización de los participantes, registro de raciones no entregadas, subadecuación de las raciones de alimentos, incumplimientos en pagos de seguridad social, salarios, arriendos por parte de los operadores, una supuesta falta de transparencia en la selección de las organizaciones, los mínimos resultados de la inclusión social, entre otras (SDIS, 2015).

Esta decisión originó una lluvia de críticas ya que tanto estas acciones como su justificación se hicieron desde la subjetividad, sin una evaluación previa, ni la aplicación de indicadores que dieran cuenta de estas situaciones. La contraloría de Bogotá señala en el informe de seguimiento a la PSANB vigencia 2014 “se solicitó en dos oportunidades a la SDIS, el estudio técnico que soporte la orientación de la PPSAN en materia de apoyo alimentario a través de esta modalidad; sin embargo, este requerimiento no ha sido atendido a la fecha, por ello no se cuenta con el sustento que respalde esta decisión” (Contraloría de Bogotá, 2014).

Al finalizar los contratos que venían en ejecución desde la administración anterior, los comedores FDL que en su mayoría provenían de procesos de organización social, desde la “olla comunitaria”, los cuales se habían vinculado al proceso de BSH, renunciando a otros apoyos para la comunidad, veían como tantos años de proceso se rompían. Al retirar la financiación por parte del distrito, estos comedores se vieron obligados a cerrar, quitando la posibilidad de apoyar a nuevas familias en el barrio, se perdió el espacio de encuentro que tenía la comunidad alrededor del comedor. Como afirma Miguel, un joven ex participante de comedores FDL, quien a través del proceso logró consolidar un liderazgo en el tema del arte y la cultura, destacando el comedor comunitario como un espacio para el desarrollo de actividades que fomentan el adecuado uso del tiempo libre de los niños y jóvenes y los aleja de problemas como la drogadicción y el pandillismo tan común en esos territorios.

“Dar el alimento solamente no era la función del comedor, de todas maneras también era un foco de convergencia social, de donde partían unos elementos para generar cambios sociales en los barrios... con talleres de emprendimiento para madres de familia, talleres para los niños, y pues digamos que eso también generó un impacto en la zona y muchos de los niños que asistían al comedor comunitario

*pues tenían uso del tiempo libre, que es lo que más se generaba o se solicitaba en el momento*⁶⁶.

Cuando se produjo el cierre de los comedores por la finalización de los contratos, el distrito no tenía lista una estrategia de atención para la población que estaba siendo atendida y mucho menos para quienes requerían la atención en adelante, por lo que miles de familias se vieron afectadas. La personería distrital destacaba la falta de planificación en los procesos de contratación, ya que para la época no solo se cerraban los de FDL sino que se presentaron demoras en la contratación que originaron el cierre temporal de comedores SDIS⁶⁷. Fue un periodo de traumatismo en el proyecto, que originó serios debates en el Concejo Distrital por parte de Concejales como Juan Carlos Flórez, Hosman Martínez, Antonio Sanguino, entre otros.

Tras la presión por la grave afectación a la ciudadanía, la SDIS decide la adopción de una medida de choque que consistía en la entrega de un paquete alimentario de contingencia, el cual no contenía la totalidad de los alimentos que los niños consumían en el comedor, por lo cual se vieron afectados en el consumo de micronutrientes y sobre todo de proteína ya que dicho paquete no incluía la carne⁶⁸, incluso en algunos sectores de la ciudad pasaron semanas sin recibir ningún tipo de apoyo alimentario durante esta transición.

Finalmente, ya en tiempos de Jorge Rojas como secretario de Integración Social, se define la implementación de una nueva modalidad de atención para el proyecto 730, a través de la entrega de un apoyo alimentario mensual denominado bono canjeable por alimentos, el cual ya se venía entregando en otros servicios como el apoyo nutricional a madres gestantes. Además de esto, el proyecto definió que esta modalidad de bonos haría parte de una estrategia integral de atención denominada servicio social Mi Vital Alimentario, que integraría las demás modalidades del proyecto.

⁶⁶ Entrevista ex participante del Comedor Comunitario Caldas, líder social, estudiante de Administración Pública.

⁶⁷ Ver. Diario El Espectador. 07/09/2012. Denuncian cierre de Comedores Comunitarios en Bogotá <https://www.elespectador.com/noticias/bogota/denuncian-cierre-de-comedores-comunitarios-bogota-articulo-373406>

⁶⁸ Escuchar. Incertidumbre por el Cierre de Comedores Comunitarios. W Radio <https://soundcloud.com/hosman-yaiith-martinez-moreno/incertidumbre-por-el-cierre-de>

El servicio Mi Vital Alimentario contempla procesos de fortalecimiento de habilidades de los y las participantes; los cuales se desarrollan en el marco del modelo de atención para las familias, y se materializa a través del plan de atención familiar, orientado a la construcción participativa de acuerdos básicos y complementarios, permitiendo recuperar espacios de encuentro familiar y comunitario alrededor del alimento, y la autonomía desde las modalidades de atención en la selección y preparación de los mismos, de acuerdo a sus necesidades, preferencias, hábitos y costumbres, que propendan por el desarrollo humano, la disminución de la exclusión y segregación social, económica, política y cultural de los y las ciudadanas en la ciudad⁶⁹.

La idea del bono, de acuerdo con la SDIS, es que las familias puedan adquirir alimentos de manera autónoma de acuerdo a sus preferencias, hábitos y costumbres, además de reducir costos de operación ya que los en los Comedores Comunitarios más del 40% del presupuesto se va en gastos de funcionamiento; aunque en este punto es importante precisar que esos denominados “gastos” son parte del costo de operación de mantener un espacio físico para el desarrollo de actividades de inclusión social y la preparación y suministro del alimento como tal (arrendamiento, recurso humano, servicios públicos, elementos de aseo, papelería, materias primas, etc.).

Para la implementación de esta nueva estrategia, desde el segundo semestre de 2013 los equipos locales del proyecto, asumen un proceso de identificación, actualización y focalización de la población que asistía a los comedores FDL, con lo cual se realizó la verificación de criterios de ingreso, definidos también para ese año bajo resolución 764, dejando en el programa solamente a las familias que se identificaron en inseguridad alimentaria para entonces. En el caso de la localidad de Kennedy por ejemplo, de una base inicial de 3036 participantes se continuó atendiendo a través de servicios de la SDIS⁷⁰ al 69%, un 18% no lograron ser ubicados y para el 13% se determinó que habían superado sus condiciones de inseguridad alimentaria (SDIS, 2014).

Inicialmente la entrega de este bono se contrató con grandes superficies como Colsubsidio y Almacenes Metro, posteriormente se intentaría con supermercados Cooratiendas en

⁶⁹ Inducción a la modalidad de Bonos Canjeables por Alimentos. Enero de 2013. SDIS

⁷⁰ Es importante precisar que algunas personas fueron remitidas a otros proyectos de la SDIS como infancia, discapacidad, persona mayor, de acuerdo a su situación específica.

concordancia con el objetivo del plan de desarrollo de promover la “Economía Popular”, sin embargo el servicio es operado nuevamente por Supermercados Colsubsidio y Metro, dejando definitivamente por fuera a muchas organizaciones comunitarias que se consolidaron con BSH; ya que a partir de allí, al desaparecer la figura de contratación con FDL, desaparecieron también las redes alimentarias que se habían constituido en el proceso de fortalecimiento organizacional y las iniciativas productivas desarrolladas en concordancia con el Plan Maestro de Abastecimiento.

4.3.2 Cambios en el servicio social y sus componentes

Los Comedores Comunitarios que continuaron operando con recursos de la SDIS, también presentaron cambios, desde el plan de desarrollo Bogotá Humana se definieron como Centros de Referencia y Desarrollo de Capacidades (CRDC) en los que “en el marco de un proceso de inclusión social, además de garantizar la alimentación de las familias, se capacite y prepare para la productividad a la población vulnerable, económicamente activa, buscando la reducción a 5% en el grado de inseguridad alimentaria moderada y severa de las familias” (SDIS, 2012).

Estos fueron referidos como puntos de conectividad intra, inter, transectorial y comunitario como escenario para la información, referenciación e instrumento soporte de la nueva de la nueva estrategia, desde donde se implementen acciones sistémicas e integrales que se orienten al desarrollo equitativo de las capacidades y oportunidades de las personas, familias y comunidades urbanas y rurales en situación de pobreza e inseguridad alimentaria (SDIS, 2012).

La idea de esta nueva manera de ver los comedores comunitarios, era que no solo atendieran a la población activa e inscrita, sino que sirvieran como espacio para la orientación de la comunidad, es decir como puntos de atención de la SDIS en los territorios, referenciando a las personas a los diferentes servicios de la SDIS y otras entidades del Distrito de acuerdo a sus necesidades.

▪ Cambios en el componente social

Una de las principales acciones desarrolladas durante este periodo fue la implementación de un instrumento de planeación para las familias, que surgió como resultado de la

maduración de las actividades de formación establecidas desde BSH en ciudadanía y derechos y estilos de vida saludable, las cuales ya habían cumplido su objetivo de capacitar a la población participante en estos temas, sobre todo a quienes permanecían durante varios años en el servicio; por ello se determinó que además de continuar los procesos de formación con los participantes nuevos, era importante sensibilizar a las personas sobre la definición de un plan de vida, teniendo en cuenta que los servicios sociales, se supone, son medidas transitorias para apoyar una situación de emergencia (Gonzalez, 2017, Entrevistada por el Autor). Para ello se diseñó e implementó en primera instancia un Plan de Inclusión Familiar (PIF) que contiene las acciones a desarrollar por las familias en materia de i) acceso a los servicios sociales, ii) la vinculación a procesos de formación y iii) la inserción en procesos de organización y participación, con la cual se esperaba mejorar la situación de vulnerabilidad de las familias. Este PIF contemplaba la descripción de la situación actual de la familia, la identificación de sus principales necesidades y el compromiso de realizar ciertas actividades por parte de los jefes de núcleo respecto a los tres aspectos mencionados y por supuesto un posterior seguimiento al cumplimiento de los compromisos⁷¹.

A partir de 2013 este PIF evoluciona al plan de atención familiar (PAF), el cual consiste la aplicación de “un instrumento de carácter conceptual y metodológico que permite establecer los elementos estratégicos y operativos para atender a las familias” (SDIS, 2015) se aplica de manera participativa con cada familia beneficiaria del CRDC, mediante la definición de acuerdos básicos y complementarios frente a derechos individuales y colectivos. Es decir se parte del estado inicial de la familia y se definen unos acuerdos para que cada quien gestione la superación de derechos vulnerados en materia de identificación, salud, vivienda, educación, alimentación, participación, la generación de ingresos, la formación y capacitación, la cultura recreación y deporte.

El anexo técnico de la modalidad comedores comunitarios en el periodo de gobierno Bogotá Humana, incorpora además otras actividades a desarrollar como la formación básica y complementaria, en la cual, además de talleres en los temas de ciudadanía y derechos y estilos de vida saludable, se establece la formación complementaria de

⁷¹ Anexo Técnico modalidad Comedores Comunitarios 2012-2

acuerdo a los intereses identificados en la caracterización y contempla actividades del uso del tiempo libre en las áreas de oficios, recreodeportiva, artística y cultural, cuidado y ambiente, TICs, cada comedor debía conformar como mínimo tres grupos de interés; estos grupos recibían formación dictada por personas idóneas de acuerdo al área escogida.

Un aspecto que es importante señalar durante la primera fase de esta administración para la modalidad comedores, fue que la promoción y fortalecimiento de los comités de usuarios que se venía dando desde las administraciones anteriores, paso de ser una obligación contractual de los operadores a una opción a desarrollar en la conformación de grupos de interés, lo cual además de desestimular la participación de la ciudadanía en espacios como el comité local de SAN, la mesa de productividad, entre otros, terminó por invisibilizar a quienes venían haciendo esas labores de veeduría y acompañamiento a las acciones desarrolladas en el comedor, quienes de manera gradual perdieron el espacio logrado hasta el momento. Si bien en el anexo técnico para años 2012 y 2013 se habla del fortalecimiento de la participación y la organización, el hecho es que en la realidad lo que se logró fue la culminación de esos procesos. Al respecto una de las exfuncionarias del equipo de Dirección Territorial señala:

“...cuando ya pasa al siguiente plan de gobierno, eso deja de ser una meta y pues desafortunadamente todo está amarrado a metas, la idea no era dejarlo perder, sino que ya en el tiempo que llevaban constituidas esas organizaciones pues tenían ya un nivel de permanencia, con los espacios ya ganados dentro del Comedor y a nivel local; lo que se hizo fue cambiar las obligaciones; sí se continuaba con un tema de organización... articulado al tema de grupos de interés y manuales de convivencia, pero dejó de tener el impulso grande que tenía ese comité, todo ese tema de organización, todo eso grande que inicialmente se fortaleció y que tenía un papel importante dentro del Comedor, dentro de la comunidad se desdibujó totalmente”.

Otro aspecto importante a señalar de este periodo, es que por primera vez se incorpora dentro del presupuesto de los contratos un rubro dirigido exclusivamente a la realización de actividades de inclusión social, el cual debía enmarcarse dentro de las acciones definidas en el plan de acción, la identificación de necesidades del PAF y los grupos de

interés conformados en el comedor. Esto permitió la realización de otro tipo de actividades como salidas pedagógicas, culturales y recreativas en las que principalmente niños y adultos mayores podían acceder a espacios como el cine, teatro, parques privados y otras actividades que por sus condiciones de vulnerabilidad mucho no frecuentaban o ni siquiera conocían; además de talleres especializados con materiales e insumos que antes solo conseguían a través de donaciones.

▪ **Componente alimentario**

Uno de los principales cambios en este componente ocurrió en el año 2013, en el que se realizó el ajuste de las minutas y se pasa de un ciclo de 3 semanas con 18 menús a un ciclo de 5 semanas con 30 menús, con lo cual las preparaciones se hicieron menos repetitivas, además se define que los requerimientos calóricos de las mujeres adultas son menores a los del hombre adulto, por lo que para los gramajes se crea un cuarto grupo etario de mujeres mayores de trece años, lo cual no cayó muy bien en esta población y se percibió como discriminatorio, además de complicar aún más la estandarización de las porciones; por lo cual nuevamente se volvió a los tres grupos etarios que siempre se han manejado: i) niñas y niños hasta 5 años; ii) niñas y niños de 5 a 12 años y iii) mayores de 13 años.

El componente además continuo haciéndose más técnico e incluyendo nuevas exigencias en cada versión del anexo técnico, a fin de establecer estándares y controles más estrictos, ajustándose a la resolución 2674 de 2013 respecto a la exigencia de un *Plan de Capacitación* para el personal manipulador de alimentos de por lo menos 10 horas anuales; se incluyó la recuperación de residuos sólidos a través de organizaciones de recicladores en concordancia con el programa Basura Cero que fue una de las apuestas de la Bogotá Humana y se incluyó un subcomponente ambiental que incorpora el manejo de residuos sólidos, ahorro y uso eficiente de agua y energía y los impactos ambientales.

• **Componente administrativo**

Al desaparecer la figura de contratación FDL, desaparecieron también los gestores sociales, es decir el reconocimiento al trabajo de los líderes sociales de las organizaciones ya que ahora solo era permitida la contratación de profesionales ajenos a la organización social. Un aspecto a señalar es que al desaparecer la figura de contratación a través de

uniones temporales cada una de estas organizaciones empezó a competir por la operación de los comedores SDIS, rompiendo el proceso de construcción de redes que hasta ahora se había logrado; a partir de esta administración el papel de las organizaciones dejó de ser el de aliados de la administración con incidencia en la formulación del proyecto y movilización social de la ciudadanía, a ser vistos como contratistas u operadores que deben cumplir con un anexo técnico que ni siquiera conocen al momento de firmar el contrato. Como lo afirman varias organizaciones el papel de la SDIS y de la interventoría se volvió simplemente de fiscalización del desarrollo de las actividades estipuladas en el anexo técnico, *“los procesos sociales ya no son iguales ya que hoy en día es más el diligenciamiento de formatos, que el acompañamiento a las personas y el ayudar a superar sus condiciones”* (Encuesta diligenciada por líder social operador de comedores comunitarios, octubre de 2017).

Por otra parte, a partir de 2015 el aplicativo stand alone se sustituye por el aplicativo de registro de asistencia diaria a comedores (RAD), el cual funciona completamente en línea a través de internet, que tiene como principales beneficios el seguimiento en tiempo real de la cobertura, la disminución de trámites para las organizaciones operadoras, aunque también genera traumatismos por la caída constante de su conexión.

4.4 Bogotá Mejor Para Todos: 2016-2017

Finalmente se describen las acciones desarrolladas en el marco del proyecto de la actual administración de Bogotá, en cabeza de Enrique Peñalosa Londoño, quien después de los intentos fallidos en las dos anteriores contiendas electorales por la Alcaldía de Bogotá, llega por segunda ocasión al Palacio de Liévano para dirigir los destinos de la capital colombiana; esta vez en representación del movimiento *Equipo por Bogotá* en alianza con *Cambio Radical*, partido muy cuestionado por estos días por los escándalos de corrupción a nivel nacional⁷². En esta elección llevada a cabo en octubre de 2015 con su propuesta “Recuperemos a Bogotá” logró derrotar a Rafael Pardo de la alianza entre el Partido Liberal

⁷² Ver: “El historial criminal de Cambio Radical”. Diario El Espectador, 27/08/2017. <https://www.elespectador.com/opinion/el-historial-criminal-de-cambio-radical-columna-710182>

y el Partido de la U y a Clara López Obregón representante por el Polo Democrático en alianza con la UP y el MAIS.

Desde su posesión, ha dispuesto un equipo de su entera confianza para según él, “recuperar” a la ciudad de como la dejaron convertida los gobernantes anteriores “pasadas administraciones hicieron una gestión pésima y estamos trabajando en las soluciones”⁷³, con el cual se han realizado a la fecha bastantes cambios y reestructuraciones en diferentes entidades del orden distrital y por supuesto en los proyectos de cada una de ellas.

El plan de desarrollo Bogotá Mejor Para Todos: 2016 - 2020, se estructura en tres pilares: i) Igualdad en calidad de vida, ii) Democracia Urbana; y iii) Construcción de comunidad y cultura ciudadana; así mismo contempla cuatro ejes transversales: i) Nuevo ordenamiento territorial; ii) Desarrollo económico basado en el conocimiento; iii) Sostenibilidad ambiental basada en la eficiencia energética y; iv) Gobierno legítimo, fortalecimiento local y eficiencia. Además el objetivo central del plan señala que se enmarca en la agenda 2030 para el desarrollo sostenible del año 2015, que incluye 17 ODS con los que se alinean los programas y metas y busca “alcanzar la felicidad de todos en su condición de individuos, miembros de una familia y de la sociedad” (Planeación Distrital, 2016).

En Esta administración el programa de seguridad alimentaria se inserta en el pilar uno: igualdad en calidad de vida:

Este pilar busca propiciar la igualdad y la inclusión social mediante la ejecución de programas orientados prioritariamente a la población más vulnerable y especialmente a la primera infancia. Estos programas estarán enfocados a intervenir el diseño y el funcionamiento de la ciudad partiendo de reconocer que de esto depende en gran medida la calidad de vida de sus habitantes (Planeación Distrital, 2016).

El primer pilar establece doce programas estratégicos, de los cuales el tercero: *Igualdad y autonomía para una Bogotá incluyente*, contempla las acciones a desarrollar con las personas en condición de pobreza extrema y en mayor grado de vulnerabilidad

⁷³ Ver: “Peñalosa culpa a Petro por la crisis de Transmilenio”. <https://www.las2orillas.co/penalosa-culpa-a-petro-por-la-crisis-de-transmilenio/>

socioeconómica; además define como estrategias principales la reducción de la concepción asistencialista de los servicios de atención y transitar hacia el acompañamiento que empodere a los ciudadanos generando proyectos de vida autónomos, a través de la focalización de los grupos más vulnerables para fortalecer sus capacidades y desarrollar nuevas oportunidades:

Se busca trascender la visión asistencialista a partir del fortalecimiento de capacidades y el aumento de oportunidades en función de la protección y goce efectivo de derechos, el desarrollo integral, la inclusión social y el respeto de la dignidad de las personas.

Se contempla también el avance en la implementación y evaluación de estrategias que permitan el acceso físico a los alimentos a la población con inseguridad alimentaria, priorizando los hogares con niños y niñas en primera infancia, y fortaleciendo la coordinación intra e interinstitucional, la educación alimentaria y nutricional, la vigilancia y el seguimiento nutricional, el acceso físico a los alimentos y la fortificación de los mismos, y la disminución de la desnutrición global (Planeación Distrital, 2016).

Respecto a las metas específicas de acciones de seguridad alimentaria el plan de desarrollo establece dentro de los sectores responsables a la Alta Consejería para la SAN, la cual aparece en el documento pero hasta ahora solo se pudo indagar que existe un alto consejero adscrito directamente al despacho de la Alcaldía Mayor,⁷⁴ sin poder determinar su rol en estos procesos; además aunque la meta menciona como responsable de la identificación de la población en ISAN⁷⁵ a la SDIS, esta secretaria no figura como uno de los sectores responsables respecto al desarrollo de las metas, como se evidencia en la siguiente tabla.

⁷⁴ Información telefónica brindada por la Secretaría Distrital de Desarrollo Económico, pero al indagar directamente en la Alcaldía Mayor no conocen esa dependencia. 24/10/2017

⁷⁵ El plan de desarrollo abrevia Inseguridad Alimentaria y Nutricional como ISAN.

Tabla 4-1: Sectores responsables de la SAN en el plan de desarrollo

Meta de Resultado	Indicador Resultado	Línea Base	Sectores Corresponsales
Contribuir al mejoramiento del estado nutricional del número de mujeres gestantes altamente vulnerables identificadas con bajo peso por la Secretaría de Salud y atendidas por la SDIS.	Número gestantes con prevalencia de bajo peso	15.617 gestantes con prevalencia de bajo peso (Fuente: SISVAN)	Alta Consejería para la Seguridad Alimentaria y Nutricional / Salud / Educación / IDIPRON.
Contribuir al mejoramiento del estado nutricional del número de niños y niñas en hogares con inseguridad alimentaria nutricional- ISAN identificadas por la SDIS.	Número de hogares de Bogotá con inseguridad alimentaria nutricional.	5.488 hogares de Bogotá que corresponden a 27.8% hogares con ISAN	

Fuente: Elaboración propia a partir de Plan de desarrollo Bogotá Mejor Para Todos 2016-2020.

Por otra parte, respecto a las metas específicas del programa estratégico contenidas en la matriz y resultados del plan de desarrollo están: i) Contribuir al mejoramiento del estado nutricional del número de mujeres gestantes altamente vulnerables identificadas con bajo peso por la Secretaría de Salud y atendidas por la SDIS y ii) Contribuir al mejoramiento del estado nutricional del número de niños y niñas en hogares con inseguridad alimentaria nutricional-ISAN identificadas por la SDIS. Para ello se definen como metas de producto: i) Entregar el 100% de los apoyos alimentarios programados, ii) Diseñar e implementar una estrategia de educación nutricional con enfoque familiar, iii) Diseñar e implementar un instrumento de validación de condiciones para identificar y priorizar personas en inseguridad alimentaria severa y moderada, iv) Capacitar 35.000 familias en educación nutricional, y v) Identificar 50.000 personas en inseguridad alimentaria severa y moderada⁷⁶ mediante el instrumento de validación de condiciones (Planeación Distrital, 2016)⁷⁷.

⁷⁶ "...severa es cuando en ese hogar están de por medio niños que están en inseguridad alimentaria y moderada cuando en el hogar estamos hablando de personas adultas" (Maritza Mosquera. Directora Territorial SDIS, entrevistada por el autor Octubre de 2017).

⁷⁷ La ficha EBI del proyecto incorpora dos metas adicionales: iv) Diseñar e implementar un sistema de vigilancia nutricional y vii) Diseñar e implementar una estrategia que fomente la corresponsabilidad de los beneficiarios.

4.4.1 Cambios en el proyecto

El Alcalde Mayor Enrique Peñalosa nombra en su gabinete como secretaria de Integración Social a María Consuelo Araujo Castro, ex ministra de Cultura, ex canciller, ex presidente de una multinacional minera y proveniente de una casta política tradicional en el departamento del Cesar incluida su tía conocida como “la Cacica” y otros familiares relacionados con parapolítica⁷⁸; tras su llegada se produce un remesón en la entidad -como era de esperarse por el distanciamiento ideológico con las administraciones anteriores-, en el cual se producen cambios internos a nivel organizacional, en la imagen institucional y por su puesto cambios en los proyectos ejecutados.

En esta nueva administración, el proyecto 730: *Alimentando Capacidades* se convierte en el proyecto de inversión 1098: *Bogotá Te Nutre*, cuyo objetivo es garantizar el derecho a la alimentación y contribuir a la disminución de los índices de desnutrición principalmente de niños y niñas menores de cinco años, mujeres en gestación y hogares identificados en INSAN por medio de acciones articuladas intersectorialmente a través cuatro componentes: i) Coordinación intra e interinstitucional, además de alianzas con el sector privado que impacten la territorialización de la política pública; ii) Suministro de apoyo alimentario, como el acceso directo a los alimentos a través de diferentes modalidades de suministro; iii) Educación alimentaria y nutricional, promoción de la alimentación saludable y la actividad física; iv) Vigilancia y seguimiento nutricional a la población atendida en los servicios.

Con base en las metas definidas del programa estratégico en el plan de desarrollo y los componentes estratégicos señalados anteriormente, el proyecto *Bogotá Te Nutre* desarrolla los siguientes objetivos específicos con sus respectivas actividades:

- 1) Promover estilos de vida saludable de los niños, niñas, mujeres gestantes y hogares atendidos: Identificar los estilos de vida y hábitos tanto alimentarios como de actividad física de los hogares, formular, implementar y evaluar una estrategia educativa en el tema, enfocada en los ODS.

⁷⁸ Ver: “El congreso de la para-política”. Revista Semana 15/12/2007. <http://www.semana.com/nacion/articulo/el-congreso-para-politica/90077-3>

- 2) Suministrar apoyo alimentario a niños, niñas, mujeres gestantes y hogares identificados por la Secretaría Distrital de Integración Social en inseguridad alimentaria moderada y severa: Adelantar el proceso contractual para la disposición de alimentos, realizar el abastecimiento de alimentos y hacer seguimiento a la entrega.
- 3) Fortalecer el sistema de vigilancia y seguimiento nutricional de la SDIS: Diagnosticar el estado del proceso de vigilancia nutricional, cualificar el sistema, implementarlo y hacer seguimiento.
- 4) Fortalecer la capacidad institucional de identificar a niños, niñas, mujeres gestantes y hogares en inseguridad alimentaria: Ajustar los criterios de identificación, priorización, restricciones por simultaneidad, permanencia y egreso para los servicios sociales.⁷⁹

Aunque las tres modalidades de atención del proyecto (comedores, canastas y bonos) se han mantenido hasta el momento, es importante precisar que se vienen desarrollando procesos de verificación de condiciones de vulnerabilidad y refocalización de los cuales han sido egresadas del servicio miles de familias por considerar que han superado sus condiciones de vulnerabilidad o por inconsistencias en la información suministrada.⁸⁰ Lo anterior de acuerdo a la visión de la actual administración de mantener el apoyo alimentario únicamente a familias en situación de vulnerabilidad extrema e inseguridad alimentaria moderada y severa. Otro aspecto a señalar es la definición del apoyo alimentario como “transitorio” aunque hasta el momento no se ha especificado un tiempo determinado.

Respecto a la política pública de seguridad alimentaria y nutricional para Bogotá cuya vigencia finalizó en 2015, aunque se siguen considerando los mismos lineamientos; actualmente se está diseñando un convenio interadministrativo con la Universidad Nacional de Colombia para su evaluación; en este mismo sentido de acuerdo con un estudio de la Veeduría Distrital, de acuerdo a lo señalado por la Subdirectora de Abastecimiento Alimentario de la Secretaría Distrital de Desarrollo Económico, se vienen

⁷⁹ Inicialmente el proyecto se nombró Como Bogotá Te Nutre Con-Sentido, el cual incorporaba un quinto objetivo específico: “Desarrollar las capacidades de las personas”, el cual finalmente fue borrado cuando se definió Bogotá Te Nutre.

⁸⁰ Ver: Cambios en el programa de comedores comunitarios de Bogotá por hallazgo de irregularidades. Diario El Espectador 16/03/2017. <https://www.elespectador.com/noticias/bogota/cambios-en-el-programa-de-comedores-comunitarios-de-bogota-por-hallazgo-de-irregularidades-articulo-684908>

desarrollando análisis internos a fin de determinar lineamientos para la formulación de una nueva política con el aporte del Alcalde Mayor y el Alto Consejero para la SAN (Veeduría Distrital, 2017). Según el mismo documento el Subdirector en Determinantes de Salud de la Secretaría Distrital de Salud afirma que el proceso de evaluación se viene desarrollando en el marco de la CISAN y su Unidad de Apoyo Técnico, según el funcionario la Secretaría Distrital de Planeación estará a cargo de la coordinación del convenio con la UN. De acuerdo con el organismo de control este análisis es fundamental para determinar la conveniencia de la continuidad de comedores comunitarios y señala que “las entidades distritales competentes presentan un retraso en sus deberes institucionales frente al seguimiento y evaluación de la PPSAN” (Veeduría Distrital, 2017).

4.4.2 Cambios en el servicio social y sus componentes

Primero que todo es necesario señalar que el concepto de centros de referencia y desarrollo de capacidades (CRDC) ideado por la administración anterior, desapareció en la nueva versión de los documentos del proyecto ya que realmente no logró su objetivo de servir como instrumento para la territorialización de otras políticas y servicios, en gran medida por la falta de articulación interinstitucional que se ha evidenciado en los tres periodos analizados, no solo en el orden Distrital, sino con las entidades que dependen directamente del Gobierno Nacional.

Uno de los cambios principales que se viene dando es que se definió como criterio de ingreso y permanencia un puntaje Sisbén menor a 46,7, el cual, aunque no ha sido oficializado mediante un acto normativo de modificación de los criterios de ingreso, egreso y priorización para el acceso a los servicios sociales, establecidos en la resolución 0764 de Julio de 2013, ya se está aplicando en el proceso de identificación, como lo afirma la (Veeduría Distrital, 2017). Al respecto la Directora Territorial de la SDIS aclara:

“Esta directriz se toma teniendo en cuenta que el puntaje Sisbén es un requisito del nivel nacional para acceder a los servicios sociales del Estado y acá no se estaba aplicando. Lo que se está haciendo en este momento es sensibilizar a los participantes ya que se encontraron tres resultados en el análisis: familias con Sisbén mayor al puntaje definido, familias que no cuentan con puntaje Sisbén y familias que cuentan con puntaje inferior a lo definido, entonces estamos en un

momento de transición en el que se les está informando y referenciando para que esas familias que tienen puntaje por encima o no lo tienen, se acerquen y soliciten visita para actualizarlo. Se tienen algunas situaciones diferenciales como el caso de las familias víctimas del conflicto armado y personas que viven en pagadiario, quienes se identifican o los identifican como habitantes de calle, para los cuales no aplica encuesta Sisbén por no tener un lugar de permanencia fijo, por lo que para ellos no aplicará este como criterio de ingreso”

Además de lo anterior, la SDIS ha venido desarrollando ejercicios de georreferenciación de sus servicios, los cuales han sido cruzados con las bases de datos del Sisbén, ejercicio con el que se ha evidenciado la proximidad entre algunas unidades operativas de comedores, lo cual generaba problemas de cobertura para ambos, ya que en la práctica estaban compitiendo por la población del sector, “...entonces para lograr eficiencias se determinó la unificación de algunos comedores, quedando uno con cobertura más grande que atendiera a los beneficiarios de ambos...” (Mosquera, 2017, Entrevistada por el Autor). En este sentido se reorganizaron 44 comedores, por cercanía y condiciones de infraestructura, y así las personas que cumplían con los criterios para recibir el servicio fueron agrupados en 22. Lo anterior significa que de 148 comedores que funcionaban al finalizar la administración de la Bogotá Humana⁸¹, se pasa a 146 en 2016⁸² y con esta estrategia de georreferenciación actualmente se encuentran en operación 124 con una cobertura contratada de 34,174 cupos día⁸³.

Además de la disminución del número de unidades operativas, durante el año 2016 se elimina la figura de inscritos, la cual era una lista de espera de ciudadanos que recibían el servicio de manera transitoria, mientras se liberaban cupos de activos, y tenía por objeto mantener la cobertura contratada ya que estos inscritos remplazaban la inasistencia de participantes activos diariamente, con lo cual el registro diario se ve afectado ya que no hay con quien remplazar a los participantes que por determinada razón no asisten al comedor; lo cual se contradice con la meta de producto número 1: “Entregar el 100% de los apoyos alimentarios programados”, aunque al final del contrato, como se ha venido

⁸¹ Informe de Gestión SDIS 2015.

⁸² Informe de Gestión SDIS 2016.

⁸³ Información suministrada por equipo Técnico SDIS Nivel Central

haciendo hace un tiempo, el operador debe reponer las raciones no entregadas a fin de dar cumplimiento a la meta.

Por otra parte, en los comedores que continuaron en operación, también se realizó un proceso de ajuste de coberturas, producto del análisis del comportamiento de la cobertura de acuerdo al promedio diario de asistencia, lo cual en su mayoría significó una baja considerable de los cupos contratados. En este mismo sentido la entidad continua revisando el tema ya que se evidencian comedores que no logran alcanzar las coberturas contratadas, *“tal vez no por que las personas hayan dejado de necesitar el servicio, sino porque el modelo de comedor ya cumplió su ciclo en ese sector”* (Mosquera, 2017, Entrevistada por el Autor); en este sentido se está evaluando la pertinencia de la continuidad de esos servicios o su reubicación a otras zonas vulnerables de la ciudad, en las que se ha identificado población con puntaje Sisbén bajo y no cuentan con servicios de apoyo alimentario.

Al respecto desde el equipo coordinador del proyecto se tiene identificado un mapa con las zonas de mayor vulnerabilidad de la ciudad actualmente, en las cuales la presencia institucional es débil y por lo tanto se deben generar estrategias de intervención. De acuerdo al análisis del equipo coordinador, aunque el hambre no se ha superado en la ciudad del todo, los territorios se van transformando y desarrollando, por lo cual hace trece años se empezaron a intervenir algunos sectores considerados deprimidos, en los cuales la institucionalidad de volcó llevando oferta de servicios como jardines, colegios, parques, comedores comunitarios, vías, andenes, y si bien aún persisten problemas sociales, hay nuevos sectores que requieren de esta presencia institucional, lo cual sumado a los problemas de cobertura justifica acciones como el traslado de unidades operativas.

Otra de las acciones que cambiaron fue el mecanismo para la recepción de solicitudes de servicio en los comedores comunitarios, las cuales hasta mediados del 2016 se hacían directamente en cada unidad operativa como parte de las obligaciones de los operadores y eran diligenciadas por los inclusores sociales -ahora denominados profesionales sociales-, quienes además realizaban una visita domiciliaria de verificación; posteriormente el referente local de la SDIS -ahora denominado profesional local- asignado a cada comedor, hacía cruces de información en bases de datos y emitía un concepto profesional

de acuerdo a unos lineamientos básicos para determinar el ingreso o no de los solicitantes. Actualmente el proceso completo tanto de identificación, como de verificación es responsabilidad directa de la SDIS a través de los equipos locales del proyecto⁸⁴, lo cual aunque de acuerdo con la entidad es para hacer el proceso más transparente, también dificulta más el proceso de solicitud para los ciudadanos e impone más carga a los profesionales locales quienes no pueden asumir esta tarea de manera óptima y oportuna.

De acuerdo a la justificación de la SDIS, la meta del plan de desarrollo es identificar 50 mil personas en inseguridad alimentaria, por ello estas estrategias se están llevando a cabo con el fin de optimizar coberturas a partir de la focalización y refocalización del servicio social para hacer más eficiente el recurso y atender a la población que realmente se encentre en inseguridad alimentaria y requiera el servicio.

Respecto a la medición de la inseguridad alimentaria para definir la pertinencia del apoyo alimentario, el proyecto había definido entre sus metas el diseño e implementación de una metodología de medición, teniendo en cuenta que aunque hace tiempo el proyecto definió la atención de personas en situación de INSAN, no se había definido una herramienta para realizar ese diagnóstico, por lo cual se hacía la valoración de forma subjetiva de acuerdo al criterio de los profesionales sociales y referentes locales. Tras la revisión de diferentes alternativas se determinó usar como base una metodología de la FAO para la medición de la INSAN ya que como lo expresó la Directora Territorial:

“...para que nos íbamos a poner a invertir tiempo y recursos en el diseño de una metodología de medición si ya existe una validada internacionalmente por la FAO que es la entidad que trabaja estos temas; a partir de esta, se viene realizando un ejercicio de adaptación al contexto del proyecto.”

Una vez se defina la aplicación del instrumento y una fecha límite para la actualización del puntaje Sisbén, se realizará un proceso de refocalización en cada una de las unidades

⁸⁴ De acuerdo a información suministrada por quienes tienen que ver con esta actividad, no se ha definido un proceso estandarizado por parte de nivel central para la recepción de solicitudes de servicio, por lo cual cada localidad define como lo hace, en casos de urgencia el mismo Comedor hace la identificación a fin de agilizar el proceso, pero la mayoría de ciudadanos deben acercarse directamente a las oficinas del proyecto en las subdirecciones locales a diligenciar la solicitud y llevar los papeles; otros son identificados en días específicos en la unidad operativa, esto depende de cómo cada Profesional local organiza sus tareas.

operativas, a partir del cual se continuará prestando el servicio a las familias que cumplan con estos dos requisitos, debiendo reemplazar a las familias salientes a través de procesos de identificación coordinados por la SDIS o la realización de nuevos ajustes de cobertura de ser necesario. Aunque en este aspecto es importante señalar que durante la administración Bogotá Humana, también se realizaron de manera constante, ejercicios de refocalización en las tres modalidades del servicio y ajustes de coberturas de acuerdo a las necesidades en cada caso específico, para lo cual se utilizaron herramientas como el cruce de bases de datos en Catastro, Sispro, Fosyga, entre otras, además de visitas domiciliarias de verificación de condiciones.

Por otra parte se viene adelantando la creación de una nueva dependencia posiblemente llamada Dirección de Abastecimiento, con lo cual el proyecto 1098: Bogotá Te Nutre, saldría de la Subdirección para la Gestión Integral Local (Subgil) y pasaría a esta nueva área; lo anterior debido a que las acciones del proyecto absorbieron por completo al equipo de Subgil y en parte a la Dirección Territorial, las cuales tienen como principal objeto la territorialización de las políticas sociales en las localidades.

▪ **Cambios en el componente social**

El plan de atención familiar (PAF) que se venía desarrollando hasta el primer semestre de 2016, se sustituye por el plan de atención individual y familiar (PAIF), el cual se define como una herramienta que permite definir y direccionar actividades, de acuerdo con las habilidades y potencialidades de los individuos y su entorno familiar y comunitario, desde una perspectiva psicológica y social, para la construcción de un proyecto de vida que propenda por el mejoramiento de sus condiciones de vulnerabilidad, “buscando que se proyecten hacia la construcción de su futuro, en las direcciones y en las áreas críticas que requieren de decisiones, facilitando que el individuo se anticipe a las situaciones futuras, con los recursos disponibles de la persona, la familia y la comunidad” (SDIS, 2017). La diferencia con su antecesor PAF, es que los compromisos deben registrarse de manera individual por cada uno de los integrantes de la familia, e incluyen las actividades a desarrollar para cada uno, las metas, tiempos y responsables; así como el seguimiento porcentual de los avances. Al respecto desde el equipo técnico del componente social en la SDIS, se vienen estudiando estrategias para fomentar una mayor corresponsabilidad en los participantes y potenciar las capacidades, para lo cual se piensa incorporar al PAIF una

sección para la identificación de habilidades y capacidades y a partir de estas, gestionar alianzas con entidades públicas y privadas para desarrollarlas. Aunque se continúa avanzando en el tema, están a la espera de nuevos lineamientos técnicos desde la Dirección de Abastecimiento en creación.

Esta herramienta basó su evolución en un proceso de aprendizaje a través del ensayo error, y la respuesta por parte de la población; por lo cual en esta administración se analizaron casos de programas de intervención como el de Medellín y otros a nivel nacional y se adaptaron al tipo de población beneficiaria y a los recursos con los que se cuenta, *“pues porque nosotros no contábamos con un equipo interdisciplinario para hacer un acompañamiento, y el tema del nivel de respuesta por parte de otras entidades a nivel interinstitucional tampoco era muy efectivo”* (Gonzalez, 2017, Entrevistada por el Autor). Desde la competencia de la SDIS se generaron acompañamientos a las familias, se creó un sistema que permite medir acciones como la vinculación escolar, laboral, casos de maltrato o abuso reportados y si se habían activado rutas de atención, organizaciones o grupos de interés conformados, entre otras, ya que la gran crítica al componente social siempre ha sido la imposibilidad de medir su impacto.

Respecto a lo que se venía desarrollando en la administración pasada en el componente social, en esta nueva fase del proyecto “como apuesta Distrital *Bogotá Mejor para Todos*, ofrecerá servicios de alimentación desde una perspectiva de derechos y deberes⁸⁵”; por lo cual se establecen solo tres acciones a desarrollar dentro del plan de trabajo: i) Determinar los usuarios con PAF o PAIF, su nivel de avance y las acciones a desarrollar con cada uno; ii) Construir los Planes de Atención Individual y Familiar y iii) Construir acuerdos de convivencia y participación, aunque dentro de estas acciones también se incluyen otras como la actualización de la caracterización y la conformación de un grupo de interés como mínimo.

Además de estas acciones, esta nueva fase incorpora el desarrollo de acciones de *prevención de la maternidad y paternidad temprana*, de acuerdo a una de las metas del plan de desarrollo. Esta propuesta pretende generar espacios de formación, reflexión y

⁸⁵ Anexo Técnico modalidad Comedores Comunitarios 2017

articulación con la población beneficiaria del comedor comunitario en derechos sexuales y reproductivos, con el fin de promover la disminución de embarazos subsecuentes y enfermedades de transmisión sexual en adolescentes, mediante actividades educativas, culturales, artísticas y de gestión intersectorial⁸⁶. Para ello el anexo define la realización de cine foros, talleres de prevención y sensibilización y una muestra artística o cultural que dé cuenta de los aprendizajes adquiridos.

▪ **Cambios en el componente alimentario**

Las actividades de promoción de estilos de vida saludable y actividad física ahora son parte de este componente y de acuerdo con los objetivos del plan de desarrollo se da mayor peso a estas actividades de educación nutricional como estrategia para el mejoramiento los hábitos alimentarios de la población atendida en las tres modalidades de servicio, ya que en administraciones pasadas no se realizaban estos ejercicios de formación con los beneficiarios de canastas ni bonos de manera permanente. En comedores comunitarios se mantiene la realización de un taller mensual en temas como hábitos saludables, alimentación y nutrición, actividad física, entre otros. Así mismo se debe desarrollar como mínimo una jornada de actividad física (danzas, aeróbicos, deporte, etc.).

Por otra parte, desde el equipo técnico nutricional de nivel central, se viene revisando el tema del seguimiento nutricional, ya que aunque se ha venido desarrollando hace varios años, como una de las obligaciones contractuales del anexo técnico, esta herramienta no ha permitido hacer un verdadero seguimiento e intervenir cada caso ya que hasta ahora el procedimiento descrito en páginas anteriores, no ha logrado realmente mejorar el estado nutricional de las personas identificadas con alguna situación particular, al respecto la directora territorial señala:

“...nosotros como secretaria ya lo teníamos, pero somos conscientes de que no era un sistema robusto, no era un sistema que tuviera variables que nos permitiera hacer análisis del estado nutricional de nuestros participantes”

⁸⁶ Anexo Técnico modalidad Comedores Comunitarios 2017.

En este mismo aspecto, se viene desarrollando un trabajo de manera transectorial con el ICBF y el Ministerio de Salud y Protección Social para el seguimiento conjunto a la situación nutricional de la población, el cual además de la desnutrición, aborda el otro extremo es decir, sobrepeso y obesidad.

▪ **Componente administrativo**

A nivel administrativo se suprimió el rubro de servicios públicos en la estructura de costos, lo cual ha generado inconformidad por parte de las organizaciones operadoras, ya que contractualmente no se trata de un convenio de asociación, ni existe una figura de cofinanciación, por lo que estas deben poner de sus propios recursos para cubrir gastos de operación, lo cual de acuerdo con algunos entrevistados está siendo inviable para los operadores. De acuerdo con la justificación de la SDIS, en diálogos sostenidos con el equipo coordinador del proyecto, esta decisión se toma para promover la corresponsabilidad de las organizaciones sociales con el proyecto, ya que se está revisando la posibilidad de establecer acuerdos de cofinanciación o convenios de asociación, para contratar con estas organizaciones ya que el Decreto Nacional 092 de 2017, establece que de no ser a través de este medio, se debe realizar un proceso competitivo para la asignación de los contratos. Actualmente el equipo jurídico viene analizando diferentes alternativas para dar frente al tema contractual a partir de los nuevos lineamientos del nivel nacional.

Respecto al registro de asistencia se viene trabajando en el mejoramiento del aplicativo RAD, para lo cual desde 2016 se está implementando un sistema biométrico el cual requiere de la huella del participante para el registro de asistencia, actualmente se está haciendo el proceso de enrolamiento (toma de huellas y fotografías) en los comedores. Esta herramienta de registro en línea con la huella, permitirá un mayor control de la población atendida diariamente; es una estrategia que se ha querido implementar hace varios años, pero hasta ahora no se ha logrado por dificultades técnicas en la plataforma de la SDIS.

Finalmente, la SDIS viene adelantando un proceso de contratación para la evaluación de la modalidad de servicio comedores comunitarios, el cual probablemente sea desarrollado por la Universidad Nacional de Colombia; al respecto la Directora Territorial aclara

“...no se trata de una evaluación de impacto sino de evaluación de resultados que nos permita analizar y reorientar las acciones que se han desarrollado, para lograr mayor eficiencia con los recursos invertidos”.

A continuación se realiza el análisis de la información recolectada tanto de fuentes documentales, como de los resultados de los instrumentos aplicados a los actores seleccionados, desde la mirada del análisis de políticas públicas y teniendo en cuenta los temas desarrollados hasta aquí: origen del servicio social, componentes estructurales, cambios o ajustes a través del tiempo y la perspectiva de la administración *Bogotá Mejor Para Todos*. En este punto es importante señalar que los resultados de los instrumentos se integran al análisis a fin de identificar la percepción de los actores a cada tema, lo cual facilita una mayor comprensión respecto al aporte de los comedores comunitarios a los objetivos de la política pública de seguridad alimentaria y nutricional para Bogotá.

5. Capítulo V. Análisis de Resultados y Percepción de los Actores

Hasta ahora se ha descrito la evolución del servicio social comedores comunitarios de la ciudad de Bogotá en sus trece años de desarrollo, a través de las reglas institucionales, el rol de los actores que sirven de recursos a estas, el ejercicio del poder público y sus efectos en la sociedad a la que intervienen (Subirats & Knoepfel, 2008); sin embargo, es importante también conocer las opiniones de los actores sociales respecto a estas acciones, a fin de dimensionar su percepción respecto a los logros o dificultades presentadas en cada etapa del proceso, así como los aspectos que dan origen a determinadas decisiones por parte de los actores públicos; (Muller, 2006) plantea que es indispensable “abrir la caja negra” es decir, analizar lo que pasa dentro del proceso de formulación e implementación de políticas e identificar los actores para tratar de entender sus estrategias y las explicaciones de sus comportamientos.

Al analizar lo descrito, se puede inferir que el proceso de construcción y evolución de los programas de seguridad alimentaria y nutricional, las diferentes modalidades de apoyo alimentario - incluyendo comedores comunitarios - y la política pública de seguridad alimentaria y Nutricional para Bogotá, son el resultado de un proceso progresivo de maduración conceptual, direccionamiento político, empoderamiento social y sobre todo de experiencias acumuladas mediante la formulación, implementación, evaluación no formal y reformulación continua de estrategias, que procuran dar respuesta a lo que los actores consideran un problema público. (Aguilar L. F., 1992), plantea que la política es un comportamiento propositivo, intencional, planeado y no simplemente reactivo, “es una acción con sentido” que manifiesta las intenciones de las fuerzas políticas, particularmente de los gobernantes, aunque destaca que generalmente las políticas públicas tienden a significar intenciones más que consecuencias, imaginarios deseables, más que resultados

de hecho. En este mismo sentido de acuerdo con Cohen, March y Olsen⁸⁷ citados por (Muller, 2006), los sistemas de decisión son como una “caneca de basura”, en la cual sin ningún orden aparente se mezclan actividades procedimientos, reglas formales e informales, estrategias, problemas y soluciones.

Es importante comprender además, que si bien las acciones públicas son desarrolladas en un marco institucional y normativo de acuerdo a unas reglas institucionales, estas entidades están integradas por seres humanos, motivados por sus creencias, ideologías, intereses, preferencias políticas, etc., quienes a partir de su compromiso ético como servidores públicos, intentan desarrollar acciones que contribuyan al mejoramiento de la calidad de vida de la ciudadanía para quien trabajan; además, en el interior de este proceso de toma de decisiones existe una jerarquía intrínseca de relaciones de poder y direccionamiento político que se aplica mecánicamente a los niveles medios e inferiores (Muller, 2006).

5.1 Sobre el Origen del Servicio Social

Al analizar el origen o génesis de los comedores comunitarios y el programa BSH, posible determinar que los actores sociales juegan un papel fundamental en este proceso, ya que si bien existe la voluntad política de la administración Distrital, a través de la definición de unas reglas institucionales y la disposición de recursos, este ejercicio no hubiese sido posible sin la participación activa de las organizaciones sociales a través de su experiencia y sus iniciativas autogestionarias. En cierto sentido se puede decir, que la institución no creó los comedores comunitarios ya que estos existían, lo que ocurrió fue que desde la institucionalidad se decidió apoyar su funcionamiento y se unificó bajo un solo nombre algunas de los cientos de iniciativas comunitarias de la ciudad, en torno al problema del hambre.

Al respecto uno de los exfuncionarios del equipo técnico de la SDIS entrevistados, plantea un debate ético que es importante señalar en este punto, sobre si ¿la institucionalidad fortaleció a las organizaciones sociales o más bien se fortaleció con las organizaciones

⁸⁷ Décisions et organisations; Paris 1988.

sociales? Ya que si bien hay un reconocimiento a estos aportes, es necesario recordar que en el desarrollo del proyecto en los siguientes años, descrito en capítulos anteriores, la SDIS institucionalizó y apropió estas iniciativas como suyas, prohibiendo otras fuentes de financiación y apoyo, y hasta prohibiendo el uso de otras imágenes instituciones incluso la de la misma organización social gestora del proceso.

Si bien para algunos, lo anterior puede considerarse como simple simbolismo, es necesario hacer una lectura más a profundidad de estos hechos, ya que si bien la inyección de recursos públicos en estas iniciativas comunitarias contribuye a mejorar algunos procesos y probablemente restituir el derecho a más personas, también generan dependencia, sumisión y pérdida de autonomía, no solo por parte de los beneficiarios, sino de las mismas organizaciones comunitarias, quienes de manera no intencionada terminan cooptados por la institucionalidad, lo cual es perfectamente ejemplarizado con lo ocurrido con los comedores FDL, donde al retirar el apoyo institucional muy pocos intentaron siquiera continuar el proceso y por el contrario siguieron al lado de la entidad desde una visión más reducida de contratistas-operadores, con un radio de acción e incidencia mínimo en la construcción del proyecto.

Respecto al agendamiento del tema en la génesis de los comedores como acción pública desde el marco de las políticas, si bien se destaca el agenciamiento comunitario, es preciso reiterar que el agendamiento del problema se dio netamente desde la iniciativa pública, es decir, se desarrollaban acciones privadas y sociales por el mejoramiento de las condiciones nutricionales de los más vulnerables, enfocadas principalmente en los niños, niñas y adultos mayores, pero estas no lograban escalar a convertirse en un problema social por resolver a pesar del incremento de las estadísticas de desnutrición en la ciudad, producto principalmente de la llegada masiva de población afectada por el conflicto y el desplazamiento interno.

El tema se posicionó como parte de la estrategia electoral del entonces candidato Luis Eduardo Garzón y su coalición de izquierda, quienes a través del discurso del derecho fundamental vulnerado a una alimentación adecuada y sus propuestas para intervenirlo, lograron que la gente se fijara en la gran desigualdad social que hasta ahora parecía estar relegada al tema de la caridad y las acciones de responsabilidad social, las cuales hasta ese momento no representaban mayor interés para el sector privado. Una vez en el poder,

efectivamente se dio un giro en torno a las políticas sociales en la ciudad, la prensa al final de su mandato señalaba “Luis Eduardo Garzón pasará a la historia de Bogotá como el alcalde que más énfasis ha puesto en la necesidad de luchar contra el hambre y la pobreza. Y dentro de esa cruzada, el programa ‘Bogotá sin hambre’ fue su estandarte”⁸⁸. De acuerdo con (Roth A. N., 2002) “la posición social de los grupos promotores de una política en la estructura sociopolítica es determinante tanto para su inscripción – refiriéndose al agendamiento – como para su solución”.

Para (Muller, 2006) el agendamiento no es un proceso natural o automático, la inscripción en la agenda de un problema social percibido como público es objeto de controversia no solo por parte las esferas políticas, sino de la misma sociedad a la que se desea intervenir; así mismo plantea que el paso de la identificación de un problema a convertirse en objeto de intervención por parte del Estado, es producto del accionar de actores políticos provenientes por ejemplo de organizaciones políticas, civiles, grupos de interés o del sindicalismo, como precisamente es el caso que se analiza.

La propuesta Bogotá sin Indiferencia significó un cambio de paradigma en cuanto al entendimiento de la ciudadanía sobre los derechos, los cuales hasta ese momento parecían algo abstracto, escrito en las normas y documentos públicos, pero finalmente distantes a la gente; es así como el concepto de inclusión social se acomoda en un nuevo *referencial* en la formulación de políticas públicas sociales del Distrito, ya que lo que en últimas logra la administración Garzón, a lo que da continuidad la administración Bogotá Positiva y en cierta medida la de Bogotá Humana, es el cambio de enfoque de los ciudadanos, las organizaciones y hasta los propios actores públicos, respecto al derecho a la alimentación, el cual, si bien como se describió anteriormente, desde la perspectiva de algunos actores ya no es una prioridad para la administración actual, continua vigente y lo continuará mientras exista inseguridad alimentaria y no se logre erradicar del todo el hambre en la ciudad; es decir que los problemas sociales y específicamente los nutricionales no volverán a verse con la misma mirada que se tenía antes del 2004.

⁸⁸ Diario El Tiempo. 25/07/2007. Los seis logros de Bogotá Sin Hambre.

El debate sobre la inseguridad alimentaria ha evolucionado en las dos últimas décadas, no solo en Bogotá, sino a nivel nacional; los *valores* respecto a sus representaciones (*algoritmos e imágenes*) se han mediatizado y politizado de manera significativa, producto de las apuestas estructurales e intervenciones específicas de los agentes públicos y la sociedad civil; en el caso de Bogotá por ejemplo, las manifestaciones de morbi-mortalidad asociadas directamente a restricciones en el consumo de alimentos, generan inmediatamente la reacción de distintos sectores en torno al hecho y hasta la adopción de medidas de intervención por parte de las entidades públicas. El referencial de una política pública depende de la representación que se tiene del objeto de análisis y en este caso el referencial de las políticas de SAN, descansa en la visión de seguridad alimentaria como la ausencia de hambre, aunque a veces producto de estas intervenciones se generen nuevas problemáticas como ocurre con la denominada *doble carga nutricional*, la cual se define como la existencia de desnutrición pero a su vez de sobrepeso en un mismo hogar⁸⁹, por lo cual además de generar estrategias de apoyo alimentario, se debe procurar el fortalecimiento de acciones de promoción de estilos de vida saludables y actividad física.

Como se planteó anteriormente el *referencial global* de una política o programa cambia a medida que se transforman los paradigmas de la sociedad, en este orden de ideas seguramente las intervenciones que se den en materia de seguridad alimentaria y nutricional en diez o quince años serán diferentes a las actuales y tendrán que trascender de la mirada institucional de SAN como la entrega de apoyo alimentario, al desarrollo de acciones más integrales que apunten a la autonomía en el acceso de las familias a los alimentos, lo cual no quiere decir que se deban desmontar los programas asistenciales sin haber solucionado el problema y sin por lo menos generar otras alternativas de intervención; para lo cual por supuesto, debe evolucionar también la mirada desde el *referencial sectorial*, es decir de todos los individuos y grupos que intervienen directa e indirectamente en el subsistema de la política, quienes desde su papel específico deben generar acciones que incorporen un concepto integrador de la SAN, más allá de las dimensiones establecidas en los acuerdos direccionados internacionalmente, considerando aspectos humanos, sociales y ambientales en torno a la alimentación como componente fundamental del bienestar y desarrollo humano.

⁸⁹ Ver: Transición y doble carga nutricional en Bogotá. Bogotá Ciudad de Estadísticas. SDP, 2014.

Se puede afirmar en este análisis, que una de las principales deficiencias del proyecto en general, como ocurre con la mayoría de las acciones desarrolladas por entidades públicas, es la ausencia o mala formulación de indicadores concretos de resultado, es decir mediciones que permitan evaluar y hacer seguimiento al logro de objetivos estructurales de las intervenciones realizadas, lo cual se combina con la mala formulación de objetivos desde el diseño y estructuración de los programas, ya que en la administración pública, se tiende a confundir o hablar indistintamente de objetivos, metas y estrategias, por lo cual, si alguno de estos está mal enfocado, los indicadores que se plantean para su cumplimiento lo estarán también.

Ejemplo claro de esto se evidencia en la formulación de las metas de Bogotá sin Hambre las cuales se pueden catalogar como metas de proceso y no de resultado; la primera meta se definió en el número de apoyos alimentario entregados, más no en que se quería lograr con esos apoyos, por ende el indicador para la medición del cumplimiento de la meta es la cantidad de cupos ofertados o número de personas atendidas, cuando debería ser el número de personas a las cuales se les mejoró la situación nutricional con las intervenciones, lo cual por supuesto es más difícil porque requiere hacer un diagnóstico inicial y priorizar la atención de la personas que presentan mayores niveles de malnutrición y como se explicó este no fue el caso de los comedores comunitarios, ni ninguna de las otras modalidades de apoyo alimentario. Respecto a la segunda meta pasa algo similar ya que se enfoca en el número de personas formadas en nutrición y hábitos de vida saludable, más no, en si realmente se modifican conductas, lo cual también hubiese requerido de una evaluación inicial y el seguimiento posterior a los hábitos de las familias.

Respecto al proyecto 212: Comedores Comunitarios, ocurre lo mismo, ya que se establecen como objetivos aspectos que bien podrían definirse como estrategias para lograr un objetivo: brindar alimentación y nutrición adecuada e inocua, generar procesos de inclusión social, en pro del mejoramiento de la calidad de vida, propiciar el mejoramiento de hábitos alimentarios y generar condiciones para que las comunidades asuman la administración de los comedores. Es decir si bien son acciones bien intencionadas, no le apuntan a un objetivo concreto y mucho menos desarrolla un sistema de medición o evaluación de los logros que permita tomar decisiones técnicas sobre el proyecto. Al

respecto Lindblom plantea la imposibilidad de elaborar políticas perfectas que den solución a la raíz de problemas tan complejos como son en este caso el hambre y la pobreza, más aun cuando el tiempo y los recursos son limitados, establece que “en realidad la administración pública tiene política o legalmente, funciones y limitaciones circunscritas, razón por la cual concreta su atención en relativamente pocos valores y pocas políticas alternativas entre las innumerables opciones de acción que se podrían imaginar” (Aguilar L. F., 1992); de acuerdo con este postulado, sin bien los *policy makers* o hacedores de política saben que estos programas no darán solución de fondo al problema estructural, se configuran como una forma de respuesta institucional a fin de mitigar en algo los efectos de dicho problema de acuerdo a los recursos disponibles.

5.2 Sobre los Componentes Estructurales

Cómo ya fue descrito, el funcionamiento de un comedor comunitario y de la modalidad como tal, se estructura en los componentes: i) técnico nutricional o alimentario, ii) inclusión social o simplemente social y iii) administrativo y financiero; siendo los dos primeros la esencia del Servicio Social y principal aspecto de análisis en la presente investigación.

Aunque el proyecto no cuenta aún con evaluaciones formales realizadas desde su creación, algunos insumos como informes oficiales, documentos producidos por entes de control, trabajos académicos, pronunciamientos de diferentes actores en diversos escenarios y por supuesto la percepción de los actores recogida en este y otros documentos investigativos, sirven de base para desarrollar un análisis de los logros y deficiencias de los comedores comunitarios respecto a sus metas como instrumento de la PSANB.

En primera medida se analiza el componente social por ser el que más cambios ha presentado y mayor número de acciones de intervención desarrolla, pero a su vez el más criticado por su dificultad para mostrar logros concretos. Si bien este componente se ha basado en el concepto del desarrollo de capacidades y habilidades como estrategia para la superación de las condiciones de vulnerabilidad, lo cierto es que en la práctica, el alcance de la SDIS es muy limitado para lograr una intervención de esta magnitud, ya que aunque desde los primeros años se han desarrollado una serie de estrategias de intervención, los resultados en esta materia no son muy destacables, no porque las

acciones no estén bien diseñadas, sino porque se trata de actividades aisladas, con un muy bajo nivel de presupuesto y una evidente falta de articulación interinstitucional como ya ha sido evidenciado en varios análisis y lo entienden los mismos actores.

De acuerdo con (Nussbaum, 2005), todo ser humano debería estar en condición de desarrollar unas capacidades humanas básicas como la vida, la salud e integridad corporal, los sentidos y pensamiento, las emociones, la razón, afiliación, recreación y el control sobre el entorno político y material, si se mira a profundidad la seguridad alimentaria y nutricional, este es un aspecto fundamental para el desarrollo de muchas de estas capacidades, ya que en su forma negativa significa la privación de las libertades individuales mínimas como un estado de salud adecuado o la reserva de energía suficiente. El desarrollo humano desde este enfoque, no es medido únicamente en términos de indicadores económicos o basados en los recursos, la utilidad u otros; va mucho más allá al incorporar una mirada desde los derechos humanos, en el sentido de que toda persona tiene derecho a ciertos bienes y que uno de los deberes primarios de la sociedad es respetar y coadyudar a la materialización de estos derechos (Nussbaum, 2012), por ello el solo derecho a una alimentación adecuada no es suficiente si no se establecen acciones para su garantía y una restitución efectiva para quienes lo tienen vulnerado. Pero el discurso de las capacidades va más allá de la garantía del derecho. “Es necesario establecer una visión más profunda que acepte la importancia de la capacidad de la población para valorar, elegir y actuar libremente” y señala además “...para lo cual es necesario combinar la acción del Estado, la función de mercado y el papel de las organizaciones comunitarias.” (Jaramillo, 2002).

Cuando se definió la creación del programa BSH, la SDIS entonces DABS, asumió una serie de responsabilidades que no tienen que ver su misión: el seguimiento nutricional, la promoción y fortalecimiento de iniciativas productivas, la generación de estrategias de formación ciudadana, la promoción de estilos de vida saludable y la actividad física, entre otras; las cuales si bien son estrategias que se deben desarrollar no solo en comedores sino en cualquier programa o proyecto que tenga que ver con la PSANB, deberían ser ejecutadas o por lo menos orientadas por las entidades pertinentes de acuerdo a su objeto social y a su sector específico: salud, educación, desarrollo económico, recreación y deporte, participación, entre otras. Al respecto, el ex coordinador de la modalidad

comedores comunitarios, señala como un “error fatal” para el proyecto definir acciones de inclusión a partir del desarrollo de iniciativas productivas:

“Se definió un componente de inclusión social basado en los DESC, pero igual seguía siendo muy enfocado en lo productivo y hacia allá se enfocó también el tema de los aportes voluntarios, tema en el que nosotros (SDIS) no teníamos nada que ver; posteriormente con BSH viene el tema del plan maestro de abastecimiento, entonces querían vincular a los comedores con las cadenas de agoredes, etc.... entonces el DABS comenzó a llevarse toda la carga del suministro alimentario de prácticamente toda Bogotá y cuando en 2007 viene la PSANB la SDIS no era solo el acceso, era también el consumo y el aprovechamiento...quisimos ser los salvadores de toda la gente de los comedores comunitarios, cuando esa no es la función de la SDIS.”

Esta desarticulación puede ser atribuida a la ausencia de una estructura de coordinación de las acciones en materia de SAN a nivel distrital, ya que desde el principio por ejemplo el gerente de BSH dependía de la secretaría general de la Alcaldía Mayor e incluso parte de la financiación del programa se hacía desde el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo en Colombia (PNUD), es decir que si bien BSH era el programa bandera de la administración Bogotá sin Indiferencia, no se definió un órgano de direccionamiento estratégico con la legitimidad que se requiere para direccionar y delegar tareas específicas a cada una a las instituciones. “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” (Lopez, 2015); En este sentido es importante hacer seguimiento a acciones que se vienen desarrollando por parte de la administración distrital, como la delegación de un Alto Consejero para la SAN, la creación de una subdirección de abastecimiento en la SDIS y la evaluación de la PSANB que se pretende desarrollar a fin de determinar los resultados de estas acciones.

Respecto a las acciones concretas de inclusión social ejecutadas en estos años, se destacan las desarrolladas durante las dos primeras administraciones relacionadas con el fortalecimiento de las organizaciones comunitarias y la conformación y fortalecimiento de comités de usuarios, las cuales hasta el final del plan de desarrollo Bogotá Positiva, mostraban avances significativos ya que efectivamente se había logrado la contratación

directa por parte de las organizaciones de base, se estaban desarrollando algunas iniciativas en torno al abastecimiento alimentario y se habían constituido redes locales de usuarios, quienes ganaban empoderamiento en el tema del derecho a la alimentación y la SAN. Como lo reconoce una de las exfuncionarias del equipo social de nivel central:

“En el plan de gobierno Bogotá Humana ese fortalecimiento deja de ser una meta y en lo público todo está amarrado a metas, entonces por defecto al eliminar la obligación contractual dentro del anexo técnico del fortalecimiento de estas iniciativas, dejo de tener el impulso grande que tenía ese comité, todo ese tema de organización, todo eso grande que inicialmente se fortaleció y que tenía un papel importante dentro el comedor, dentro de la comunidad, se desdibujó totalmente”.

De acuerdo con algunos actores, este fue uno de los más graves errores de la administración distrital en este proceso, ya que rompió el tejido social de manera abrupta, el cual tardó ocho años para consolidar los avances que llevaba, con lo que no solo se afectó la comunidad, sino que se desperdiciaron muchas de las acciones desarrolladas por los mismos entes distritales como la SDIS, la SDDE y hasta la SDS con la promoción de los comités locales de SAN. Sin embargo también es importante analizar como las propias organizaciones sociales y las comunidades no defendieron el proceso realizado, dejaron perder esos espacios ganados y cayeron ante la estrategia del “divide y reinaras”; por una parte las ONG’s como operadoras, en adelante se ocuparían únicamente de sus obligaciones contractuales en nuevos espacios asignados por la SDIS, dejando de lado el proceso organizativo; y por otra parte las comunidades no lograron desarrollar procesos de movilización social por la defensa del derecho. Como lo afirmó una de las líderes comunitarias operadoras de comedores comunitarios:

“las redes de operadores se acabaron y a la gente le dieron contentillo por un tiempo con los bonos”.

Lo anterior ocurre por el distanciamiento que quería marcar la administración Petro, de las acciones ejecutadas por la Bogotá Positiva, por aquello del escándalo de corrupción; como lo afirman diferentes actores en (Lopez, 2015), no solo fue el tema de comedores FDL, sino las demás acciones de la PSANB, (emprendimientos, integración regional, redes

productivas, mercados campesinos, etc.), todos los procesos se rompieron y junto con ellos el trabajo de las organizaciones sociales que habían creído en las apuestas de BSH, el PMASAB y la PSANB. Al respecto el anterior coordinador del programa señala

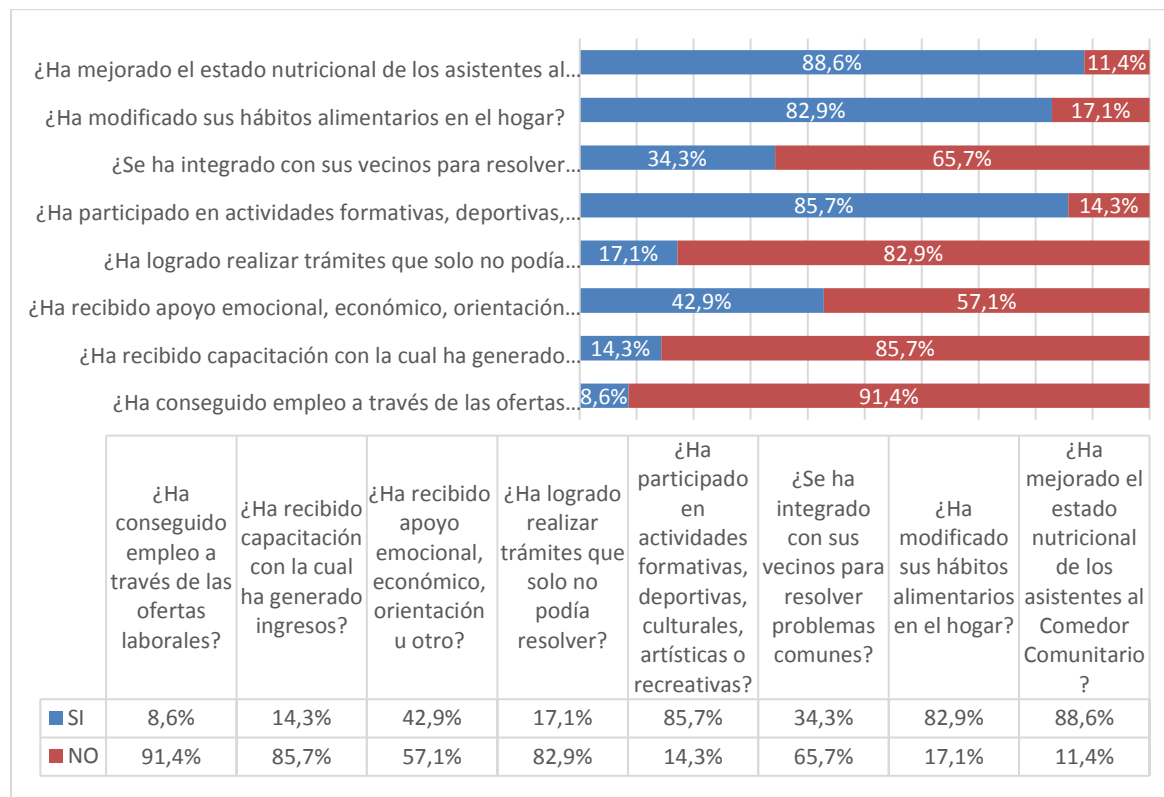
“...si bien los comedores FDL presentaban problemas, no eran los únicos, los otros también, la diferencia era que estos los operaban pequeños, con contratos corticos y los de la SDIS en su mayoría eran grandes contratistas con grandes contratos... entonces ¿dónde podría haber más corrupción, en un comedor pequeño con poquitos cupos y gente de su misma comunidad?, ¿o en un comedor de 600 cupos operado por grandes contratistas de la comida, con vigencias futuras?”.

Por otra parte, otro tipo de acciones de inclusión como la formación de ciudadanía y derechos, la promoción de estilos de vida saludable, el fomento de iniciativas productivas, la referenciación a servicios sociales básicos, entre otras, no permiten la medición de sus resultados, ya que no se definió una línea base, no se consolidaron estadísticas que den cuenta de las acciones desarrolladas y ni siquiera se diseñaron indicadores que permitan hacer algún tipo de medición; sin embargo es importante destacar bajo la perspectiva de los actores sociales involucrados, como esas acciones han contribuido al mejoramiento de la calidad de vida de la población atendida y a otros procesos de construcción social alrededor del apoyo alimentario, ya que como se decía en principio el comedor comunitario es una excusa para a través de él realizar otras acciones de mayor incidencia.

Uno de los pendientes más grandes, o de acuerdo a este análisis más bien, una de las metas más difíciles de lograr, es lo que tiene que ver con productividad; tal vez por que como se ha planteado, no ha sido algo de la competencia y el alcance a la SDIS y mucho menos de las organizaciones operadoras; en este aspecto se puede concluir que mediante la modalidad de comedores comunitarios las personas no logran capacitarse en actividades productivas que les permita generar ingresos, no logran una cualificación para acceder al mundo laboral o mejorar sus condiciones laborales y muy pocas se vinculan a empleo a través de las articulaciones que ha intentado la SDIS; a pesar de los esfuerzos y las diferentes estrategias desarrolladas, los participantes del servicio abordados en la investigación ven el comedor como un espacio para el consumo de alimentos y en algún grado para el encuentro y la realización de actividades lúdicas, pero no como una alternativa para el mejoramiento de la calidad de vida de sus familias. En la siguiente

gráfica se evidencia la percepción de los participantes de comedores respecto a las actividades de inclusión social.

Gráfica 5-1: Percepción de los participantes sobre el componente social

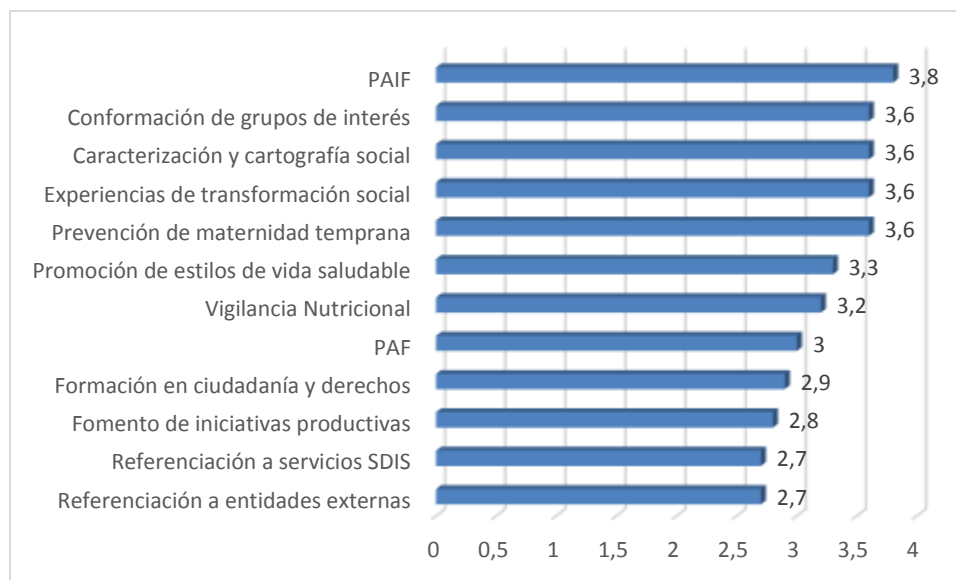


Fuente: Elaboración propia a partir de cuestionario a participantes

Como podemos observar la percepción de las acciones alimentarias y la participación en actividades formativas, deportivas, culturales, artísticas o recreativas son las que mayor resultado positivo arrojan, es decir más del 80% considera que ha mejorado el estado nutricional de los asistentes al comedor, sus hábitos alimenticios en el hogar y ha participado en algunas de las actividades mencionadas; casi un 43% considera que ha recibido algún tipo de apoyo, además del alimento; un 34,3 % considera que se ha integrado con sus vecinos para intentar solucionar problemas comunes y finalmente las acciones que menores resultados arrojan son la referenciación para la realización de trámites, y las actividades de inclusión productiva.

De igual manera los profesionales abordados calificaron las acciones de inclusión social, arrojando los resultados que se evidencian en la siguiente gráfica, en la cual se puede evidenciar la misma percepción respecto a la poca efectividad de las estrategias de referenciación y productividad, para lo cual se les solicitó que valoraran en la escala de uno a cinco (1 – 5) la incidencia o pertinencia de las acciones de inclusión social desarrolladas en el espacio del comedor con las familias participantes.

Gráfica 5-2: Nivel de incidencia o pertinencia de las acciones de inclusión



Fuente: Elaboración propia a partir de encuesta a profesionales

Al respecto uno de los referentes locales del proyecto señala que aunque se han desarrollado articulaciones con el proyecto de fortalecimiento a través de convenios con Sodexo, cajas de compensación y otras empresas del sector privado, estas no logran resultados importantes, ya que muy pocos participantes logran vincularse efectivamente; lo anterior seguramente producto de los bajos niveles de escolaridad de la población atendida y la carencia de capacidades básicas, las cuales aunque el proyecto siempre ha señalado como uno de los fines de este componente, no logran desarrollarse por la ausencia de una oferta institucional que promueva acciones reales para su fortalecimiento (Giraldo, 2007).

Así mismo la referenciación a los servicios sociales y entidades externas no ha sido una herramienta efectiva, ya que la SDIS cumple con su deber de identificar las necesidades

de la población atendida, orientarlos y referenciarlos a las diferentes instituciones públicas, pero no se tiene un programa de intervenciones desarrollado por parte de la misma administración distrital para dar trámite a estas necesidades y realmente mejorar la calidad de vida de las personas más vulnerables. Aspectos como la vivienda, el acceso a tratamientos especializados en salud, a la educación técnica y superior, el empleo formal, entre otras, requieren intervenciones concretas que no se dan desde un programa de apoyo alimentario; mientras estas situaciones estructurales no sean atendidas por parte del Estado, no se pasará de actividades sueltas de caracterización e identificación de necesidades de la población.

No obstante, aunque a primera vista pareciese que no hay mucho que mostrar en lo social, este componente cobra mucho sentido cuando se mira desde las dinámicas comunitarias y la construcción de ciudadanía, y es aquí precisamente donde espacios institucionales como los comedores comunitarios, se configuran como instrumento importante para el desarrollo de acciones de promoción, prevención, sensibilización, y otras, las cuales no solo deberían dirigirse a los beneficiarios directos, sino a la comunidad en general en cada territorio intervenido, ya que a través de estos se pueden articular otros procesos y desarrollar estrategias formativas, que si bien no van a sacar a la gente de la pobreza, si pueden contribuir a metas concretas como mejorar los niveles de convivencia, promover el uso adecuado de escenarios deportivos, embellecer el entorno, fomentar la participación ciudadana, prevenir las formas de abuso y violencia, alejar a los jóvenes de la drogadicción, el alcohol, el sedentarismo y otros males actuales de nuestra sociedad o como plantea la actual administración disminuir los índices de maternidad y paternidad temprana.

Al respecto, profesionales sociales con quienes se dialogó durante la elaboración de este trabajo, destacan que el gran aporte de la modalidad comedores comunitarios es precisamente contar con un espacio de encuentro de la comunidad, un espacio en el que los niños y jóvenes encuentran otra perspectiva de vida diferente a las del día a día de los complicados entornos en los que crecen; un espacio en el que los abuelos pueden dialogar y ser escuchados, un espacio en el que más allá de un alimento, quienes acuden diariamente encuentran afecto, solidaridad, alguien que los escucha, los orienta y en el que sin darse cuenta logran crear vínculos de afectividad, vecindad y redes de apoyo, lo

cual es difícil de medir. Precisamente queriendo resaltar estos valores agregados del servicio social, la SDIS en 2015 decidió destacar lo que llamó *experiencias ciudadanas de transformación social*, las cuales pretendían “visibilizar las experiencias gestadas en el territorio... que inciden de manera positiva en el desarrollo de capacidades posibilitando el mejoramiento de las condiciones de vida de los participantes y su entorno”⁹⁰. Producto de lo cual se identificaron un sinnúmero de actividades desarrolladas por los comedores con sus comunidades, en las cuales se encuentran la conformación de grupos artísticos y culturales en torno a la danza, el teatro, la música, la pintura, la fotografía; la práctica deportiva a través de escuelas de fútbol, patinaje, taekwondo, ajedrez, etc.; talleres de lectura, actividades de refuerzo escolar, cursos de inglés, sistemas, emprendimientos productivos y muchos otros⁹¹; además de las intervenciones individuales y familiares que aunque no se han sistematizado hacen parte del día a día en cada comedor. Una ex inclusor social de comedores y exfuncionaria de la SDIS, destaca que

“los niños y jóvenes que participaban activamente de las actividades de inclusión del comedor, son muchachos que en su mayoría tienen un proyecto de vida diferente, estudian, trabajan y conviven en comunidad y tal vez sin ese proceso estarían como muchos otros en las esquinas o parques sin aportar elementos positivos a la sociedad”.

En cuanto a las acciones actuales del componente social, el plan de atención familiar PAIF se destaca como el principal desarrollo alcanzado, tanto desde la percepción de los profesionales como de los participantes, el cual como producto de la evolución del PIF y el PAF ya descritos, permite por primera vez hacer algún tipo de seguimiento mediante datos cuantitativos al proceso de inclusión social y las actividades específicas que se plantean en el anexo técnico. Al respecto una exfuncionaria de la SDIS entrevistada manifiesta:

“Hoy ya se tiene un panorama a nivel local y de distrito, de lo que está pasando con nuestra población, obviamente habrá falencias, pero dimos un salto grandísimo para poder ver que además de brindar el alimento, estamos generando otras

⁹⁰ Anexo Técnico modalidad Comedores Comunitarios

⁹¹ Ver: Comedores Kennedy. Socialización de experiencias ciudadanas de transformación social en la localidad de Kennedy. 2015. <https://www.youtube.com/watch?v=Tbs6NK6nKyw>

acciones para que esa población definitivamente trascienda del espacio del Comedor, que para muchos se perpetuaron en un servicio, desdibujando el sentido que tenían esos escenarios de apoyo alimentario para la población en condición de vulnerabilidad... En ese sentido si tiene este ejercicio un balance positivo para la población y como entidad podemos mostrar que se están haciendo otras acciones más allá del alimento”.

Es evidente en este PAIF una transición del concepto de derecho adquirido, al de corresponsabilidad en la reivindicación del derecho, es decir que las propias familias deben asumir compromisos y el Estado a través del comedor brinda acciones “temporales” para la satisfacción de necesidades. El PAIF además incluye la elaboración de un plan en casa, el cual pretende establecer compromisos desde la cotidianidad de las familias sobre los deberes de los hijos en el hogar, la convivencia familiar, las condiciones higiénico-sanitarias, los hábitos alimentarios, pautas de crianza, entre otros aspectos básicos; además de acordar un tiempo prudente para el cumplimiento de estos compromisos “permitiendo que otras personas que lo necesitan ingresen” (SDIS, 2017).

Así mismo las acciones desarrolladas en materia de prevención de la maternidad y paternidad temprana, tienen una percepción de pertinencia media alta, lo cual es un buen indicador si se combina con las acciones de promoción de grupos de interés, las cuales conllevan a la consolidación de experiencias significativas de transformación social y construcción de ciudadanía.

Respecto a este componente los actores abordados destacan que si bien se han hecho muchas cosas, lo que ha faltado hasta ahora es la definición de un programa de intervención concreto, es pasar de una intervención desde el desarrollo de talleres en cualquier tema o cualquier actividad, a la realización de intervenciones concretas de acuerdo a las necesidades o potencialidades de los participantes. Uno de los exfuncionarios entrevistados afirmó:

“llegó un momento en el que todo se comedorizó... la modalidad se empezó a degenerar y todos se convirtió en números, los comedores debían llevar la gente para las actividades institucionales, en los comedores las instituciones hacían

cuanto taller se pudiera para cumplir sus metas, las practicas universitarias se hacían con gente de los comedores; es decir muchas actividades, pero todas sueltas, sin una meta clara”.

De acuerdo a esto también es indispensable analizar como las comunidades beneficiadas son utilizadas tanto por la institucionalidad, como por las mismas organizaciones operadoras, para otro tipo de intereses más allá de la reivindicación del derecho a la alimentación, lo cual también genera una sobrecarga que deriva en desinterés y apatía de la ciudadanía hacia estos procesos.

Otro aspecto a evaluar es la conveniencia de la eliminación de los aportes ciudadanos de corresponsabilidad –no solo desde el punto de vista económico-, con lo cual, desde el análisis acá presentado, se desfiguró la intencionalidad del proyecto y uno de sus objetivos iniciales: la autosostenibilidad; es decir, en un momento determinado, el Distrito asumió el apoyo alimentario como política a partir de la asistencia social, cambiando la filosofía inicial con la que se creó el programa BSH, el cual como se describió, procuró estrategias de organización comunitaria, gestión con el sector privado, desarrollo de alternativas productivas en torno al abastecimiento, entre otras, las cuales son mucho más difíciles de lograr que brindar el alimento.

De acuerdo con este contexto, el proyecto se alejó de la intención de desarrollar capacidades en las personas, ya que por el contrario, los hizo más dependientes, lo que no corresponde con el planteamiento inicial del mismo a partir de los aportes de Sen, para quien los *funcionamientos básicos* como el estar bien alimentado y gozar de buena salud, deben estar directamente relacionados con las capacidades individuales de las personas para alcanzarlos (Urquijo, 2014), es decir que aunque exista la disponibilidad de alimentos suficientes, y hasta se garantice su acceso a través de alternativas de distribución equitativas, el desarrollo pleno del ser y su satisfacción moral se alcanzan con lo que es capaz de hacer y ser un individuo en pro de esa satisfacción, es decir en este caso de alimentarse adecuadamente.

Respecto al componente alimentario o técnico nutricional, el ejercicio realizado en comedores comunitarios desde su origen hasta hoy es netamente nutricional, diseñado e implementado por técnicos en estas áreas, quienes con la evolución del servicio han

complejizado este componente hasta llegar al detalle más minucioso de operación, lo cual por supuesto se hace desde una visión preventiva, que disminuya al máximo cualquier riesgo que pueda amenazar el funcionamiento óptimo de cada una de las unidades operativas y por ende el buen nombre del programa y a su vez de la SDIS. Además de este fortalecimiento técnico, este componente ha sufrido pocos cambios estructurales, más allá del cambio de menús, la inclusión de algunos ingredientes tradicionales, gramajes, estándares de operación y mayores medidas de control.

Aunque de acuerdo con la administración actual se está dando un mayor énfasis a la educación nutricional como estrategia para mejorar los hábitos alimentarios, mejorar el estado nutricional de la población atendida y se está mejorando el sistema de seguimiento nutricional, estos cambios aún no han sido percibidos en las unidades operativas, ni por los coordinadores encargados de este componente, ni por los participantes, por lo cual será necesario esperar que acciones diferentes se van a implementar en nuevos anexos al respecto que puedan modificar esta percepción.

En términos generales, se puede decir que este componente no ha presentado mayores inconvenientes además de algunos hallazgos normales por parte de las interventorías y situaciones particulares de algún operador, las cuales generan acciones inmediatas por parte de la coordinación del proyecto y los equipos técnicos tanto en nivel central como en las localidades; cumple adecuadamente con su objetivo desde la misión y el alcance de la SDIS de brindar un apoyo alimentario diario; aunque tal vez se ha quedado corto en la definición de estrategias alimentarias para la población beneficiaria, mediante alianzas o articulaciones con otros sectores público y privados que propendan por desarrollar alternativas en torno a la producción de alimentos, la consolidación de redes de consumo, entre otras, de acuerdo con los objetivos de la PSANB.

5.3 Sobre los Cambios y Perspectiva Actual

De acuerdo a los planteamientos de Sabatier y Jekins-Smith pasados trece años de la formulación de BSH como programa e insumo fundamental de la PSANB y 10 años de la propia política pública, es apropiado y necesario hacer su análisis, ya que se han superado hasta ahora *factores coyunturales* como los cambios de enfoque de las administraciones

distritales, el cambio de directivos de las entidades sectoriales, los funcionarios y técnicos de las instituciones distritales. Es posible determinar que la modalidad de servicio comedores comunitarios desde la teoría del ACF se adapta a unos “parámetros relativamente estables”, los cuales tienden a mantenerse en el tiempo y son resistentes al cambio (Rubio & Rosero, 2010), en cuanto a que los valores socioculturales y la estructura social no han variado mucho, es decir aún se percibe el hambre como un problema a resolver que requiere de la intervención del Estado y la estructura normativa en que se cimienta el servicio social es la misma.

Aunque se evidencian cambios en la *coalición promotora*, principalmente durante las dos últimas administraciones, estos cambios no han llegado a modificar el *subsistema de política pública*, más por falta de un interés real que por que estén de acuerdo con él. En el plan de desarrollo Bogotá Humana, aunque se plantea toda una revolución al sistema de abastecimiento y la intervención de las cadenas productivas, logísticas y de comercialización, la mayoría de estas acciones se quedaron en el documento como ocurrió específicamente con el caso de los comedores comunitarios y la idea de convertirlos en centros de referencia y desarrollo de capacidades, al igual que la reorganización de Corabastos, el fortalecimiento de la economía popular, las organizaciones sociales, etc.

Sin embargo durante este periodo se da el cambio más significativo en el proyecto, la transición de los comedores FDL al bono canjeable por alimentos, lo cual de acuerdo al análisis realizado, significó un retroceso en los objetivos de la PSANB, al propiciar aún más el asistencialismo, la dependencia y carecer de intervenciones estructuradas en lo social, ya que de acuerdo a lo dialogado con exfuncionarios SDIS tanto de nivel central como local, se recogen algunas debilidades manifiestas como que: i) no tiene un sistema de seguimiento eficaz que permita verificar que los niños o personas a quien va dirigido sean quienes realmente están consumiendo los alimentos; ii) no se desarrolla un proceso de inclusión social fuerte ya que no hay quien lo haga; iii) las familias generan mayor dependencia y menor corresponsabilidad ya que solo deben reclamar el mercado una vez al mes; iv) no se genera construcción de tejido social ya que el bono es totalmente individual y las familias no se relacionan entre sí; vi) no existen espacios que promuevan la participación ciudadana y el control social.

Por otra parte, para la administración Bogotá Mejor Para Todos como lo señalaron varios de los actores abordados, el tema no es una prioridad y se mantendrá aunque con mucha menor fuerza y seguramente como estrategia política para evitar más de las ya bastantes críticas al modelo de ciudad planteado por la actual administración distrital por parte de sectores políticos de oposición y un mayor rechazo por parte de la ciudadanía a la gestión del Alcalde Mayor, el cual afronta actualmente un proceso de revocatoria del mandato y según la última encuesta de percepción ciudadana “Bogotá Cómo Vamos” cuenta con un 84% de imagen desfavorable⁹². Al respecto una de las organizaciones operadoras entrevistadas manifiesta:

“La administración actual ha optado por ir disminuyendo poco a poco el servicio de comedores... y es así como a futuro el señor alcalde pretende seguir bajando coberturas y cerrando comedores, al igual hay organizaciones sociales que han desertado de su labor social ya que al hacer recortes en los presupuestos de alimentación en los que los operadores se han visto afectados ya que si quieren seguir con su labor y operar comedores deben poner dinero de sus organizaciones para poder cubrir gastos de operación en cada una de sus unidades, ya que la visión actual de la alcaldía el enfoque es netamente administrativo y no social ni apunta a la transformación en pro de las familias”⁹³.

5.4 Análisis Comparativo

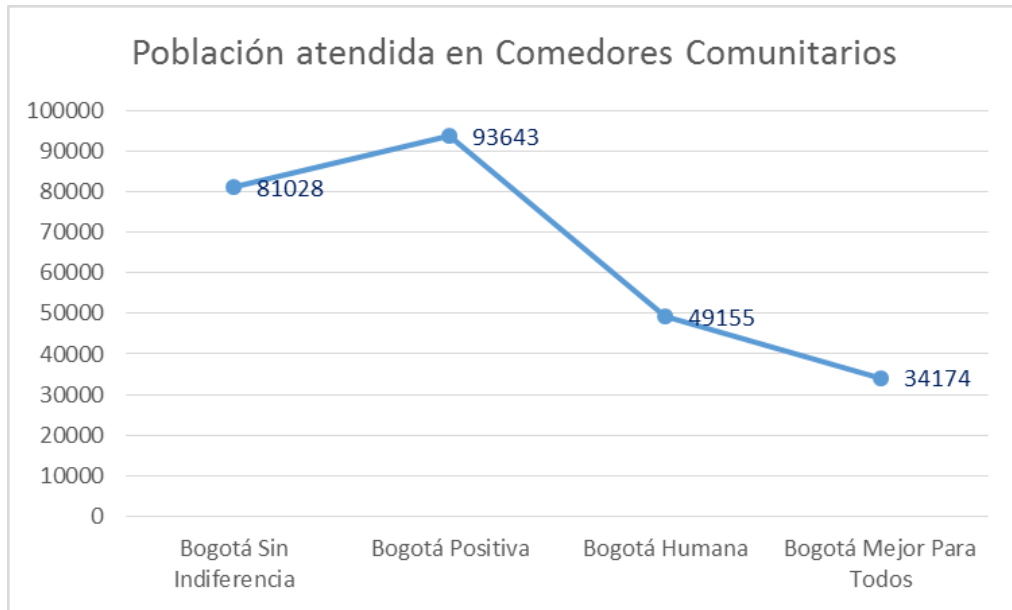
A fin de dimensionar las acciones desarrolladas por las cuatro administraciones distritales analizadas, a continuación se describen de manera gráfica cifras consolidadas de las acciones desarrolladas en cuanto a presupuesto, cobertura y número de unidades operativas, no sin antes precisar que la información respecto a la Bogotá Mejor Para Todos es parcial con corte a octubre de 2017, por lo cual es prudente una posterior actualización de la información consolidada al final del mandato. Así mismo es necesario señalar la ambigüedad presentada en documentos institucionales respecto a cifras exactas de presupuesto y coberturas, por lo cual se tomaron como base la información obtenida de

⁹² Ver: “84% de habitantes de Bogotá tiene una mala imagen de Peñalosa, según encuesta”. Noticias RCN.com <http://www.noticiasrcn.com/videos/84-habitantes-bogota-tiene-una-mala-imagen-penalosa-segun-encuesta>

⁹³ Cuestionario dirigido a organizaciones sociales operadoras de comedores comunitarios.

los documentos emitidos por la propia SDIS o la Alcaldía Mayor de Bogotá. Las siguientes gráficas resumen la cobertura en comedores comunitarios y el número de unidades operativas en operación por periodo de administración.

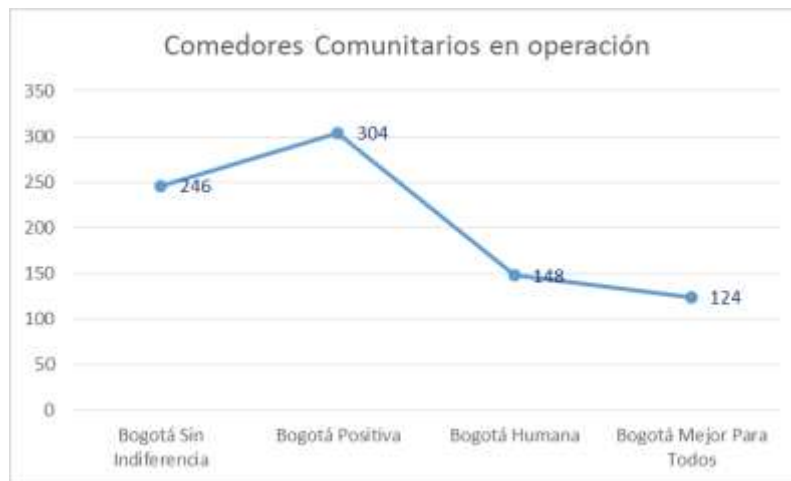
Gráfica 5-3: Cobertura de comedores en operación al cierre de cada administración



Fuente: Elaboración propia con base en información SDIS⁹⁴.

⁹⁴ Construida a partir de presentación ante el Concejo de Bogotá "comedores comunitarios: un medio para el restablecimiento del derecho a la alimentación" (SDIS, s.f.) para el periodo 2004-2007; Biblioteca Social (SDIS, 2015) para el periodo 2008-2012; Informe de Gestión SDIS 2015 para el periodo 2012-2015 y datos suministrados por el equipo técnico SDIS a octubre de 2017

Gráfica 5-4: Número de unidades operativas en operación al cierre de cada periodo



Fuente: Elaboración propia con base en fuentes primarias⁹⁵

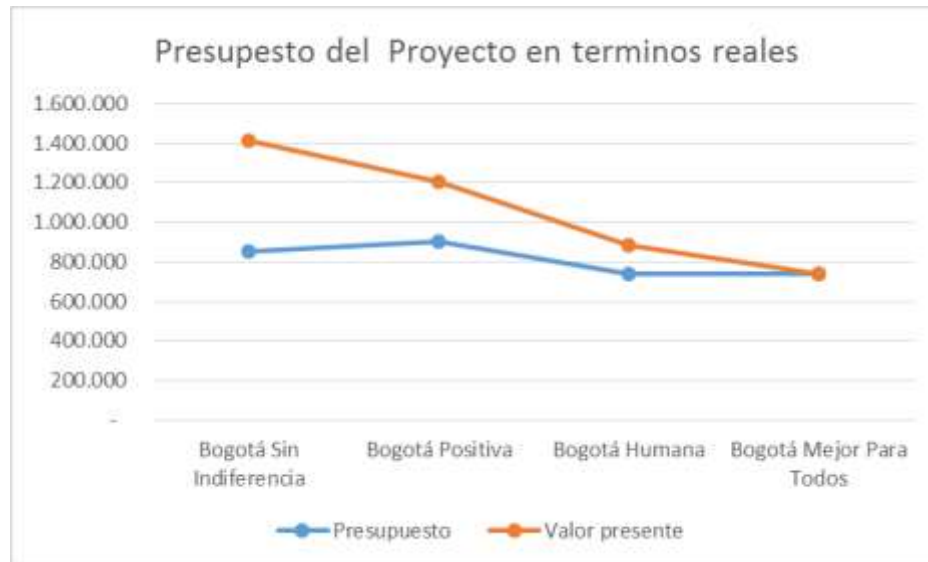
Si bien se evidencia una disminución significativa durante la Bogotá Humana tanto en número de unidades operativas como de beneficiarios, es importante recordar que esta se dio por la transición de la población a la modalidad de bono canjeable por alimentos, por lo cual el número de personas en atención mediante modalidades de apoyo alimentario no disminuyó en gran porcentaje, contrario a lo que ocurre actualmente donde no solo se están disminuyendo unidades operativas y ajustando coberturas en comedores comunitarios, sino que ocurre lo mismo en las demás modalidades del proyecto (bonos y canastas), en este punto es importante recordar que la meta es priorizar un total de 50.000 personas en inseguridad alimentaria.

Así mismo el presupuesto asignado al proyecto por cada administración, en términos reales ha disminuido, contradiciendo el informe de la (Veeduría Distrital, 2017) el cual dice que “la inversión frente a los programas y proyectos distritales dirigidos al cumplimiento de la PPSAN ha ido creciendo en las últimas cinco administraciones de Bogotá”. Para hacer esta afirmación, consideramos necesario poner en una misma escala de medición los valores, es decir considerar el valor del dinero en función del tiempo; una vez realizado este ejercicio obtenemos una disminución significativa del presupuesto como se evidencia

⁹⁵ Ibídem.

en la gráfica 5-3, lo cual se puede evidenciar claramente en el periodo Bogotá Positiva en el que aunque aumentó la inversión en términos nominales, disminuyó en términos reales.

Gráfica 5-5: Presupuesto del proyecto nominal vs. presupuesto en términos reales 2004-2016,*cifras en millones de pesos



Fuente: Elaboración propia a partir de planes de desarrollo 2004 - 2016

Esta disminución gradual del presupuesto en términos reales, confirma los planteamientos anteriores, respecto a la importancia dada al tema de la INSAN en Bogotá y específicamente a su atención mediante la modalidad de comedores comunitarios en las cuatro administraciones estudiadas, por lo cual es necesario analizar más a profundidad el tema por parte de los tomadores de decisiones, ya que aunque el modelo de atención está siendo gradualmente reducido, no se están desarrollando estrategias más efectivas de intervención del problema, lo cual generará resultados negativos en el mediano plazo respecto a la situación nutricional de los ciudadanos de la capital.

5.5 Percepción de los Actores

Además de algunas opiniones de los actores abordados ya mencionadas en este análisis, es importante señalar también algunas percepciones arrojadas por los instrumentos de recolección de información aplicados.

5.5.1 Participantes del servicio

De acuerdo al instrumento aplicado, las familias participantes destacan como principales beneficios del servicio de comedores comunitarios el acceso a una alimentación adecuada y el apoyo a las familias vulnerables, mientras que las actividades de formación y promoción son vistas como un beneficio por muy pocas familias, es decir que el comedor para ellos como lo planteó (Rivera, 2012), es asumido como un espacio para la ingesta de alimentos. Por otra parte respecto a las debilidades del programa, reconocen que hace falta una mayor corresponsabilidad por parte de las familias, es decir mayor compromiso y cumplimiento de deberes, así mismo consideran que hacen falta más estrategias para superar la situación de vulnerabilidad.

Sin embargo, cuando se indagó sobre la modalidad de atención que prefieren si tuvieran la opción de escoger, más de tres cuartas partes señalaron preferir la modalidad de comedores entre otras cosas por la garantía de que los niños reciban alimentos balanceado todos los días, en porciones adecuadas y por que según ellos el dinero no sería suficiente para comprar lo que dan en el comedor o reconocen que sería utilizado en otras cosas y no se priorizaría la alimentación. La mayoría (94%) consideró que la situación actual de su familia ha mejorado respecto al momento que ingresó al comedor comunitario.

A través de la herramienta se indagó sobre el concepto de derecho a la alimentación y la política pública de SAN, a lo cual la mayoría contestó no conocer del tema o simplemente asumir el derecho a la alimentación como el derecho a recibir alimentos por parte del Estado.

5.5.2 Profesionales sociales y coordinadores

Es importante señalar que el 70% de los profesiones que diligenciaron el instrumento consideran que los comedores comunitarios han cumplido con el objetivo para el cual fueron creados, principalmente respecto a factores alimentarios como la reducción de la desnutrición, el acceso a una alimentación más nutritiva y balanceada y en menor medida el empoderamiento de los derechos de los participantes, el acceso a la oferta de servicios, entre otras; por su parte, quienes manifiestan que no se han cumplido los objetivos argumentan la falta de corresponsabilidad de las familias participantes, la generación de

dependencia y conformismo, la ausencia de articulación interinstitucional y los recursos limitados para la realización de acciones de mayor impacto.

En este grupo de actores no se evidencia una opinión generalizada sobre los principales logros del servicio social, se mencionan algunos como la oferta de procesos de formación, la garantía del acceso a una alimentación adecuada, la construcción de tejido social, el mejoramiento de la calidad de vida, lo cual deja ver la falta de claridad respecto a los objetivos concretos y al cómo medirlos, por ausencia de un direccionamiento desde la coordinación del proyecto. Sin embargo respecto a las debilidades se evidencian criterios más unificados como las restricciones para realizar un buen proceso de inclusión social, dada principalmente por lo corto de los tiempos contractuales y la sobrecarga de labores operativas, las cuales no permiten hacer una adecuada intervención familiar, así como el reducido presupuesto para este componente; otra destacada es el poco sentido de corresponsabilidad de los participantes, el enfoque basado en los derechos pero no en deberes ciudadanos, los cuales se relacionan de manera directa con el asistencialismo y conformismo de las familias también mencionados; así mismo la debilidad del apoyo institucional, sobre todo por parte de otras entidades diferentes a la SDIS.

Respecto al aporte de los comedores comunitarios a la política pública de seguridad alimentaria las respuestas se enmarcan en aspectos como la garantía del derecho a una alimentación adecuada, el mejoramiento de los indicadores nutricionales, el desarrollo de habilidades de la población, el fomento de estilos de vida saludables y la gestión interinstitucional, sin embargo es importante señalar que también existe un desconocimiento sobre los componentes de la PSANB siendo precisamente los encargados de materializarla en los territorios.

5.5.3 Organizaciones sociales

En cuanto al desarrollo de acciones alimentarias previas al programa BSH, todas las organizaciones que diligenciaron el instrumento manifiestan que desarrollaban ya algún tipo de acción alimentaria a través del Banco Arquidiocesano de Alimentos, el Programa Mundial de Alimentos (PMA), el ICBF o iniciativas religiosas. Además consideran que aportaron a la construcción y/o implementación del proyecto a través de insumos conceptuales en el diseño de los anexos técnicos y estructuras de costos durante los

primeros años, así como en el ejercicio de articulación con la SDIS y las Alcaldías Locales, para la definición del arranque de la modalidad comedores comunitarios Amigos o FDL.

Respecto a los cambios más significativos percibidos por estas organizaciones están el ajuste de menús con el cual se ha fortalecido con mayor variedad y calidad nutricional el componente de suministro alimentario; la inclusión de cada vez más detalles técnicos en cuanto a la operación, que si bien contribuyen a mejorar la calidad y evitar riesgos, complejizan demasiado la operación y algunos son considerados hasta innecesarios, además teniendo en cuenta que el seguimiento tanto de la SDIS como de las interventorías de acuerdo a su percepción, solo se da a la luz del diligenciamiento de formatos y listados de asistencia, más no a la calidad y pertinencia de las acciones desarrolladas.

En cuanto a los logros de la modalidad comedores comunitarios, las organizaciones destacan la disminución de los niveles de desnutrición en los territorios intervenidos, el mejoramiento de los hábitos alimenticios de las familias participantes, la socialización de la oferta institucional, la construcción de tejido social tanto a nivel organizativo como comunitario, la generación de espacios de formación y uso del tiempo libre, la disminución de accidentes en el hogar relacionados con la preparación y consumo de alimentos y el cambio de mirada ante la vida de los niños y jóvenes que participan.

Respecto a las principales debilidades destacan una aspectos como una deficiente articulación entre las instituciones públicas, al igual que entre la SDIS y las organizaciones sociales operadoras, el recorte cada vez mayor a recursos como refrigerios y actividades de inclusión social, la transición del programa a un enfoque netamente alimentario y menos social, la falta de corresponsabilidad de los participantes; por otra parte perciben que el programa no se mantuvo como una política sino que depende de la voluntad del gobierno y los funcionarios de turno y finalmente que no existe una oferta real que permita a los ciudadanos mejorar sus condiciones de vulnerabilidad.

Por otra parte manifiestan que se viene dando una disminución gradual del presupuesto del proyecto, lo cual a su vez genera bajas de cobertura y menor tiempo para poder realizar trabajo de intervención con las familias; también destacan la eliminación de las cuotas de

corresponsabilidad como un hecho generador de asistencialismo y finalmente la finalización del proceso organizativo tanto de operadores como de los usuarios.

6. Conclusiones y Recomendaciones de Política Pública

Los resultados arrojados en el presente trabajo, permiten reafirmar la importancia del estudio y análisis de políticas públicas, para lo cual de acuerdo con (Roth A. , 2010) “es preciso disponer de un marco teórico y conceptual y de herramientas que nos sirvan como lente o tamiz para orientar la labor investigativa”. Si bien el documento se basó específicamente en el análisis de una de las modalidades de servicio dentro de un proyecto específico, estos a su vez hacen parte de un programa que apunta a contribuir al logro de los objetivos de la política pública de seguridad alimentaria y nutricional (PSANB), la cual aunque finalizó su periodo de implementación establecido inicialmente hasta el año 2015, se encuentra vigente en la actualidad ya que no ha sido derogada o reformulada.

En este sentido, analizar cómo fue el origen y evolución del servicio a la luz de las metas y objetivos de cada plan de desarrollo, así como la percepción de los actores involucrados, nos permitieron acercarnos hacia una comprensión general de los logros y debilidades del proyecto las cuales se describen en los siguiente párrafos, al igual que al entendimiento del contexto político, económico, social y las acciones realizadas por parte de los actores públicos encargados de su formulación e implementación. Así mismo se ha podido determinar el alcance de la iniciativa, a la cual de acuerdo a lo abordado, al parecer se le ha pedido más de lo que puede ofrecer con los recursos asignados; en este punto es importante considerar que las instituciones públicas se rigen con una normatividad, un presupuesto y otras limitaciones que deben ser tenidas en cuenta, pues estas identifican el alcance que incluso las mismas organizaciones sociales ejecutoras de la política no pueden cumplir porque no cuentan con la autonomía para ir más allá de las obligaciones contractuales establecidas en los anexos técnicos.

El Estado a través de sus instituciones es altamente politizado, ya que más allá de generar intervenciones estructurales que busquen dar solución a los problemas sociales, requiere para su legitimidad, desarrollar acciones plausibles en el corto plazo que arrojen resultados concretos; por lo cual en la justificación y diseño de políticas públicas si bien establecen objetivos a mediano y largo plazo, la formulación y posterior implementación se concentran en intervenciones que puedan mostrar una modificación de la situación percibida como insatisfactoria o problemática (Roth A. N., 2002); ya que solo de esta manera – por lo menos en el escenario político colombiano –, se logra la aceptación y valoración de la gestión de un gobernante por parte de la sociedad.

Lindblom plantea esto como el desarrollo de *políticas incrementalistas*, con las cuales el Estado implementa acciones progresivas para atacar las que considera las “raíces” de un problema, pero no cuenta con la autonomía ni los recursos suficientes para enfrentarlo de manera definitiva, además señala que el costo de intentarlo y fracasar sería muy alto para las aspiraciones políticas del gobernante; entonces “corregir, ajustar, adaptar, reformar” (Aguilar L. F., 1992) la acción inmediatamente anterior es más sencillo y menos arriesgado.

Lo que se puede leer en el caso particular estudiado, es que la acción institucional se quedó en la fase inicial de abordaje del problema de la INSAN, es decir en acciones de emergencia para dar solución al problema inmediato del hambre y la desnutrición de la población más vulnerable, garantizando un acceso mínimo; pero a partir de allí aunque se han desarrollado algunas estrategias de intervención como el PMASAB y la propia PSANB, estas no han logrado impactar de manera importante el problema, por el contrario, este ha ido perdiendo relevancia y desapareciendo de la agenda pública, al no ser prioridad para las últimas administraciones.

Respecto al análisis desde la génesis del servicio social como instrumento de la política pública, se destaca la voluntad política de la administración Bogotá sin Indiferencia en el posicionamiento del tema del hambre y su articulación con la sociedad civil para enfrentarla, así como el papel preponderante que tuvieron las organizaciones sociales durante la fase de formulación e implementación de la estrategia, lo cual resalta el valor de la participación ciudadana en la construcción de políticas públicas y es un ejemplo claro de cómo la articulación público-privada podría actuar de manera eficiente en el modelo de Estado socio-céntrico propio del neoliberalismo. Muller plantea que no se puede separar

el juego político de la acción pública, “cada vez más, hacer política consiste en hacer políticas públicas” (Jolly, 2010), lo cual es más fácil de entender con la distinción del idioma inglés de *politcs* y *policy*; es decir que las acciones de política pública dependen enteramente de la visión filosófica del gobernante y su propia formación en el escenario público.

Si se miran en conjunto las acciones desarrolladas por las administraciones desde Lucho Garzón hasta hoy en términos de seguridad alimentaria y nutricional, podemos resumir que:

Bogotá Sin Indiferencia puso el tema en la agenda y marcó un cambio de paradigma respecto a la visión de la inseguridad alimentaria y su abordaje institucional, así mismo diseñó una serie de estrategias de intervención plasmadas en la PSANB, la cual sería la línea de acción estratégica en adelante.

Bogotá Positiva significó un proceso de continuidad y profundización de las estrategias diseñadas en la administración anterior, aunque por los problemas de gobernabilidad señalados, estas acciones finalmente no se priorizaron y quedaron a la buena voluntad de los actores institucionales sin mucho respaldo desde lo político.

Bogotá Humana aunque planteó unas intervenciones estructurales del sistema de abastecimiento y el fortalecimiento de acciones específicas como los CRDC, finalmente lo que hizo fue culminar con procesos organizativos y de construcción de redes y terminar por aminorar el alcance de las intervenciones pasando de un programa Distrital como lo fue BSH o BBA, a una serie de proyectos específicos, desarticulados entre sí; tal vez no intencionalmente, pero si producto de las malas decisiones de directivos sectoriales carentes de experiencia y desconocedores de los procesos.

Bogotá Mejor Para Todos hasta ahora, ha mostrado que la INSAN no es una prioridad por resolver, por lo cual aunque mantiene acciones de asistencia alimentaria, estas se reducen a su mínima expresión por cuestión presupuestal y por que como es bien sabido la prioridad de la administración actual es el desarrollo urbano y otras acciones integradas a él como la movilidad, la seguridad, el espacio público, la renovación urbana, entre otras.

Sin embargo es importante señalar que a esta administración correspondió la evaluación y posiblemente la reformulación de la PSANB, por lo cual las nuevas intervenciones que se realicen en esta materia, seguramente dependerán de las decisiones y voluntad política de administraciones venideras, ya que aunque en esta se decida profundizar nuevamente el tema, como producto de los análisis y resultados de sus estrategias, en términos presupuestales no se dejaron apropiados los recursos para lograr intervenciones con mayor incidencia y por el contrario se comprometieron vigencias futuras en el tema de Metro y Transmilenio, lo cual también limitará el accionar de los futuros gobernantes.

Respecto a la modalidad comedores comunitarios específicamente, se puede señalar que además de algunos cambios en las acciones del componente social y los menús, no se evidencian cambios estructurales durante el tiempo de existencia del servicio social, lo cual no necesariamente es malo, ya que se puede tomar como un proceso de fortalecimiento continuo, de cualificación de las acciones desarrolladas y de aprendizaje permanente tanto por parte de los actores institucionales como de las organizaciones operadoras.

Retomando la teoría del cambio mencionada por (Subirats & Knoepfel, 2008) podemos asegurar que se presenta un *subsistema consolidado* en el que los actores son una comunidad semiautónoma que comparte un campo de experticia y/o experiencia, han influido en el campo de la política por una década o más, existen unidades especializadas a nivel institucional para abordar el problema y existen grupos de interés que dan prioridad al asunto de la política pública; aunque como se mencionó este interés se ha ido mermando, tal vez como producto del desgaste institucional y el hecho de no contar con herramientas de monitoreo que permitan evidenciar los logros alcanzados.

Uno de los cambios más significativos en estos trece años, fue la transición del modelo de atención de comedores financiados por los Fondos de Desarrollo Local de las Alcaldías locales, al modelo de bono canjeable por alimentos denominado Mi Vital Alimentario, el cual si bien se justifica por parte de la SDIS por irregularidades y corrupción en estos, fue percibido por los actores como una excusa para fragmentar los procesos consolidados en la administración Bogotá Positiva; que desde la mirada del análisis como acción de la política pública, se puede entender como un retroceso, ya que el resultado es contrario a los objetivos de la PSANB, en términos de i) generar mayor dependencia por parte de los beneficiarios, ii) no contar con instrumentos de seguimiento efectivo al adecuado uso de

los alimentos entregados, iii) no hacer un seguimiento permanente a la situación de la familia, iv) débiles acciones de inclusión social y productiva, desarrolladas más desde la buena voluntad de los profesionales locales del proyecto en sus limitados espacios, que desde un programa de intervenciones planeado y estructurado a nivel distrital; debilidades compartidas en muchos aspectos con la modalidad de canasta complementaria de alimentos; por lo cual de acuerdo a la percepción de los actores abordados, a pesar de los inconvenientes o falencias que pueda tener la modalidad de comedores comunitarios es la que logra mayores resultados tanto a nivel nutricional como respecto a la intervención de las familias y la inclusión social de los participantes.

Los comedores comunitarios son espacios que pueden brindar un aporte a la reivindicación del derecho vulnerado a una alimentación adecuada y aunque se han mantenido desde el enfoque de la asistencia alimentaria y desde una mirada netamente nutricional, en conjunto con otras acciones, han logrado la disminución significativa de los indicadores de desnutrición respecto al inicio de la década del 2000; aunque en este punto es necesario señalar que es muy difícil encontrar cifras exactas de la situación nutricional en la ciudad y por ejemplo en los últimos años, la desnutrición no solo parece mantenerse sino que en localidades de alta vulnerabilidad aumenta, debido principalmente a la llegada masiva de nuevos habitantes a la ciudad quienes generalmente, contribuyen a incrementar las estadísticas de problemas sociales.

Respecto a la visión de asistencialismo y elevado gasto público se recoge el planteamiento de (Corredor C. , 2010), quien destaca el deber del Estado en tutelar los derechos de los más desprotegidos, por lo cual de acuerdo con Sen es un *deber moral* el propiciar el acceso a los bienes básicos que no están en capacidad de proporcionarse de manera autónoma y en este sentido la alimentación es un determinante esencial para el desarrollo, el buen estado de salud y hasta la vida de las personas. Por otra parte, los recursos asignados a estos programas más allá de un gasto, representan una inversión social que da frutos en el mediano y largo plazo pues evita mayores gastos al sistema de salud y genera capital social, lo cual contribuye de manera directa al desarrollo y esto se ve reflejado en la disminución de los indicadores de pobreza y mejoramiento de la calidad de vida.

Recordemos que BSH se creó como una estrategia de atención inmediata al problema del hambre en la ciudad, pero sus acciones proyectadas iban mucho más allá de la entrega de una ración alimentaria, en este sentido los comedores comunitarios y las otras modalidades de apoyo alimentario creadas posteriormente, son solo parte de una apuesta mayor, que pretendía generar condiciones para el mejoramiento de la situación nutricional de la población mediante apoyo alimentario y mayores eficiencias en el proceso de abastecimiento alimentario sobre todo para la población más vulnerable, promoviendo el acceso al alimento y al agua.

Teniendo en cuenta lo anterior, es imperante no solo **no** debilitar las acciones desarrolladas en esta materia, sino fortalecerlas a través de una mayor coordinación interinstitucional y la definición de acciones concretas de intervención que vayan más allá de la referenciación, ofreciendo a la población beneficiaria una oferta real de servicios, para lo cual se requiere el trabajo mancomunado de las diferentes entidades del Distrito relacionadas con la PSANB ya que como lo dijo el ex coordinador de la modalidad *“el problema es que la SDIS lo asumió todo... la productividad, la formación ciudadana, el seguimiento nutricional, la vigilancia a las adecuadas prácticas de manufactura, la promoción de comités ciudadanos, cuando esas acciones no eran de la misionalidad de la entidad”*.

Respecto al desarrollo de capacidades en la población, se puede concluir que si bien la SDIS ha intentado diferentes estrategias de intervención las cuales propenden por el mejoramiento de la calidad de vida y la superación de condiciones de vulnerabilidad de la población atendida a través del componente social, estas no pasan de ser actividades sueltas que si bien ayudan a construir ejercicios de ciudadanía y a fomentar algunos hábitos adecuados no solo a nivel alimentario sino social; por si solas, no son la solución para los problemas del hambre y la pobreza en la ciudad, los cuales van mucho más allá de los límites de la acción distrital, ya que se trata de problemas estructurales, producto de las desigualdades sociales de la nación y determinantes como el conflicto armado, las políticas macroeconómicas, los bajos niveles de escolaridad, el abandono estatal en las regiones, la informalidad laboral y hasta la corrupción tan de moda por estos días, entre muchas otras.

De acuerdo a lo anterior, es importante que la institucionalidad incorpore el concepto de la seguridad alimentaria y nutricional desde su concepción epistemológica, es decir que comprenda que la SAN va mucho más allá de la asistencia alimentaria y requiere de intervenciones estructurales que tengan en cuenta las dimensiones de desarrollo del ser desde lo individual y lo colectivo, generando estrategias de abordaje multisectoriales e interdisciplinarias que propendan por brindar una mayor autonomía a los ciudadanos y efectivamente potencie sus capacidades básicas.

Considerando lo anterior y de acuerdo con trabajos evaluativos y analíticos de la PSANB, es evidente la necesidad de la definición de una instancia de coordinación interinstitucional de orden distrital más allá de la CISAN, la cual cuente con autonomía operativa, presupuestal y normativa adscrita al sector de Gestión Pública, que realmente tenga la capacidad y autoridad de articular, coordinar y orientar las acciones en materia de política de seguridad alimentaria y nutricional de manera permanente y con un equipo de personas responsables de definir estrategias concretas de intervención e implementarlas mediante lineamientos dirigidos a las entidades sectoriales de gobierno, adscritas y vinculadas.

Así mismo fortalecer la Comisión Intersectorial de Seguridad Alimentaria y Nutricional definida por acuerdo 546 de 2007, mediante la inclusión de la participación ciudadana a través de las organizaciones sociales, el sector privado y la academia a manera de instancia consultiva y participativa para la formulación, evaluación y reformulación de estrategias en torno a la SAN. De igual manera definir responsables directos en cada una de las entidades relacionadas con la PSANB participantes de la CISAN, los cuales harán parte del equipo de la Unidad Técnica de Apoyo (UTA) de manera permanente y articularán las acciones definidas por el organismo de dirección estratégico mencionado en el párrafo anterior.

En este punto es fundamental además, que cualquier proceso de evaluación y reformulación de la PSANB, cuente con la participación activa de la sociedad civil a través de las organizaciones sociales y personas naturales que han hecho parte en las acciones desarrolladas en la implementación de la política y por supuesto de la academia, no solo a manera de aprobación y socialización como suele ser la participación en estos escenarios, sino realmente con mecanismos de interlocución a través de mesas de trabajo

intersectoriales u otros mecanismos y que estas evaluaciones, si bien son contratadas por las mismas entidades distritales, sean abordadas de manera exhaustiva y objetiva, pasando de los resultados en cifras y la descripción de las actividades realizadas, a un análisis integral desde la formulación respecto a las teorías de política pública, sus estrategias de implementación y por supuesto sus resultados concretos.

Tanto en comedores comunitarios como en otras modalidades de apoyo alimentario financiados con recursos públicos, es necesario definir un programa concreto de intervención en lo social, así como acciones que vayan más allá de lo nutricional y trasciendan a lo alimentario, las cuales cuenten con indicadores claros que permitan hacer seguimiento y evaluación constante de los avances y dificultades para su reorientación oportuna y de igual manera que en la política, retomar la promoción de la organización social y la participación ciudadana a través de comités, los cuales no solo operen como veedores, sino como gestores sociales para la implementación de acciones en las comunidades.

Respecto al componente social no solo es preponderante dimensionar y reconocer su importancia en el desarrollo de acciones de apoyo alimentario, sino que se debe potenciar aún más mediante acciones que promuevan la formación ciudadana integral y el mejoramiento de las dotaciones iniciales de los participantes, así como la corresponsabilidad de la cual, como se pudo evidenciar, los mismos participantes son conscientes de su carencia. En este punto es importante señalar que es muy complicado generar estrategias en torno a la productividad, sino están acompañadas de capacitación formal, formación empresarial y acceso a recursos; mientras no sea así, no se pasará de los talleres de manualidades, los cuales si bien aportan al desarrollo de habilidades no permiten al participante generar ingresos que contribuyan a mejorar su situación, por lo menos no sin los apoyos mencionados. Pero esto no es tarea únicamente de la SDIS, por lo cual estas intervenciones deben ser articuladas por parte de entidades pertinentes como la SDDE y sus adscritas, así mismo gestionar alianzas estratégicas con el sector privado que propendan por brindar acceso al empleo formal.

De igual manera aunque el plan de atención individual y familiar (PAIF) representa avances significativos en materia de generación de compromisos por parte de los participantes, desafortunadamente esta herramienta se queda en la referenciación a otros servicios,

saliéndose del alcance del operador y de la misma SDIS; por lo cual es importante definir una oferta integral de servicios realmente disponibles para las familias, para ello las demás entidades del distrito deben disponer recursos y acciones específicas de manera articulada en aspectos básicos como cupos en educación media y superior para jóvenes y adultos por parte de la SDE, promoción de escuelas deportivas, artísticas y de actividades culturales por parte de la SDCRD y sus entidades adscritas, la promoción de la agricultura urbana y cuidado ambiental por parte de la SDA y el JBJCM, seguimiento nutricional y promoción de hábitos sanos por parte de la SDS, educación ciudadana y promoción de la convivencia por parte de Gobierno y sus entidades adscritas, entre otras.

Las acciones de promoción de hábitos de vida saludable o educación nutricional, deben ir más allá del taller, es decir si bien es importante la formación, se deben buscar estrategias que propicien el acceso a los alimentos además de la asistencia alimentaria, para lo cual se puede trabajar en doble vía con la SDDE en la implementación de acciones en torno al PMASAB como los mercados campesinos, la consolidación de redes de consumo y oferta agregadas, la agricultura urbana, muchas de las cuales existen y se podrían articular, no solo con la población participante, sino a través del abastecimiento de los diferentes servicios sociales alimentarios operados con recursos públicos, así mismo retomar alianzas con el Banco de Alimentos o explorar otras alternativas como por ejemplo Corabastos y las grandes superficies para evitar el enorme desperdicio de alimentos y llevarlos a las familias que los requieren.

Como vemos es posible crear una oferta desde la mismas entidades distritales, eso sin contar con las múltiples gestiones que se pueden lograr con el sector privado, lo que es importante es que estas intervenciones sean diseñadas de manera coordinada, progresiva y ordenada, sin saturar de actividades a las familias y que el cumplimiento de metas de cada una de estas entidades vaya más allá del registro de asistencia y consolidados de población atendida, para pasar al diseño de indicadores de resultado concretos que den cuenta de la efectividad de las acciones desarrolladas.

Bibliografía

- Aguilar, L. F. (1992). *El estudio de las políticas públicas*. Ciudad de México: Grupo editorial Miguel A. Purria.
- Aguilar, L. F. (1992). *La hechura de las Políticas Públicas*. Ciudad de México: Grupo editorial Miguel A. Purria.
- Alcaldía Mayor de Bogotá. (2007). *Política Pública de Seguridad Alimentaria para Bogotá 2007-2015*. Bogotá.
- Alvarez, L. E. (2014). Métodos de evaluación de programas nutricionales de gran escala en America Latina: Una revisión integrativa. *Nutrición Hospitalaria*.
- Ballesteros, A., & Saavedra, C. (2008). Veeduría a los Comedores Comunitarios financiados con recursos de los Fondos de Desarrollo Local FDL. Bogotá: Universidad de la Salle.
- Bejarano, J. J., & Rivera, E. A. (2012). *Determinación del cambio generado por la interventoría en la calidad higiénico-sanitaria de los almuerzos suministrados en el proyecto “comedores comunitarios” de la Secretaría Distrital de Integración Social (SDIS) durante el año 2006*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- Bello, R. (2009). *Evaluación de Impacto*. Santiago de Chile: CEPAL.
- Boltvinik, J. (1998). Amartya Sen y la Pobreza. *La Jornada*.
- CEPAL, FAO, PMA. (2007). *Hambre y Cohesión Social: Como revertir la relación entre inequidad y desnutrición en américa latina*. Santiago de Chile.
- Cohen, E., & Franco, R. (1998). *Seguimiento y evaluación de impacto de los programas de protección social basados en alimentos en América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile: Comisión Económica para America Latina y el Caribe CEPAL, Naciones Unidas.
- Contraloría de Bogotá. (2005). *Análisis a la Política de Alimentación y Nutrición en el Distrito Capital*. Bogotá.
- Contraloría de Bogotá. (2014). *INFORME DE EVALUACIÓN Y SEGUIMIENTO DE LA POLÍTICA PÚBLICA DE SEGURIDAD ALIMENTARIA Y NUTRICIONAL - PPSAN*. Bogotá.
- Corredor, C. (2010). *La Política Social en clave de derechos*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- Corredor, D. (2008). *Política Pública de Seguridad Alimentaria Y Nutricional Bogotá Sin Hambre En La Localidad De Ciudad Bolívar*. Bogotá: Escuela Superior de Administración Pública ESAP.
- Cuesta, H., & Zuluaga, D. (2009). *Diagnóstico integral de los comedores comunitarios de la localidad de Engativá que funcionan con recursos del fondo de desarrollo local*

- (f.d.l.). “propuesta administrativa para el desarrollo de proyectos productivos programa Bogotá sin hambre”. Bogotá: Universidad de la Salle.
- De León, P. (1997). *Una revisión del proceso de las políticas: De Lasswell a Sabatier*. Ciudad de México.
- Del Castillo, S. (2009). *La génesis del programa de hogares comunitarios del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar*. Manizales: Universidad de Manizales - CINDE.
- Díaz, L., Torruco, U., & Martínez, M. (2013). Metodología de Investigación en educación médica. *La entrevista, recurso flexible y dinámico*. México: Investigación educ. médica vol. 2.
- Fontas, C., Concalves, F., & Vitale, C. (s.f.). *fhumyar.unr.edu.ar*. Obtenido de La técnica de los grupos focales en el marco de la investigación socio - cualitativa: <http://www.fhumyar.unr.edu.ar/escuelas/3/materiales%20de%20catedras/trabajo%20de%20campo/profesoras.htm>
- Forigua, N., & Villalba, J. (2009). *Diagnóstico administrativo de los comedores comunitarios de la localidad de Fontibón y su sostenibilidad en el tiempo*. Bogotá: Universidad de la Salle.
- Giraldo, J. A. (2007). *Los Comedores Comunitarios como estrategia de inclusión social en Bogotá*. Bogotá: Universidad de la Salle.
- Gomez, M. (2008). Políticas Públicas: formulación, implementación y evaluación. *Opera*(8).
- Hernandez, C., Ochoa, S., & Yaschine, I. (2015). *El programa de comedores comunitarios: análisis de su diseño e instrumentación*. Ciudad de México: Universidad Autónoma de México.
- Hernandez, G. (2009). *Políticas Implementadas para garantizar la seguridad alimentaria en la ciudad de Bogotá 2000-2009*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- Jaime, F. D. (2013). *Introducción al Análisis de Políticas Públicas*. Argentina: Universidad Nacional Arturo Jauretche.
- Jaramillo, P. (2002). Relación del Concepto de Capacidades (Amartya Sen) con la Seguridad Alimentaria y el Desarrollo Rural. *La medición de la pobreza y el bienestar y el pensamiento de Amartya Sen*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- Jolly, J. (2010). ¿Existe un enfoque francés de política pública? En A. Roth, *Enfoques para el análisis de políticas públicas*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- Lasswell, H. (1951). The Policy Sciences: Recent developments in scope and method.
- Lopez, C. M. (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*. Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana.
- Martinez, J. (2011). Metodos de investigación cualitativa. *Silogismo 08*.
- Martinón, R. (2006). La incorporación de las ideas al análisis de políticas públicas en el marco de las coaliciones promotoras. *Gestión y política Publica, CIDE*.
- McCombs, M. (2004). *Estableciendo la Agenda*.
- Muller, P. (2006). Las políticas públicas. *Traducción de Jolly y Salazar Vargas, 59*.
- Núñez, J., & Cuesta, L. (2007). *¿Cómo Va Bogotá Sin Hambre?* Bogotá: Universidad de los Andes, CEDE.
- Nussbaum, M. (2005). *Capacidades como titulaciones fundamentales: Sen y la justicia social*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.

- Nussbaum, M. (2012). *Crear Capacidades: Una propuesta para el desarrollo humano*. Planeación Distrital. (2004). *Plan de Desarrollo Económico, Social y de Obras Públicas Bogotá Sin Indiferencia: Un compromiso social contra la pobreza y la exclusión*. Bogotá.
- Planeación Distrital. (2008). *Plan de Desarrollo, Económico, Social, Ambiental y de Obras Públicas para Bogotá 2008-2012, " Bogotá Postiva: Para vivir mejor"*. Bogotá.
- Planeación Distrital. (2012). *Plan de Desarrollo Bogotá Humana*. Bogotá.
- Planeación Distrital. (2016). *Plan de Desarrollo Bogotá Mejor Para Todos*. Bogotá.
- Real, J. (2007). VIII Congreso español de Ciencia política y de la administración. *Mecanismos de cambio en las políticas públicas*. Madrid.
- Restrepo, M. A. (2006). *Estudio de caso sobre la inversión social en Bogotá*. Bogotá: Universidad del Rosario.
- Restrepo, M. A. (2006). *Impacto Social de los Planes de Desarrollo: Análisis de la Inversión Social en Bogotá 1995-2004*. Bogotá: Universidad del Rosario.
- Restrepo, O. (2011). *La protección del derecho a la alimentación en Colombia: descripción de las políticas públicas sobre alimentación y nutrición desde 1967 a 2008*. Medellín: Universidad de Medellín.
- Rivera, E. (2012). *Diagnóstico estratégico del servicio Comedores comunitarios de la secretaria distrital de integración social - adscrito a la política pública de seguridad alimentaria y nutricional en el distrito capital*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- Roth, A. (2010). Las políticas públicas y sus principales enfoques. En A. Roth, *Enfoques para el análisis de Política Públicas*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- Roth, A. N. (2002). *Políticas Públicas: Formulación Implementación y Evaluación*. Bogotá: Ediciones Aurora.
- Roth, A. N. (2008). Perspectivas teóricas para el análisis de las políticas públicas. *Instituto de Estudios Políticos, Universidad de Antioquia*.
- Rubio, R., & Rosero, A. (2010). El Advocay Coalition Framework, de Paul A. Sabatier: un marco de Análisis de Política Pública basado en las coaliciones promotoras. En A. N. Roth, *Enfoques para el analisis de Políticas Públicas*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- Ruiz, L., & Castiblanco, L. (2010). Análisis de la Política Pública de Seguridad Alimentaria y Nutricional de Bogotá 2004-2008. *Administración & Desarrollo*, 38(52).
- Rumble, V. (1957). *Suop through the ages*. Londres, Inglaterra.
- SDE. (s.f.). *Cronología de la Alimentación Escolar*. Obtenido de Educación Bogotá: <http://www.educacionbogota.edu.co/es/temas-estrategicos/alimentacion-escolar/4320>
- SDIS. (2008). *Formulación Proyecto Seguridad Alimentaria y Nutricional, 515 IPSAN*. Bogotá.
- SDIS. (2011). *Informe sobre el plan de desarrollo Enero - Diciembre de 2010*. Bogotá.
- SDIS. (2012). *Mi Vital, una alternativa para el suministro de apoyos alimentarios*. Bogotá.
- SDIS. (2012). *Proyecto 730: Alimentando capacidades: Desarrollo de habilidades y apoyo alimentario para superar condiciones de vulnerabilidad*. Bogotá.
- SDIS. (2014). *Informe Transición Comedores FDL a Bonos Canejables por Alimentos Mi Vial Alimentario*. Bogotá.

- SDIS. (2015). *Biblioteca Social*. Bogotá.
- SDIS. (Febrero de 2017). Anexo Técnico modalidad Comedores Comunitarios. Versión febrero de 2017. Bogotá.
- SDS. (2000). *Plan de Alimentación y Nutrición para el Distrito Capital, 1999-20003 PLAN D.C.* Bogotá.
- Subirats, J., & Knoepfel, P. (2008). *Análisis y gestión de políticas públicas*.
- Urquijo, A. M. (2014). La teoría de las capacidades en Amarta Sen.
- Veeduría Distrital. (2006). *Estudio de Seguimiento al Programa Bogotá Sin Hambre*. Bogotá.
- Veeduría Distrital. (2017). *Auto de Cierre Investigación sumaria sobre presuntas irregularidades en la operación y entrega de raciones en comedores comunitarios de Usaquén, Suba, Bosa, Usme y Ciudad Bolívar*. Bogotá.
- Velazco, M. (2008). *Diagnostico y seguimiento al programa Comedores Comunitarios, financiados por el Fondo de Desarrollo Local de RUU en el componente de inclusion Social*. Escuela Superior de Admistración Pública ESAP: Bogotá.

A. Anexos

CONSIDERACIONES ÉTICAS

(Resolución 8430 de 1993, MinSalud)

- De acuerdo con lo establecido en el artículo 11 de la *Resolución 8430 de 1993*, del Ministerio de Salud, la presente investigación se clasifica como **Sin Riesgo** considerando que emplean técnicas y métodos de investigación documental retrospectivos y no se realiza ninguna intervención o modificación intencionada de las variables biológicas, fisiológicas, psicológicas o sociales de los individuos que participan en el estudio, entre los que se consideran: revisión de historias clínicas, entrevistas, cuestionarios y otros en los que no se le identifique ni se traten aspectos sensitivos de su conducta.
- Respecto a los consentimientos informados se tomarán en el momento de la realización de las entrevistas y actividades con grupos focales, previa socialización de la actividad a desarrollar y su alcance, de acuerdo con los **Arts. 24 y 25** de la *Resolución 8430 de 1993* cuando se realicen investigaciones con menores de edad, los cuales pueden ser sujeto de aplicación de instrumentos mediante grupos focales en este trabajo, se realizarán previo consentimiento informado de sus padres o tutores, además del consentimiento propio de los menores, aclarando que ninguna de las herramientas aplicadas representa riesgo alguno para la salud física o emocional de los participantes.
- La identidad de los participantes en la investigación a modo de entrevistados o informantes, será totalmente anónima, lo cual se les hará conocer previamente y la información recolectada se manejará de manera controlada y confidencial previa al proceso de análisis, lo cual se describe con mayor precisión mediante la lectura del consentimiento informado.
- La presente investigación no representa dilema ético para el investigador, no afecta directa o indirectamente condiciones de bioseguridad, no implica riesgos ambientales, ni genera conflictos de interés por su aplicación o resultados, por lo cual estas consideraciones son obviadas.

CONSENTIMIENTO INFORMADO

(Arts. 14, 15 y 16. Res. 8430 de 1993. MinSalud)

Fecha: _____ Lugar de Encuentro: _____

En el marco del desarrollo del trabajo “**ANÁLISIS DEL ORIGEN Y EVOLUCIÓN DEL SERVICIO DE COMEDORES COMUNITARIOS DE LA SECRETARÍA DISTRITAL DE INTEGRACIÓN SOCIAL DE BOGOTÁ, 2004 – 2017**”, se aplicarán una serie de entrevistas semiestructuradas y grupos focales en las cuales se buscará indagar sobre las opiniones, experiencias y perspectivas de los actores institucionales y sociales vinculados al proyecto Bogotá Te Nutre en la modalidad de Comedores Comunitarios a fin de determinar su percepción sobre el proyecto.

Objetivo: Realizar un análisis del origen y evolución del servicio de Comedores Comunitarios de la Secretaría Distrital de Integración Social y determinar su aporte a la implementación de la Política Pública de Seguridad Alimentaria y Nutricional de Bogotá.

Estas entrevistas son la base metodológica del presente trabajo y proporcionaran la información necesaria para desarrollar avances conceptuales frente a la Política Pública de Seguridad Alimentaria y Nutricional de Bogotá, por lo cual su participación en el proceso es de gran valor y podría aportar al mejoramiento y cualificación del servicio Comedores Comunitarios.

La participación en el presente trabajo, tanto en las entrevistas semiestructuradas como en los grupos focales es completamente voluntaria y no comprende ningún tipo de obligación o responsabilidad más allá de la sinceridad en las respuestas entregadas, además de contar con la garantía de respuesta a cualquier inquietud que surja en el proceso de la entrevista sin perjuicio alguno a la capacidad de elección y decisión del entrevistado, quien es libre de responder o no a una pregunta que considere complicada, invasiva o inapropiada y de retirar el presente consentimiento si así lo considera.

La firma de este consentimiento informado no implica la imposibilidad de cambiar de opinión, por el contrario, la firma de este documento soporta las garantías anteriormente descritas.

Finalmente, la investigación no representa para usted o la comunidad ningún riesgo, la información entregada en el proceso de las entrevistas será utilizada sin hacer referencia directa a nombres propios, se conservara discreción y se cuidará de la confidencialidad de la información suministrada.

En caso de estar de acuerdo con lo anterior y querer participar del proyecto investigativo, registre su firma y su nombre en el espacio destinado al entrevistado.

Entrevistador
Nombre: _____
C.C.: _____

Entrevistado(a)
Nombre: _____
C.C. _____

CUESTIONARIO SOBRE EL SERVICIO COMEDORES COMUNITARIOS DIRIGIDO A POBLACIÓN PARTICIPANTE

Gracias por su Colaboración... La presente información es de carácter Investigativo para uso netamente académica y no implica riesgo alguno para el entrevistado, su objetivo es proponer estrategias de mejoramiento del servicio social.



Fecha:	Comedor:	Localidad:
1. ¿Cuántas personas de su familia asisten al Comedor? 1 ___ 2 ___ 3 ___ 4 ___ 5 o más ___	2. Tiempo de permanencia en el programa: < 1 año ___ 1-2 años ___ 3-5 años ___ 5 o más ___	
Participación sobre el Servicio de Comedores Comunitarios. Si requiere más espacio al final de la encuesta indique el número de la pregunta y continúe escribiendo.		
3. ¿Cuáles considera que son los principales beneficios del servicio Comedores Comunitarios?		
4. ¿En que considera que ha cambiado la vida de su familia con el servicio?		
5. ¿Qué cree que le hace falta al programa y que aporte podría brindar usted?		
6. Si le dieran a escoger entre Comedor Comunitario, Bono de mercado y Dinero, ¿Cuál escogería usted y por qué?		
7. ¿Qué cambios ha percibido en el servicio de Comedores desde su Ingreso?		
A través del Comedor, alguno de los integrantes de la familia: (En las que responde NO por favor pase a la siguiente)		
8. ¿Ha conseguido empleo a través de las ofertas laborales? Si ___ No ___		
9. ¿Ha recibido capacitación con la cual ha generado ingresos? Si ___ No ___ ¿Cuál?		
10. ¿Ha recibido apoyo emocional, económico, orientación u otro? Si ___ No ___ ¿Cuál?		
11. ¿Ha logrado realizar trámites que solo no podía resolver? Si ___ No ___ ¿Cuáles?		
12. ¿Ha participado en actividades deportivas, culturales, artísticas o recreativas? Si ___ No ___ ¿Cuáles?		

13. ¿Ha participado en otro tipo de actividades diferente a las enunciadas anteriormente? <input checked="" type="checkbox"/> Sí ___ No ___ Cuales? _____ _____
14. ¿Se ha integrado con sus vecinos para resolver problemas comunes? <input checked="" type="checkbox"/> Sí ___ No ___ ¿Cuales? _____ _____
15. ¿Ha modificado sus hábitos alimenticios en el hogar? <input checked="" type="checkbox"/> Sí ___ No ___ ¿Por qué? _____ _____
16. Ha mejorado el estado nutricional de los asistentes al Comedor Comunitario? <input checked="" type="checkbox"/> Sí ___ No ___ ¿Por qué? _____ _____
17. Considera que la situación actual de su familia respecto al momento que ingreso al servicio: Mejoró mucho ___; Mejoró un poco ___; Sigue igual ___; Desmejoró ___; Está en crisis ___
18. El proceso de construcción de Plan de Atención Individual y Familiar PAIF le parece: <input type="checkbox"/> Muy útil para mejorar la situación de la familia <input type="checkbox"/> Interesante pero no mejorará nuestra situación <input type="checkbox"/> Un trámite para poder continuar en el comedor <input type="checkbox"/> Una pérdida de tiempo <input type="checkbox"/> No sé de qué me están hablando
19. Describa brevemente ¿Cómo ve a su familia en cinco (5) años, que metas espera lograr y como puede contribuir el Comedor para alcanzarlas?
20. Para usted ¿Qué es el derecho a la alimentación?
21. ¿Conoce usted algo sobre la Política Pública de Seguridad Alimentaria y Nutricional para Bogotá?

Muchas gracias por su tiempo y dedicación para el diligenciamiento de esta encuesta.

Entrevistas Semiestructuradas (Apartes)

1. **Entrevista Directora Territorial SDIS**, realizada el día 3 de octubre de 2017 en la oficina de la funcionaria.

¿Qué acciones ha desarrollado la actual administración respecto al proyecto Bogotá Te Nutre y la modalidad de comedores comunitarios?

En el marco del plan de desarrollo Bogotá Mejor Para Todos, se formula el proyecto estratégico Bogotá Te Nutre y a su vez el proyecto de inversión que lleva el mismo nombre, lo que se puede mirar es el objetivo del proyecto que lo ubica mucho a uno, en cuál es la ruta que se debe seguir, entonces este proyecto tiene como objetivo: Beneficiar con un alimentación sana, inocua, equilibrada y suficiente a la población que está en inseguridad alimentaria, pero de esa población hay tres grupos específicos que son niños, niñas, mujeres gestante y hogares que estén en esa condición; entonces eso nos pone en una connotación que las personas que estén en los servicios en el marco del proyecto deben estar en inseguridad alimentaria y esa inseguridad alimentaria la clasificamos en dos tipos una severa y una moderada, severa es cuando en ese hogar están de por medio niños que están en inseguridad alimentaria y moderada cuando en el hogar estamos hablando de personas adultas. En ese sentido el proyecto tiene tres servicios: un servicio que es comedores comunitarios y otro servicio que lo llamamos de complementación alimentaria que es bonos y canastas complementarias de alimentos; entonces vamos a hablar de Comedores Comunitarios: los Comedores Comunitarios venían funcionando con organizaciones sociales de base comunitaria y venían siendo contratados con una modalidad de contratación que era el decreto 707 que permitía en síntesis que el Estado contratara con este tipo de organizaciones pero promoviendo el fortalecimiento de las mismas, una vez se formula este proyecto, hacemos como la ficha del proyecto y entramos ya en el servicio comedores, nos vimos en la necesidad de mirar que estaba pasando con Comedores Comunitarios, entramos en esta administración a hacer algunos ajustes que nos permitieran centrarnos en la atención de esa población de la cual habla el proyecto, que es población que se encuentra en Inseguridad Alimentaria.

El proyecto tiene unas metas muy importantes, hay una meta que es educación nutricional, que es muy muy importante; me preguntabas ¿Cuál es la visión de esta administración en

cuanto al proyecto? Eso para nosotros es nuevo porque no solamente estamos dando alimento sino que estamos enseñando a las familias a consumir mejores alimentos con los apoyos que se les brindan y buscando que las familias gestionen su propio mejoramiento nutricional a través del consumo de alimentos más nutritivos.

Respecto a cómo se iba a medir la Inseguridad alimentaria, esta administración se pone en la tarea de determinar una metodología para su aplicación, ya que hasta ahora aunque el proyecto plantea la atención de población en Inseguridad Alimentaria, hasta ahora no se contaba con una metodología para determinar quién si estaba en Inseguridad Alimentaria y quien no, entonces se inició como esa búsqueda y a mirar distintas variables y finalmente se determinó que se usara una metodología estándar de la FAO para la medición de la Inseguridad Alimentaria, la cual se trata de un cuestionario de 15 preguntas que se aplican a las familias y dan cuenta de su situación nutricional, porque para que nos íbamos a poner a invertir tiempo y recursos en el diseño de una metodología de medición si ya existe una validada internacionalmente por la FAO que es la entidad que trabaja estos temas; a partir de esta, se viene realizando un ejercicio de adaptación al contexto del proyecto.

Otro aspecto en el que se está trabajando es en el mejoramiento del aplicativo para el registro de asistencia, ya que la entidad es conocedora de las inconsistencias que se presentan a la hora de registrar las personas que asisten a los comedores diariamente; para eso se está implementando un sistema Biométrico el cual necesita de la huella del participante para su registro, en este momento se está haciendo el enrolamiento en varias localidades, tomando la foto y huella de los usuarios a fin de dejar montado ese sistema y que el registro sea realmente en línea y se le pueda hacer un seguimiento.

Respecto al sistema de vigilancia nutricional, nosotros como secretaria ya lo teníamos, pero somos conscientes de que no era un sistema robusto, no era un sistema que tuviera variables que nos permitiera hacer análisis del estado nutricional de nuestros participantes, por lo tanto también consideramos fortalecer ese sistema de vigilancia nutricional.

Otro tema que tenemos en nuestras metas es llegar a 50.000 personas (identificarlas) que se encuentren en Inseguridad alimentaria, ese es un reto bastante grande, pero si tenemos el instrumento que nos permite identificar las personas, va a ser muy interesante para todo lo que es la línea de Seguridad Alimentaria; entonces con esos instrumentos si yo me ubico en Comedores Comunitarios, una de las grandes decisiones que toma esta administración

es aplicar el Sisben como instrumento de clasificación de la población. Para lo cual se definió un puntaje menor a 46,7 para acceder al servicio, el cual digamos que es un puntaje intermedio, para que no se excluya a mucha gente ya que según los análisis que hemos realizado aproximadamente la mitad de la población que estamos atendiendo está por debajo de ese puntaje. Esta directriz se toma teniendo en cuenta que el puntaje Sisbén es un requisito del nivel nacional para acceder a los servicios sociales del Estado y acá no se estaba aplicando. Lo que se está haciendo en este momento es sensibilizar a los participantes ya que se encontraron tres resultados en el análisis: familias con Sisbén mayor al puntaje definido, familias que no cuentan con puntaje Sisbén y familias que cuentan con puntaje inferior a lo definido, entonces estamos en un momento de transición en el que se les está informando y referenciando para que esas familias que tienen puntaje por encima o no lo tienen, se acerquen y soliciten visita para actualizarlo. Se tienen algunas situaciones diferenciales como el caso de las familias víctimas del conflicto armado y personas que viven en pagadario, quienes se identifican o los identifican como habitantes de calle, para los cuales no aplica encuesta Sisbén por no tener un lugar de permanencia fijo, por lo que para ellos no aplicará este como criterio de ingreso.

Hemos realizado un ejercicio juicioso de georreferenciación de las unidades operativas comparado con las bases de datos de puntaje Sisbén, nos dimos cuenta que existían comedores muy cercanos uno del otro y en los dos se presentaban problemas de cobertura, es decir que se estaban disputando la población, entonces para lograr eficiencias se determinó la unificación de algunos comedores, quedando uno con cobertura más grande que atendiera a los beneficiarios de ambos. También se evidencia que hay comedores en los que no se logra la cobertura contratada tal vez no porque la gente no necesite pero de pronto el modelo de Comedor ya cumplió su ciclo en ese sector y por lo tanto se ha pensado en hacer el hacer la reubicación a otras zonas donde según los datos viven muchas familias que cuentan con puntajes de Sisben bajos y no cuentan con servicios alimentarios.

En ese cruce de base de datos hemos levantado una información muy importante y nos ha arrojado que en Bogotá hay 100 barrios donde está ubicada esa población con ese puntaje, entonces esos 100 barrios son aquellos que nosotros le hemos puesto una lupa muy especial, porque lo más seguro es que en algunas localidades nos va a tocar llevar el

servicio que aquí está presentado dificultades por temas de cobertura, llevarlo a ese espacio y eso es lo que nos va a permitir en un momento dado avanzar.

Hemos tomado también decisiones como eliminar la lista de espera, entonces esa eliminación de la lista de espera nos ha arrojado una realidad y es que la cobertura se ha ajustado a lo real, a lo que se mueve el diario, entonces de pronto uno puede notar una disminución de lo que se registraba, porque los mismos operadores son conscientes que no estaba asistiendo toda la población y ellos debían esperar si llegaba o no la gente, entonces para que tener esa base de usuarios tan grande, sino mejor dejar los que realmente asistían al servicio y ahora con este proceso se registran inasistencias de 5 a 10 participantes cuando antes eran coberturas más grandes pero faltaban 30 o 40. Se ha realizado un trabajo en territorio con equipos que están recorriendo los sectores más vulnerables, identificando que muchas familias que cumplirían los criterios de ingreso no están siendo atendidas, por lo que con el proceso de refocalización que se va a realizar se buscaría dar ingreso a esas familias y hacer ajustes a las coberturas para que se atienda a quienes realmente se encuentre en Inseguridad Alimentaria.

En cuanto al componente social venimos trabajando en la consolidación del PAIF que es el Plan de Atención Familiar e Individual que se aplica a cada una de las familias participantes, con el cual se busca que los ciudadanos no solo reciban la parte alimentaria sino que se pueda generar acciones que den respuesta a sus necesidades sociales y que ellos mismos establezcan acuerdos para gestionar la salida de su situación. Hasta la fecha de los 124 Comedores que se encuentran en operación se han aplicado PAIF al 94% de ellos, además se están cargando en el aplicativo dispuesto, para poder hacer un posterior seguimiento al cumplimiento de los acuerdos y determinar los avances de esta estrategia.

¿Qué gestiones ha realizado la SDIS en cuanto a la finalización de la Política Pública de Seguridad Alimentaria y Nutricional para Bogotá en el año 2015?

Pues en cuanto a la PSANB, la entidad que coordina y tiene a su cargo el tema es la Secretaría de Desarrollo Económico, sin embargo a través de la CISAN como actores participantes hemos aportado algunos elementos, aunque no ha habido mayores avances respecto a un proceso de evaluación o reformulación, pero como entidad estamos dispuestos a brindar nuestros aportes cuando seamos convocados.

¿Cómo ve al final de esta administración el tema de la Seguridad alimentaria en Bogotá?

Yo pienso que nosotros hemos avanzado mucho, porque nos hemos articulado tanto con el ICBF como con el Ministerio de Salud para definir estrategias conjuntas contra la desnutrición, en ese orden de ideas las acciones que se desarrollan sean transectoriales y logren mayores impactos en la población atendida. Desarrollamos estrategias de seguimiento conjunto a la situación nutricional ya que no solo se presentan casos de malnutrición sino también el otro extremo que son las personas con sobrepeso u obesidad.

Es importante resaltar un aspecto que se me pasaba y es que se viene adelantando el proceso para la evaluación del proyecto, específicamente en Comedores Comunitarios, para lo cual ya se adelantando el proceso de convocatoria y en este momento se está legalizando el tema de contratación de la entidad que va a asumirla. No se trata de una evaluación de impacto sino de evaluación de resultados que nos permita analizar y reorientar las acciones que se han desarrollado, para lograr mayor eficiencia con los recursos invertidos.

- 2. Entrevista ex funcionario,** Equipo Comedores Comunitarios en el periodo (2005:2016), realizada el día 11 de octubre de 2007 en la ciudad de Bogotá.

¿Cuál fue la intencionalidad inicial de los comedores comunitarios en Bogotá?

Pues los comedores comunitarios nacen con un programa que se llamó Bogotá Sin Hambre, el cual fue como la principal apuesta de Lucho Garzón por allá en el 2004, esta iniciativa surge porque las cifras de desnutrición estaban disparadas en Bogotá, entonces la administración distrital decide implementar un programa de apoyo alimentario brindando a la gente más vulnerable, por lo menos un plato de comida caliente al día. El programa inicialmente no tuvo una meta clara, pero si se basaba en los tres componentes básicos, un componente de suministro alimentario, que es lo que se llama el técnico nutricional, tenía un componente netamente administrativo, donde se incluía todo el tema de aportes voluntarios y finanzas, y había un componente de inclusión social netamente enfocado, en lo que era ese momento, en algo que no tenía por qué meterse, pero era como comenzar

a identificar iniciativas productivas, en esa época, estamos hablando del DABS, no existía desarrollo económico. El componente de inclusión social como tal era muy ambiguo, lo mismo se dictaba un taller de peluquería, que un taller de derechos humanos, entonces en este mismo Bogotá sin hambre, este es el principio, se definió un componente de inclusión social basado en los DESC, pero igual seguía siendo muy enfocado en lo productivo, error fatal y hacia allá se enfocó también el tema de los aportes voluntarios, tema en el que nosotros no teníamos nada que ver con eso.

Posteriormente con BSH viene el tema del plan maestro de abastecimiento, entonces querían vincular a los comedores con las cadenas de agroredes, etc... uno de los resultados de ese programa es que se convierte en política pública, osea es volver el tema alimentario un tema de Estado, pero entonces el DABS comenzó a llevarse toda la carga del suministro alimentario de prácticamente toda Bogotá y cuando en 2007 viene la PSANB la SDIS no era solo el acceso, era también el consumo y el aprovechamiento y la secretaría quiso asumir muchas cosas.. y en vez de estar haciendo desde la mirada de un desempeño óptimo de la administración pública... ¿de quién depende el seguimiento y vigilancia nutricional? de salud, claro, de la Secretaría de Salud, ¿de quién dependen las condiciones higiénico sanitarias?... de salud; ¿de quién dependían las iniciativas productivas, la productividad? de desarrollo económico; pero entonces la SDIS se echó encima esto, se echó encima esto, pero salud a su vez también hacia otras campañas parecidas, entonces se comenzó a repetir y a repetir y a repetir, entonces se comenzó a satura la gente de talleres, porque todo era con la gente de comedores y listo a pesar que nosotros no fuéramos los expertos en comida, pero bueno limitarse a uno solo tema, pero es que la secretaría quiso coger todos, todos, todos, y eso falla. Llegó un momento en el que todo se comedorizó, la modalidad se empezó a degenerar y todos se convirtió en números, los comedores debían llevar la gente para las actividades institucionales, en los comedores las instituciones hacían cuanto taller se pudiera para cumplir sus metas, las practicas universitarias se hacían con gente de los comedores; es decir muchas actividades, pero todas sueltas, sin una meta clara.

Yo fue criado en Cuba, yo me crie en Cuba y existen los comedores no solamente en los colegios, sino también en los trabajos, y tú no tienes que dar ningún aporte, comes hasta donde te llenaste, y pues, es un derecho, claro es otra condición diferente, tu estas estudiando asistes al comedor, allá el que no estudia ni trabaja le aplican una norma que se llama la ley de peligrosidad y aprete, osea, allá usted estudia o trabaja o sino para la

cárcel. Pero acá empezamos a ser de los comedores... mejor dicho, quisimos ser los salvadores de toda la gente de los comedores comunitarios, cuando esa no es la función de la Secretaría, entonces la gente se metió el discurso del derecho, pero como que es que me dan comida y es que me lo tiene que dar, es decir, si hay un recurso para eso, pero así tampoco era la cosa. Hoy las personas, por ejemplo, hoy y hace 6 años, 7 años, la comida se la daba la señora Rebeca, o la comida se la daba Fundamil, o la comida se la daba tan bonito el operador y ya ni siquiera el operador, sino la coordinadora del comedor, no importaba quien les daba, pero la gente desafortunadamente empezó a tener cierto comportamiento frente al operador, como si ellos fueran los dueños del presupuesto... entonces hubo muchos actores que comenzaron, yo pienso a degenerar la modalidad, la empezó a degenerar, la gente no entendió el concepto del derecho, los operadores no operaron como debía ser, creo que también faltaron lineamientos claros.

Yo creo que durante esa fase, si bien se lograron disminuir los indicadores de pobreza y desnutrición, el programa se quedó corto por que no estuvo acompañado de otras acciones institucionales, se hicieron muchas cosas, pero sueltas, la gente finalmente solo estaba recibiendo el alimento y ya, no se empoderaron.

...Pero entonces cuando llega Petro, el ya traía en su cabeza, porque así lo habían asesorado, que en los comedores de FDL habían malos manejos, que la gente se registraba pero no iban, que las porciones no se daban completas... pero si bien los comedores FDL presentaban problemas, no eran los únicos, los otros también, la diferencia era que estos los operaban pequeños, con contratos corticos y los de la SDIS en su mayoría eran grandes contratistas con grandes contratos... entonces ¿dónde podría haber más corrupción, en un comedor pequeño con poquitos cupos y gente de su misma comunidad?, ¿o en un comedor de 600 cupos operado por grandes contratistas de la comida, con vigencias futuras?, lo que pasa es que todo es así, y cuando ahí estas transiciones como la de ahora, cada quien llega con sus ideas y toma las decisiones sin muchos argumentos técnicos y uno como funcionario no tiene mucho margen de maniobra, y esta administración peor, a esa gente eso no le interesa pero igual no creo que pase mucho.

3. Entrevista exfuncionaria componente social, proyecto 730 Alimentando Capacidades y 1098 Bogotá te Nutre, realizada vía telefónica el 30 de octubre de 2017.

1. ¿Qué pasó con la figura de comités de usuarios y por qué no continuaron fortaleciéndose estas iniciativas?

Con respecto a la primera había comités de usuarios y también comité de operadores, en principio era una apuesta y era una meta y era obligatorio por anexo técnico la constitución de un comité de usuarios y las reuniones mensuales a nivel local de cada uno de esos comités que se constituían en cada uno de los comedores por localidad, después cuando ya pasa al siguiente plan de gobierno, eso deja de ser una meta y pues desafortunadamente todo está amarrado a metas, la idea no era dejarlo perder, sino que ya en el tiempo que llevaban constituidas esas organizaciones pues ya un nivel de permanencia, digamos con los espacios ya ganados dentro del comedor y a nivel local; lo que se hizo fue cambiar las obligaciones; sí se continuaba con un tema de organización, ya no estaba la obligación de que se reúnen una vez al mes, tienen que ser tantos integrantes, sino que fue articulado a todo el tema de grupos de interés y manuales de convivencia, todo el tema de convivencia dentro del espacio del comedor, de esa forma se articularon esos temas para que tuvieran continuidad, pero dejó de tener el impulso grande que tenía ese comité, todo ese tema de organización, todo eso grande que de pronto inicialmente se fortaleció y que tenía un papel importante dentro del Comedor, dentro de la comunidad se desdibujó totalmente. En el mismo orden que dejó de ser una obligación y las organizaciones y las entidades pertinentes como el IDEPAC y otras dejaron de acompañar y el ejercicio que se planteó de participación y organización, empezó a desvirtuarse totalmente, entonces estos escenarios, estas organizaciones de pronto se empezaron a volver un poco complejas dentro del manejo de los comedores y por eso cuando ya se quita como tal dentro de los anexos es que se deja de darle la relevancia que tenía inicialmente, pero se trata de darle continuidad con todos los grupos de interés y un tema de organización, pero no ya con el mismo alcance que tenía planteado desde esa administración, ya cambio el objetivo de esas organizaciones y fue algo valioso que se perdió.

2. ¿Considera que la transición del modelo de inclusión social ha sido pertinente para el fortalecimiento del proyecto?

Con respecto a la segunda totalmente, totalmente por que al inicio cuando se incluye el componente de inclusión social desde la época de Lucho Garzón con Bogotá Sin Indiferencia se plantearon unas acciones de inclusión como derechos y ciudadanía, estilos de vida saludable, empezar a empoderar a los usuarios sobre esas temáticas, pues era un poco como lo que planteaba en sus metas del plan de desarrollo, se formó a los participantes en derechos y ciudadanía uno, derechos y ciudadanía dos, estilos de vida saludable uno, estilos de vida saludable dos, se formó y se capacitó y se recapacitó y se recapacitó a la población, pero esos temas ya después de cierto tiempo, pues ya dejaron de ser primero relevantes, de interés y pues ya como había un tema de permanencia de la población que duraban 5 años, 6 años, 7 años, 10 años, pues teníamos personas que llevaban recibiendo las mismas temáticas durante mucho tiempo.

Es por ello que con la evolución del componente de inclusión social obviamente era importante que ellos tuvieran esta apropiación de estas temáticas, pero también era importante empezar a sensibilizar a la población en un plan de vida, ¿Qué hay después del comedor? esto es un tema transitorio que lo que pasa es que se desvirtuó totalmente con la población y se convirtió en un servicio permanente, entonces la idea con este ejercicio que se replantea con el plan de inclusión y hay ustedes pueden ver que una serie de evoluciones, plan de atención familiar, plan de inclusión familiar, a lo que hoy hay que es un plan de atención individual y familiar PAIF, con un ejercicio un poco de empezar a acompañar la población y construir con ellos y proyectar con ellos un poquito más allá, actividades acciones y metas para su entorno familiar, ya que el comedor era un espacio transitorio de un apoyo alimentario que no iba a estar por siempre, que es lo que hoy es el resultado, sino que como potencializábamos a esas familias para que buscaran, tuvieran otras opciones de vida, ayudados desde el espacio del comedores de tal forma que ellos pudieran establecer metas u objetivos relacionados con el entorno familiar, con el estudio de sus hijos, con el medio laboral, temas de abuso, y frente a eso hoy con el resultado, porque tuvimos muchos esfuerzos, se inició con muchos aprendizajes de ensayo error y bueno pues empezamos a hacer estos ejercicios y se tenía respuesta por parte de la población pero era mínima y una de las cosas que nos faltaba era poderla medir, por que

mucha de esta información quedaba de forma cualitativa, entonces el gran paso para esta última administración con estos ejercicios de acompañamiento familiar.

Se tomaron algunos casos de referencia como Medellín y se adaptaron a nuestra realidad al tipo de población que nosotros manejábamos, al tipo de recursos con los que contábamos, pues porque nosotros no contábamos con un equipo interdisciplinario para hacer un acompañamiento y en realidad el tema de nivel de respuesta por parte de otras entidades a nivel interinstitucional tampoco pues era muy efectiva, entonces con las pocas herramientas que teníamos como entidad y desde nuestra competencia, se creó un sistema que reportaba datos con lo cual ya se podían medir cosas, como cuantas personas habíamos podido escolarizar, cuantas se han podido vincular a temas laborales, cuántos casos de abuso habíamos detectado, se habían acompañado, si se habían activado rutas, cuantos grupos de interés teníamos en estos espacios.

Fue poder medir si realmente esto era efectivo y estaba teniendo resultados en la población y efectivamente sí los estaba teniendo, pero antes no contábamos con una herramienta que pudiera medirnos más allá del comentario que nos hiciera un inclusor social desde el espacio del comedor; a nosotros nos dieron mucho palo porque lo que no se mide no existe.

Hoy ya se tiene un panorama a nivel local y de distrito, de lo que está pasando con nuestra población, obviamente habrá falencias, pero dimos un salto grandísimo para poder ver que además de brindar el alimento, estamos generando otras acciones para que esa población definitivamente trascienda del espacio del comedor, que para muchos se perpetuaron en un servicio, desdibujando el sentido que tenían esos escenarios de apoyo alimentario para la población en condición de vulnerabilidad, bueno que ya vienen temas políticos entre otros, pero más allá de eso, en ese sentido si tiene este ejercicio un balance positivo para la población y como entidad podemos mostrar que se están haciendo otras acciones más allá del alimento.

Anexos en Win Zip, Repositorio Unal

- Cuestionarios a población participante PDF.
- Tabulación de respuestas de profesionales y participantes Excel.
- Cuestionario Profesionales funcionarios de comedores