

**LA GESTIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS
EN UNA MEDIDA PARA LA ERRADICACIÓN
DEL HAMBRE DE DOS CASOS COLOMBIANOS:
LA ALIMENTACIÓN ESCOLAR EN SANTIAGO DE CALI Y BOGOTÁ D.C**

Disertación presentada por:
MÓNICA DEL PILAR DÍAZ BELTRAN
Nutricionista Dietista
Universidad Nacional de Colombia

**UNIVERSIDAD NACIONAL DE COLOMBIA
FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS
MAESTRIA EN ADMINISTRACIÓN
BOGOTÁ D.C
Agosto de 2010
LA GESTIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS**

**EN UNA MEDIDA PARA LA ERRADICACIÓN
DEL HAMBRE DE DOS CASOS COLOMBIANOS:
LA ALIMENTACIÓN ESCOLAR EN SANTIAGO DE CALI Y BOGOTÁ D.C**

MÓNICA DEL PILAR DÍAZ BELTRAN

Código: 940686

Nutricionista Dietista

Universidad Nacional de Colombia

**Tesis para optar al título de
Magister en Administración**

Director

GABRIEL MISAS ARANGO

Magister en Economía

Economista

Profesor Titular

Facultad de Ciencias Económicas

Director del Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales

Universidad Nacional de Colombia

Codirector

IVAN ALONSO MONTOYA RESTREPO

Magister en Administración

Administrador de Empresas

Profesor Asociado

Facultad de Agronomía

Universidad Nacional de Colombia

**UNIVERSIDAD NACIONAL DE COLOMBIA
FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS
MAESTRIA EN ADMINISTRACIÓN
BOGOTÁ D.C
Agosto de 2010**

Dedicatoria.

*A Dios porque en este mundo de complejidad
aún tengo la convicción de que existe una fuerza única,
más allá del entendimiento humano.*

*A mis padres por haber fomentando en mi el amor al conocimiento;
a Edwin por ser un compañero incansable de discusiones y apoyo permanente;
a mis amigos y a mi hermana que por su ayuda
se convirtieron en asistentes ad honorem de esta investigación.*

*A todos aquellos Colombianos que aún no pueden disfrutar de forma plena de su derecho a la alimentación y
que esperan de la acción del Estado para comenzar hacerlo.*

Agradecimientos

A la Universidad Nacional de Colombia que en los últimos años se ha convertido en mi hogar, a quien debo mucho de lo que soy hoy en día, quien me dio la oportunidad de disfrutar de esta beca para dedicarme a conocer y sin cuyo apoyo económico no hubiese sido posible el desarrollo de esta investigación.

A mis maestros, los directores de este trabajo y a todos aquellos cuyo aporte en mi vida se ha visto reflejado en un pensamiento crítico y consciente del alto grado de ignorancia que aún tengo.

A los profesionales que sacrificaron tiempo para brindarme información y darme a conocer su labor tanto en Cali como en Bogotá, desde la Unidad Técnica de apoyo de la Comisión Intersectorial de Seguridad alimentaria y Nutricional para el Distrito Capital, la Mesa de Seguridad Alimentaria y nutricional del Municipio de Santiago de Cali, así como desde todas aquellas Organizaciones que participaron y hacen posible la alimentación escolar en estas dos ciudades.

A las dos Instituciones Educativas que permitieron conocer la dinámica de la alimentación escolar en su interior, a sus profesores, a sus niñ@s y a las mujeres que dentro de ellas diariamente preparan los alimentos y hacen que el programa se vuelva un hecho.

LA GESTIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS EN UNA MEDIDA PARA LA ERRADICACIÓN DEL HAMBRE DE DOS CASOS COLOMBIANOS: LA ALIMENTACIÓN ESCOLAR EN SANTIAGO DE CALI Y BOGOTÁ D.C.

Resumen.

Esta investigación es una aproximación a la gestión estratégica de políticas públicas por parte del Estado; su preocupación gira alrededor del papel de éste frente a la problemática del hambre y la manera cómo gestiona en aras de combatirla.

Basado en lo anterior, se seleccionó la alimentación escolar, como una de las medidas que el Estado implementa para contribuir a la reducción del hambre de la población, evaluándose su gestión en las ciudades de Santiago de Cali y Bogotá. Esto permitió evidenciar que dichas medidas no en todos los casos se encuentran bajo unos principios normativos orientados a la seguridad alimentaria y nutricional, como condición antagónica del hambre; y que la gestión de la medida seleccionada presenta una serie de particularidades, desde los supuestos hasta las formas de organización, que inciden en la intervención y finalmente en el estado alimentario y nutricional de la población. De esta forma, la gestión del Estado se vuelve otra dimensión que influye en el hambre de la sociedad.

Este documento presenta tres apartados con el desarrollo del tema: el primero, con la fundamentación teórica y la perspectiva del abordaje de la tesis; seguido de esto, la posición de cada ciudad en cuanto a la gestión de seguridad alimentaria y nutricional. Finalmente un último bloque donde se delibera alrededor de la gestión estratégica de la alimentación escolar, su contexto, sus recursos, la forma en que se organizan y esa serie de fuerzas que movilizan la acción.

Los resultados aquí presentados se basan en un enfoque cualitativo que intentó comprender más que generalizar sobre la gestión de políticas públicas por parte del Estado, utilizando técnicas como el análisis documental, las entrevistas semi-estructuradas a profundidad y la observación participante en la ejecución de la medida seleccionada. Así pues, esta investigación parte del supuesto que las respuestas no son únicas, ni limitadas, sólo son una aproximación desde una forma de ver la realidad, en este caso desde la gestión.

Palabras claves: Gestión estratégica de políticas públicas, hambre, alimentación escolar, seguridad alimentaria y nutricional.

CONTENIDO

INTRODUCCIÓN	1
CAPITULO 1. REFERENTES, PERSPECTIVA Y APROXIMACIÓN A LA REALIDAD ESTUDIADA.....	3
MARCO TEÓRICO DE LA INVESTIGACIÓN	3
El paradigma de la complejidad.....	3
Actuación del Estado y sus gobernantes.....	8
La gestión en la administración pública.....	12
Lucha contra el hambre y gestión de políticas públicas.....	16
PERSPECTIVA DEL ABORDAJE DE LA TESIS.....	22
DISEÑO METODOLÓGICO.....	23
CAPITULO 2. GESTIÓN DE LA SEGURIDAD ALIMENTARIA Y NUTRICIONAL: EL CASO DE SANTIAGO DE CALI Y BOGOTÁ D.C.....	27
DESCRIPCIÓN DE LAS CARACTERÍSTICAS DE CADA CIUDAD.....	27
ANTECEDENTES FRENTE A LA LUCHA CONTRA EL HAMBRE	30
IDENTIDAD FRENTE AL TEMA DE SEGURIDAD ALIMENTARIA Y NUTRICIONAL	33
Sistema de gestión.....	33
Finalidades de la intervención.....	36
Lógica dominante frente a los cursos de acción.....	37
POTENCIAL ESTRATÉGICO	39
Segmentación de actividades y propuesta de valor.....	39
Posiciones frente a la propuesta de valor.....	46
BREVES CONCLUSIONES	49
CAPITULO 3. LA GESTIÓN DE LA ALIMENTACIÓN ESCOLAR: EL CASO DE SANTIAGO DE CALI Y BOGOTÁ D.C	51
JUSTIFICACIÓN DE LA SELECCIÓN DE LA MEDIDA	51
PROPÓSITO Y GENERALIDADES DE LA MEDIDA	52
PRODUCTOS Y SERVICIOS.....	54
ORGANIZACIÓN	59
Estructura Organizacional.....	59
Procesos alrededor de la organización y comportamiento real de los actores claves.....	64

RECURSOS	71
FUERZAS QUE MOVILIZAN LA ACCIÓN.....	74
BREVES CONCLUSIONES	77
CONCLUSIONES GENERALES	80
RECOMENDACIONES	86
BIBLIOGRAFIA.....	88

LISTAS ESPECIALES

LISTA DE FIGURAS

Figura 1. Sistema alimentario y nutricional	19
---	----

LISTA DE TABLAS

Tabla 1. Estado nutricional de la población de Bogotá.....	28
Tabla 2. Estado nutricional de la población de Santiago de Cali	29
Tabla 3. Ejemplo de Ciclo de menús suministrado por uno de los operadores en la ciudad de Bogotá en el programa de alimentación escolar de la SED durante la observación realizada	55
Tabla 4. Ejemplo de Ciclo de menús suministrado por uno de los operadores en la ciudad de Cali en el programa de alimentación escolar del ICBF durante la observación realizada.....	57

LISTA DE CUADROS

Cuadro 1. Intervenciones en las diferentes dimensiones de Seguridad Alimentaria y Nutricional en Bogotá.	41
Cuadro 2. Intervenciones en las diferentes dimensiones de Seguridad Alimentaria y Nutricional en Santiago de Cali.	44
Cuadro 3. Autoevaluación de Bogotá con respecto al trabajo sobre factores claves en SAN.....	47
Cuadro 4. Autoevaluación de Santiago de Cali con respecto al trabajo sobre factores claves en SAN.....	48
Cuadro 5. Red de trabajo del programa de alimentación escolar en Bogotá para la modalidad comida caliente.	60
Cuadro 6. Red de trabajo del programa de alimentación escolar en Santiago de Cali para la modalidad de Desayunos Escolar tradicional a cargo del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar.....	62
Cuadro 7. Síntesis de las características más relevantes en las dimensiones de gestión exploradas en el caso de la alimentación escolar en Santiago de Cali y Bogotá D.C.	76

LISTA DE ANEXOS

Anexo A. Formato de entrevista semi-estructurada dirigida a los encargados de la coordinación de la política de SAN en ambas ciudades.

Anexo B. Formato de entrevista semi-estructurada dirigida a representante de la entidad local que lidera el programa de alimentación escolar en Santiago de Cali.

Anexo C. Formato de entrevista semi-estructurada dirigida a representante de la entidad local que lidera el programa de alimentación escolar en Bogotá D.C.

Anexo D. Formato de entrevista semi-estructurada dirigida a representante de la entidad interventora del programa de alimentación escolar en Santiago de Cali.

Anexo E. Formato de entrevista semi-estructurada dirigida a representante de la entidad interventora del programa de alimentación escolar en Bogotá D.C

Anexo F. Formato de entrevista semi-estructurada dirigida a representante de la entidad que realiza la ejecución de la medida de alimentación escolar en Santiago de Cali.

Anexo G. Formato de entrevista semi-estructurada dirigida a representante de la entidad que realiza la ejecución de la medida de alimentación escolar en Bogotá D.C.

Anexo H. Formato de entrevista semi-estructurada dirigida a representante del colegio beneficiario en ambas ciudades.

Anexo I. Formato de entrevista semi-estructurada dirigida a representantes de los estudiantes en ambas ciudades.

INTRODUCCIÓN

El hambre, como reflejo de una deficiencia en el ejercicio del derecho a la alimentación de todo ser humano y entendida como la ingesta y/o aprovechamiento deficiente de alimentos con respecto a lo requerido, ha sido abordada principalmente por tres disciplinas a saber: la nutrición, la ciencia política y la economía; sin embargo, el enfoque aquí presentado busca ligar esta problemática con los procesos de gestión pública. De esta forma, esta investigación parte del reconocimiento del derecho a la alimentación como derecho humano fundamental, del que a partir de su declaración por parte del Estado se deberían ejecutar políticas que garanticen el disfrute del mismo, las cuales surgen de un proceso de gestión del Estado como organización.

El discurso de la erradicación de hambre, como responsabilidad del Estado, ha tenido una connotación histórica desde el reconocimiento del derecho a la alimentación en la Declaración de los Derechos Humanos en 1948 y posteriormente en el Pacto Internacional de derechos económicos, sociales y culturales (1966) en el que se hizo énfasis en el derecho de toda persona a estar protegida contra el hambre y el deber de todos los Estados partes del pacto, entre esos Colombia, de adoptar las medidas necesarias para garantizar este derecho.

Así entonces, y a partir del reconocimiento de dicha institucionalidad, en los últimos 20 años el Estado Colombiano se ha comprometido en la lucha contra el hambre con la meta de reducir a la mitad el número de personas sub-nutridas para el año 2015, compromiso, asumido en diferentes ámbitos a nivel internacional, dentro de los que se destacan: La Conferencia Internacional sobre Nutrición en Roma-1992, La Cumbre Mundial sobre Alimentación en 1996, La Cumbre de Milenio en Nueva York con los objetivos del Milenio en el año 2000, La Cumbre Mundial sobre la Alimentación “Cinco años después” Roma-2001 y La Cumbre Mundial de 2005 donde se ratifica el acuerdo de la Declaración del milenio.

En Colombia el 41% de los hogares padece inseguridad alimentaria y nutricional (ICBF-ENSIN¹,2006), lo cual indica un estado de subnutrición permanente, es decir, una condición de hambre de la población que desdice del accionar y la responsabilidad del Estado en torno a la calidad de vida y el bienestar general de la sociedad como fin del mismo (Constitución Política Colombiana, 1991, Art 366), así como de la gestión adelantada en congruencia con los compromisos adquiridos por los gobernantes alrededor del derecho a la alimentación y de todo individuo a no tener hambre.

Basado en esto, se pretendió comprender la gestión en torno a las acciones para erradicar el hambre por parte del Gobierno Colombiano. Para ello ésta investigación se planteó como objetivo general

¹ Instituto Colombiano de Bienestar Familia - Encuesta Nacional de la Situación Nutricional en Colombia 2005

evaluar la gestión de una medida² en dos ciudades colombianas (Santiago de Cali y Bogotá) durante el periodo contemplado para el logro de los objetivos del milenio, de manera tal que se pudiera evidenciar las fortalezas y debilidades en torno a la gestión de la misma y de acuerdo a ese diagnóstico aportar al conocimiento académico con relación a las variables influyentes en la problemática del hambre, contribuir al mejoramiento de la gestión pública estratégica en ésta área, al quehacer de todos aquellos involucrados en las acciones en pro de la erradicación de este fenómeno y por ende aportar a la solución del padecimiento de hambre por parte de la sociedad en correspondencia con el aporte de la Universidad Nacional de Colombia al proyecto de Nación.

Así pues, para dar cumplimiento al objetivo trazado, en primer momento se elaboró la fundamentación teórica y metodológica que permitió el diseño del modelo de análisis, así como la enunciación de criterios para organizar y analizar la información³. En una segunda etapa se identificó el contexto macro en el que se hallaba inserta la medida, razón por la cual se requería describir y evaluar las políticas generadas en concordancia con el compromiso de reducir a la mitad el número de personas que padecen hambre⁴. Ya hecho esto, luego se eligió la alimentación escolar como actividad en la que se profundizaría, y a partir de ello se analizaron los procesos mediante los cuales se da la formulación, despliegue, ejecución, evaluación y ajuste de la medida tanto en el caso de Santiago de Cali como de Bogotá.

Apoyado en todo lo anterior, este documento presenta en un primer bloque la fundamentación teórica de la investigación, la perspectiva del abordaje dado y el diseño metodológico que sustentó la puesta en marcha. Seguido de esto, considera la posición de cada ciudad en cuanto a la gestión en seguridad alimentaria y nutricional; para finalmente, en el último apartado deliberar alrededor de la gestión de la alimentación escolar para ambos casos.

² Entendida esta como una actividad dirigida a un segmento de la población en aras de impactar en alguna de las dimensiones que contribuyen a que cada ciudadano ejerza de manera plena su derecho a la alimentación, por ejemplo asistencia alimentaria, suplementación de micronutrientes, promoción de hábitos alimentarios saludables, etc.

³ En este punto vale aclarar que este paso fue fruto de una amplia revisión bibliográfica, de la cual aquí no se referencian Journals dado que posterior a una exploración en bases de datos como Econlit, Emerald, Science Direct, Latindex y Redalyc, no se identificaron artículos que dieran cuenta de un vínculo entre el análisis de la gestión de políticas públicas y el hambre de la población; de ahí que el modelo de análisis planteado sea un modelo empírico de acuerdo a lo que se pretendía comprender.

⁴ Al hacer alusión a evaluar dado el carácter amplio de este concepto en la disciplina inherente al análisis de políticas públicas, se está haciendo referencia a lo que Duran define como: “La apreciación razonada de las acciones definidas e implementadas por las autoridades públicas para su contribución al tratamiento de los problemas públicos que ellos han identificado y que requieren de su intervención.” (p. 169, 1999, citado por Roth, 2002, p.141). A partir de ello el análisis de la política se centraría en las acciones formuladas de manera articulada, concertada y sistemática para incidir en el estado alimentario y nutricional de la población.

CAPITULO 1. REFERENTES, PERSPECTIVA Y APROXIMACIÓN A LA REALIDAD ESTUDIADA

MARCO TEÓRICO DE LA INVESTIGACIÓN

Este apartado busca hacer explícito el referente teórico desde el que es abordado el problema de investigación, de esta manera se pretende describir aquellos enfoques que han influenciado de manera directa el diseño metodológico, la interpretación de los datos y la sustentación de la disertación aquí expuesta.

Así entonces, se presenta inicialmente el paradigma de la complejidad como el sistema de creencias básicas que determinó el modo de acercarse a la realidad estudiada; en un segundo momento se exponen las concepciones alrededor Estado de bienestar, como aquel que aquí se consideró ideal, cuyas premisas contribuyeron a la explicación de procesos y fenómenos dentro del desempeño del Estado como organización y la forma de actuación de sus gobernantes. Una vez planteados estos supuestos generales, se hace referencia, en un menor nivel de abstracción, al enfoque de gestión dentro de la administración pública, exponiendo la forma en que aquí se asume el rol de la administración en la conducción del Estado, así como a la relación considerada ideal entre hambre y gestión de políticas públicas.

Vale la pena aclarar que el concepto de organización aquí expuesto hace referencia a un sistema social en el que se tejen una serie de relaciones encaminadas a un propósito principal que sustenta su unión, hallándose una coordinación formal y unos mecanismos de auto-organización en aras de mantener su identidad⁵ y objetivo básico. Dicha definición posteriormente será enriquecida con el marco conceptual que se describe a continuación y mucho más en el momento de contextualizarse en los límites de la gestión pública.

Previamente, se reconocen las particularidades ontológicas y epistemológicas de cada enfoque aquí expuesto, lo que se intenta es complementar la visión de cada uno en aras de entender la gestión del Estado y más específicamente las respuestas a la problemática del hambre como responsabilidad del mismo.

El paradigma de la complejidad.

Este paradigma hace alusión al análisis de los fenómenos, en este caso organizacionales, desde el supuesto que los mismos son integrados por un sinnúmero de relaciones, que a su vez están permeadas por la incertidumbre, el azar y la no linealidad (Morin, 1994). Es así pues la aceptación de cierto grado de imprecisión y el reconocimiento de la multidimensionalidad de los problemas de estudio.

⁵ El concepto identidad hace referencia a aquellos rasgos que hacen de esta organización única, acogiendo la definición dada por Etkin y Schvarstein (1992).

Con esto, se entiende lo complejo como aquello que no puede reducirse a una idea simple, como aquello caracterizado por situaciones complementarias y a su vez antagonistas, integrado por componentes que son a su vez productos y productores de aquellos que los producen, así como distinguido por la existencia de las partes en el todo y el todo en las partes; haciendo referencia respectivamente a los principios de dialógica, recursividad y holograma propios de los sistemas complejos (Morin, 1994). Es a través de dichos principios, los cuales actúan como presupuestos, que se entiende el análisis desde la complejidad, dado que ellos suponen el comportamiento de los fenómenos bajo la coexistencia de esas tres características.

Para el caso del principio dialógico, se asume que en los fenómenos complejos se hallan al mismo tiempo características que a pesar de ser excluyentes terminan siendo necesarias la una para la otra; es el caso de la simultaneidad de orden-desorden en las organizaciones, en el que el primero se logra a partir de un grado del segundo y en el que el desorden se puede percibir como un nuevo orden (Capra, 1996; Morin, 1994; Schneider and Somers, 2006). De esta manera, lo que dicho principio quiere hacer explícito es la coexistencia de lógicas diferentes, las cuales terminan siendo negativas o separadas muchas veces por los ojos del observador, pero se pueden apreciar como estados complementarios. Finalmente es la aceptación de la ambigüedad.

En segundo lugar, se sostiene la idea de recursividad, de manera tal que las situaciones son a la vez producto y productoras, así entonces, los fenómenos no son lineales, uni-causales y determinados, se rompe la idea de causa-efecto dado que ésta relación se asume como simplificadora debido a que no reconoce que el acto mismo de producir cambia a aquel que produce, constituyéndose entonces una relación de mutua causalidad (Barrera, Rodríguez y Bedoya, 2005; Hernández, Saavedra y Sanabria, 2007). De esta forma, el principio de recursividad hace ver que los fenómenos y sus componentes se comportan de manera cíclica en procesos de retroalimentación constante, no hay un principio y un fin delimitado en el análisis de procesos complejos.

Como último presupuesto del paradigma que delimita este trabajo, se cuenta el principio hologramático, el cual pretende superar al reduccionismo y a su vez al holismo en el análisis de la realidad, dado que en el caso del primero se analizan las partes por separado para entender el todo y en el segundo el todo sin individualizar las características de las partes (Morin, 1994). Así pues, este principio se encuentra vinculado a la idea del que “el todo es más y menos que la suma de las partes”, más porque habrá características que emergen de la forma propia en la que están organizadas las partes, y menos por los factores que inhiben a las cualidades individuales de cada parte en el momento de organizarse (Hernández y otros, 2007). No se trata de entender el todo o las partes sino la relación entre la coexistencia de ambos.

Con dicha noción de la realidad, en la que se reconoce la falta de objetividad y predicción sobre la misma, el pensamiento complejo es una invitación a dejar de observar las situaciones como causa-efecto a cuyo entendimiento se llega posterior a un análisis desagregado de los componentes que la integran, por el contrario, se reconoce que los procesos no están determinados por una sola variable y que el entendimiento de los mismos deberá analizar las relaciones entre el todo y sus partes, sin

que por esto se considere una visión total del problema dado que la incertidumbre siempre estará presente.

Desde esta perspectiva se asume que “todos los conceptos y teorías científicas son limitados y aproximados; la ciencia nunca puede facilitar una visión completa y definitiva” (Capra, 1996. p. 61); así, los resultados de la investigación que aquí se delimitan tienen claro que las respuestas no son únicas, ni inacabadas, sólo son una aproximación a la explicación de una forma de ver la realidad en medio de la complejidad.

A partir de este paradigma, se analiza la organización como un sistema⁶ socio técnico, complejo y adaptativo, reconociéndose como sistema no predecible en retroalimentación constante, en el que coexisten orden-desorden, por tanto patrones emergentes propios de rasgos no explícitos dentro de la interacción de todos los componentes. Así mismo, se considera influenciada por fuerzas políticas, culturales y económicas tanto internas, como externas, que tienen repercusión en la forma que se acopla su estructura y su desempeño en un futuro incierto, por tanto contingente (Etkin, 2003).

Dicha mirada, es finalmente la resultante de un proceso de evolución de la teoría de la organización, en el que se ha pasado de pensar en la organización como un ente cerrado, con procesos lineales y unicastales objetivamente reconocidos, hacia una visión de la misma como un conjunto de elementos relacionados de manera multi-causal (recursividad), que al conjugarse propician la aparición de una serie de propiedades que otorgan identidad a la organización, pero que al analizarse de forma individual también aportan al sentido de construcción de la misma (Holograma), coexistiendo el desorden causado por una perturbación en la estabilidad, en la que se reconoce el papel del entorno, y el nuevo orden derivado de dicho cambio (dialógica).

Así, la organización se inserta en el marco de la teoría de sistemas, la teoría del caos y las teorías de la información y la cibernética. En el caso de la teoría de sistemas, se halla el fundamento del reconocimiento del entorno con el que interactúa la organización, así como la visión de ésta última, como una totalidad integrada por una inseparable red de relaciones entre sus partes. Del lado de la teoría del caos, se introduce la cualidad de impredecibilidad de la organización como sistema; mientras, las teorías de la información y la cibernética hacen énfasis en la manera en que la información es utilizada por el sistema para la adaptación y mejora del mismo mediante mecanismos de retroalimentación (Capra, 1996; Montoya y León, 2004; Schneider and Somers, 2006).

En complemento con las características ya expuestas, se asume la organización como un sistema compuesto por tres dimensiones: el patrón, la estructura y el proceso (Capra, 1996; Etkin y Schvarstein, 1992, Parra, 2004). De modo que cuando se habla de patrón se hace referencia a la

⁶ Entendido como un “conjunto de elementos cuya interacción engendra nuevas cualidades que no poseen los elementos integrantes, cuando se analizan separadamente, y los cuales están relacionados entre sí y con el medio ambiente” (Garzón, 2000, citado por Montoya y León, 2004, p. 9).

configuración de relaciones existentes, las cuales son estimuladas, más no determinadas, por la influencia del medio; en cuanto a este último, vale la pena destacar que desde el enfoque de la complejidad “los sistemas no se adaptan al contexto, sino que se acoplan estructuralmente en una relación de mutua modificación” (Etkin y Schvarstein, 1992, p.81). Cuando se destaca la estructura se está refiriendo a la forma en que se materializa el patrón por medio de componentes físicos y relaciones entre ellos; mientras que en el proceso se hace alusión al aprendizaje de la organización, por tanto de sus integrantes, como respuesta a resultados y al medio en el que se encuentra inmersa, lo que influencia la reacomodación de la estructura.

Con lo anterior a lo que se pretende llegar es a que la organización es asumida aquí en el marco de la complejidad, con el reconocimiento del entorno y la impredecibilidad, bajo las dimensiones básicas expuestas, cuya comprensión es parte del modelo de análisis de la investigación.

Bajo este enfoque, la misma diferencia entre administración y gestión representa una postura ante el entorno complejo, dado que para el caso de la primera se entiende la idea de dirección, mientras que la segunda se orienta hacia la necesidad de proyección y adaptación de determinada organización. De esta forma, la gestión se asume como un proceso en un entorno cambiante, mientras que la administración se relaciona con el acto de dirigir en una estructura jerarquizada y mucho más estable (Romero, 1998). Así pues, la relación del trabajo que existe entre la coordinación formal y la organización ubica la administración en el campo del paradigma de la simplicidad, en el que se conduce bajo unas lógicas de causa-efecto “control”, mientras que la gestión contempla un escenario abierto, multidimensional y en constante varianza, más de “negociación” (Paradigma de la complejidad).

Se podría entonces distinguir la gestión como la capacidad de maniobra y no sólo el control de planes, de esta manera la gestión evoca al razonamiento, la formulación y la coordinación del qué hacer visualizando escenarios de acción y transformación. Sintetiza muy bien esta idea el razonamiento de Jorge Etkin en cuanto a la gestión de la complejidad:

En un entorno complejo los controles pierden sentido ya no es manejar, sino aprender a navegar y mantener el rumbo posible. El concepto de estrategia [*el qué hacer*] tiene que atenuar su carácter anticipador de futuros y articularse más estrechamente con la idea de la contingencia. (2003, p. XXIX)

A partir de esto, el análisis de la gestión sería el análisis de la estrategia, indagar cómo la acción responde a la proyección y a la visualización de escenarios futuros, y cómo se adapta a escenarios complejos para responder a determinados propósitos.

Concibiendo desde esta perspectiva al Estado como forma de organización social, en donde la dirección del mismo está en las manos de un gobierno, que se organiza y funciona de determinadas maneras para cumplir con objetivos que se consideran comunes, el análisis de la forma en que se desenvuelve dicha organización y cómo se gestiona desde el enfoque de la complejidad, hace necesario que aquí se destaquen tres aspectos que se convierten en supuestos básicos de la

investigación planteada, los cuales son: la noción de interorganizacionalidad, las características de los intereses que se involucran en la gestión y la percepción de gestión como un concepto macro que integra la política y la administración.

Con respecto a la característica de interorganizacionalidad, lo expuesto deja claro que se asume la organización inmersa en un entorno cambiante, sin embargo, en el momento de contextualizarlo en el ámbito público esta condición involucra no sólo la interacción con fuerzas de un ambiente externo, sino también con otro tipo de organizaciones, dado que dicha organización social macro (Estado) para su gobierno se subdivide en otros sistemas sociales. De esta manera, se concibe que las organizaciones privadas están orientadas a organizaciones individuales con un objetivo propio, mientras que en el caso de las públicas para conseguir su objetivo básico (que se asume como el de la sociedad en general) requieren de una coordinación y cooperación a nivel interorganizacional (Bozeman, 1996; Metcalfe, 1996).

En cuanto a las características de las fuerzas que influyen en la gestión de esta organización macro y sus derivadas, particularmente, se reconocen las de orden político y económico. En el primer caso, al hablar del espacio político, se hace referencia a la diversidad de actores e intereses en torno al funcionamiento y resultados del gobierno, del que se esperarían acciones en procura de la búsqueda del consenso, representando un papel mediador entre los intereses de la población y el bien colectivo. Para el caso del segundo tipo de fuerzas, es claro que el Estado como organización está ubicado dentro de un sistema económico mundial, en que los demás Estados constituyen un entorno que entra a influir en muchas de las características del ajuste de la estructura de este.

A propósito de lo referente a política, vale la pena definir lo que aquí se entiende por la misma, dado que dicho término puede referirse tanto a cursos de acción, como a principios normativos, así como al proceso de búsqueda de consenso. A partir de esto, cuando se hable aquí de política se está haciendo alusión a un conjunto de cursos de acción bajo unos principios normativos definidos por el gobierno del Estado, es decir, a un programa de acciones gubernamentales que representan la realización concreta de decisiones para alcanzar determinado propósito (Muller, 1998; Roth, 2002). Mientras que al hablar de proceso político, se hace referencia a la búsqueda de consenso para lograr un proyecto compartido y el bienestar común, así "Lo político es también un nivel de prospectiva (una visión del futuro) que integra ideas, búsqueda de puntos de coincidencia y proyectos en común" (Etkin, 2000, p.313). Esto último sin apartarse de la idea propia del pensamiento complejo, en cuanto al pluralismo de intereses y de pensamientos al interior de cualquier organización.

Continuando con la forma en que se asume la gestión del Estado y de las sub-organizaciones que a su vez lo representan, desde el enfoque de la complejidad se ha expuesto que la gestión se entiende más allá del control y que en el ámbito público su puesta en marcha requiere una cooperación entre diversos sistemas sociales, ahora se destacará como punto básico que dicha comprensión lleva a integrar las nociones de política y administración en este solo término. De esta forma, la percepción aquí reconocida se aparta de la idea que la política (ese qué hacer) es función de unos y que la

puesta en marcha y ajuste es responsabilidad de otros, lo que se conoce como la clásica dicotomía Wilsoniana (Wilson, 1887). Con esto a lo que se quiere llegar es a la idea de que la gestión integra tanto que el qué hacer (la política) como el cómo hacerlo (la operacionalización y ajuste), manteniendo una constante retroalimentación entre ambas para conseguir determinados propósitos.

Una vez expuesto lo anterior, en síntesis se pretende hacer evidente que el abordaje que aquí se realiza del problema de investigación parte de la idea de que la realidad no es objetiva, estática ni unideterminada, sino por el contrario que el acercamiento a la misma se da a partir de sistemas de referencia y que se intenta comprender más que generalizar procesos que están en constante varianza e integrados por múltiples dimensiones. Basado en esto, se asume el Estado como organización social que a la vez se compone para su gobierno en otra serie de organizaciones, las cuales se entienden como sistemas socio-técnicos, complejos y adaptativos en constante interacción con su entorno y con otro tipo de organizaciones para el alcance de sus objetivos. Así mismo, la gestión de éstas se percibe como el proceso por el cual se concilian intereses, se establecen objetivos comunes, se formulan cursos de acción, se despliegan a través de relaciones en la organización y en coordinación con otros sistemas, simultáneamente evaluando y ajustando.

Actuación del Estado y sus gobernantes.

Hasta ahora se ha referenciado el Estado como organización social, distinguiendo las características que aquí se reconocen con respecto al análisis de la misma, sin embargo, en este punto cabe destacar la presencia de un marco regulatorio, ya sea formal e informal, que entra a condicionar el desenvolvimiento político, social y económico de éste (Barrera y otros, 2005). A partir de lo anterior, de aquí en adelante cuando se referencie lo que se espera del Estado se está haciendo alusión a lo que se espera de ese marco regulatorio (nivel institucional) en aras de mantener su identidad y el alcance de su propósito principal.

Con relación a este último, se asume como propósito el declarado en La Constitución Política Colombiana de 1991 (Art 366) en cuanto al bienestar general y el mejoramiento de la calidad de vida de la población como finalidad del Estado. De manera tal que al referirse al papel deseado por parte de sus gobernantes, como gestores de una organización con un propósito claramente identificado, se hace referencia al de definir prioridades a través de políticas públicas, armonizar los intereses de sectores en escenarios concretos, arbitrar conflictos sociales y desplegar acciones eficaces que redunden en el bienestar de la población (Etkin, 2000).

Siendo más específico en cuanto a lo que se espera del Estado, se podría decir que en aras de alcanzar dicho bienestar colectivo, el sistema social debe crear los mecanismos para reducir la desigualdad de oportunidades y la exclusión social, de manera que se tengan las herramientas para conseguir este propósito. Ante la anterior afirmación, vale la pena hacer una serie de precisiones sobre los conceptos que la integran, de forma que sea explícito qué presupuestos se están tomando como marco de la investigación.

En primer lugar cuando aquí se hable de bienestar, dadas las múltiples acepciones a las que puede hacer referencia el término desde la filosofía, la economía y más aún desde cada individuo, se está haciendo mención a la condición resultante de un alto grado de satisfacción derivado de la libertad de un individuo para vivir determinado estilo de vida, con las implicaciones en la esfera física, mental y social que este último término abarca.

A partir de dicha concepción de bienestar y ya que abiertamente se ha declarado la igualdad en dignidad y derechos para todos los seres humanos, se presume que todos deberían tener la posibilidad de escoger determinado estilo de vida (igualdad de oportunidades), contar con el acceso a bienes básicos como los servicios de salud y la educación, poder integrarse a un mercado laboral remunerado justamente, participar en la vida política de su país y finalmente poder disfrutar de los ya referenciados derechos humanos, todo lo contrario de lo que ocurre en las condiciones de exclusión social (Perry, 2000).

Así las cosas, esto implica una posición con respecto al rol que juega el Estado frente a la dinámica de la sociedad, dado que se considera la necesidad del papel activo de este en aras de la consecución de su propósito. Este presupuesto hace que se piense en la intervención del Estado como una prioridad para favorecer a todos sus integrantes, sobre todo en aquellos casos en los que evidentemente la llamada “mano invisible” ha traído resultados indeseables, no se trata de caer en una satanización del capitalismo, pero sí de exponer que se considera abiertamente que el Estado no le puede dejar todo al mercado y que aquí basaremos el análisis considerando como ideal una gama de teorías que sustentan el Estado de bienestar, más que las de un Estado Neoliberal.

Al mencionar el Estado de bienestar se está haciendo alusión a aquel que garantiza el bienestar de sus integrantes a partir de acciones contra la incertidumbre y la inseguridad. En este punto vale la pena citar la definición de Briggs.

Un Estado del Bienestar es un Estado tal donde el poder institucionalizado es utilizado de forma deliberada (...) en un esfuerzo por modificar el juego de fuerzas del mercado al menos en tres direcciones. En primer lugar garantizando a los individuos y familias un nivel mínimo de ingresos, independientemente del valor que el mercado dé a su trabajo o propiedad. En segundo lugar, limitando los efectos de la inseguridad al permitir que tanto individuos como familias hagan frente a ciertas contingencias – enfermedad, ancianidad o desempleo- que de otra forma conducirían a crisis personales y familiares. En último lugar asegurando que a todos los ciudadanos, independientemente de su estatus o clase social, se les ofrezcan los mejores servicios sociales disponibles dentro de una amplia gama acordada (1961, p. 228. Citado por Gómez, 2001, p.319).

De esta manera se concibe un Estado que emprende acciones lideradas por su gobierno para disminuir niveles de pobreza y de exclusión social, el cual tiene como uno de sus pilares la defensa de los derechos humanos (Kliksberg, 2003; Giraldo, 2007; Rodríguez, 2001; Sen, 2001; Stiglitz, 2002). Para el caso de este trabajo, hace presumir una defensa del derecho a la alimentación de todos los colombianos, más cuando la alimentación constituye un motor de hacer valer otro tipo de

derechos, sin buena alimentación no hay salud, no hay capacidad para poderse educar, no hay una fuerza de trabajo al máximo de su productividad, finalmente no hay bienestar en un estado de hambre permanente.

Cuando aquí se habla de intervención y se hace referencia al Estado de bienestar, también se asume que las teorías que rodean esta forma de actuar del Estado no se limitan sólo a la surgida en el contexto de la segunda guerra mundial, bajo los conocidos aportes de Keynes, sino como Rosanvallon lo describe esto termina siendo una profundización del Estado protector moderno y así mismo un reflejo de la preocupación del hombre por regular la sociedad (Citado por Gómez, 2001). Así pues, en esta acepción de Estado de bienestar se vinculan ideas desde la teoría política Aristotélica en la ciudad que iba en búsqueda de la felicidad colectiva, pasando por la Teoría económica Keynesiana que reconoce fallos en el mercado e indica la necesidad de que el Estado intervenga en el Estimulo a la demanda, hasta propuestas como la del Nobel en Economía Joseph Stiglitz en cuanto a un “idealismo democrático” en el que el Gobierno debe intervenir basado en una preocupación real por la situación de los pobres, en aras de la igualdad de oportunidades, en pro de la garantía del empleo y de una equidad intergeneracional (Stiglitz,2003).

En consecuencia de todo lo anterior y bajo el paradigma que cobija este trabajo, el Estado de bienestar es un producto complejo, fruto de cómo el hombre se organiza de una mejor manera, siendo la expresión de un conjunto de normas que deben garantizar el bienestar de los individuos (Castiñeira, 1990, Citado por Gómez, 2001). De esta manera, se apoya la idea de un Estado movido por nociones de solidaridad y justicia social, no tan sólo por racionalidad económica que supuestamente redundará posteriormente en el bienestar para todos.

A partir de esta forma de actuación del Estado, finalmente, se da una diferencia frente a la concepción de desarrollo como vehículo para la consecución de bienestar. Es claro que en los últimos sesenta años se ha vendido la idea de la sociedad desarrollada como aquella ideal y por ende de bienestar, cuyo alcance se da a partir de la industrialización, las economías de filtración⁷ y el crecimiento económico del país. Sin embargo, el análisis con respecto a esos mecanismos ha hecho evidente que en el denominado tercer mundo se aplica todo lo contrario a lo que en su momento se instaura en los países que ya han alcanzado dicho estado, el fomento a la industrialización se volvió una herramienta para la dependencia económica y tecnológica de otros, las economías de filtración finalmente han favorecido que los ricos sean más ricos y no necesariamente que los pobres se beneficien, y el crecimiento económico se volvió un fin y no un medio (Bairoch, 1973; Cardozo y Falleto, 2005; Latouche, 2004; Sen,2001; Stiglitz,2002;2003). Así pues, si hablar de desarrollo es hablar de bienestar, los análisis de las medidas más fomentadas en los países subdesarrollados y los resultados indican que este enfoque no ha sido el más eficaz,

⁷ Dicho término hace referencia a esa serie de políticas en las cuales se estimula el crecimiento económico, beneficiando a la población con mayor riqueza, ya que se presume que una vez producido el crecimiento los beneficios se irán derramando hacia el conjunto social, y de esta forma se producirá impacto en los sectores más pobres (Salinas y Telteboin, 2005, p.p.91)

considerándose pertinente hacer explícito los supuestos que se contemplan ideales para alcanzar ese desarrollo y por ende el bienestar.

Así entonces, aquí se considera el desarrollo como aquella condición en la que todos los miembros de la sociedad tienen acceso a iguales oportunidades, los individuos tienen los recursos para garantizar unas condiciones dignas de calidad de vida, existe libertad para escoger determinado estilo de vida, las capacidades productivas de la sociedad están totalmente aprovechadas y se goza de independencia cultural, política y tecnológica con relación a otros.

Esta aproximación quiere hacer ver que el enfoque desde el que se analiza la gestión de políticas públicas en contra del hambre, como un fenómeno eminentemente propio del subdesarrollo, se aleja de una racionalidad cuantificante en la que las acciones deben ir dirigidas en mayor medida a las lógicas del mercado y el crecimiento del producto interno bruto, así como supeditadas a fuerzas externas del Estado que actúan bajo intereses económicos a escala mundial. Se considera de igual relevancia las iniciativas locales y la inversión en condiciones sociales de la población como lo son la posibilidad de acceder a educación o las garantías para un empleo justo, de manera tal que se dé una evolución integral de la sociedad gestada por ella misma (Stiglitz,2002).

Esta visión del desarrollo descansa sobre la percepción de la pobreza no sólo como una condición caracterizada por la falta de recursos financieros, sino como Amartya Sen lo indica basado en una ausencia de capacidades básicas (2001). El enfoque de Sen con respecto a las capacidades se fundamenta en la libertad, entendida como la posibilidad de elegir, en la que cada ser humano puede preferir y adoptar el estilo de vida más valioso para cada uno; de esta manera la condición de pobreza implica “un grado de privación que impide el desarrollo pleno de sus capacidades y, en última instancia, de su libertad” (Ferullo, 2006, p. 13). No se trata de negar el papel instrumental del dinero, pero sí de establecer una serie de insumos mínimos para ejecutar esa capacidad de elección, de los que evidentemente la alimentación hace parte. De esta forma, la pobreza se asume como un fenómeno multidimensional no sólo de lo que se tiene, sino de cómo se usa y de qué opciones hay para usarlo, una cita de Stiglitz (2002) sobre la misma deja ver la cantidad de variables que abarca esta condición.

No es que los pobres sean perezosos; a menudo trabajan más esforzadamente y durante más tiempo que los pudientes. Muchos son presa de una serie de círculos viciosos: la falta de comida produce enfermedad, lo que limita su capacidad de generar ingresos, lo que empeora aún más su salud. Como bastante hacen con sobrevivir, no pueden enviar a sus hijos al colegio, y sin educación los niños están condenados a una pobreza de por vida. La pobreza es un legado que pasa de una generación a la siguiente. p. 114

Con las interpretaciones acerca de desarrollo y pobreza expuestas, se requiere hacer explícito los supuestos en los que se espera el Estado se base para garantizar los derechos humanos y conseguir el bienestar de la población. Así, se hace énfasis en dos aspectos básicos: la característica de universalidad y la generación del papel de agencia de los individuos, basado en lo que Sping (1990) llama la visión social demócrata del Estado de bienestar.

Cuando se hace referencia al criterio de universalidad de los derechos humanos, en este caso más específicamente de la alimentación, se está haciendo alusión a la idea de que todos los individuos deben tener la posibilidad que les sea garantizado ese derecho por el simple hecho de ser ciudadano y no sólo por su relación con el mercado. De esta manera, se presume que el Estado debe asegurar los mecanismos para que esto se dé, sin tener que caer en categorías de la sociedad para acceder a un derecho legítimo, de manera tal que parezca un privilegio; no se trata entonces de “ser pobre y continuar siéndolo para tener derecho a los beneficios sociales.” (Giraldo, 2007 p. 22).

De esta forma, se apoya el concepto de desmercantilización de los derechos, acuñado por Sping (1990) quien trae a memoria las palabras de T.H Marshall en cuanto a la ciudadanía social como centro del Estado de bienestar, enfatizando en la necesidad que los derechos sociales se vuelvan prácticos e inviolables, de manera tal que para ello el Estado entre a intervenir sobre estructuras de desigualdad y ordene las relaciones sociales. No se trata sólo del monto de gasto social, sino también que los beneficios sean universales, que realmente las acciones vayan en procura de restituir el derecho que está siendo vulnerado y del alcance de proteger ese derecho, dadas las relaciones de interdependencia que hay entre unos y otros.

Con ese supuesto de universalidad no se trata de asumir que el Estado deba darle todo a los individuos, debe crear los mecanismos para que estos obtengan las capacidades mínimas para la libertad ya referenciada. De esta manera se reconoce la capacidad de agencia de cada uno en aras de lograr su bienestar, por tanto, se distingue la importancia de la participación de los individuos en la configuración de su propio de su destino y no como simples receptores de programas instaurados por otros. Así pues, el reconocer el papel de agencia indica el papel de motor de cambio de cada ser humano en aras de conseguir el grado de bienestar deseado, como lo indica Sen (2001) en su aproximación al desarrollo como libertad.

En suma, hasta este punto lo que se pretende dejar claro es la concepción de un Estado que interviene, basado en criterios de universalidad y agencia, en todas aquellas dimensiones que obstaculizan la consecución del bienestar para todos sus integrantes, en el que dicho bienestar está entendido como el grado de satisfacción por escoger y vivir determinado estilo de vida, accediendo a unas capacidades básicas para ello, como es el caso de la alimentación, la cual redundaría en otro tipo de derechos y a su vez en la posibilidad que un individuo escoja sobre su futuro.

La gestión en la administración pública.

Ya en un momento anterior se realizó una aproximación a la gestión desde el paradigma de la complejidad en el marco del Estado como organización, en el cual se mencionó la interorganizacionalidad como característica de ésta, se reconocieron los dos principales tipos de intereses alrededor de ella, así como su carácter macro involucrando administración y política. Sin embargo, ya presentado el enfoque de actuación del Estado aquí esperado, vale la pena hacer aún más explícito qué hace diferente ver el gobierno de dicha organización desde la gestión y no sólo desde la administración.

La forma en que se gobierna el Estado ha sido delimitada básicamente en dos grandes corrientes: la forma burocrática y la nueva gerencia pública. En el caso de la primera, su accionar se encuentra cimentado en la concepción de organización planteada por Max Weber a finales del siglo XIX, la que para el caso de Colombia vino aplicarse alrededor de los años 40 (Romero, 1998. Martínez, 2005), la cual estaba caracterizada por una definición y distribución de actividades, estructura jerárquica, diferenciación en saberes especializados y sistema de normas escritas, en aras de fortalecer el llamado proceso administrativo (Powell y DiMaggio, 1999). Mientras que la Nueva gerencia pública, cuya introducción en Colombia se vio reflejada en la Constitución política de 1991, está basada principalmente en la evolución que ha presentado la teoría de la organización y la inclusión del pensamiento económico neoliberal, de manera tal que las organizaciones públicas entran a aplicar técnicas utilizadas en organizaciones del sector privado; se da una reducción significativa del tamaño del gobierno, desde la óptica que el mejor distribuidor de recursos es el mercado; y más que racionalizar procesos se orienta hacia los indicadores de eficiencia y eficacia (Hugues, 1996; Martínez, 2002; Varela, 2008; Willing, 1995).

Ante ambas corrientes existen distintas posturas, desde aquellos que ven en la burocracia una estructura rígida más encaminada al exceso de procedimientos que al verdadero cumplimiento del objetivo, hasta aquellos de corte neoMarxista postestructuralistas que defienden que debe respetarse la esencia original de la misma (Varela, 2008). Entre tanto, del lado de la nueva gerencia pública se encuentran aquellos en oposición por el carácter orientado al lucro de las organizaciones privadas, una corriente intermedia que destaca aspectos positivos pero hace énfasis en su contextualización, y otra que cataloga la gestión pública como poco eficiente por tanto acepta las técnicas del sector privado y enfatiza en el papel del mercado (Crozier, 1996).

A partir de esto, aquí se presenta el enfoque bajo el cual se considera que el gobierno del Estado emprende de una mejor manera la gestión en aras de alcanzar el bienestar de la sociedad. Así pues, se acepta que la evolución en la teoría de la organización ha significado un aporte para entender dimensiones desconocidas alrededor de ésta⁸, de manera tal que dicho entendimiento debe redundar en un mejor manejo de las mismas, y que mejor que implementarlo en aquella organización que recoge a todos los miembros de la sociedad, el Estado. De ahí que se piense que evidentemente debe aceptarse una evolución en la forma en que se gobierna el Estado, más aún cuando se ha pasado de un paradigma de la simplicidad a uno de la complejidad, en el que el modelo Weberiano recogía una dicotomía entre administración y política, quedandose en herramientas para controlar los procesos al interior de la organización más que en una proyección hacia al exterior, por ende era un enfoque en administración como técnicas del ya citado proceso administrativo más que de gestión.

⁸ Como es el paso del análisis de lo intraorganizacional a lo interorganizacional, el desplazamiento de la observación sólo en la estructura a fijarse ahora también en el entorno de la organización, así como el reconocimiento de las múltiples variables que la influyen más allá del sólo proceso productivo, entre otros (Mayer, y Harmon, 2001).

Sin embargo, el hecho de aceptar los aportes de la teoría de la organización que pueden ser fructíferos tanto para las de carácter público como las de privado, no implica perder de vista el propósito del gobierno y la esencia del escenario público, razón por la cual se requiere una contextualización y no una copia literal de la búsqueda de un objetivo principalmente económico. De esta manera se apoya la idea de un buen gobierno, más no sólo de la reducción del mismo, apoyado en soluciones integrales más que unidimensionales, en que el énfasis sea en los resultados no sólo en los gastos, finalmente que refleje una verdadera gestión bajo la complejidad que involucra el Estado (Osborne y Gaebler, 1992). Así pues, los supuestos bajo los cuales aquí se analizan los resultados presentados se orientan hacia una corriente intermedia de la nueva gerencia pública, que acepta el aporte de las técnicas privadas, requiere la contextualización en el ámbito público, asume la gestión integrando política y administración, y se orienta principalmente hacia un propósito definido por el Estado.

De esta manera, se acepta el modelo gerencial, el cual tal y como lo describe el CLAD⁹ (1998), tiene su inspiración en las transformaciones organizacionales ocurridas en el sector privado, las cuales modificaron la forma burocrático-piramidal de administración, flexibilizando la gestión, disminuyendo los niveles jerárquicos y aumentando la autonomía de los gerentes; modelo, que procura responder con mayor rapidez a los grandes cambios ambientales que acontecen en la sociedad contemporánea. Lo que no deja de lado que “aun cuando se haya inspirado en la iniciativa privada, el modelo gerencial debe indefectiblemente adecuarse al contexto político democrático en el cual se encuentra inserto el sector público“ (p.p 10).

En consecuencia con esta posición, en la que la actuación del estado va dirigida hacia el bienestar de la población que la integra, de manera tal que garantizar el derecho a la alimentación representa uno de los instrumentos para la consecución del propósito principal, se asume una gestión orientada hacia la eficacia, en la que dicho concepto implica lograr unos resultados con relación a lo requerido. Así, la eficacia debe partir de unas medidas orientadas hacia la verdadera solución, estableciendo las causas de los problemas que se enfrentan, cual es la mejor manera de abordarlos, cómo evaluarlos y que resultados inesperados se pueden llegar a presentar (Etkin, 2000).

Ésta aproximación implica una gestión pública que crea escenarios futuros y se respalda en acciones caracterizadas por su eficacia, más que simplemente orientadas a un carácter de eficiencia basado sólo en los recursos, sin querer minimizar la importancia del buen uso de los mismos, pero con la convicción de que “la eficiencia sólo tiene sentido al servicio de la eficacia” (Chaparro y Hernández, 2000, p. 123). Así pues, aquí se destaca la necesidad de satisfacer necesidades concretas, no sólo en términos de gasto; de manera tal que los resultados evidencien no sólo la cantidad, sino también la calidad de los procesos instaurados, demuestren que la efectividad no se reduce tan sólo a los resultados cuantitativos, ya sea en cifras de cobertura o de recursos empleados, y que el proceso de evaluación proporciona una adecuada contrastación entre lo planeado y lo obtenido (Barzelay, 1998; Etkin, 2000).

⁹ Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo.

A partir de lo anterior, se aspira a una gestión basada en los propósitos y no en la coyuntura (Bozeman, 1996), la cual se apoye en la búsqueda del consenso, la participación y el dialogo compartido hacia unos objetivos comunes, de forma que se facilite la consecución de los mismos. Esto finalmente implica la coordinación interorganizacional, la participación ciudadana, un control basado en la participación de la formulación y unas medidas a corto plazo que se articulen en una estrategia a largo plazo.

Con relación a la interorganizacionalidad ya se ha referenciado la necesidad de la misma. En cuanto a la participación ciudadana, al partir del supuesto que se están adelantando acciones en pro de bienestar de cada uno de los integrantes de la sociedad, de los cuales se reconoce el papel de agencia, se asume que todos los individuos deben acceder a los mecanismos para intervenir en la construcción de su futuro, mecanismos que en primera medida están representados por sus derechos políticos, de manera tal que puedan participar de la definición de problemas y plantear posibles soluciones con respecto a aquellas situaciones que están representando un obstáculo para su bienestar (Sen, 2001).

Con respecto a la participación en la formulación, si el referente es la eficacia en la gestión, el control y la evaluación deben estar sustentados en un conocimiento pleno de los objetivos y metas de las medidas, así como la razón de ser de las mismas y que tipo de causas están atacando, de ahí la necesidad de participar en la formulación de las políticas que se pretenden implementar. Con este punto, se vuelve entonces a destacar la importancia de deshacerse del paradigma en torno a la clásica dicotomía entre política y administración, dado que al separar las mismas se está separando la formulación de la operacionalización y se está aislando un qué hacer de un cómo hacerlo, separándose la definición de un problema de la forma de abordarlo en la práctica, y evidentemente esto da paso a acciones ineficaces (Bozeman, 1996).

Haciendo una aproximación más detallada a esta mirada de gestión, ya se ha mencionado que se asume con un énfasis en la proyección, el desempeño en un entorno cambiante, el reconocimiento de las múltiples dimensiones que inciden en la organización, así como compuesta por un curso de acción (la política) y una operacionalización que se refleja en su estructura (el cómo), dándose una constante retroalimentación entre ambas. Ante estos últimos dos componentes, se detendrá el análisis en aras de hacer explícito el supuesto de gestión estratégica en el ámbito público que aquí sustenta el abordaje de la problemática de estudio.

De esta manera, se busca hacer evidente que la política constituye en este caso un nivel de proyecto con una perspectiva específica compartida, que se ha implementado de forma sistemática y deliberada dentro de las acciones adelantadas por el gobierno del Estado. Dicha definición entonces recoge tres de las cinco concepciones aportadas por Mintzberg (1987) con relación al concepto de estrategia, las cuales a saber son: el plan, el patrón y la perspectiva; de ahí que se puede decir que cuando se habla de política se habla de estrategia.

Entre tanto, al hablar del despliegue y ajuste de ese curso de acción, se involucran una serie de relaciones configuradas en lo que anteriormente se identificó como patrón reflejado en la

estructura. Así pues, dichas relaciones hacen alusión a los vínculos que se establecen entre los diferentes recursos de la organización, las fuerzas internas y externas que los influyen, los procesos en los que interactúan, los productos y servicios que se brindan en aras finalmente de desarrollar la estrategia. De esta forma se aprecia como la estructura materializa a su vez la estrategia a través de procesos de interacción, decisión y acción (Guerras y García, 1995).

Dicho en palabras de Atamer y Calori (2003), la estrategia expresa el proyecto de la empresa asociado a tres dimensiones indisociables: los recursos, la organización¹⁰ y las fuerzas que movilizan la energía necesaria para la acción, como la gestión engloba todos incluida la estrategia, se debe considerar entonces una gestión estratégica en permanente interacción con el entorno. Así se busca ilustrar como la gestión abarca el “qué” y el “cómo”, lo cual no representa un proceso lineal donde se planea y se ejecuta, dado que de ese conjunto de relaciones se deriva un nuevo qué hacer de acuerdo a los procesos de retroalimentación y aprendizaje en aras de mejorar las condiciones existentes (Ryan y Eureka, 1994).

A partir de lo anterior y nuevamente contextualizándose en el Estado como organización, Hughes (1996) describe tres funciones de la gestión en el ámbito público, las cuales se relacionan con las dimensiones de gestión estratégica planteadas por Atamer y Calori para la empresa. En primera medida, se habla de una estrategia en la que se establecen objetivos, prioridades y se definen cursos de acción; como segundo punto, se abarca el manejo de todos los recursos y el control de la actuación; y finalmente se identifican las fuerzas en torno a la ejecución dando especial importancia al papel del entorno. Con esto entonces, se destaca la aplicación de la gestión estratégica en el ámbito público, la que para Bozeman (1996) debe estar cimentada en lo que abarca el proceso de gestión, en una verdadera preocupación por el largo plazo y en una articulación de procesos políticos que redunde en el bienestar de la población.

Así, se espera un gobierno que se involucre en una gestión estratégica, orientado a los resultados, con acciones eficaces, sin perder la esencia de lo que implica el manejo del Estado.

Lucha contra el hambre y gestión de políticas públicas.

Hasta aquí se ha expuesto el paradigma general que constituye el referente de este trabajo, así como el marco conceptual en relación a la gestión del Estado. A partir de lo anterior, este apartado presenta los supuestos básicos en torno a la problemática que abarca el padecimiento de hambre, las dimensiones que la constituyen y el papel del Estado frente a la gestión de esta situación específica.

Se comenzará por precisar de lo que se está hablando al referirse a una situación de hambre.

El hambre no es sólo hambruna: miseria repentina y grave, sino una condición persistente y endémica, que obliga a vivir en un estado de desnutrición, enfermedad y debilidad. Es

¹⁰ Haciendo referencia a los sistemas de poder, de información y la forma en que se articulan los procesos en la organización como sistema social.

silenciosa, mata mucha gente y reduce la esperanza de vida. (Sen, 1982, citado por Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 2005, p. 15)

Así entonces, al hambre al que se está haciendo referencia no es solamente al de la sintomatología que estimula la adquisición y consumo de alimentos debido a una carencia de sustratos para el desarrollo de las funciones orgánicas, sino a la situación en la que un ser humano recibe una cantidad y calidad deficiente de nutrientes con respecto a lo que requiere para llevar una vida sana y digna. Dicha situación, se asume como un estado permanente más allá de la sintomatología aguda, que en muchas ocasiones desaparece por efecto de adaptación y en otras tantas se refleja en el estado nutricional del individuo.

De este modo, el hambre se puede entender como un síndrome que abarca desde el subconsumo, pasando por la desnutrición, la enfermedad, la debilidad, la falta de productividad, hasta llegar a la muerte en los casos más severos, lo que indudablemente tiene efectos en la calidad de vida de los individuos, así como en el desarrollo de un país. Para el caso de los individuos, vivir en este estado puede representar una discapacidad permanente, como se da en muchos casos de déficit nutricional desde el periodo intrauterino, el hecho de un desarrollo cognitivo menor que impide aprovechar al máximo de su derecho a la educación, una capacidad de trabajo reducida por los efectos del estado de privación, padecer desde alteraciones respiratorias recurrentes en los lactantes hasta enfermedades crónicas no transmisibles en los adultos, así como la alta probabilidad de muerte a causa de cualquier afección. Mientras que del lado de los países, esto representa una población con alta tasa de morbilidad, por tanto un mayor gasto en salud, una población con dificultad en el aprendizaje y menor productividad, por tanto mano de obra poco calificada, así un círculo vicioso entre pobreza y hambre.

Dado que el definir la situación y las causas que la determinan finalmente influirá en las soluciones que se proponen ante la misma, se expondrá entonces que aquí se considera el síndrome que abarca el subconsumo alimentario como un problema multidimensional no unideterminado, se reconoce la voluntad política, la capacidad económica y la educación como unos de los principales factores influyentes, sin que por esto sean los únicos.

Más explícitamente, se identifica falta de concertación en aquellos casos en los que la urbanización, la distribución desigual de tierras, el empobrecimiento de los agricultores y la degradación del suelo por el enriquecimiento de unos pocos ha llevado a la crisis alimentaria que vive hoy el mundo. Del lado de la incapacidad económica, es un hecho que el asunto no se reduce a disponibilidad de alimentos, sino que abarca el bajo poder económico de muchos individuos para comprar comida de calidad y cantidad suficiente. Así como es una realidad que los efectos de una cultura de consumo, el marketing, los cambios en las dinámicas familiares y en ocasiones fallas de los mecanismos de promoción han influenciado inadecuados hábitos alimentarios que redundan en el consumo de una alimentación de escasa calidad.

Así pues, esta postura se acerca más a la vertiente económica que explica el hambre no sólo como un problema de disponibilidad por el crecimiento geométrico de la población, sino como el

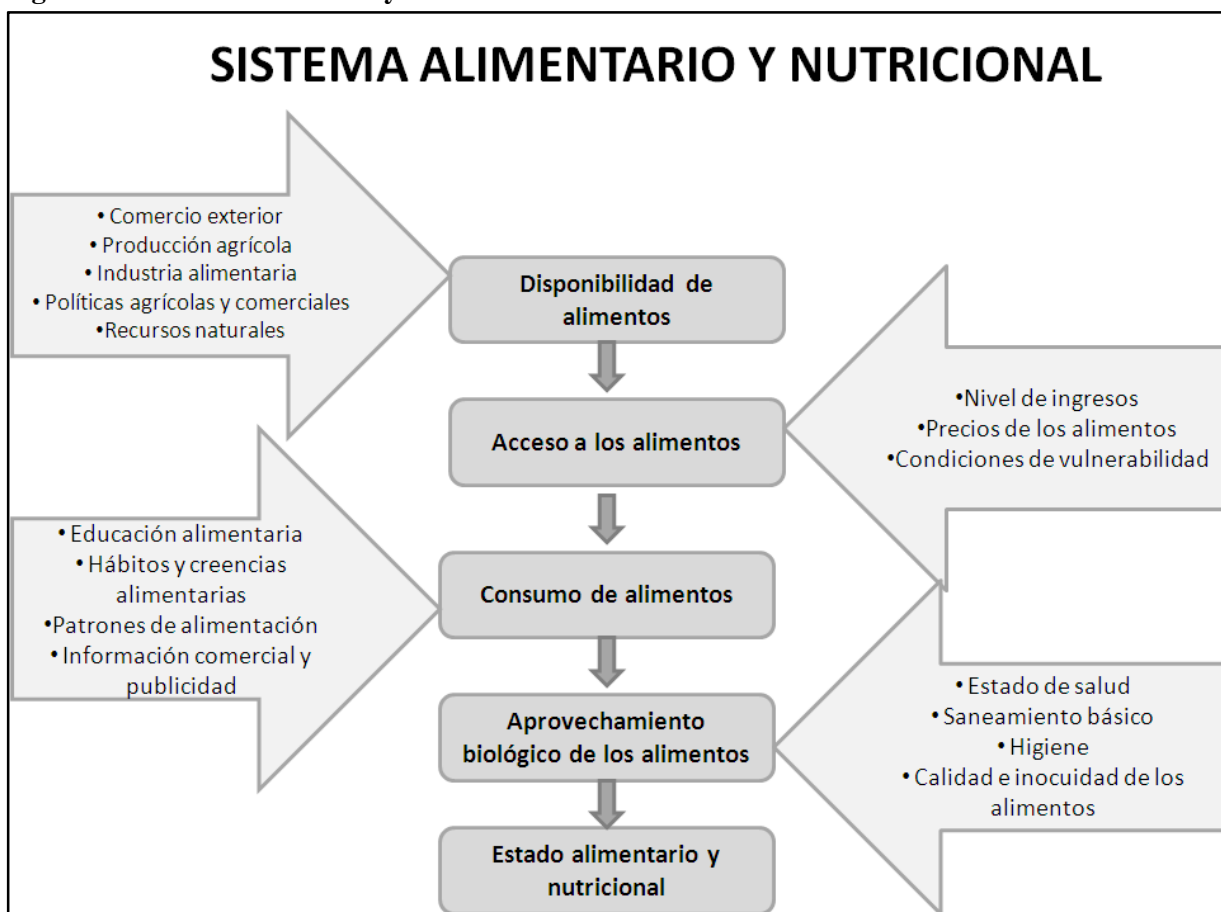
resultado de la influencia de factores socioeconómicos, en concreto, de la pobreza y la falta de acceso a los recursos por parte de los individuos, de ahí que la preocupación no deba girar sólo en torno a la producción de alimentos, sino también a los factores influyentes para acceder y escoger los mismos.

En pocas palabras, ya se hizo referencia a las causas e implicaciones del hambre. Ahora, el estado de seguridad alimentaria y nutricional (SAN) es la situación opuesta al padecimiento de esta problemática, por tanto es la condición objetivo para cualquier política pública que busca su erradicación.

Seguridad alimentaria y nutricional es la disponibilidad suficiente y estable de alimentos, el acceso y el consumo oportuno y permanente de los mismos en cantidad, calidad e inocuidad por parte de todas las personas, bajo condiciones que permitan su adecuada utilización biológica, para llevar una vida saludable y activa. (Consejo Nacional de Política Económica Social, 2008, p. 3)

De esta forma, esta condición abarca principalmente la disponibilidad, el acceso, el consumo y el aprovechamiento biológico de los alimentos por parte de la población, aspectos que se interrelacionan en un proceso dinámico y descansan en una base institucional que determina en gran medida su desempeño, de ahí que sean áreas potenciales de intervención en procesos políticos, tal y como lo afirma Baca (2005). Sin embargo, es necesario destacar que estos aspectos a su vez son influenciados por otros factores (figura 1), lo que en conjunto entra a formar un gran sistema de relaciones que Valiente (1981) llama el Sistema alimentario y nutricional.

Figura 1. Sistema alimentario y nutricional



Adaptado por la Autora a partir de Valiente, 1981; INCAP, 2002 y Bacca, 2005.

Al referirse a disponibilidad se está haciendo alusión a la oferta de alimentos variados y en cantidades suficientes que están en capacidad de suplir las demandas que tiene una sociedad, un territorio definido o una población en condiciones que permitan continuidad en el tiempo. Esta dimensión de disponibilidad, no hace referencia a la oferta de alimentos en cualquier tipo de condiciones, sino al de una oferta estable, sustentable, autónoma y de calidad (Betancourt 2004; 2005). Cuando se habla de estable se hace mención a la permanencia de producción de alimentos; en términos sustentables, al evitar el deterioro de los recursos renovables y no renovables; en cuanto a la autonomía, a la capacidad de autoabastecimiento¹¹; y cuando se habla de calidad, se indica el conjunto de características que garantizan que los productos alimentarios sean aptos para el consumo humano, por tanto que no representen un riesgo para su salud.

De otro lado, el acceso tiene que ver con la posibilidad que tiene un individuo o población para adquirir los alimentos necesarios para tener una vida digna. Mientras que el consumo abarca no

¹¹ Esto hace referencia al concepto de soberanía alimentaria entendida como aquella posibilidad real de los diferentes territorios para producir de manera autónoma los bienes agroalimentarios que su población demanda (Betancourt, 2004).

sólo el acceso, sino también la decisión de las personas en cuanto a la ingesta de determinados productos, de ahí que esta dimensión este alrededor del proceso de selección.

Finalmente, una vez asegurada la oferta, el acceso y el consumo, el aprovechamiento biológico hace referencia a la cantidad de nutrientes que son asimilados por el organismo de acuerdo a las condiciones y cantidad de alimentos consumidos vs los requerimientos propios de cada ser humano según su edad, género y condición de salud.

Todo esto en aras de garantizar una alimentación completa, es decir, que contenga tanto los macro como micronutrientes necesarios; equilibrada, en términos de las proporciones adecuadas de cada uno de sus componentes; suficiente, en la cantidad precisa para la condición de cada ser humano; y adecuada en cuanto a calidad y aceptación a nivel cultural. Partiendo del hecho que los alimentos constituyen el sustrato para todas las funciones orgánicas que van a redundar en el desempeño de todas las actividades humanas y por ende en la calidad de vida de los individuos.

Expuesto esto, se intento hacer evidente que el problema alimentario es un conjunto complejo e interrelacionado de elementos estructurales y coyunturales, que interactúan entre si y están inmersos en una realidad socioeconómica y política que les fija unos límites (Machado, 2003). A partir de esto, se presentan los supuestos básicos bajo los que se espera se de la gestión del Estado frente al hambre como un obstáculo para la consecución de su propósito principal: el bienestar de la población.

En primer lugar, se asume al sistema alimentario y nutricional como el referente ideal de toda política pública de seguridad alimentaria y nutricional, ya que facilita la determinación de ámbitos de intervención a partir de la identificación de factores y procesos que influyen en las diferentes dimensiones de SAN. De esta forma, el análisis de la producción, distribución, transformación, acceso, *consumo y aprovechamiento* de los alimentos permite abordar de forma integral el problema alimentario, comprendiendo la red de relaciones que condicionan la materialización del derecho a la alimentación (Ramírez, 2007¹²).

El análisis de ese conjunto de relaciones, aquí se considera, debe constituir el punto de partida de la gestión de la política pública. Así, se define la política alimentaria como todo curso de acción establecido por el gobierno del Estado que actúa de forma directa sobre el sistema alimentario y nutricional. Este enfoque busca una aproximación integral, interdisciplinar, interorganizacional, transectorial de la erradicación del hambre, de forma que se supere aquella visión en la que política alimentaria era reconocida de forma sectorial sólo como la política agrícola, sin reconocer el carácter sistémico que involucra este derecho (Shejtman, 1994).

A propósito de este análisis, el hecho del carácter complejo de esta situación lleva a la paradoja del límite entre la política alimentaria y la política de erradicación de pobreza, siendo esta última para

¹² La cursiva no corresponde al texto de la referencia. Este autor se basa en el enfoque de sistema alimentario propuesto por Shejtman, A. en 1994 el cual abarca sólo hasta al acceso de alimentos, pero del cual se toman algunos aportes dada la visión sistémica bajo la cual se acerca al problema alimentario.

autores como Shejtman un conjunto de acciones que cuestionan el estilo de desarrollo de un país, cuya transformación trasciende del ámbito de la política alimentaria y por tanto se sale de las acciones directas sobre SAN. A pesar de esto, aquí se considera que más que separarlas debe haber cierta asociación, más aún, en casos como el colombiano en el que indudablemente el problema de pobreza representa una de las principales causas de hambre de su población. Así pues, el análisis que aquí se realizará bajo el paradigma que ya se ha dejado claro, intentará más que dividir y establecer límites entre el margen de acción de un sector u otro, comprender las relaciones que se dan entre unos y otros en aras del objetivo delimitado.

Siguiendo con los supuestos básicos, se espera que las acciones adelantadas contemplen la capacidad de agencia de los individuos, y a la vez la responsabilidad del Estado de afrontar la incertidumbre y las situaciones de inseguridad. Comenzando por esto último, se esperaría entonces que el Estado implemente los mecanismos en aras de proteger a la población de una situación de hambre, los cuales deberán contemplar desde la prevención y la promoción reduciendo las amenazas, pasando por la mitigación que reduzca la vulnerabilidad ante una amenaza inminente, hasta la superación de aquellos casos en los que el riesgo se ha materializado y se vive en esta condición (Consejo Nacional de Política Económica Social, 2008).

Entre tanto, del lado de la capacidad de agencia, se asume el deber de las personas de procurarse una alimentación apropiada a partir de unas competencias básicas que proporciona el Estado, como es el caso de la educación y la capacidad económica para el acceso. De esta forma, se pretende que las acciones adelantadas deben ir más allá de la solución del hambre como un síntoma, que se soluciona con comida, y deben involucrar tanto acciones a corto plazo, como soluciones estructurales de combate a la pobreza, la desigualdad y la exclusión social (Contento, 2007); acciones, que permitan a los individuos satisfacer por si mismos su derecho a la alimentación, que les hagan explotar sus potencialidades y que no los contemple sólo como actores pasivos de programas de los gobernantes.

Así finalmente, en este apartado se intentó dejar claro los referentes conceptuales e ideológicos desde los cuales se realizó la aproximación al problema de investigación, desde la definición de su diseño metodológico hasta las conclusiones derivadas de la interpretación de lo observado. Esta es una mirada cualitativa y comprensiva de la gestión de políticas públicas en pro de la erradicación del hambre de la población, bajo el paradigma de la complejidad, bajo el supuesto de un Estado que interviene en aras del bienestar de la población, cuya gestión se entiende como un conjunto de decisiones atadas a un proceso en constante varianza que visualiza escenario futuros, por medio de la cual se busca asegurar que cada individuo garantice su derecho a la alimentación, de manera tal que esta garantía constituya una de las herramientas para la consecución del bienestar colectivo como propósito compartido.

PERSPECTIVA DEL ABORDAJE DE LA TESIS

Desde los referentes de este documento, se asume que el hambre representa un obstáculo para gozar de una vida digna, por tanto es una limitante para disfrutar de un completo estado de bienestar. Dicho fenómeno, el cual se reconoce aquí como multidimensional, podría ser explicado desde perspectivas fisiológicas, culturales, económicas y políticas, sin embargo, al presentar una respuesta provisional a la pregunta de ¿por qué a pesar de todos los discursos alrededor del hambre, la condición alimentaria y nutricional de la población en Colombia se encuentra en condiciones tan regulares? Se propone una mirada hacia los procesos de gestión del Estado, en este caso de aquellos involucrados en aras de erradicar esta situación y así garantizar el mejoramiento de la calidad de vida de todos los miembros de la sociedad.

De esta manera, se establece una relación entre hambre y gestión del Estado, asumiendo que hay fallas en la gestión de este en torno a este asunto específico, que repercuten en el padecimiento de hambre por parte de muchos ciudadanos, lo que no significa que sea el único determinante, pero sí que constituye un aspecto importante de explorar en aras de contribuir a la solución de la misma.

Al hablar entonces de gestión, se involucran una serie de dimensiones que delimitan el modelo de análisis de la tesis que aquí se desarrolló, las cuales a saber son: la estrategia, los recursos, las formas de organización y las fuerzas que movilizan los procesos alrededor de estos, acogidos al concepto de gestión estratégica expuesto por Atamer y Calori (2003), el cual comprende estas cuatro dimensiones en relación con un ambiente. En consecuencia con esto, el alcance del objetivo de esta investigación se dio a través de la identificación de aquellos aspectos que recogen las dimensiones ya nombradas.

Para la estrategia, entendida como un curso de acción que se da de forma planeada o emergente, la cual está compuesta por una serie de actividades sistemáticas, deliberadas, articuladas y consistentes, lo que se pretendió fue evidenciar esa serie de medidas que se han implementado por parte del Estado en aras de erradicar el hambre de la población, así como la lógica dominante que existe detrás de las mismas, es decir, esa serie de creencias que impulsan los procesos y la toma de decisiones. Dicha estrategia (el qué) se despliega en unos cómo, que en este caso se reflejan en las medidas implementadas, las cuales en sí mismas se vuelven otro qué, debido a que también abarcan otra serie de actividades sistemáticas, deliberadas, articuladas y consistentes en aras de un objetivo.

En cuanto a la dimensión de los recursos, la cual involucra tanto los de orden tecnológico, financiero y humano que influyen en el potencial de realización de la estrategia, se quiso establecer en qué medida estos favorecen o representan un obstáculo para el curso de acción ejecutado, lo que se articuló con el análisis de la forma en que se dan los procesos de planeación, despliegue, coordinación, ejecución, control, evaluación y ajuste de dicho curso.

Así pues, centrándose en qué se hace, cómo se hace y con qué se hace, se pretende a la vez describir esa serie de fuerzas que los influyen como son los procesos políticos, los intereses de los diferentes actores, así como las implicaciones de las competencias ausentes y presentes, entre otros, de manera tal que se permita ver los problemas existentes y los puntos fuertes, y esto contribuya en el ajuste o formulación de una nueva estrategia, en este caso en aras de contribuir a la erradicación del fenómeno del hambre en la sociedad. Esto basado en una aproximación que al reconocer el carácter de complejidad de los fenómenos, no intenta generalizar o determinar, sino comprender, reconociendo que la realidad es fruto de procesos y de aspectos particulares del contexto, donde la subjetividad y la incertidumbre hacen parte de ellos.

A partir de dicho modelo de análisis, es conveniente hacer claridad en las limitaciones del abordaje presentado, las cuales fueron determinadas, en mayor medida, por las fuentes de información disponible y el tiempo de ejecución de la investigación, ya que el establecer las diferentes dimensiones de la gestión estratégica se dificultó debido a que en el caso de una de las ciudades seleccionadas aún no existe estrategia frente al tema de SAN, y el hecho de acceder a la caracterización de la gestión en el tiempo transcurrido para el logro de los objetivos del milenio¹³, en el caso de la que sí tiene estrategia, tiene como obstáculo el cambio de los responsables a cargo y diagnósticos escritos que no dan cuenta de dicha información. Se hizo entonces una aproximación actual ya que finalmente es la que permitió, en los seis meses estipulados para la ejecución de la investigación y con las fuentes de información disponible, comprender la gestión en la materia.

DISEÑO METODOLÓGICO

Expuesto los referentes teóricos y el modelo de análisis bajo el cual se abordó la problemática centro de este trabajo, se presenta la metodología empleada, la cual partió de un enfoque cualitativo, intentando describir, analizar y comprender patrones de relación alrededor de la gestión estratégica de políticas públicas; reconociendo que esto involucra un ejercicio en el que el conocimiento se construye con los diferentes actores sociales mediado por la subjetividad de los mismos. Así pues, el proceso y las técnicas aquí descritas se delimitaron dentro de las características de dicho enfoque, como un proceso semi-estructurado y flexible, el cual fue progresivo y cambiante de acuerdo a la dinámica que se desarrolló en cada espacio de la investigación.

De esta forma, se inició la investigación con una revisión de la literatura académica y artículos en diferentes *Journals* internacionales que permitieran tener como modelos estudios alrededor de la administración pública, como disciplina, y el problema del hambre. Sin embargo, en la exploración realizada los resultados fueron escasos y las aproximaciones identificadas mostraban un análisis basado más en la ciencia política y la economía, que en la gestión. De allí entonces, se procedió a

¹³ 18 años a la fecha.

la revisión académica en torno al análisis de gestión en organizaciones privadas, seleccionando la propuesta realizada por Atamer y Calori en su libro *Diagnostic et décisions stratégiques* (2003), propuesta de la cual se tomo el modelo planteado para el diagnóstico de gestión, realizando la contextualización correspondiente en el ámbito público y el tipo de problema que se estaba abordando.

Ya diseñado el modelo de análisis, se procedió a la recolección de datos en febrero y marzo de 2010, los cuales fueron tomados en las dos ciudades que se seleccionaron desde la fase inicial del proyecto de investigación, la cuales a saber fueron Bogotá D.C y Santiago de Cali¹⁴. La selección de estas, en su momento estuvo basada a partir de la lógica del muestreo por conveniencia, sin embargo, cabe destacar que la primera representa la población colombiana con menor grado de subnutrición, mientras que Cali se puede considerar una población representante del promedio de subconsumo alimentario a nivel nacional, de acuerdo a los Mapas de la situación nutricional en Colombia publicados en 2005 (ICBF) y tomando como indicador trazador el déficit en ingesta de proteína de las personas entre 2 y 64 años de edad.

Así entonces, en la primera fase de recolección de datos, en la que se pretendía comprender el contexto de gestión de SAN en ambas ciudades, se realizaron en el caso de Bogotá dos entrevistas a profundidad semi-estructuradas con miembros de la instancia técnica que lidera la política en la ciudad, mientras que en el caso de Cali se realizaron tres entrevistas con integrantes de la instancia similar para ese municipio¹⁵. En ambos casos, acompañado de la recolección de información documental con relación a las acciones en el ámbito del problema.

A partir de lo anterior y tras el análisis de la información obtenida, se procedió a realizar la selección de la medida en la que se profundizaría, la cual en este caso fue la alimentación escolar. Una vez seleccionada, en aras de comprender qué se hace y cómo se hace, en primera instancia se realizó una exploración sobre las condiciones en las que se ejecutaba dicha medida para cada ciudad, lo cual llevo a seleccionar una de las modalidades de su implementación. Claro esto, se utilizó la técnica de observación participante para evidenciar cómo funcionaba el programa en la práctica, ejercicio que se llevó a cabo en una sede educativa beneficiaria por cada ciudad.

Una vez entendido de manera general el funcionamiento del programa, se realizaron entrevistas semi-estructuradas a profundidad con informantes claves en cada ciudad. Dichos informantes, hacen referencia a representantes de las diversas organizaciones que se involucran de forma directa en la gestión; para lo cual se contempló desde las entidades que lideran la medida, quienes la operan, quienes la supervisan, los colegios, hasta los beneficiarios directos: los niñ@s.

¹⁴ Los gastos de viaje a la ciudad de Cali fueron financiados por el Fondo de Investigación de la Facultad de Ciencias Económicas mediante la segunda convocatoria del año 2009.

¹⁵ Dicha instancia para el caso de Bogotá se denomina Unidad Técnica de Apoyo de la Comisión Intersectorial de Seguridad Alimentaria y Nutricional para el Distrito Capital; y en Santiago de Cali está representada por la Mesa de seguridad alimentaria y nutricional para el Municipio.

De esta forma, el trabajo de campo incluyó la visita a las diferentes organizaciones, la observación participante de la medida, así como se vio enriquecido por la posibilidad de asistir a un Comité del programa por ciudad, en el cual había presencia de los diferentes actores involucrados en la gestión de alimentación escolar, lo que permitió evidenciar los papeles de cada uno en torno a la misma.

Ahora bien, en cuanto a las condiciones que se tuvieron en cuenta para realizar la selección de los informantes claves en las instancias ya citadas, se priorizaron razones de conveniencia, de manejo de información y de disponibilidad de tiempo para el desarrollo de las entrevistas.

Con relación a particularidades del proceso, en el nivel de colegios y de niños entrevistados, se priorizó la profundidad sobre la extensión. En primer momento se eligió una de las formas en que se desarrolla el programa, la cual a saber fue la de comida caliente o alimentación preparada¹⁶, esto debido a que dicha dinámica resulta más enriquecedora en cuanto a organización, que la de comida empacada lista para su entrega. Posterior a ello, se buscó una sede educativa en cada ciudad que permitiera la observación del programa y que estuviera dispuesta a dar declaraciones sobre el mismo. Dicha búsqueda tuvo por criterios la localización de las sedes en estratos socioeconómicos 1 y 2, con cobertura en estudiantes de bachillerato para facilitar las entrevistas con alumnos de mayor edad, así como se contempló que los volúmenes de suministro de alimentos fueran similares, de manera tal que las dinámicas allí adelantadas fueran comparables en términos de organización.

Una vez conseguido el colegio, se realizó la primera observación participante exploratoria. Posterior a ello, en un segundo momento se repitió la observación, pero ésta se vio acompañada de la realización de una entrevista semi-estructurada a profundidad con un profesor líder de la medida en cada sede, y luego a través de éste se seleccionaron tres representantes estudiantiles, que dieran cuenta de sus impresiones del programa y permitieran corroborar, en cierta medida, la información dada en las diversas organizaciones abordadas.

De esta manera para el caso de Bogotá se entrevistaron dos representantes de la Secretaría de Educación Distrital (SED), se seleccionó uno de los operadores de la medida y se adelantó entrevista con uno de sus representantes, así como con dos representantes de la Interventoría. Así mismo, dada la dificultad para establecer en el caso de Bogotá autorización directa de los colegios para entrar a observar el programa, por medio de la SED se obtuvo una muestra de sedes que cumplieran con los criterios seleccionados, de estas se eligió basado en la facilidad de acceso y de disponibilidad para brindar información una, y ya en la sede se entrevistaron a tres candidatos a representantes estudiantiles de grado 11, dado que en el momento que se recogió la información aún no se habían realizado las elecciones de estos en el calendario A.

¹⁶ Dentro de esta modalidad se observó el desayuno ya que en Cali sólo se suministra este tipo de preparación preparada, razón por la cual era necesario hacer el mismo contraste en Bogotá.

De otro lado, en la ciudad de Cali, dado que el funcionamiento del programa es liderado y organizado a través de tres entidades diferentes, se realizaron entrevistas con representantes de la Secretaria de Educación Municipal, la Secretaria de Salud Departamental y la Regional para esa ciudad del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF), con énfasis en los procesos de éste último ya que al momento de recolección de datos era el único que estaba suministrando alimentación escolar, así pues se procedió también a seleccionar uno de los operadores y su respectivo representante, así como a entrevistar a un delegado de la Interventoría. De la misma forma, se acudió a un colegio que cumplió con las características ya descritas y que accedió a facilitar el espacio para la recolección de información, adelantando iguales procedimientos que en el caso de Bogotá, excepto que en dicha institución ya estaban elegidos los representantes estudiantiles por curso, de los cuales se habló con el personero y con dos estudiantes representantes del grado 11.

Una vez disponible la información recolectada en las 22 entrevistas formales realizadas¹⁷, en los documentos suministrados por la entidades en el proceso, así como por los datos obtenidos en el trabajo de campo, se procedió a realizar la categorización de la misma en torno a las diferentes dimensiones que el modelo de análisis pretendía abordar; de esta forma se identificaron patrones, se realizaron interpretaciones y comparaciones, se plantearon conclusiones y se realizó la redacción del documento final.

En este punto vale la pena aclarar que alrededor de las descripciones y conclusiones aquí planteadas se omitió los nombres de las personas que brindaron la información, así como el de los colegios que facilitaron el espacio para la observación e indagación, en aras de mantener la confidencialidad a la que se hizo referencia en el momento de la recolección de datos y que en diferentes oportunidades fue solicitada por los entrevistados.

¹⁷ En los anexos se adjuntan los formatos diseñados para su ejecución.

CAPITULO 2. GESTIÓN DE LA SEGURIDAD ALIMENTARIA Y NUTRICIONAL: EL CASO DE SANTIAGO DE CALI Y BOGOTÁ D.C

El objetivo de este capítulo es determinar la situación estratégica en la que se encontraba tanto Santiago de Cali como Bogotá con respecto a la búsqueda de seguridad alimentaria y nutricional para su población en el momento de esta investigación. Esto implica que al hablar de situación estratégica se está haciendo referencia a establecer en qué posición se encontraba cada ciudad, entendida como organización, lo que integra una comprensión de la identidad y de las actividades que emprenden frente al tema.

Al referirse a estos dos componentes, se aclara que el análisis de identidad busca reconocer en qué contexto se enraízan las decisiones tomadas, mientras que para el caso de la evaluación de las actividades, lo que se pretende es identificar cómo las acciones emprendidas abordan las diferentes dimensiones en torno a la seguridad alimentaria y nutricional de la población. Ejercicio que en ambos casos fue enriquecido por el análisis comparativo de las dos ciudades.

Basado en lo anterior, se comienza por realizar una breve descripción de cada ciudad, seguido de esto se presenta un análisis de los antecedentes frente a la lucha contra el hambre en cada caso, para luego abordar los dos elementos centrales ya explicados que permitirán la comprensión de la posición tanto en Santiago de Cali como en Bogotá.

DESCRIPCIÓN DE LAS CARACTERÍSTICAS DE CADA CIUDAD.

Bogotá.

Bogotá es la capital de la República de Colombia, se encuentra organizada en 22 localidades, cuenta con una población de aproximadamente 7,035.155 habitantes, de los cuales el 31,5% son menores de 18 años, el 62% se encuentra entre los 19 y 64 años y sólo el 6% tiene más de 65 años de edad (Departamento Administrativo Nacional de Estadística [DANE], 2007).

Con relación a sus condiciones socioeconómicas, en Bogotá la mayoría de la población se encuentra en estrato 3 (46%) seguida de los estratos 1 y 2 con el 25% de habitantes (Cámara de Comercio de Bogotá, 2005). El Distrito Capital a 2005 tenía el 9,2% de su población con necesidades básicas insatisfechas (DANE) y a febrero de 2010 presentaba una tasa de desempleo del 11,7% según la cifra oficial estimada por el DANE.

En cuanto al estado de salud de su población, a 2008 tenía una tasa de Mortalidad infantil de 13,2 por 1000 nacidos vivos, la mortalidad materna era de alrededor de 36,7 casos por cada 100 mil nacidos vivos y una tasa de mortalidad de menores de 5 años de 28,2 por cada 1000 niños, ubicándose los trastornos respiratorios entre las primeras causas (Alcaldía Mayor de Bogotá,

2009); mientras que en los adultos las enfermedades cardio-cerebro vasculares, la diabetes y la hipertensión hacen parte de las causas más importantes de mortalidad.

En lo concerniente al estado alimentario y nutricional, el que se considera un indicador de las condiciones de la población en torno a seguridad alimentaria y nutricional, para 2005 (ICBF – ENSIN, 2006) se identificó un subconsumo de nutrientes en términos de energía y proteínas del 54 y 24% de la población respectivamente, evidenciándose que los consumidores con menores ingresos demandan alimentos de mayor valor energético como cereales y azúcares, mientras que hay menor ingesta de frutas, verduras y fuentes de proteína de alto valor biológico como carnes y lácteos (Alcaldía Mayor de Bogotá, 2007). Así, esto se refleja en el estado nutricional presentado en la Tabla 1, en la que se observa una tasa de desnutrición crónica alta pero también tendencia al exceso de peso, lo que evidencia una doble carga de sobrenutrición y desnutrición, asociadas a enfermedades infecciosas y enfermedades crónicas no transmisibles como las ya citadas en el perfil de salud de la población (Bogotá, Alcaldía Mayor, 2007).

Tabla 1. Estado nutricional de la población de Bogotá

Estado Nutricional	%
Desnutrición crónica en N<5 años	13
Desnutrición global N<5 años	6
Desnutrición aguda N<5 años	1
Niños 5-9 años con baja talla para la edad	11
Niños 5-9 años con bajo peso para la edad	3
Niños con exceso de peso para la talla	6
Jóvenes 10-17 años con baja talla para la edad	15
Jóvenes 10-17 años con bajo peso para la edad	3
Adultos de 18-64 años con delgadez	2
Adultos de 18-64 años normales	50
Adultos de 18-64 años con sobrepeso	35
Adultos de 18-64 años con obesidad	14

Fuente: Profamilia. Encuesta Nacional de Demografía y Salud, 2005.

Santiago de Cali.

Santiago de Cali es considerada la 3° ciudad más importante del país, es la capital del departamento del Valle del Cauca y para 2005 tenía una población de 2.119.908 habitantes (DANE), de los cuales el 36% es menor de 19 años, el 54% se ubica entre los 19 y 60 años, y sólo el 10% es mayor de 60 años de edad. El municipio está organizado en la zona urbana en 22 comunas, mientras que la zona rural se distribuye en 15 corregimientos, sin embargo sólo el 2% de la población se ubica en estos últimos (Alcaldía Municipal de Santiago de Cali, 2008).

Con relación al uso de la tierra, dada su relación con la seguridad alimentaria y nutricional de la población, se identifica que el 70% del área total del municipio pertenece a la zona rural, no obstante, una buena parte de este territorio se constituye como reserva ambiental y otro tanto está

dedicado casi totalmente a la producción de caña de azúcar y agro-combustibles, lo cual incide en una ínfima producción de alimentos a nivel local (Secretaría de Salud Municipal, 2010).

Desde la perspectiva socio económica, Cali es una ciudad con un nivel de desempleo del 13,2% según los datos reportados a febrero de 2010 (DANE), en la que predomina el estrato bajo , con el 51% de la población en estrato 1y 2, en la que el 11% presenta necesidades básicas insatisfechas, cuya cobertura de servicios públicos en el área urbana es superior al 96.4% mientras que en el área rural sólo el 32.5% de las viviendas tienen acceso a ellos (Alcaldía Municipal de Santiago de Cali, 2008).

Para 2007, Cali reportó una tasa de mortalidad general de 5,35 por cada mil habitantes, mientras que la tasa de mortalidad infantil es de 10.21 por cada mil nacidos vivos, la tasa de mortalidad materna es de 47,17 por cada cien mil nacidos vivos. Así mismo, en términos de causas de mortalidad, para ese año las cuatro primeras fueron enfermedades cerebro-vasculares, homicidios, afecciones cardíacas y respiratorias (Alcaldía Municipal de Santiago de Cali, 2008).

En cuanto al estado alimentario y nutricional, el subconsumo en términos de energía y proteína es del 68 y 34% de la población respectivamente (ICBF-ENSIN,2006); entre tanto, la caracterización del estado nutricional que se describe en la siguiente tabla permite ver que la problemática en los adultos está dada principalmente por el sobrepeso y obesidad, mientras que en los niños y jóvenes la situación se caracteriza por deficiencias en crecimiento (desnutrición crónica) y tendencia al exceso de peso. Situaciones que se asocian con el alto consumo de grasas, azúcares y cereales que reporta el estudio de Percepción de Seguridad alimentaria realizado por la Secretaría De Salud Municipal en el año 2009 y que al enfrentarse con las causas de mortalidad anteriormente descritas evidencian una correlación entre el estado de salud y el consumo de alimentos de la población dado que a mayor peso mayores probabilidades de enfermedades crónicas no trasmisibles.

Tabla 2. Estado nutricional de la población de Santiago de Cali

Estado Nutricional	%
Desnutrición crónica en N<5 años	6
Desnutrición global N<5 años	3
Desnutrición aguda N<5 años	2
Niños 5-9 años con baja talla para la edad	5
Niños 5-9 años con bajo peso para la edad	2
Niños con exceso de peso para la talla	5
Jóvenes 10-17 años con baja talla para la edad	11
Jóvenes 10-17 años con bajo peso para la edad	5
Adultos de 18-64 años con delgadez	4
Adultos de 18-64 años normales	45
Adultos de 18-64 años con sobrepeso	34
Adultos de 18-64 años con obesidad	17

Fuente: Profamilia. Encuesta Nacional de Demografía y Salud, 2005.

Así pues, se está ante dos ciudades con una diferencia amplia en tamaño de población pero en ambos casos de predominio joven, cuyas condiciones socioeconómicas reflejan mayor debilidad en la ciudad de Cali con niveles de desempleo y necesidades básicas insatisfechas mayores, lo que a su vez se asocia con cifras más altas de subconsumo de nutrientes. Sin embargo, el estado de salud refleja menores tasas de mortalidad infantil y de malnutrición en niños y jóvenes con respecto a la ciudad de Bogotá; no obstante, vale aclarar que al realizar un análisis de los datos de la situación nutricional de la población infantil y joven en ambas ciudades, lo que se puede observar es que Bogotá lleva la delantera en la resolución del problema del bajo peso de manera aguda, aunque quedan las secuelas de la baja talla por periodos de carencia prolongados, lo que hace que tenga cifras más altas de desnutrición crónica.

De otro lado, con respecto a la población adulta de ambas ciudades, se evidencia un problema de sobrepeso, lo cual puede estar correlacionado con las enfermedades crónicas no transmisibles que en ambos casos citan como causas de mortalidad general. En consecuencia con esto, se puede hablar de un estado nutricional que refleja un exceso calórico en los adultos, lo que según las caracterizaciones del comportamiento alimentario de ambas ciudades puede estar ligado a lo que llaman casos de hambre parcial, es decir, dado que no pueden satisfacer todas sus necesidades con todos los grupos de alimentos, por lo tanto hay carencias de algunos, se compensa con una ingesta alta de otros muy densos energéticamente que finalmente los llevan a estados de malnutrición por exceso, pero en el fondo seguramente existirán deficiencias de otros nutrientes.

ANTECEDENTES FRENTE A LA LUCHA CONTRA EL HAMBRE

Una vez expuestas de manera muy general cuales son las características de ambas ciudades frente a su condición alimentaria y nutricional, aquí se describe que han hecho sus gobernantes en pro de reducir dichos niveles de subconsumo y de propiciar el estado de seguridad alimentaria y nutricional que se considera como ideal; teniendo en cuenta que desde 1992, en la Conferencia Internacional de Nutrición, el Estado Colombiano asumió el compromiso de trabajar por ello.

En el caso de Cali, no fue posible documentar que acciones se adelantaron antes del año 2008 en el tema ya que al solicitar la información con representantes de la Alcaldía Municipal, la Secretaria de Salud Municipal y la regional del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF) todos coincidieron en que no existía un documento que diera cuenta de las acciones emprendidas antes de esa fecha. Sin embargo, se referenciaban acciones en mayor medida lideradas por el Instituto, como es el caso de programas de complementación alimentaria que hacen parte de su carácter misional de desde hace 40 años y estrategias de promoción de la salud y prevención de la enfermedad en cabeza de la Secretaria de Salud de acuerdo a los lineamientos dados a nivel nacional. Todo lo anterior sin una articulación concreta a nivel local en torno a la seguridad alimentaria y nutricional dado que hasta la fecha Cali no ha tenido ninguna política o plan frente al tema.

Al revisar los planes de desarrollo municipal y sus respectivas evaluaciones, a los cuales se tuvo acceso sólo desde el año 2000, se identificó que hasta el año 2004 el tema alimentario se referenció

en el Plan de Desarrollo, abarcando una serie de actividades en torno al programa denominado “Cali sin hambre”; sin embargo, en la evaluación de dicho plan no se hace referencia al mismo, ni a sus logros y al indagarse en las entidades locales se manifiesta que en la práctica no se desarrolló, que los esfuerzos que se hicieron fueron dispersos y en muchos casos no se abordó toda la dimensión de SAN.

En consecuencia con esto, en las declaraciones dadas por representantes de la actual mesa de SAN se indicó que el tema de la lucha contra el hambre en Cali es prácticamente nuevo, que los gobernantes no contemplaban esto en sus planes de desarrollo y que cuando se abordó tenía una concepción de suministrar alimentos, más que de atacar causas de las carencias; aunque en esta esfera tampoco los resultados fueron muy satisfactorios pues por ejemplo al finalizar el periodo de gobierno de 2007, se evidencia que el programa de complementación alimentaria propuesto sólo alcanzó el 25% de la meta que esperaba, por tanto, ni en la asistencia alimentaria hasta esa fecha se había sido fuerte.

Ya en el 2008, el Plan de Desarrollo del alcalde actual involucra la necesidad de promover e implantar una política de SAN en el municipio, además de referenciar dentro de su propuesta servicios de asistencia alimentaria y actividades que promuevan, prevengan y vigilen la seguridad alimentaria y nutricional de la población. Esto contextualizado en que el 10 de agosto de 2007 se adoptó el Plan Nacional de Salud pública, en el que se hizo referencia a la necesidad de los planes de seguridad alimentaria y nutricional en cada ente territorial, entre otras medidas para mejorar el estado nutricional de la población; lo que posteriormente se reforzó por la aprobación de la Política Nacional De Seguridad Alimentaria y Nutricional (PSAN) mediante Conpes Social 113 el 31 de marzo de 2008, cuya implementación también se formaliza a través de planes territoriales en el tema.

Basado en lo anterior, el Municipio de Cali entra en el tema de SAN en el periodo de gobierno vigente, sin tener antecedentes de planes y políticas en el área, de ahí que al proponerse evaluar la gestión del mismo, se haga referencia es a este último periodo ya que al no existir una estrategia, entendida como una serie de actividades sistemáticas, articuladas y concertadas, pues no hay gestión de ella.

Para el caso de Bogotá, se logró conocer antecedentes precisos del tema desde el periodo de gobierno comprendido entre 1997 y el año 2000, antes de ello se sabe que ya había programas de asistencia alimentaria, siendo de mayor representatividad los del ICBF; se dio la formulación y adopción del Plan Distrital de Lactancia Materna 1996-1998, así como se implementaban acciones de salud pública encaminadas a la promoción de la salud y prevención de la enfermedad (Bogotá, Alcaldía Mayor, 2007). Sin embargo, tal como lo afirmo uno de los representantes de la Unidad Técnica de Apoyo de seguridad alimentaria y nutricional del Distrito Capital (UTA), aunque no se puede negar que ya se estaban adelantando acciones, éstas no eran tan visibles, ni se articulaban en función de una política.

En 1996 en respuesta a los compromisos adquiridos como país en instancias internacionales, el Consejo Nacional de Política Económica y Social aprueba el Plan Nacional de Alimentación y Nutrición 1996-2005 con 8 líneas de acción en pro de mejorar la situación alimentaria y nutricional de la población colombiana, abordando principalmente las dimensiones de consumo y aprovechamiento biológico de SAN, con énfasis en inocuidad de alimentos, prevención de deficiencias de micronutrientes, promoción de estilos de vida saludable, entre otras.

A partir de dicho plan y a pesar de que en ningún momento éste hacía referencia a la obligatoriedad de planes a nivel de cada entidad territorial, Bogotá en el periodo de gobierno de Enrique Peñalosa, aún cuando no fue delimitado en el Plan de Desarrollo de este gobernante, empieza a trabajar en dichas acciones a nivel Distrital y concreta en 1999 el Plan de Alimentación y Nutrición del Distrito Capital 1999-2003, lo que permitió una visión local de las estrategias ya referenciadas en el plano nacional y entre varios logros permitió que esto se desplegará a nivel barrial, con la formulación posterior de planes de alimentación y nutrición para las 20 localidades de la capital (Bogotá, Alcaldía Mayor, 2007).

Con esta formulación, como lo expresó una de las integrantes de la UTA, el grupo técnico¹⁸ en cuanto al tema posicionó lo concerniente al trabajo en alimentación y nutrición con los candidatos a la alcaldía para el año 2000 y esto se vio reflejado en el programa “Nutrir para el futuro” que hizo parte del Plan de Desarrollo propuesto por Antanas Mockus en el periodo 2001-2003, contemplando acciones pedagógicas y asistenciales para mejorar las condiciones nutricionales de aquellos en mayor condición de vulnerabilidad. Ya en curso estas estrategias, en ese periodo de gobierno se oficializó el Comité Distrital Intersectorial de Alimentación y Nutrición¹⁹, cuya responsabilidad era liderar el Sistema Distrital de Nutrición, el cual tenía por objetivo mejorar la situación alimentaria y nutricional de la población del Distrito Capital.

Con este escenario para el año 2004, llega a la Alcaldía de Bogotá Luis Eduardo Garzón, quien presenta como programa bandera de su administración “Bogotá sin hambre”, el cual tenía por objetivo responder al carácter prioritario de la problemática de malnutrición y hambre en el Distrito a partir de lo enunciado en la Encuesta de Calidad de Vida del año 2003, proponiendo estrategias que adicional a abordar las dimensiones de aprovechamiento biológico y consumo de alimentos incorporaban acciones en aras de garantizar la disponibilidad de alimentos para la ciudad desde un eje de abastecimiento y proyectos de asistencia alimentaria que garantizaran el acceso inmediato de la población vulnerable. Todo esto bajo el énfasis de la necesidad de una política en cuanto al tema, lo que al finalizar su periodo de gobierno se vio reflejado en la Política Pública de Seguridad Alimentaria y Nutricional para Bogotá Distrito Capital 2007-2015 adoptada por el Decreto 508 del 6 de noviembre de 2007.

¹⁸ Se hace referencia al grupo de profesionales del área que venía trabajando en el tema desde las diferentes Secretarías del Gobierno Distrital.

¹⁹ Concejo de Bogotá (2003). Acuerdo 086 de 2003 por el cual se crea El Sistema Distrital de Nutrición de Bogotá D.C. Ésta instancia a su vez se dividía en dos: una directiva y una técnica, la primera en cabeza de los Secretarios del Gobierno Distrital y otra del grupo técnico que ya venía trabajando el tema desde la formulación del Plan Distrital.

En este periodo es de destacar entonces, que fuera de gestarse una política pública que dio unos principios normativos del tema, se realizó un abordaje más integral de SAN ya que se implementaron actividades fuertes en las cuatro esferas del sistema alimentario y nutricional; así mismo, continuaron los cambios en estructuras gubernamentales alrededor del tema, creándose en el 2004 el Subcomité Operativo de Seguridad Alimentaria y Nutricional para el Programa Bogotá sin Hambre cuyo objetivo era la gestión del mismo²⁰ y en el 2007 la Comisión Intersectorial para la Seguridad alimentaria y Nutricional del Distrito Capital²¹ (CISAN), teniendo por objeto la coordinación y articulación de la gestión de la política de SAN en Bogotá.

A partir de lo anterior, ya en este último periodo de gobierno (2008-2011) se ha dado una implementación de la política a través del programa “Bogotá bien alimentada” el cual ha fortalecido las estrategias que se venían trabajando desde “Bogotá sin hambre” pero articuladas alrededor de la política pública.

Así pues, al revisar los antecedentes es claro que el proceso en ambas ciudades ha sido ampliamente dispar, Bogotá lleva una delantera en el tema de aproximadamente 10 años (3 administraciones) con relación al momento en que Cali inicia el abordaje de seguridad alimentaria y nutricional para su población, siendo pionera incluso en el nivel nacional dado que adoptó una política pública en SAN antes que el Estado Colombiano promulgará el Conpes 113 en el 2008 con alcance para todo el territorio nacional.

IDENTIDAD FRENTE AL TEMA DE SEGURIDAD ALIMENTARIA Y NUTRICIONAL

Ubicándose en el último periodo de gobierno de ambas ciudades, este apartado identifica el contexto en el que se desenvuelve el tema en cada caso, evidenciando como están organizados actualmente alrededor de la consecución de seguridad alimentaria y nutricional, analizando las motivaciones detrás de las acciones emprendidas, así como la lógica dominante que cobija el tema; esto sustentado en el hecho de que la silueta general de la organización, las percepciones y motivaciones detrás de ella cargan la estrategia en curso (Atamer y Calori, 2003).

Sistema de gestión.

Analizando cómo son los procesos de decisión en materia de SAN y cómo se organiza cada ente territorial alrededor del mismo, en Bogotá como ya se mencionó se han creado diversas instancias en cuanto al tema, sin embargo, en la última administración se encuentra operando es la Comisión

²⁰ Alcaldía Mayor de Bogotá (2004). Resolución 068 del 7 de julio de 2004 Por la cual se crea el Subcomité Operativo de Seguridad Alimentaria y Nutricional para el Programa Bogotá sin Hambre.

²¹ Esta instancia fue creada por el Decreto 546 de noviembre de 2007 emitido por la Alcaldía Mayor de Bogotá, y al igual que el ya antes citado Comité Intersectorial se divide en un nivel político de rasgos más decisivos y una unidad técnica de apoyo en la que se debate y se estructura el componente técnico.

intersectorial de Seguridad Alimentaria y Nutricional con su respectiva Unidad Técnica de Apoyo. Ésta organización se encuentra conformada por (la) Secretario (a) Distrital de Desarrollo Económico, el (la) Secretario (a) Distrital de Integración Social, el (la) Secretario (a) Distrital de Planeación, el (la) Secretario (a) Distrital de Ambiente, el (la) Secretario (a) Distrital de Educación y el (la) Secretario (a) Distrital de Salud, en todos los casos pudiendo delegar un representante.

Ya con relación a los roles alrededor de la Comisión, esta instancia está presidida por la Secretaria de Desarrollo Económico, quien en palabras de su representante hace la gerencia del tema, y tiene a su vez una secretaria técnica que es adelantada por la Secretaría Distrital de Salud. Esa presidencia o gerencia del tema implica liderar la identificación de aquellos aspectos que impactan en la eficiencia y eficacia de la política, promoviendo la gestión intersectorial; mientras que esa secretaria tiene un carácter más técnico alrededor de la elaboración de informes y la orientación de estrategias (Bogotá, Alcaldía Mayor, 2007).

En cuanto a la dinámica de funcionamiento de esta Comisión, las acciones están vinculadas con los objetivos plasmados en el Plan de Desarrollo vigente, de manera tal que se articula con la visión de ciudad de la administración Distrital. La instancia decisoria se reúne cada tres meses, en sesiones en las que discute y legitima los acuerdos tomados en el nivel técnico, asumiendo un proceso político. Mientras que la Unidad Técnica de apoyo se reúne por lo menos una vez al mes, siendo integrada por el personal profesional de cada Secretaria cuya labor está vinculada a las dimensiones de SAN que aborda la política, así como por actores invitados de entidades a nivel nacional como el ICBF y representantes de Universidades, teniendo por objetivo unificar conceptos, discutir las diferentes problemáticas y concertar estrategias frente al tema que se proponen ante el nivel decisorio.

En este punto vale la pena mencionar que esa misma discusión técnica se organiza a nivel de las 20 localidades en los Comités Locales de Alimentación y Nutrición²² que se realizan mensualmente, y de los cuales da cuenta la Secretaria de Salud Distrital por ser quien los lidera, de ahí entonces, que se da una retroalimentación desde lo local hasta la instancia técnica a nivel Distrital y posteriormente en el nivel político con los Secretarios del gobierno de la Ciudad.²³

De esta manera, el sistema de gestión parte de unos objetivos que plantea la Política Pública Distrital frente al tema de SAN articulados con el programa del Plan de Desarrollo que toma la puesta en marcha de la política, de ahí, el ejercicio se da desde cada localidad hasta un nivel central que decide basado en lo convenido en el nivel técnico, es entonces una combinación de decisiones concertadas con los actores involucrados en el día a día de cada barrio, los profesionales del ámbito técnico que unifican estrategias y el nivel decisorio que por un proceso político las acoge como propósitos compartidos.

²² Estos Comités cuentan con la participación de los actores del nivel barrial de cada localidad alrededor de SAN, involucrando desde entidades públicas locales hasta representantes de la comunidad que quieran participar en la discusión.

²³ Información presentada de acuerdo a lo referenciado en las entrevistas adelantadas con integrantes de la UTA.

Para el caso de Cali, a partir de que en este periodo de gobierno se empieza a trabajar sobre el tema, se conforma una línea de seguridad alimentaria y nutricional en la Secretaria de Salud Municipal, la cual implementa el proyecto de SAN 2008-2011. En el marco del mismo, se lidera la creación de una Mesa de seguridad alimentaria y nutricional para el Municipio, la cual se concreta en marzo de 2009 a través del Decreto 411.0.20.0072 de la Alcaldía de Santiago de Cali.

Dicha Instancia, de acuerdo al Decreto referenciado se conformó como un “organismo interinstitucional, asesor y coordinador de la formulación, socialización, gestión y seguimiento del Plan Municipal de Seguridad Alimentaria y Nutricional” (Artículo Primero), teniendo, entre otras funciones, la tarea de estructurar dicho plan, así como formular políticas encaminadas a erradicar el hambre y la desnutrición, de manera tal que se alcance seguridad alimentaria en el Municipio.

Esta Mesa de SAN, según el acto administrativo que la instaura, debería estar conformada por el Alcalde o su delegado, quien la preside, por 4 de los secretarios entre los que se cuenta el (la) de salud, de educación, de planeación y de desarrollo territorial, así como por otros 4 representantes de la Administración Municipal. De otro lado, se listan dos representantes del Gobierno Departamental y Nacional, de la misma manera que 4 representantes de organismos internacionales, 5 de organizaciones no gubernamentales, 3 de gremios y de organizaciones sociales alrededor del tema, y por último 4 representantes de universidades, para así estar integrada por alrededor de 30 personas.

Sin embargo, en la ejecución este número de personas no es necesariamente el que la integra, como lo explicó una de las líderes de dicha Mesa, ya que este es un espacio de discusión al que se convoca éstos representantes, pero no siempre asisten de manera continua y dependen de la voluntad de cada organismo; de ahí, que al contrastarse lo dicho en el acto administrativo con los actores activos en el proceso, listados en el Documento inédito de los Lineamientos de la Política Pública en SAN para el Municipio de Cali (Secretaria de Salud Municipal, 2010), se evidencia que no todos los anteriormente referenciados fueron participes en dicho espacio de discusión.

De otro lado, con relación a la organización y dinámicas en la Mesa de SAN, la Secretaria de Salud Municipal según el Decreto 411.0.20.007 de 2009 tiene a su cargo la Secretaria técnica y el Alcalde o su delegado la presidencia. Sin embargo, según la información brindada por diversos actores y por la misma Secretaria, es está representada en la Línea de SAN quien ha llevado la dirección del proceso y de ésta instancia, la cual desde el momento de su puesta en marcha ha trabajado en pro de la construcción de unos lineamientos para la política de seguridad alimentaria y nutricional del Municipio, de forma que se concrete el propósito explícito en el actual Plan de Desarrollo en cuanto a formular y adoptar una política en esta área.

Así pues, Cali sólo cuenta con esta organización frente al tema, la cual está integrada en su mayoría por profesionales de áreas inherentes a la problemática de SAN en representación de Entidades del Municipio, así como por organizaciones sociales que les interesa el asunto en la ciudad, como plazas de mercado, centros de investigación y ONGs. Constituyéndose, hasta el momento de esta investigación, en un espacio donde se discute mensualmente la situación de SAN de los caleños y

las estrategias que se deben oficializar para trabajar en pro de mejorarla. No obstante, vale aclarar que el hecho de que aún no exista un plan o política en la materia, hace que los mecanismos de decisión en puntos concretos se den más a través de las dinámicas de cada institución que aborda actividades en torno a SAN, ya que la instancia de la Mesa actualmente ha estado más enfocada en la estructuración de los lineamientos ya referenciados.

Finalidades de la intervención.

En cuanto a los fines del abordaje, en Bogotá el objetivo de la política, que a su vez fue compartido y confirmado por las dos personas representantes de la Unidad Técnica de apoyo entrevistadas, es la garantía de manera progresiva, estable y sostenible de condiciones para alcanzar la seguridad alimentaria y nutricional de la población en el marco de la lógica de derechos, lo que se asocia con lo enunciado en el Plan de Desarrollo actual de la ciudad, en el que se delimita por objetivo del programa “Bogotá bien alimentada”: garantizar el derecho a la seguridad alimentaria y nutricional de la población. De ahí entonces, el propósito es articular una serie de actividades en pro de asegurar ese derecho.

Por el lado de Cali, el objetivo de las acciones actuales en SAN no está tan explícito como en el caso de Bogotá, al indagar con los tres funcionarios de la mesa de SAN sólo uno dio cuenta explícita de que el objetivo era mejorar la calidad de vida de los caleños, otro no respondió de manera directa a la pregunta, pero hacia énfasis que el objetivo era adaptar la directriz nacional al ámbito local y el tercero planteaba como objetivo la implementación de la política pública en SAN.

Ya en los documentos oficiales del Municipio, el Plan de Desarrollo actual no aborda la seguridad alimentaria y nutricional como un programa, contrario a lo que ha sucedido en Bogotá, pero si menciona actividades que abordan diferentes dimensiones de SAN dentro de cuatro de los ocho programas de gobierno, evidenciándose que estas actividades son percibidas como un vehículo para contribuir al mejoramiento de la calidad de vida de la población, aunque también pareciera que la mayoría de acciones referenciadas tienen como fin último la implantación de la política a nivel municipal.

Ante esto último, al revisar el Plan Municipal de Salud Pública (2008), en su componente de seguridad alimentaria y nutricional, se plantea que el objetivo es “Promover e implantar la política nacional de seguridad alimentaria y nutricional en el municipio de Santiago de Cali de forma integral y articulada” lo que se refleja en el mismo objetivo para el proyecto de de SAN de esa Secretaria en el periodo 2008-2011. Así pues pareciese que los encargados de la gestión de la política, aunque tienen claro la contribución de SAN en la calidad de vida de la población, en este momento su principal objetivo es la política en si misma y las actividades van principalmente en pro de su formulación y adopción.

Lógica dominante frente a los cursos de acción.

Con relación a este punto, lo que se pretende es dilucidar el esquema mental de los miembros de la organización frente a la estrategia en curso y las competencias distintivas, de forma que se identifique los presupuestos bajo los cuales se percibe el contexto en el que se desenvuelven y las decisiones que se toman en torno a seguridad alimentaria y nutricional en cada ciudad.

Así entonces, en el caso de Bogotá lo que se concluye de las declaraciones dadas por integrantes de la Unidad Técnica de Apoyo es que la ciudad se encuentra en ejecución de los programas ya planteados desde la administración pasada, respaldados en la política pública vigente, y actualmente se adelanta un proceso de mejora en términos de metodologías y coberturas. De esta manera, se percibe que la ciudad tuvo un proceso previo de sensibilización ante el tema a través del Plan de Alimentación y Nutrición del Distrito Capital 1999-2003, luego la fuerza política en la Alcaldía de Luis Eduardo Garzón posiciona el tema y actualmente la seguridad alimentaria y nutricional es un asunto de derecho que la población reconoce en su día a día.

Ahora, en cuanto a diferencias en el abordaje del tema, las personas entrevistadas piensan y hacen énfasis que actualmente hay una concepción más integral de la seguridad alimentaria y nutricional, ya que abarca no sólo acciones en términos de aprovechamiento y consumo de alimentos, sino que ha trascendido a tocar aspectos del abastecimiento y acceso de de los mismos, en lo cual no se trabajaba de manera fuerte en el antiguo plan. Así, ese proceso ha llevado a la intersectorialidad, dado que antes se percibía más como una labor del área de salud²⁴, pero con el nuevo enfoque, abordando el sistema alimentario y nutricional, la cantidad de actores que influyen en el tema se amplía y se retroalimenta.

Por otro lado, con relación a lo que se asume como lo mejor que se hace en tema de SAN, se destaca las instancias de discusión política que se han formalizado desde lo local hasta el nivel directivo de ciudad; el abordaje dado desde la dimensión de disponibilidad de alimentos para Bogotá, en la que se han abarcado estrategias que tocan factores como la producción y comercialización de alimentos; así como las acciones prioritarias para garantizar el acceso, lo cual se refleja en programas de asistencia alimentaria como es el caso del programa de alimentación escolar, el cual tiene un amplio reconocimiento en la capital basado en un abordaje integral, según afirmaron los profesionales consultados.

En lo concerniente a las competencias que los distinguen, entendiendo éstas como una capacidad en un contexto, se exaltó el abordaje integral de la seguridad alimentaria y nutricional, lo que contribuye la garantía del derecho a la alimentación de la población; el hecho de pensar la política más allá de los límites geográficos de la ciudad, vinculando actores de la región en la cadena de abastecimiento de alimentos; así como, el interés y trabajo desde la parte técnica que apalancada en la voluntad política de los últimos gobiernos ha favorecido que el tema este posicionado en la

²⁴ En actividades de promoción de hábitos saludables, de suplementación de micronutrientes, de vigilancia del estado nutricional, entre otros.

ciudad. Mientras que al hablar de las competencias débiles, se menciona el hecho de que se debe trabajar en aras de establecer alianzas con el sector privado, pues los particulares también deben contribuir en el tema, la articulación con los proyectos de ciudad que generan ingreso para la población y el hecho de que es necesario que se perciba el derecho a la alimentación para todos, no sólo para la población vulnerable.

De este modo, se percibe la estrategia actual fuerte con relación a otros entes territoriales y a los antecedentes del proceso, pero las dos personas entrevistadas hacen claridad que el proceso debe seguir mejorando y que aún hay cosas que ajustar en términos de articulación y evaluación de la política. Así mismo, ambas dejaron ver que a pesar que la estrategia actual está posicionada, en la marcha se concibe como una amenaza el compromiso político de los gobernantes y cómo estos incluyen el tema en sus planes de gobierno, lo cual resulta determinante para continuar el crecimiento y la consolidación del proceso.

Por otra parte, en lo que corresponde a Cali, la percepción de los integrantes de la Mesa de SAN entrevistados es que en estos momentos la ciudad, a partir de un proceso de sensibilización que se está adelantado, va en torno a la construcción de un lineamiento técnico que sirva como base para la construcción de la política pública en el tema²⁵. Sin embargo, la percepción difiere en cuanto a qué sigue en el proceso, ya que del lado de los profesionales vinculados a la Secretaría de Salud Municipal, entidad que ha liderado el tema, aunque se debe seguir ajustando, ahora se trata de socializar el documento en las instancias políticas para implementarlo; mientras que la mirada de otras dependencias, es que el proceso aún es incipiente y hay que contextualizarlo primero pues aún abarca de manera mayor la salud pública y no ha tocado las demás dimensiones de SAN.

De otra parte, al distinguir las competencias fuertes en el tema, las posiciones también reflejan diferencias, mostrando rasgos similares que la percepción anterior, ya que bajo la mirada de un trabajo poco amplio, no se exaltan fortalezas; mientras que aquellos que piensan que el proceso necesita ajustes, pero que ahí va en cabeza de su liderazgo, destacan el trabajo realizado desde la Secretaría de Salud en aras de sensibilizar y adelantar acciones en torno a SAN; así como la asistencia alimentaria en escolares, cuya mejora se ha dado por un trabajo articulado alrededor de ella.

Por el contrario, al reconocer las competencias ausentes hubo mayor coincidencia en las declaraciones, ya que señalaron de forma reiterativa aspectos como: la falta de coordinación interinstitucional, la escasa fuerza política y la ausencia de un diagnóstico de la situación real de SAN. Se argumentan entonces que aún es un proceso sólo en cabeza del sector salud, en el que están ausentes entidades cuyo trabajo influencia en la seguridad alimentaria y nutricional; lo que

²⁵ Como resultado parcial de este proceso se tuvo acceso al Documento hasta ahora formulado a fecha 12 de Marzo de 2010. Sin embargo, según lo informado, a esta versión aún se le seguirán haciendo ajustes en un proceso de socialización y trabajo al interior de la Mesa de SAN de la Ciudad.

sumado a la baja inversión en recursos y a no ver el tema como una necesidad inmediata, se traduce en debilidad de las acciones emprendidas.

De esta forma, en términos generales, se percibe por ellos mismos la intervención actual como débil por las carencias en el proceso, aunque fuerte con relación a los antecedentes de la ciudad y las acciones que ha liderado el sector salud en aras de destacar el tema.

POTENCIAL ESTRATÉGICO

Continuando con el propósito de establecer la situación estratégica en la que se encuentran ambas ciudades con respecto a SAN, a partir de lo declarado por los integrantes de la Unidad Técnica de Apoyo en Bogotá y por los profesionales de la Mesa de Seguridad Alimentaria y Nutricional de Santiago de Cali, se presentan las actividades que se desarrollan en la materia, así como la autoevaluación de estas por parte ellos; esto de manera paralela con un análisis crítico que confronte las medidas tomadas en el tema versus las diferentes dimensiones que abarca el sistema alimentario y nutricional ya presentado como referente. Todo lo anterior en aras de facilitar la identificación de aspectos en los que se debe fortalecer el abordaje actual, así como el potencial que tiene éste.

Segmentación de actividades y propuesta de valor.

La segmentación de actividades se presenta aquí a través de una matriz con las acciones en este campo para cada ciudad, organizadas de acuerdo a las dimensiones de disponibilidad, acceso, consumo y aprovechamiento biológico que componen el sistema alimentario y nutricional y que a su vez hacen parte de lo que implica SAN. Para esto se determinaron unos factores claves, en los cuales se considera debe realizarse intervención en aras de propiciar la materialización del derecho a la alimentación, determinación basada en el conocimiento del área, así como en las directrices dadas desde instancias internacionales con respecto a las acciones que se deben emprender como Estado en torno al tema²⁶.

Ahora bien, para el caso de las acciones a las que se hace referencia en cada matriz, se aclara que en el caso de Bogotá se relacionan tanto las formuladas en su respectiva política, como las referidas por los informantes claves, mientras que en el caso de Cali sólo estas últimas. Dicha diferenciación, se realiza con el ánimo de analizar la mirada integral que se le da al abordaje del tema desde la posición de aquellas instancias que lo lideran.

A partir de esto, la intervención en Bogotá permite analizar a cabalidad la aproximación que se ha dado cómo ciudad a la consecución de seguridad alimentaria y nutricional, debido a que hay una

²⁶ En este caso se tomo como referente principal el documento “*Directrices Voluntarias en apoyo de la realización progresiva del derecho a una alimentación adecuada en el contexto de seguridad alimentaria nacional*” del año 2005, publicado por la Organización de Naciones Unidas para la agricultura y la Alimentación (FAO), el cual recoge una serie de orientaciones prácticas en cuanto a las medidas de los gobiernos.

serie de cursos de acción articulados a partir de unos principios normativos que da la política. Por el contrario, en el caso de Cali el hecho de que los antecedentes y el contexto sea el ya explicado hace que hayan una serie de actividades más dispersas en torno al tema, razón por la cual la apreciación puede quedarse corta ya que no hay unos principios normativos explícitos que articulen las actividades, ni para este caso se halló un diagnóstico preciso sobre todas las que se formulan y/o ejecutan en la ciudad, de ahí que se analizan las referenciadas, pero se asume que pueden no ser todas las existentes.

En primer lugar, analizando el caso de Bogotá, el cuadro 1 presenta las actividades por dimensión, esto permite evidenciar que hay algún tipo de intervención en todos los factores claves que inciden en la materialización de cada uno de los aspectos de SAN, demostrando que se ha dado una aproximación integral al tema, aunque no se podría asegurar si en la practica todo ha funcionado en torno a la planeado, pues eso requeriría un análisis juicioso de cada actividad y de sus impactos.

Sin embargo, se identifica tanto en el cuadro, como en lo indagado en campo, que hay debilidad para vincular las acciones en SAN con aquellas que influyen en los ingresos de la población, como determinante para que puedan tener acceso a los alimentos y así garantizarse su derecho; de ahí que en el documento de la política no se relacione actividades concretas en torno a fomentar que la población mejore sus ingresos, ni en las entrevistas se visibilizo que este tema haga parte de las discusiones en torno a la materia y que se vincule lo que se hace desde otras instancias públicas alrededor de este aspecto, percepción que fue ratificada por uno de los informantes claves con los que hubo discusión al respecto.

De este modo, aunque el análisis de la información deja ver que el Estado en este caso intenta satisfacer la capacidad de agencia de cada individuo, brindando elementos para que se procure una alimentación adecuada a través de educación alimentaria y nutricional, aún hay debilidad en ligar estrategias vinculadas a generar la capacidad económica para el acceso, mientras que en esa misma dimensión hay sinnúmero de actividades en torno a la superación de la vulnerabilidad alimentaria y nutricional inmediata, que se soluciona con medidas de mitigación como la asistencia alimentaria, las cuales, aunque se requieren para solucionar problemas a corto plazo, deberían estar articuladas con otras que potencien las capacidades de los individuos para que estos satisfagan por si solos su derecho.

Ahora, en tanto a lo que corresponde a la responsabilidad del Estado de afrontar la incertidumbre y las situaciones de inseguridad en el tema, se destaca que el Gobierno Distrital pensó la política en términos de reducir las amenazas. Esto se ve reflejado en la intervención en disponibilidad de alimentos, con acciones que intentan minimizar el deterioro de recursos renovables, así como por ejemplo con aquellas que buscan garantizar el abastecimiento para la ciudad. Lo mismo ocurre con la intervención en el mercado minorista, para influenciar que se facilite el acceso, o los controles de expendio de alimentos, lo que minimiza los riesgos en torno al aprovechamiento biológico de nutrientes por parte de la población.

Cuadro 1. Intervenciones en las diferentes dimensiones de Seguridad Alimentaria y Nutricional en Bogotá.

DIMENSIONES DE SAN / ACTIVIDADES POR FACTOR CLAVE EN CADA DIMENSIÓN			
	POLÍTICAS COMERCIALES	PRODUCCIÓN AGRÍCOLA	RECURSOS NATURALES
DISPONIBILIDAD	<p>Implementación de plataformas logísticas que acerque la oferta y la demanda de alimentos, facilitando su disponibilidad en los barrios y la vinculación pequeñas y medianas organizaciones.</p> <p>Alianzas regionales que garanticen el abastecimiento de alimentos desde otros municipios.</p> <p>Fortalecimiento de canales de comercialización de alimentos a través de mercados campesinos.</p> <p><i>Adecuación y modernización de plazas de mercado.</i></p>	<p>Entrega de insumos y capacitación para favorecer espacios de producción de alimentos dentro de la ciudad.</p> <p>Conformación de redes de agricultura urbana.</p> <p><i>Conformación de redes de vecindad rural que fomenten buenas prácticas de agricultura, concertación para asistencia técnica, reducir costos de producción.</i></p> <p><i>Fortalecimiento de la producción regional de alimentos.</i></p>	<p><i>Protección de los recursos hídricos mediante el manejo de cuencas, humedales y corredores de ronda, así como la adopción de medidas que disminuyan las contaminaciones de los mismos.</i></p>
	INGRESOS DE LA POBLACIÓN	PRECIO DE ALIMENTOS	SUPERAR VULNERABILIDAD ALIMENTARIA Y NUTRICIONAL
ACCESO	<p>Potencian cualidades laborales y generan nichos de trabajo, con apoyo en pymes.</p>	<p>Implementación de plataformas logísticas que reduzcan la intermediación, reduzcan los costos y permitan la reducción de precio.</p> <p>Asociación de tenderos y pequeños comerciantes de alimentos que disminuyan los costos de acceso a los alimentos.</p>	<p>Asistencia alimentaria en programas de comedores comunitarios para estrato 1 y 2, alimentación escolar en Instituciones Educativas Distritales.</p> <p>Ejecución de programas en los cuales se incluye el componente alimentario dentro de estrategias integrales de protección como es el caso de jardines infantiles, Centros Amar, Centros de protección para adultos mayores, unidades de protección del IDIPRON, entre otros.</p> <p>Entrega de bonos canjeables por alimentos para gestantes, lactantes y ancianos.</p> <p>Formación en prácticas de agricultura urbana que promuevan la autonomía en el acceso de alimentos.</p>
			<p>Asistencia alimentaria en programas de orden nacional liderados por el ICBF como desayunos infantiles, leche para todos, programa de recuperación nutricional por entrega de paquetes alimentarios, alimentación escolar, FAMI, Hogares comunitarios de bienestar y alimentación a persona mayor.</p>

CONSUMO	HÁBITOS Y CREENCIAS ALIMENTARIAS	INFORMACIÓN COMERCIAL Y PUBLICIDAD DE ALIMENTOS	PRÁCTICAS DE AMAMANTAMIENTO
	<p>Educación alimentaria y nutricional para todos los grupos de edad.</p> <p>Implementación de proyectos de actividad física a los que tengan acceso toda la población.</p>	<p><i>Verificación en materia de rotulado de alimentos e información brindada al consumidor.</i></p>	<p>Formación en prácticas de lactancia materna a madres gestantes y lactantes, profesionales de la salud y otros que influyeran dicha práctica en las familias.</p> <p>Propicia espacios diferentes a los hogares para que las mujeres ofrezcan leche materna a sus hijos, como es el caso de salas amigas en jardines y empresas.</p> <p>Capacitación y certificación a instituciones de la salud que favorezcan la lactancia materna por parte de todas las madres que reciben sus servicios.</p>
APROVECHAMIENTO B.	ESTADO DE SALUD	SANEAMIENTO BÁSICO	INOCUIDAD Y CALIDAD DE ALIMENTOS
	<p>Suplementación de micronutrientes en menores de 12 años, mujeres gestantes y lactantes.</p> <p>Vigilancia alimentaria y nutricional de gestantes, recién nacidos, escolares y menores de 5 años.</p> <p>Diagnóstico anual de condiciones nutricionales y de salud a nivel local, con seguimiento permanente.</p> <p>Fomento e implementación de estrategias de promoción de la salud y prevención de la enfermedad para todos los grupos de edad.</p> <p>Fortalecimiento de los servicios de salud.</p>	<p>Cobertura en servicios de saneamiento básico.</p> <p>Seguimiento a la disposición de residuos, condiciones de acueducto, aseo y calidad del agua.</p> <p>Control de plagas y de vectores.</p> <p>Formación a las comunidades locales en torno a medidas básicas de saneamiento ambiental.</p>	<p>Vigilancia sanitaria en establecimientos expendedores de alimentos.</p> <p>Formación a comerciantes sobre buenas prácticas de manipulación de alimentos.</p> <p>Vigilancia sanitaria y microbiológica de programas de asistencia alimentaria.</p> <p><i>Abogacía frente a la regulación y empleo de organismos vivos modificados.</i></p> <p><i>Establecimiento de incentivos para la comercialización de alimentos saludables y de cargas tributarias para alimentos riesgosos.</i></p> <p><i>Aplicación del principio de precaución en la importación y comercialización de alimentos.</i></p> <p><i>Acuerdos con industriales que garanticen inocuidad y calidad nutricional de los alimentos procesados comercializados.</i></p>

Fuente: Construido por la autora con base en la Información brindada por informantes claves de la Unidad Técnica de Apoyo de la Comisión Intersectorial de Seguridad Alimentaria y Nutricional para el Distrito Capital y las actividades relacionadas en la Política Pública de Seguridad Alimentaria y Nutricional para Bogotá 2007-2015.

Nota: En cursiva las actividades relacionadas en el documento de la política que no fueron referenciadas por los informantes claves en el momento de la entrevistas.

Las posiciones son claras cuando lo anterior se compara con el caso de Cali, del cual se relacionan sus acciones en el cuadro 2, identificándose que los antecedentes ya referenciados y la organización en torno al tema se reflejan en las intervenciones realizadas, de las cuales se parte del hecho de que no son articuladas, dado que hay aspectos en los que ninguno de los tres informantes dio cuenta sobre que se hacia, a pesar de ser claves para la consecución de SAN, como es el caso de políticas comerciales y sostenibilidad de recursos naturales para garantizar disponibilidad de alimentos, en las que para el caso de las primeras uno de ellos afirmo que no se hacia nada y los otros dos no dieron cuenta. Así mismo, en lo concerniente acceso, ninguno referencio estrategias para mejorar ingresos o favorecer el precio de alimentos, o en el caso de consumo no se relacionó ninguna intervención en torno a la información comercial que influye en la ingesta de los mismos.

Ahora bien, si se relacionaron suficientes intervenciones desde la esfera de aprovechamiento biológico y de consumo que se ligan a acciones desde el área de la salud, esto puede ser debido a que es este sector el que actualmente lidera el proceso de SAN, o también a que al realizar la aproximación a actores que dieran cuenta de lo que se hacia en Cali, fue este sector el que estuvo más presto a brindar la información. Así mismo, esto se ve influenciado por el hecho que el Plan Nacional de Salud Pública le delega la tarea de SAN a ese sector y a que históricamente desde el Plan Nacional de Alimentación y Nutrición la intervención se ha enfocado más en lo nutricional que en lo alimentario, es decir, el enfoque ha sido más en las dos dimensiones ya referenciadas que en las soluciones en términos de acceso y abastecimiento de alimentos, esto a pesar de que en el Conpes 113 se aborda de forma integral el tema, pero en palabras de una de las profesionales de la instancia técnica decisora en Bogotá: *“Al Conpes Nacional aún le falta elevarse como una política abanderada en todo el territorio”*.

Así pues, en Cali al evaluar sobre factores claves en cada dimensión, desde la información obtenida sólo se intenta garantizar aprovechamiento biológico, se hacen esfuerzos para incidir en el consumo sin tocar variables comerciales que inciden en la decisión de compra de los alimentos, el abordaje en acceso se limita a solucionar el hambre como síntoma de la población vulnerable y en términos de disponibilidad la situación es evidentemente débil, lo que es preocupante a la luz de que sin disponibilidad, no hay acceso, entonces no hay consumo ni aprovechamiento.

Lo anterior lleva a la conclusión que el gobierno municipal en aras de afrontar la incertidumbre ha intervenido en las variables que inciden en el aprovechamiento a partir de una directrices nacionales, pero aún no ha tocado de manera articulada con respecto a SAN los factores que están de la mano con la intervención de particulares, como es el caso del abastecimiento desde la visión regional hasta lo barrial y de los actores del mercado que definen a que precio la gente puede comer. Situación similar ocurre con la capacidad de agencia en la que el comportamiento es parecido al caso de Bogotá, fuerte en educación, pero no ligado con aquellas estrategias que conducen a que los individuos accedan a los alimentos por si mismos.

Cuadro 2. Intervenciones en las diferentes dimensiones de Seguridad Alimentaria y Nutricional en Santiago de Cali.

DIMENSIONES DE SAN / ACTIVIDADES POR FACTOR CLAVE EN CADA DIMENSIÓN			
DISPONIBILIDAD	POLÍTICAS COMERCIALES	PRODUCCIÓN AGRÍCOLA	RECURSOS NATURALES
	Se manifestó que no se adelantaban actividades en el tema y en otro caso no tenían conocimiento	Fortalecimiento de pequeños productores por medio de proyectos con limitaciones en sostenibilidad en el tiempo. Se manifestó que no conocían que se hacia con respecto al tema.	Se manifestó que no conocían que se hacia con respecto al tema.
ACCESO	INGRESOS DE LA POBLACIÓN	PRECIO DE ALIMENTOS	SUPERAR VULNERABILIDAD ALIMENTARIA Y NUTRICIONAL
	Se manifestó que no conocían que se hacia con respecto al tema.	Se manifestó que no conocían que se hacia con respecto al tema.	Asistencia alimentaria en ollas comunitarias lideradas por la iglesia o de iniciativa comunitaria. Programa de desayunos escolares en instituciones educativas oficiales. Centros de paso en los cuales se incluye el componente alimentario dentro de estrategias integrales de garantía de derechos a personas en condición de vulnerabilidad. Asistencia alimentaria en programas de orden nacional liderados por el ICBF como desayunos infantiles, leche para todos, programa de recuperación nutricional por entrega de paquetes alimentarios, alimentación escolar, FAMI, Hogares comunitarios de bienestar y alimentación a persona mayor.
CONSUMO	HÁBITOS Y CREENCIAS ALIMENTARIAS	INFORMACIÓN COMERCIAL Y PUBLICIDAD DE ALIMENTOS	PRÁCTICAS DE AMAMANTAMIENTO
	Educación alimentaria y nutricional para todos los grupos de edad, incluyendo divulgación en medios masivos de comunicación.	No referenciaron actividades en el tema.	Formación en prácticas de lactancia materna a madres gestantes y lactantes, profesionales de la salud y otros que influencien dicha práctica en las familias. Capacitación para certificar instituciones de la salud que favorezcan la lactancia materna por parte de todas las madres que reciben sus servicios.

APROVECHAMIENTO B.	ESTADO DE SALUD	SANEAMIENTO BÁSICO	INOCUIDAD Y CALIDAD DE ALIMENTOS
	Brindar los servicios de salud estipulados a nivel nacional	Cobertura en servicios de saneamiento básico.	Vigilancia sanitaria en establecimientos expendedores de alimentos.
	Vigilancia alimentaria y nutricional en población materno infantil.	Seguimiento a la disposición de residuos, condiciones de acueducto, aseo y calidad del agua.	Formación a manipuladores sobre buenas prácticas de manipulación de alimentos.
	Diagnóstico anual de condiciones de salud a nivel municipal, con seguimiento permanente.	Control de plagas y de vectores.	Vigilancia sanitaria y microbiológica de programas de asistencia alimentaria.
Fomento e implementación de estrategias de promoción de la salud y prevención de la enfermedad para todos los grupos de edad.	Formación a las comunidades locales en torno a medidas básicas de saneamiento ambiental.	Reglamentación en torno a calidad de alimentos en tiendas escolares.	

Fuente: Construido por la autora con base en la Información brindada por informantes claves de la Mesa de Seguridad Alimentaria y Nutricional de Santiago de Cali y el Informe de gestión de la Secretaria de salud de ese municipio para el año 2009.

Posiciones frente a la propuesta de valor.

Articulando lo anterior con la evaluación que cada ciudad hace de su propuesta de valor en el tema, los cuadros 3 y 4 indican la calificación percibida en cada uno de los factores claves de las dimensiones ya citadas por parte de las instancias técnicas que aborda SAN en cada ciudad.

De esta manera, se identifica que los profesionales que trabajan en el área en Cali coinciden con la hetero-evaluación realizada desde esta investigación en que la principal fortaleza está en las acciones ligadas a aprovechamiento biológico de alimentos, se puede calificar de regular lo referente a consumo y es francamente débil tanto en disponibilidad como en acceso.

Vale aclarar también, que los resultados de esta evaluación evidencian que para el caso de factores claves como recursos hídricos y publicidad de alimentos, el hecho de que no conozcan que se hace con respecto al tema incide en que no tengan un juicio claro sobre los mismos; diferente que en lo concerniente a políticas comerciales, precio e ingresos de la población, en los que a pesar de no referenciar actividades si lo califican como débil, de ahí que se podría pensar que a los primeros se le ve como un aspecto menos inherente a la temática de SAN.

En el caso de Bogotá, su evaluación no ve como fuerte ninguna de las dimensiones, aunque se refleja que tienen como referente la ejecución de las intervenciones, mientras que en Cali la referencia es que perciben que no hay intervención. Así, para el Distrito Capital tanto en la esfera de consumo como de aprovechamiento se ven como regulares; en el caso de la primera, por la calidad de intervención que se hace, ya que no hay suficiente cobertura o el margen de acción de su competencia resulta limitado frente a instancias de orden nacional; situación similar ocurre en la influencia en hábitos alimentarios, lo que en conjunto con la ya referenciada apreciación de carencias en intervención en el sector privado, deteriora la fortaleza asumida en promoción de lactancia materna.

Ahora bien, en cuanto a las otras dos esferas, lo que se identifica es que en acceso se siente débiles y los argumentos a esto se relacionan con las ya citadas competencias faltantes. Mientras que del lado de la disponibilidad, las posiciones son encontradas, aunque asumen que es una fortaleza ya abordarlo, consideran que el proceso es débil por las políticas a nivel nacional que no contribuyen a apalancarlo; de la misma forma, aunque Bogotá se autoabastece en un 33%²⁷, los informantes entrevistados no consideran ese porcentaje como potencial, sino que apuntan más a la proyección regional.

²⁷ Según lo referenciado por la Alcaldía Mayor de Bogotá, en el diagnóstico incluido en la formulación de la Política de SAN.

Cuadro 3. Autoevaluación de Bogotá con respecto al trabajo sobre factores claves en SAN.

DIMENSIONES DE SAN / AUTOEVALUACION DE FACTORES CLAVES EN CADA DIMENSIÓN			
DISPONIBILIDAD	POLÍTICAS COMERCIALES	PRODUCCIÓN AGRÍCOLA	RECURSOS NATURALES
	Regular porque aunque ya hay adelantos de alianzas y de trabajar en el tema de la comercialización falta como sombriilla una política nacional que haga que no sea un tema de voluntades. Ahora a nivel local se es fuerte en la sensibilización de asociatividad pero falta la implementación.	Débiles porque no hay producción regional, entonces ni se fortalece, ni se autoabastece la ciudad.	No se identificó una posición clara al respecto
ACCESO	INGRESOS DE LA POBLACIÓN	PRECIO DE ALIMENTOS	SUPERAR VULNERABILIDAD ALIMENTARIA Y NUTRICIONAL
	Débil ya que no se ha integrado las acciones en ese tema a la discusión directa en los espacios de SAN, lo que no quiere decir que no se implementen acciones al respecto.	Débil porque es una dinámica que termina dependiendo del mercado.	En términos generales regular, pero de acuerdo al segmento objetivo en lo que concierne a niñ@s se es fuerte, en los adolescentes y adultos se asume como débil, en gestantes la intervención es fuerte, en ancianos regular y en personas en situación de desempleo débil. Sin embargo, hay debilidad al asumir como vulnerables sólo a la población estrato 1 y 2, además que se debe potenciar cambios estructurales porque hacer cumplir el derecho a la alimentación integra actividades más allá de SAN y eso requiere políticas del nivel nacional en torno al desarrollo como país.
CONSUMO	HÁBITOS Y CREENCIAS ALIMENTARIAS	INFORMACIÓN COMERCIAL Y PUBLICIDAD DE ALIMENTOS	PRÁCTICAS DE AMAMANTAMIENTO
	Regulares ya que aunque hay fortalezas desde el punto de vista técnico en la formulación de estrategias, hay dificultades por recursos en la cobertura de las mismas, entonces se llega es en mayor medida sólo a población de mayor riesgo socio económico.	Débil, falta hacer alianzas con el sector privado involucrarlo de manera tal que se pueda intervenir.	Fuerte hay avances en IAMI y Salas Amigas que otros sitios no tienen, así como indicadores que evidencian que el amamantamiento exclusivo se ha aumentado en la ciudad.
APROVECHAMIENTO	ESTADO DE SALUD	SANEAMIENTO BÁSICO	INOCUIDAD Y CALIDAD DE ALIMENTOS
	Fuerte desde lo que se hace en la parte técnica pero muchas veces el recurso no permite desplegar eso a la totalidad de la población.	No se identificó una posición clara al respecto	Regulares porque la normatividad nacional no permite ir más allá, ésta da unas competencias específicas y actualmente se llega es hasta lo expendedores de alimentos la verificación de la labor de producción es del INVIMA.

Fuente: Construido por la autora con base en la Información brindada por informantes claves de la Unidad Técnica de Apoyo de la Comisión Intersectorial de Seguridad Alimentaria y Nutricional para el Distrito Capital.

Cuadro 4. Autoevaluación de Santiago de Cali con respecto al trabajo sobre factores claves en SAN.

DIMENSIONES DE SAN / FACTORES CLAVES EN CADA DIMENSIÓN			
DISPONIBILIDAD	POLÍTICAS COMERCIALES	PRODUCCIÓN AGRÍCOLA	RECURSOS NATURALES
	Débil porque no hay cadenas organizadas de abastecimiento, ni intervención sobre los actores que actualmente proveen de alimentos a la ciudad.	Débil porque ni las condiciones ambientales permiten el autoabastecimiento ni las políticas vigentes favorecen fortalecer lo poco que se da ya que actualmente hay prioridad hacia la producción de biocombustibles.	No se identificó una posición clara al respecto.
ACCESO	INGRESOS DE LA POBLACIÓN	PRECIO DE ALIMENTOS	SUPERAR VULNERABILIDAD ALIMENTARIA Y NUTRICIONAL
	Débil porque el problema de la población es de recursos para comprar alimentos y no se conocen las estrategias que están adelantando.	Débil porque no se regula al respecto y actualmente es excesiva la cadena de intermediación de alimentos.	Débil porque aún hay mucha gente con hambre en la ciudad, es insuficiente la cobertura.
CONSUMO	HÁBITOS Y CREENCIAS ALIMENTARIAS	INFORMACIÓN COMERCIAL Y PUBLICIDAD DE ALIMENTOS	PRÁCTICAS DE AMAMANTAMIENTO
	Fuerte, sobre todo en el tema de proyectos pedagógicos y fomento de alimentación saludable a nivel de las escuelas.	No se identificó una posición clara al respecto.	Regular porque falta de asistencia técnica desde el nivel nacional y el trabajo comunitario actualmente está decaído por las condiciones sociales de la ciudad.
APROVECHAMIENTO	ESTADO DE SALUD	SANEAMIENTO BÁSICO	INOCUIDAD Y CALIDAD DE ALIMENTOS
	Fuerte porque hay buenas coberturas en servicio de salud y la Secretaria de Salud es líder en la acciones en el municipio.	Fuerte porque el área de salud y desde la Gobernación se le trabaja al tema.	Fuerte porque se ha hecho seguimiento fuerte en los programas de asistencia alimentaria y se ha hecho propuestas concretas en calidad de alimentación escolar a nivel de tiendas siendo pionero a nivel nacional.

Fuente: Construido por la autora con base en la Información brindada por informantes claves de la Mesa de Seguridad Alimentaria y Nutricional de Santiago de Cali.

BREVES CONCLUSIONES

En consecuencia de todo lo presentado anteriormente, se puede decir que la posición de ambas ciudades es claramente dispar con respecto a su acción frente a la seguridad alimentaria y nutricional de la población, lo que también se refleja en su estado alimentario.

Santiago de Cali se encuentra en una posición francamente débil en lo que concierne a la acción de sus gobernantes en el tema, han pasado 18 años desde que Colombia asumió el compromiso a nivel internacional de actuar frente al hambre (Conferencia Internacional sobre Nutrición, 1992) y aún no tiene una estrategia articulada frente a dicha problemática, de ahí, entonces que resulte más claro comprender la situación en torno a la misma.

Ahora, esta falta de un “qué” evidencia que no se ha dado una conciliación de intereses que se traduzcan en una estrategia, no ha habido un trabajo articulado hacia una perspectiva específica, ni la adaptación de un escenario para responder a un propósito de reducción del hambre; de ahí, que se asuma que no hay gestión de la seguridad alimentaria y nutricional de la población.

Esto no quiere decir que no se reconozca la intervención que desde diversos sectores se da en la problemática, pero las actividades instauradas dan cuenta de un enfoque unidimensional por parte de cada sistema social que a su vez conforma el Estado. Es dicho enfoque el que se refleja, en términos del sistema alimentario y nutricional, en un abordaje que aún se queda en la esfera del aprovechamiento biológico y no ha trascendido a los demás aspectos que involucra SAN.

En el fondo, esas actividades dispersas se enraízan en un contexto donde es incipiente la organización formal frente al tema, en el que aún no hay claridad sobre el propósito de trabajar en el mismo, ni en los aspectos que los distinguen como organización. El fenómeno observado es un ejemplo de cómo el patrón se refleja en la estructura, es decir, como la configuración de relaciones existentes, en este caso desarticuladas, se materializa en una escasa organización frente a SAN, en unas relaciones débiles entre las actividades que emprenden y en la falta de una estrategia compartida.

Si bien, esto es lo que ocurre con Cali, el caso de Bogotá aunque es más fuerte, permite comprender que el proceso ha sido lento frente a unas acciones que se esperaban fueran eficaces. Se hace referencia a que la ciudad posterior a los compromisos ya anotados, estuvo seis años diseñando el “qué” hacer; luego instauró esa estrategia durante otros cinco años, abordando en mayor medida los aspectos de aprovechamiento biológico y consumo de lo que implica SAN, es decir, una aproximación parcial; y sólo hasta hace siete años se pensó en un abordaje más integral. No obstante, esto no se aleja mucho de lo instaurado a nivel general como Nación, más, cuando se anota que el Estado Colombiano tiene una política, un “qué” articulado frente al tema sólo hasta hace tres años.

La posición entonces de Bogotá, se percibe más fuerte actualmente, hay una gestión con relación a la seguridad alimentaria y nutricional de la población, que tiene por propósito contribuir a

garantizar ese derecho por parte de la sociedad; basado en eso, han establecido una organización y unos escenarios para la acción, los cuales han tenido también que ajustarse en el tiempo y a la fecha permiten una aproximación más amplia del derecho a la alimentación.

Aunque en este punto se reconoce la posición de ambas ciudades, hay un aspecto en el que caen en la misma condición, y es el inherente al límite entre la política alimentaria y la política de erradicación de la pobreza. Para ambos casos, el análisis del contexto refleja que como organizaciones que representan el Estado de cara al tema, aún no ligan dos problemáticas de estrecha relación: el hambre y la pobreza, es decir, se concibe la política de SAN, o en el caso de Cali las acciones en SAN, sin conocer como El Estado está facultando a la sociedad para que tenga acceso por sí sola a los alimentos. En el caso de Bogotá, que se podría denominar el más integral, se articula alrededor del tema como El Estado contribuye a que asimile los nutrientes (Aprovechamiento), a que ingiera los alimentos (Consumo), que los tenga a la mano (Disponibilidad), pero no se reconoce de qué manera está contribuyendo para que tenga los ingresos para poder comprarlos (Acceso).

Con todo esto, el panorama lleva a distinguir que la aproximación del problema del hambre en Cali, aún se encuentra sumergida en el paradigma de la simplicidad, sin el reconocimiento de la multidimensionalidad que debería abarcar la lucha frente a la misma. Mientras que en el caso de Bogotá, se han dado pasos hacia una mirada compleja que ataque las múltiples causas que están ligadas a la subnutrición de la población, mirada, que se ha traducido en productos que a su vez se han ajustado y se ha vuelto productores de nuevas estrategias, estrategias, en las que aún conviven de manera desequilibrada aspectos que deberían ser complementarios, como el caso de no vincular de forma directa la lucha contra la pobreza; es el reflejo del orden y el desorden en un mismo espacio.

CAPITULO 3. LA GESTIÓN DE LA ALIMENTACIÓN ESCOLAR: EL CASO DE SANTIAGO DE CALI Y BOGOTÁ D.C

El objetivo de este apartado es establecer las condiciones que caracterizan a la gestión de la alimentación escolar tanto en Santiago de Cali como en Bogotá, enriqueciendo dicho ejercicio a través de una comparación entre ambas ciudades. Así pues, una vez identificada en el capítulo anterior la situación estratégica de los dos casos con relación al tema de SAN, lo que permitió entender el contexto en el que desarrolla la medida seleccionada, aquí se presenta el diagnóstico de los demás elementos que envuelve la gestión estratégica.

A partir de esto, en primera instancia se presenta la justificación para seleccionar la alimentación escolar como medida a estudiar. Una vez claro, se vincula a la estrategia, distinguiendo el propósito y las generalidades de la medida; posteriormente se evalúan los productos y servicios resultantes de ella para cada caso. A partir de dicha exposición y bajo el supuesto que esa estrategia se vincula con el producto por medio de unos procesos, recursos y fuerzas, se analizan estos tres elementos, lo que permite identificar las diferencias y condiciones del “cómo” se despliega un “qué” para ambas ciudades.

JUSTIFICACIÓN DE LA SELECCIÓN DE LA MEDIDA

Una vez revisadas las diferentes actividades que emprende cada ciudad en torno a SAN y su posición al respecto, la elección de la medida de alimentación escolar como caso para el análisis de la gestión estuvo basada en cuatro elementos a saber: Conocimiento previo del tema, trayectoria de la ejecución, reconocimiento en ambas ciudades como una de las mejores medidas implementadas, abordaje que implica tanto acciones contra la incertidumbre como fomento de la capacidad de agencia de los individuos.

Ante el primero elemento, el hecho de haber tenido un acercamiento al tema en una investigación anterior, titulada “Diagnóstico de las condiciones de manejo de refrigerios escolares en una muestra de Instituciones Educativas Distritales” (Díaz y Reyes, 2006), permitía el reconocimiento de los fundamentos del programa, los actores involucrados y los procesos alrededor de éste en el caso de Bogotá, lo cual resultaba enriquecedor al vincular el conocimiento en nutrición de la medida con el análisis de su gestión.

De otro lado, los programas de asistencia alimentaria han sido desde tiempo atrás la estrategia por excelencia para mitigar el problema del hambre de la población, en primer momento a partir de la iniciativa de la iglesia y entes privados y ya hacia las década de la postguerra con el reconocimiento de los derechos humanos y el bum de lo social los gobiernos acogieron dichas medidas para combatir esta problemática. Así, para el caso de Colombia, la asistencia alimentaria para escolares se concreta desde 1941 con aportes de la Nación para el funcionamiento de

restaurantes en colegios públicos de todo el país²⁸, de esta manera se partió del presupuesto que la ejecución de una medida con aproximadamente 70 años de trayectoria permitiría unas dinámicas más organizadas alrededor de esta y cierta estabilidad en las acciones emprendidas, de ahí que hacer un diagnóstico de su gestión sería analizar un proceso con mayor grado de consolidación.

Con respecto a la percepción en ambas ciudades, la caracterización previa frente a las acciones en seguridad alimentaria y nutricional permitió evidenciar que tanto para Bogotá como para Cali el trabajo en sus respectivos programas de alimentación escolar es de destacar ya que en ambos sitios fue relacionado entre las mejores acciones que se adelantaban en torno al tema, en consecuencia con esto analizar la gestión alrededor de estos permitía un contraste interesante entre la autoevaluación y la hetero-evaluación realizada en este ejercicio.

Ahora bien, finalmente la alimentación escolar en asociación con la gratuidad educativa aparentemente cumple con dos presupuestos expuestos en este trabajo. El Estado interviene para reducir la incertidumbre frente a las variables que inciden en que los niños no lleguen a la escuela; mientras que al favorecer su permanencia en el sistema educativo potencializan la capacidad de agencia de cada individuo, de manera tal que al escolar se le brindan elementos para que a futuro el adulto pueda por sí mismo lograr su bienestar. De ahí entonces, que estos presupuestos en torno al programa hicieran que el diagnóstico de su gestión permitiera distinguir cómo se relaciona “el cómo” con un “qué” ya establecido en aras del bienestar de la sociedad como propósito compartido.

PROPÓSITO Y GENERALIDADES DE LA MEDIDA

La alimentación escolar ha sido concebida de tiempo atrás como una estrategia para mitigar el hambre a corto plazo en los niños y así contribuir a la permanencia de éstos en el sistema educativo, reduciendo el ausentismo y mejorando la función cognitiva de los escolares. De esta manera, a partir del reconocimiento del hambre como necesidad social y de las implicaciones del estado nutricional sobre la asistencia y aprendizaje de los niños se plantea que el ofrecer alimentos gratuitos en las instituciones educativas va a incidir de forma directa sobre esta problemática (Cuevas, 2006; Ballen, 2006).

Así pues, como ya se dijo, la implementación de esta medida inicia en el territorio nacional desde el año 1941, siendo luego reforzada por la creación en 1954 de la Secretaría de Asistencia social del Gobierno de Gustavo Rojas Pinilla, la cual hizo énfasis en medidas de asistencia alimentaria entre otras de apoyo social. Ya en 1963 se crea el Instituto Nacional de Nutrición, el cual dentro de sus funciones debía realizar la ejecución de este proyecto, funciones, que fueron acogidas en 1968 por el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar en el momento de su creación. Así, desde esta fecha fue el Instituto quien lidero su puesta en marcha desde el nivel central hacia los diferentes municipios con recursos de la Nación (Ballén, 2006).

²⁸ Decreto 319 del 15 de febrero de 1941 por el cual se dictan normas sobre el aporte de la Nación a los restaurantes escolares en el país.

Ya en el año 2001, adicional a la tarea ya emprendida por el ICBF, la Ley 715 dicta disposiciones alrededor de Sistema General de Participaciones y establece la transferencia del 0,5% de los recursos de la Nación a cada municipio para la ejecución de programas de alimentación escolar, de ahí según la exploración realizada en fuentes primarias y secundarias todo parece indicar que las diferentes entidades territoriales iniciaron a consolidar un proceso propio, aportando también de sus recursos y estableciendo una organización alrededor de estos programas basada en los lineamientos que el Instituto empleaba desde hacia ya tres décadas.

Para el caso de Cali, la investigación adelantada dio cuenta que la entidad territorial asumió algún liderazgo frente al tema a partir del año 2002, año en el que el gobierno departamental empezó a transferir recursos para esta medida a la ciudad, con un mayor aporte en el Gobierno de Angelino Garzón²⁹ ya que este impulso una serie de programas sociales, dentro de los que se destacaba los de asistencia alimentaria. No es claro desde que momento el Municipio aporta también recursos propios, pero se sabe que fue a partir de 2008 el momento en el cual la estrategia se abordó más desde la perspectiva de ciudad, dado que a finales de ese año se implementó un proyecto piloto que involucraba recursos propios y un esquema de organización alrededor del programa en la ciudad, fue a partir entonces de dicho proyecto que en 2009 se consolida aún más el programa de alimentación escolar y se amplía a un mayor número de sedes educativas, según lo explicado por los diferentes actores involucrados en su ejecución.

Estos antecedentes desencadenan que en el caso de Santiago de Cali, la Estrategia ha estado ligada a tres formas de ejecución: la con anterioridad liderada por el ICBF, luego la promovida por la Gobernación y finalmente la aplicada por el Municipio, permaneciendo las tres hasta al momento. Ahora bien, estas organizaciones han sido variables ya que en ciertos periodos de tiempos se han unido las tres entidades para unificar la forma de ejecutar el programa, en otros momentos se ha unido el Municipio con la Gobernación, mientras que el ICBF suministra de forma independiente, o como pasaba para el momento de la redacción de este documento los tres decidieron manejar sus recursos y puesta en marcha de forma separada.

Con relación a esas formas de organización o a ese “cómo” de la estrategia, vale la pena aclarar que en términos operativos se distingue, sobre todo, con relación al responsable de la ejecución ya que según la entidad encargada se han dado diversos manejos, desde la operación por Asociaciones de padres de Familia, por un operador privado o la autogestión por cada colegio, lo cual hace que los procesos y productos sean también distintos dependiendo de las dinámicas en cada forma de implementación.

Ya en lo concerniente a Bogotá, según lo informado, desde el periodo de gobierno comprendido entre el año 2000 y 2003 se distribuían refrigerios empacados en las Instituciones Educativas Distritales con recursos de la ciudad³⁰, adicional a lo que ya venía haciendo el ICBF, pero puede

²⁹ Gobernador del Valle del Cauca entre el 2004-2007.

³⁰ Se asume como recursos propios los que le gira el Sistema General de participaciones, los del Distrito y también los que giran las Alcaldías Locales para el desempeño del programa.

decirse que era una medida más aislada y menos articulada que la actual. Para el año 2004, con la implementación del programa “Bogotá sin Hambre” se incrementa la inversión en esta estrategia, desde los aportes del Distrito, y se complementa con la distribución de comida caliente³¹ en comedores escolares construidos en sedes educativas públicas; modalidades que han continuado hasta hoy, aunque con cambios en las características técnicas del suministro, sin que actualmente participe el ICBF en la distribución de alimentación escolar dentro de Instituciones Educativas Distritales. De ahí pues, que en el caso de la Capital hay una sola forma de organización ante el programa: la liderada por el Distrito a través de la Secretaria de Educación Distrital.

PRODUCTOS Y SERVICIOS

La estrategia anteriormente descrita, en el caso de las dos ciudades, se ha traducido en productos y servicios diferentes tanto en términos de lo que se ofrece a los escolares, como de los procesos que se desarrollan alrededor del suministro, lo cual implica un abordaje de diferentes dimensiones de la seguridad alimentaria y nutricional de la población.

Para el caso de Bogotá, la ciudad ofrece a su población escolar dos modalidades de alimentación escolar: refrigerios y comida caliente. En el primer caso, se está haciendo referencia al suministro de una ración de alimentos empacados listos para su consumo, los cuales son distribuidos diariamente en los colegios a través de unos contratistas que han hecho su ensamble en plantas de alimentos destinadas para tal fin; dicho refrigerio aporta entre 480 y 540 calorías dependiendo del grupo de edad, y esta conformado por una bebida láctea, un cereal, un alimento proteico (queso), un dulce y una fruta (Secretaria de Educación Distrital, 2009a).

Por el lado de la comida caliente, se ofrecen tanto desayunos como almuerzos en Instituciones Educativas Distritales que han sido dotadas de cocinas industriales y comedores para la distribución de alimentos en estos tiempos de comida. En el caso del desayuno, este aporta entre 476 y 510 Calorías, incluyendo una bebida láctea, un alimento proteico, un cereal y una fruta diariamente. Mientras que en el almuerzo se supe entre 646 y 680 Calorías para los menores de 10 años y entre 760-800 Calorías para los mayores de ésta edad; así, el almuerzo incluye un alimento proteico³², un cereal, una verdura, un tubérculo/raíz o plátano, jugo y postre (Secretaria de Educación Distrital, 2009b).

Así entonces, según la información brindada por la entidad que lidera la medida en el Distrito Capital para febrero de este año se suministraba al día 477.000 refrigerios escolares y 120.000 raciones de comida caliente³³, correspondiendo esta cifra aproximadamente a un nivel de atención del 70% de la población escolar en el sector oficial. En este punto vale hacer claridad que aquellos que gozan del beneficio de comida caliente no reciben refrigerio y que el criterio para asignar una u

³¹ Desayunos y almuerzos.

³² De alto valor biológico es decir preparaciones con carne de res o pollo principalmente.

³³ Esta cifra es altamente fluctuante dependiendo del mes del año escolar, las adiciones presupuestales realizadas y la inauguración de comedores escolares que se encontraban en curso.

otra modalidad está basado principalmente en la disponibilidad del espacio físico para la construcción de cocinas industriales en las sedes educativas. La anterior cobertura implica que el beneficio llega a las 710 sedes de Bogotá; sin embargo, lo que ocurre es que se prioriza población rural, así como cobertura de los grados inferiores a los superiores, razón por la cual no en todos los colegios se llega hasta grado 11°, excepto en el caso de comida caliente en el que en los 58 comedores escolares en funcionamiento se atiende al 100% de la población escolar que se encuentra en los colegios donde están ubicados.

Ahora bien, como ya se había dicho para este estudio la observación y la recolección de información giro en torno al suministro de comida caliente tipo desayuno, el cual consta de los componentes ya descritos (Ejemplo en Tabla 3), los cuales en el caso observado eran agradables en su presentación, producto de unas adecuadas prácticas de manipulación de alimentos y altos controles de calidad, entregados a primera hora de la mañana, consumidos de forma exclusiva por los estudiantes en un espacio destinado para tal fin, con el acompañamiento de docentes³⁴, así como de otros estudiantes a cargo de las labores de servicio social como por ejemplo limpieza de bandejas, descomidado de platos, alistamiento de cubiertos, entre otras.

Tabla 3. Ejemplo de Ciclo de menús suministrado por uno de los operadores en la ciudad de Bogotá en el programa de alimentación escolar de la SED durante la observación realizada

LUNES	MARTES	MIERCOLES	JUEVES	VIERNES
Tetero	Avena	Maicena	Chocolate	Leche
Queso	Salchicha frita	Huevos pajarito	Sándwich	Cereal y galletas de leche
Arepa frita	Pan Dulce	Pan Blanco		Queso crema
Uvas pasas	Mandarina	Pera	Ciruela	Banano

Fuente: Documento publicado en la sede educativa visitada.

Así, según lo observado y reportado por representantes de la institución educativa que facilitó el ejercicio académico, prácticamente el 100% de los niños consumen los alimentos entregados, aunque esa cifra puede ser variable dependiendo de la aceptabilidad de las preparaciones o alguna eventualidad en el estado de salud de los niños que haga que no quieran consumir alimentos, pero en general “todos pasan”. Así mismo, los estudiantes entrevistados refirieron satisfacción por el programa, así como manifestaron el hecho de no sentir hambre durante la jornada como el mayor aporte de este servicio en sus vidas.

De otro lado, para el caso de lo que sucede en Cali como ya se mencionó las antecedentes de la medida hacen que su aplicación sea altamente heterogénea en el Municipio. Para marzo de 2010, fecha en la cual se realizó la recolección de datos en dicha ciudad, la única entidad que estaba suministrando alimentos a los escolares era el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, dado

³⁴ Aunque en el caso analizado se observó dicho acompañamiento es claro que las dinámicas institucionales frente al programa son altamente variables de una sede a otra según lo informado en la Secretaria de Educación Distrital y los resultados obtenidos en una investigación previa (Díaz y Reyes, 2006)

que la Gobernación del Valle se encontraba en un proceso licitatorio para ofrecer el suministro por su cuenta y del lado de la Secretaria de Educación Municipal aún no se había dado el primer desembolso del año para iniciar el programa.³⁵

No obstante, vale describir que estas tres entidades cuentan con lineamientos técnicos diferentes para su ejecución, aunque tanto en el caso de la Gobernación como del Municipio deben basarse en cierta medida en los del ICBF de acuerdo a la Directiva Ministerial No 13 del 2002 (Ministerio de Educación Nacional); así, los tres entregan la modalidad desayunos, aunque el caso de la Gobernación se le denomina “refuerzo nutricional”³⁶. Esta entrega para el caso del Municipio se da a través de los fondos de servicios educativos, es decir, se gira un rubro a cada institución educativa y el rector ordena el gasto y auto-gestiona la operación del suministro; mientras que del lado tanto del ICBF como de la Gobernación, la entrega se da a través de un operador privado.

De esta manera, en Cali a marzo de 2010 el ICBF, según la información suministrada por la informante clave entrevistada en esa entidad, llegaba a 203 sedes educativas de las 331 sedes de la Capital del Valle, distribuyendo 91.563 raciones diarias, sin contar 62.252 adicionales en instituciones privadas que por ampliación de cobertura atienden niños del sistema educativo oficial. Así, de acuerdo a los datos entregados por la Secretaria de Educación Municipal, el ICBF estaría atendiendo un 28% de su población en el sistema educativo³⁷, priorizando igual que en el caso de Bogotá población rural, así como cobertura de grados inferiores a superiores. Ahora, con relación al estimado que cubren las otras dos entidades cuando operan de forma normal el programa, a pesar de las múltiples solicitudes realizadas no se obtuvieron datos precisos al respecto dado que la respuesta formal fue que *“al año 2009 Cali logro tener la cobertura total de preescolar y básica primaria y un gran porcentaje de estudiantes de bachillerato, en una obligación compartida entre el ICBF, el Departamento y el Municipio”* (Secretaria de Educación Municipal de Santiago de Cali, 2010).

Ya descrito el contexto y específicamente en el caso del ICBF, que fue el que se pudo observar, el producto y servicio se rige por los Lineamientos Técnicos a nivel Nacional del programa de alimentación escolar –PAE- ofreciendo para el caso de este Municipio sólo la modalidad de desayunos³⁸, los cuales a su vez según las condiciones para la manipulación de alimentos en los colegios pueden ser tradicionales (preparados en el sitio) o industrializados (empacados). De esta forma, este tiempo de comida ofrece para en el caso de industrializados mínimo 385 Calorías, mientras que en el tipo tradicional de 365 a 592 Calorías según el grupo de edad (ICBF, Regional Valle del Cauca, 2009a).

³⁵ Vale aclarar en este punto que para el caso de Cali esta fecha corresponde a la mitad del año escolar, pues el calendario B inicia clases en septiembre y termina en Junio, sin embargo según las entrevistas realizadas a inicios de este año lectivo si hubo suministro por las tres entidades.

³⁶ Para el caso de esta modalidad a pesar de reiteradas solicitudes no fue posible tener acceso al lineamiento técnico del programa.

³⁷ Este dato se basa en el total de suministro sólo en colegios oficiales frente a 324.896 escolares matriculados en dichas sedes según lo reportado a Marzo de 2010.

³⁸ Para el caso de la ciudad de Cali ésta denominación está dada sobre todo por el aporte nutricional ya que también se distribuye en horas de la tarde.

Así pues, los desayunos empacados están compuestos según la Minuta Patrón de esa entidad por una bebida láctea, bienstarina en combinación con un cereal, postre y fruta dos veces a la semana. Mientras que los tradicionales están conformados según este mismo lineamiento, por una bebida con leche, bienstarina y acompañante³⁹ diario, así como huevo y fruta entera, 2 y 3 veces a la semana respectivamente (ICBF, Regional Valle del Cauca, 2009a).

Sin embargo, en el momento de hacer la contrastación de esto en el colegio que facilitó el espacio para la observación, en el cual se distribuyen alimentos preparados, no fue esto lo que se encontró ya que tanto lo que se suministraba en las dos oportunidades que se asistió, como lo publicado en el ciclo de menús para las semanas correspondientes a las visitas, dejó ver que el suministro de leche sólo se hace 1 o 2 veces a la semana, y que ni la bienstarina, ni la fruta entera se estaban suministrando, de manera tal que la proteína de la leche estaba siendo reemplazada por proteína de bajo valor biológico⁴⁰ proveniente de leguminosas, y en términos generales lo que se suministra es un tiempo de comida con alto contenido de carbohidratos y bebidas a base de fruta y azúcar. La tabla 4 muestra un ejemplo del ciclo de menús observado en una de las visitas realizadas.

Tabla 4. Ejemplo de Ciclo de menús suministrado por uno de los operadores en la ciudad de Cali en el programa de alimentación escolar del ICBF durante la observación realizada

LUNES	MARTES	MIERCOLES	JUEVES	VIERNES
Huevos revueltos	Frijoles	Mantecada	Lentejas guisadas	Huevos pericos
Arroz con zanahoria	Arroz		Arroz	Arroz
	Tajadas de plátano		Tronquitos de plátano	
Malteada	Aguadepanela con naranja	Sorbete de fruta	Jugo de fruta	Aguadepanela con leche

Fuente: Documento publicado en la sede educativa visitada.

Ahora, ya en torno a las demás características del servicio y el producto que se observó para el colegio al que se tuvo acceso en la ciudad de Cali, esta ración de alimentos es suministrada tanto en la mañana como en la tarde, en el caso de ambas posterior a dos horas del inicio de la jornada, identificándose regulares prácticas de manipulación de alimentos y condiciones locativas para su preparación, así como carencia de un espacio físico exclusivo para el consumo de los mismos, de ahí que los estudiantes deban consumir los alimentos en su mayoría de pie o sentados directamente en el suelo. En cuanto a la dinámica del suministro, en dicha institución el consumo de alimentos se da tanto por estudiantes como por docentes y otro personal administrativo, mientras que existe una baja participación de docentes en el rol de acompañamiento y nula participación de los estudiantes en la operación diaria.

Así entonces, se evidenció y se reportó por las directivas del colegio que en el horario de la mañana el consumo de alimentos es de alrededor del 85% de los niñ@s, mientras que en la tarde es de

³⁹ Hace referencia a alimentos como arroz, papa, plátano, yuca, entre otros.

⁴⁰ Hace referencia a la contenida en leguminosas tales como frijol, lenteja, garbanzos, entre otros, la cual desde el punto de vista nutricional no es equivalente.

alrededor del 50%. Situación que desencadena una alta cantidad de sobrante ya que adicional a la no consumido la institución tiene 123 raciones adicionales a su matrícula, de ahí que a los niños que comen se les suministre una porción mayor a la definida, que otro personal consuma, y que en frecuentes oportunidades el sobrante sea entregado a una madre de familia del sector para su consumo en casa.

En contraste con esto, los estudiantes con los que se estableció conversación reconocen la importancia del programa para su comunidad pues los tres afirmaron que *“hay muchos niños que no pueden comer en su casa”* y al mencionar el principal aporte de este hicieron alusión a que les daba la posibilidad de no sentir hambre y eso hacía que se sintieran mejor durante la jornada escolar. Sin embargo, también reportaron que el hecho de que muchos niñ@s no coman está ligado a que les avergüenza recibir la ración de alimentos o que les produce desconfianza las condiciones higiénicas de los mismos, lo cual fue confirmado por los docentes entrevistados, quienes adicional a dichos argumentos hicieron referencia a las características de las preparaciones, pues en el caso de la tarde los adolescentes vienen almorzados y prefieren bebidas y acompañamientos de bajo poder de saciedad, los cuales se suministran una vez a la semana, de ahí entonces que cuando las preparaciones son a base de leguminosas, cereal, y plátano, el consumo en la tarde es menor pues, en sus palabras, los muchachos ya están llenos.

De esta forma se evidencia un alto contraste entre los dos productos ofrecidos y las dinámicas alrededor de ellos en el momento de su entrega. En el caso de Cali hay un producto que si bien satisface el hambre como síntoma fisiológico, no responde de forma efectiva ni en términos de calidad, ni a la problemática de subconsumo de nutrientes necesarios para llevar una vida sana y activa, como aborda entre otras las dimensiones de SAN, ya que a pesar de que su estudios muestran un estado nutricional tendiente al exceso en la población escolar (Zea, Pradilla y Murillo,2007), así como un bajo consumo de frutas, verduras, y fuentes de proteína de origen animal (Secretaria de Salud Municipal, 2009a), lo que se está suministrando es lo mismo que consumen en su día a día, favoreciendo que haya un mayor deterioro de su estado nutricional y un fomento de hábitos alimentarios inadecuados dentro de la población. Ahora, a parte de eso, aún no hay la concepción de alimentación escolar como derecho, sino que puede ser percibido como *“comida para pobres”* en palabras de uno de los niñ@s entrevistados; lo cual se ve sumado a un ambiente físico que no permite el disfrute placentero de los tiempos de comida, sino que hace de estos un acto más mecánico de consumo, más que elevarlo a un espacio social para compartir también con otros.

Esto, en contraste con el producto en Bogotá, el cual intenta acercarse más a un tiempo de comida saludable y social, en el que se utiliza como vehículo para satisfacer en cierta medida nutrientes que es probable en casa se suplan en menor cantidad, tanto por hábito como por condiciones socioeconómicas, de manera tal que a medida que contribuye al estado nutricional, fomenta hábitos alrededor de lo que se consideraría un consumo adecuado de alimentos para un desayuno y genera un espacio social en el que la alimentación hace parte de un momento para que los estudiantes compartan con pares y con sus profesores en un sitio exclusivo para tal fin.

ORGANIZACIÓN

Una vez claro, el resultado de la estrategia para cada ciudad, este apartado considera la forma en que se organizan en torno a un “qué” llamado alimentación escolar; esto involucra entonces comprender la estructura bajo la cual se disponen las responsabilidades, y de que manera se desarrollan los procesos de planeación, coordinación, ejecución, control, evaluación y ajuste que conducen al suministro de alimentación en diferentes condiciones para cada caso.

De esta manera, el entender el “cómo” implica no sólo identificar el diseño organizacional, sino también su funcionamiento real, de manera tal que se pueda establecer en que medida dicha organización está influyendo en los resultados de la estrategia. A partir de esto, en el primer punto se relaciona lo inherente al diseño, para en la siguiente sección mirar los procesos que funcionan de manera rutinaria alrededor de éste.

Estructura Organizacional.

Con respecto a la red de trabajo, los cuadros 5 y 6 consolidan los actores claves y funciones principales de estos alrededor de la puesta en marcha del programa. Para cada caso se relacionan desde aquellos en mayor contacto con el suministro diario de alimentos, hasta los de mayor nivel de coordinación de la medida. La información allí presentada y el análisis que se deriva de ésta a continuación, es producto de lo reportado por los informantes claves en cada ciudad por medio de entrevistas a profundidad, vale aclarar que los actores allí relacionados son los que se involucran de manera más directa en el despliegue de la estrategia, ya que existen otro tipo de organizaciones y actores secundarios que pueden llegar también a influenciar su desempeño⁴¹.

De esta manera, para ambas ciudades se observa que la extensión de la red de trabajo es prácticamente igual y que en los dos casos la coordinación se da a partir de una planificación estratégica que tiene como origen las entidades que lideran el programa, es decir, la Secretaria de Educación Distrital (SED) y el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar para Bogotá y Cali respectivamente.

Ya en cuanto a sus diferencias, a pesar de que en ambos casos la planificación es responsabilidad de un solo ente, lo que se pudo evidenciar es que la toma de decisiones para el caso de Bogotá está altamente centralizada en la SED quien da la directriz; mientras que en Cali, las mismas características del despliegue del Instituto hacen que, a pesar de que hay un lineamiento desde el nivel nacional, en el ámbito zonal se pueden realizar algunos ajustes dependiendo del contexto.

⁴¹ Esto en el caso por ejemplo de los hospitales locales mediante los equipos de promoción de la salud, suplementación, saneamiento básico, etc., cuyo trabajo termina repercutiendo en la ejecución y éxito del programa.

Cuadro 5. Red de trabajo del programa de alimentación escolar en Bogotá para la modalidad comida caliente.

ACTORES	DESCRIPCIÓN DEL ACTOR/ INTEGRANTES	FUNCIONES	
Grupo de servicio social	Estudiantes de servicio social o padres de familia voluntarios; estos últimos son menos frecuentes pero hay instituciones en los que hay presencia de ellos.	Apoyan la operación desde la parte externa del servicio de alimentación ⁴² con actividades como: alistamiento de bandejas y cubiertos, disposición de fruta o postre en el momento del servido, descomidado de platos y paso de éstos al servicio para su limpieza y desinfección, decoración del comedor, entre otras.	
Operador (Caja de compensación familiar). ⁴³	Equipo del servicio de alimentación de la sede	Maestro encargado: Tecnólogos o profesionales cuya formación sea afín a la dirección de servicios de alimentación.	Garantizar que se cumplan condiciones de calidad para la producción de alimentos, condiciones en términos de satisfacción, inocuidad y servicio. Así como coordinar al personal auxiliar de cada servicio de alimentación y realizar la recepción de alimentos por parte de los diferentes proveedores.
		Auxiliares del servicio de alimentación de la sede.	Conservar, alistar, preparar y servir los alimentos a suministrar, así como adelantar labores de limpieza, desinfección y registros que garanticen la calidad del servicio.
	Equipo pedagógico	Trabajadoras sociales y nutricionistas que tienen diversos comedores a su cargo.	Conformar los grupos de servicio social, capacitarlos y apoyar el correcto desempeño de éstos en su labor; sensibilizar a la comunidad educativa con respecto a la importancia del programa y los diferentes roles dentro del mismo; así como fomentar hábitos saludables que complementen la estrategia de alimentación escolar.
	Equipo Técnico	Supervisores: profesionales en el área de alimentos que tienen diversos comedores a su cargo.	Verificar el montaje interno del suministro, garantizando unas adecuadas condiciones técnicas de operación.
		Audidores de Calidad: profesionales en el área de alimentos que tienen diversos comedores a su cargo.	Garantizar la correcta implementación de los sistemas de gestión de calidad adoptados por el operador.
Equipo a nivel central	Personal vinculado a la dirección del programa desde la sede administrativa.	Coordinación de la ejecución a nivel de la ciudad, concertación con la Secretaria de Educación Distrital; implementación de actividades alrededor del programa como capacitación de personal manipulador, evaluación de proveedores, diseño de ciclos de menús, tramites administrativos, entre otros.	

⁴² Dentro del programa en Bogotá con este término se hace referencia a las cocinas industriales ubicadas en cada colegio. Según lo presentado por Tejada (1992) un servicio de alimentación es el lugar donde se transforman materias primas alimenticias, por medio de procesos de preparación y conservación, en preparaciones servidas que se ajustan a las necesidades nutricionales de los usuarios y que placen sus gustos y hábitos.

⁴³ En toda la ciudad el suministro de comida caliente está a cargo de dos Cajas de Compensación Familiar que tienen bajo su operación diferentes comedores escolares.

ACTORES	DESCRIPCIÓN DEL ACTOR/ INTEGRANTES	FUNCIONES
Grupo Docente de cada sede	Responsable del comedor escolar.	Lidera la organización de la comunidad educativa frente al suministro diario, es decir coordina horarios, notifica novedades, delega responsabilidades de los docentes frente al comedor, certifica la entrega de alimentos, entre otras.
	Docentes	Realizar veeduría del programa, supervisar y controlar la disciplina en el momento del suministro de alimentos; así como fomentar el consumo de alimentos por parte de los estudiantes.
Interventoría (Universidad Pública)	Profesionales tanto a nivel de la supervisión diaria en campo, como a nivel central en la coordinación.	Verificar y coordinar la correcta puesta en marcha del programa tanto en el nivel técnico, como administrativo y financiero por parte del operador; dar trámite a las cuentas de cobro de los operadores y validar el pago; Así como apoyar la estrategia pedagógica del operador en alianza con la SED, fomentando la adherencia al programa y la participación de todos los actores alrededor del mismo.
Comité del comedor escolar de cada sede	Conformado por un representante de la SED, el maestro encargado, una representante del equipo pedagógico del operador, el interventor del comedor, un representante de los estudiantes, el docente responsable del programa tanto en la jornada de la mañana como en la tarde, un representante de padres de familia y el rector de la institución.	Evaluar el funcionamiento del programa a nivel de cada institución, así como formular estrategias alrededor del mismo para cada sede según las dinámicas identificadas en la evaluación.
Secretaría de Educación Distrital	Al interior de la SED hay un equipo de alimentación escolar adscrito a la dirección de bienestar estudiantil de dicha Secretaría conformado por 7 personas: nutricionistas, administradores, sociólogos y pedagogos.	Liderar la puesta en marcha del programa desde la definición de la base técnica, jurídica, administrativa y presupuestal; realizar coordinación interorganizacional a nivel del Distrito en cuanto al programa, supervisar la ejecución, dar respuesta a las inquietudes de los diferentes actores vinculados al día a día del suministro y realizar el pago de los diferentes operadores.

Fuente: Construido por la autora con base en la Información brindada por informantes claves alrededor del programa de alimentación escolar en Bogotá.

Cuadro 6. Red de trabajo del programa de alimentación escolar en Santiago de Cali para la modalidad de Desayunos Escolar tradicional a cargo del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar.

ACTORES		DESCRIPCIÓN DEL ACTOR/ INTEGRANTES	FUNCIONES
Operador (Organización sin ánimo de lucro) ⁴⁴	Manipuladoras de alimentos	Auxiliares de cada unidad de servicio ⁴⁵ en las sedes educativas	Recibir, conservar, alistar, preparar y servir los alimentos a suministrar, así como adelantar labores de limpieza, desinfección y registros que garanticen la calidad del servicio.
	Equipo de supervisión	Tecnólogos de alimentos que verifican las unidades en diferentes zonas de la ciudad.	Verificar el montaje interno del suministro, garantizando unas adecuadas condiciones técnicas de operación.
	Equipo a nivel central	Personal de bodega y transporte ubicado en una bodega de distribución para toda la ciudad.	Recepción y ensamble de materias primas que son trasladadas a las diferentes unidades para su procesamiento y posterior suministro a los niños.
		Personal vinculado a la dirección del programa desde la sede administrativa.	Coordinación de la ejecución a nivel de la ciudad, concertación con el ICBF sobre la puesta en marcha del suministro de alimentos, implementación de actividades alrededor del programa como retroalimentación con sedes, capacitación de personal manipulador, evaluación de proveedores, diseño de ciclos de menús, entre otros.
Comité operativo local		Rector de la Sede educativa, un Docente, un representante de padres de familia y un representante de estudiantes.	Ejercer veeduría mediante la verificación de la entrega de alimentos en forma oportuna y en las condiciones de calidad y cantidad estipuladas. Así como hacer seguimiento al cumplimiento por parte de la institución educativa de las recomendaciones realizadas por los organismos de control (Santiago de Cali, Alcaldía Municipal, Junio 24 de 2009a).
Grupo Docente		Profesores vinculados a cada institución	Supervisar y controlar la disciplina en el momento del suministro de alimentos; así como vigilar la calidad del servicio prestado por el operador.
Centro Zonal del ICBF		Profesionales vinculados a cada Centro, en particular la Nutricionista a cargo del PAE.	Verificar y coordinar la puesta en marcha del programa en las sedes que correspondan a las comunas de cada Centro Zonal, concertar con el operador los ajustes a los que haya lugar en la ejecución, certificar las raciones entregadas, recibir y tramitar las cuentas de cobro de los operadores.

⁴⁴ Para el caso de la ejecución de ICBF en Cali la operación se realiza a través de tres organizaciones sin ánimo de lucro que cubren diferentes comunas en la ciudad.

⁴⁵ Dentro del programa en Santiago de Cali con este término se hace referencia a los sitios donde se preparan los alimentos en cada sede educativa.

ACTORES	DESCRIPCIÓN DEL ACTOR/ INTEGRANTES	FUNCIONES
Interventoría (Empresa privada)	Profesionales tanto a nivel de la supervisión diaria en campo, como a nivel central en la coordinación.	Verificar la ejecución del programa por parte del operador en términos de la calidad del servicio prestado desde el punto de vista técnico y los procedimientos administrativos a los que haya lugar según el contrato.
Sede Regional del ICBF	Equipo de profesionales del área técnica y financiera alrededor del programa.	Brindar asistencia técnica y jurídica a los Centros Zonales y operadores en cuanto a la ejecución, coordinar la contratación de los operadores, tramitar los soportes para oficializar el pago al operador, haciéndole el respectivo desembolso.
Comité de Alimentación escolar del Municipio	Tres representantes de la Secretaría de Salud Municipal, un representante de la Secretaría de educación Municipal, dos representantes de rectores de las sedes educativas, la primera dama del municipio, un delegado del ICBF a nivel regional,, un interventor de cada uno de los programas, un representante de los Comités Operativos Locales.	Seguimiento, control y evaluación del suministro de alimentos y nutrientes entregados a la población escolar del Municipio (Santiago de Cali, Alcaldía Municipal, 24 de junio de 2009b)
Sede Nacional del ICBF	Equipo de profesionales del área técnica y financiera alrededor del programa desde la sede en Bogotá.	Formulación de las directrices de funcionamiento, presupuesto, contratación y supervisión del programa. Contratación de la entidad que realiza la interventoría.

Fuente: Construido por la autora con base en la Información brindada por informantes claves alrededor del programa de Desayunos Escolares en Santiago de Cali.

Ahora, en lo referente a la adaptación del diseño organizacional a la puesta en marcha de la estrategia, es decir, a cómo lo definido dentro del programa se traduce en la red de trabajo, podría decirse que en Bogotá el diseño está más adaptado, ya que para ambos casos dentro de la definición del programa hablan de la importancia de aspectos como la participación de la comunidad educativa y las estrategias pedagógicas alrededor de la alimentación, pero no en los dos se refleja en su organización.

Por su lado el Distrito capital han creado más escenarios oficiales para la participación de la comunidad, lo que se traduce en los grupos de servicio social, los comités de cada sede y los docentes designados como responsables. Así como se han ideado mecanismos para fortalecer el componente formativo alrededor de la alimentación, es el caso de un equipo exclusivamente dedicado al ámbito pedagógico.

En cambio en Cali, adicional al Comité Operativo Local (COL) que funciona sólo por Institución Educativa⁴⁶, según la Resolución 4143.21.4851 del 24 de junio de 2009, no hay otro espacio oficial para la participación de la comunidad educativa en el programa, ya que a pesar de que el Comité Municipal contempla la participación de un representante del COL, esto en la practica se simplificó en los dos delegados de los rectores, de los cuales vale hacer claridad que por ejemplo en el caso de la zona urbana está representando un profesor el funcionamiento de las 334 sedes de la capital del Valle. En conjunto con esto y haciendo referencia a las debilidades en adaptación del diseño organizacional, en Cali las actividades pedagógicas son inherentes al funcionamiento, pero no tienen un responsable exclusivo para ello.

Finalmente, en cuanto a la coherencia de la organización para cada ciudad, en Cali se identifica que el hecho que existan diferentes maneras de ejecutar el programa se ha visto reflejado en que dentro de su estructura han vinculado una instancia que espera tener una visión a nivel de ciudad y congrega a los diferentes actores, que es el Comité de Alimentación Escolar Municipal, así es congruente en este sentido su diseño con su contexto. En contraste con esto, Bogotá es coherente con su contexto al no tener una instancia a nivel de participación intersectorial en alimentación escolar, ya que al tener en funcionamiento una unidad técnica de apoyo (la UTA) que discute de forma mensual la intervención de todos los sectores frente a seguridad alimentaria y nutricional, hace que ya exista un espacio a nivel de Distrito para esa discusión y articulación.

Ahora en términos de incongruencias, para el caso de Cali, el hecho de estipular un COL por Institución y no por sede, hace que haya contrariedades ya que un colegio puede tener cuatro sedes, cada una con suministro y con necesidad de que haya un sistema de veeduría oficial, como fue por ejemplo el caso del colegio visitado en Cali, de ahí pues que al haber sólo uno se queda corto en las instancias que debe diseñar para garantizar el éxito del programa a nivel institucional, ya que “cada sede, jornada y colegio son dinámicas diferentes” (Díaz y Reyes, 2006).

Procesos alrededor de la organización y comportamiento real de los actores claves.

Ya expuesta la forma en que está organizado el programa para ambas ciudades, aquí se presentará cómo se desarrollan los procesos de gestión en esa red de trabajo, lo cual involucra no sólo caracterizarlos, sino también la confrontación entre el comportamiento de los actores y la coincidencia con el diseño organizacional, dado que desde la perspectiva de complejidad que este trabajo tiene como referente se asume que la conducta de los actores no está uni-determinada por la estructura planeada.

Planeación. Así pues, abordando en primera medida la formulación del programa, entendida como ese proceso en que se establecen unos objetivos, se define una estrategia⁴⁷ y se diseñan unos planes operativos para alcanzarlos; en primer lugar hay que concluir que el hecho de brindar alimentación escolar como estrategia para contribuir a la permanencia en el sistema educativo viene desde un

⁴⁶ La cual cobija varias sedes.

⁴⁷ El hecho que en este punto se haga relación a la estrategia como plan, no quiere decir que no se identifique que ésta también se comporta de forma emergente y que puede ir ajustándose el transcurso de su despliegue.

presupuesto como Nación, que en primer momento fue canalizado por el ICBF y luego bajo a las entidades territoriales, de ahí entonces se podría decir que actualmente en términos generales en el proceso de gestión no se redefine la estrategia general pues ha sido aceptada y reforzada desde el nivel central del gobierno para que siga replicándose en los municipios.

Ahora, a partir de una estrategia definida lo que si se hace es planear unos cursos de acción alrededor de ella. De esta manera, cada entidad líder diseña unos lineamientos que dan cuenta del producto que se espera entregar y los servicios alrededor de este, incluyendo básicamente las características de la alimentación que debe ofrecer, los estándares de planta física, de recurso humano y de equipos, así como los procesos que involucran esa entrega como por ejemplo las estrategias pedagógicas y la participación de la comunidad.

Dicho proceso entonces, involucra diferentes instancias de planeación; una a nivel central de cada entidad donde sale el lineamiento, pero también otras a partir de la puesta en marcha de este, como es por ejemplo la planeación por vigencias de presupuesto, contratos y personal para la medida por parte de las entidades líder; la planeación de los operadores frente a su ejecución y lo que ello involucra; hasta la preparación de los colegios en el momento que les es asignado el beneficio.

A propósito de eso, hay diferencias en aspectos que involucran esa planeación que se reflejan en el producto. Es el caso por ejemplo de que Bogotá ha asumido dentro de ese proceso encargarse de la infraestructura de los servicios de alimentación dispuestos en los colegios para el funcionamiento del programa, así pues, antes de que la medida comience a operar en una sede educativa, el planearla ha involucrado la construcción de una cocina industrial allí. Mientras que en el caso del ICBF en Cali, el lineamiento planea lo que considera ideal como planta física, pero ni la entidad se encarga de hacerlo, ni es claro de quien es esa responsabilidad, ni es un prerrequisito en sentido estricto que el sitio donde se preparan los alimentos cumpla con esas condiciones para iniciar el suministro. Siendo este aspecto reflejado en las condiciones en que se desarrolla el programa en cada caso, condiciones, que van influir directamente en la calidad del producto entregado, si se habla en términos de que la infraestructura de un servicio de alimentación representa un factor de riesgo para los alimentos allí preparados.

De otro lado, puede mencionarse con referencia a la planeación del producto, que en ambos casos el aporte calórico de los alimentos es similar desde su formulación, ya que en promedio para los dos sitios se ofrecen 480 calorías por ración. Sin embargo, ese aporte se hace diferente en el momento que los grupos de alimentos incluidos para satisfacerlo implican que en términos cualitativos el aporte nutricional sea distinto, ya que lo planeado en Bogotá garantiza un aporte también de proteína de origen animal y de micronutrientes provenientes de alimentos como las frutas; mientras que en el caso de Cali, por ejemplo es limitado el aporte de éstos últimos porque su minuta planeada sólo los contempla dos veces a la semana.

No obstante, esa planeación del producto en ambas ciudades es una fase previa de lo que realmente se planea para entregar, ya que a partir de una minuta patrón⁴⁸ el operador diseña un ciclo de menús mensual que es aprobado, en Cali por cada Centro Zonal y en Bogotá por la interventoría del programa. Dicha autorización debe realizarse en ambos casos a partir del lineamiento de la entidad líder. Sin embargo, en el caso de Cali se evidenció irregularidad al respecto, ya que al observar las diferencias del producto con lo estipulado por el PAE e indagar por ello, la justificación dada tanto por el operador, como por el interventor y por el representante del ICBF es que en muchas oportunidades el nutricionista de cada Centro Zonal a partir de su criterio puede autorizar ciertos cambios, de ahí entonces, que en Cali para ese momento se estaba autorizando cambiar leche por leguminosas o por ejemplo ofrecer más la fruta en jugo que entera. Lo cual también refleja que el hecho de que el lineamiento se haga desde Bogotá y finalmente se adapte en Cali a nivel barrial, implica que pueden cambiar muchas cosas por las diferencias en el contexto.

De este modo, podría decirse que lo observado y lo referido por los informantes claves conduce a definir que en términos generales Bogotá tiene una buena formulación de su medida, en cambio Cali puede catalogarse en términos regulares, ya que hay vacíos en aspectos claves como infraestructura, calidad nutricional, y el hecho de que al desplegarse desde lo Nacional a lo Zonal se dan cambios en lo que finalmente se planea entregar a los niños@s.

Coordinación. En cuanto a la armonización de las acciones emprendidas, se pudo identificar que Bogotá ha creado los mecanismos para favorecer la coordinación del programa a nivel de cada institución, pero aún le falta realizar una concertación más fuerte con los actores que pueden denominarse de apoyo alrededor de éste.

En el caso de la coordinación interna, la SED se ha apoyado en la entidad interventora para facilitar el funcionamiento del programa, en términos de que haya una integralidad entre lo que hace el colegio, el operador y lo que se planea en la Secretaría, luego, la Interventoría es reconocida por los informantes claves como un canal entre la entidad líder y el producto. Así mismo, la Secretaría ha diseñado los Comités de Comedores Escolares, espacio que para el caso del colegio visitado ha sido efectivo, los cuales permiten que los actores principales discutan y se retroalimenten en torno a la ejecución.

Sin embargo, a nivel de otros actores como la Secretaría de Salud o las mismas tiendas escolares, la SED según lo declarado se propone para este año aunar sus esfuerzos, ya que reconoce que todavía es débil la conexión con las estrategias que desarrolla salud en las instituciones o con la alimentación que se promociona en las tiendas⁴⁹. De ahí, que esperen vincular al sector salud de cada localidad en los Comités de cada institución y que para Febrero de este año hayan establecido

⁴⁸ Este término hace referencia a una lista de grupos de alimentos y de sus porciones, en el cual se lista lo que debe entregarse en una comida, en este caso en el desayuno para cada programa.

⁴⁹ Se desea articular las actividades tanto del sector salud, como de educación, en aras de aprovechar las intervenciones que ambos ya están realizando; o en el caso de la tienda para que haya concordancia entre los hábitos alimentarios que se están fomentando en el desayuno y los alimentos disponibles para su compra.

una resolución que regula la venta de alimentos en los colegios distritales, la cual se esperaba implementar para el momento que se realizó la recolección de los datos.

Con respecto a lo que sucede en Cali, por el contrario la ciudad ya ha avanzado en organizarse hacia la coordinación con los diversos actores, de ahí que la Secretaria de Salud tenga la Secretaria Técnica del Comité de Alimentación Escolar Municipal y que desde noviembre de 2009 se firmó un Acuerdo que regula la oferta de alimentos en los colegios. No obstante, a pesar de este avance ya en su ejecución se evidencia que pueden haber contrariedades, es el caso por ejemplo de que la Secretaria de Salud lidera en Cali una estrategia de fomento de consumo de frutas y verduras en los colegios públicos, pero el producto que entrega el ICBF, como se describió anteriormente, por sí solo no promueve ese hábito; entonces, la Secretaria va a una sede, es el caso de la visitada, un día promueve lo que ellos llaman el “día de la fruta” y el resto de días escolares lo que le dan a los niños no es precisamente eso. Así, uno de los actores está fomentando una cosa que el otro evidentemente no.

Ya con relación a la coordinación interna del programa, el colegio siente que no integra esfuerzos con otros actores pues no hay un espacio regular para ello. Según lo declarado por el ICBF, esta actividad es una responsabilidad principalmente de los Centros Zonales; Sin embargo, la sede educativa no lo reconoció como un medio para canalizar dudas o asesorarse, y aunque la interventoría y el operador si lo hicieron, éstos últimos mencionaron que hay dificultades en la comunicación interorganizacional que debiera ser liderada por esta instancia.

Lo anterior se refleja entonces, en la no integración de esfuerzos, que es lo que ocurre cuando el colegio visitado tiene un subconsumo de alimentos tan alto y no saben a quien acudir, ni los profesores en la tarde fomentan el consumo, ni nadie ha reportado que la cantidad de raciones entregadas es mayor a la matrícula de la institución o en el hecho de que le piden a la institución que haga veeduría, pero ni siquiera el docente del COL conoce el lineamiento.

Basado en esto, se aprecia que la coordinación en Cali tiene serias dificultades en el ámbito interno del programa; y que en lo concerniente a una armonización ya de carácter más macro, se requiere que los espacios ya organizados redunde de forma integral en articular esfuerzos.

Ejecución. Con relación a este aspecto, el apartado donde se describió el producto y las condiciones alrededor del él permite hacerse una idea de la ejecución de la medida en ambas ciudades, razón por la cual aquí se hace referencia más es al análisis de los servicios adicionales que rodean la estrategia y a otros aspectos que vale la pena destacar por ser particulares en su implementación.

Iniciando por aquellas particularidades que es ideal queden claras, adicional a las diferencias en condiciones del producto que ya se nombraron, el programa se implementa en términos operativos de forma diferente para las dos ciudades. En el caso de Bogotá, el suministro de alimentos se hace dentro de los colegios en los que funciona un servicio de alimentación construido por la SED, el que incluye no sólo la planta física, sino también los equipos al interior de este. De manera tal, que la Caja de Compensación familiar traslada un personal a cada servicio y allí se hace la operación

diaria, que involucra desde la recepción de proveedores hasta el servido a los niñ@s. En cambio en Cali, la distribución se hace en unos espacios que el colegio decide adaptar para tal fin⁵⁰, allí el operador realiza desde la conservación hasta el servido, ya que la recepción de proveedores la realiza en una bodega de acopio que tiene a su cargo, y de allí dos veces a la semana remite los alimentos a las unidades para que sean conservados durante poco tiempo y preparados máximo en tres días.

Ahora bien, esto implica entonces que los alimentos son ofrecidos todos los días y que para ello los operadores coordinan con sus proveedores para entregar lo planeado, pero en esta puesta en marcha se ha evidenciado una dificultad que concierne a los días que por algún motivo no hay clase o asisten menos cursos a la institución, ya que esos alimentos han sido previamente comprados y en el caso de inasistencia pueden estar ya preparados, por tanto, en ambas circunstancias entra el dilema de a quien se entregan y quien los paga. Situación que en el caso de Bogotá fue referida por dos informantes como una dificultad, mientras que en Cali a pesar de que fue evidente en la Institución, en cuanto al sobrante, ninguno de los informantes claves lo identifica como una falla en la ejecución. En este punto, vale anotar que dicho problema para Bogotá, en el caso de refrigerios escolares ha implicado que la Contraloría haga requerimientos sobre él dado sus implicaciones en recursos públicos (Contraloría de Bogotá, 2009).

Para Bogotá esto ha sido abordado haciendo responsable a los rectores de la cancelación ante la interventoría con cinco días de anticipación, en los casos que hay programadas actividades; lo que fue confirmado por la institución que se presto para la observación. En cambio en Cali, la declaración dada por la funcionaria del ICBF indica que debe ser un día antes y reportado al Centro Zonal, pero en la realidad esto no ocurre, ni la docente a cargo en la institución sabe de ese procedimiento y lo que se lleva a cabo, es que al día siguiente en palabras de una de las manipuladoras “se refuerza”, es decir, se sirve el menú del día más una preparación adicional contemplando los ingredientes que ya estaban comprados, sobra decir que el operador no reporta esto y lo pasa como un día normal. Ahora, en Bogotá también pasa que por alguna eventualidad un colegio no reporte y las materias primas ya están ahí, pero en ese caso, la interventoría autoriza reformular el ciclo de menús para que los alimentos no se pierdan, sin que contemple dar una mayor cantidad de alimentos en otra entrega.

En lo concerniente al sobrante, cuando no se reportó y ya está preparado, en el Distrito Capital todos los informantes claves refirieron que se le paga al operador y la instrucción es que los alimentos no salgan del colegio y se repita a los niñ@s más vulnerables, o de no ser posible a aquellos que quieren consumir más, siendo una responsabilidad del Docente a cargo decidir la disposición de estos alimentos. Así, en el colegio visitado se reporta que los alimentos nunca han salido, pero no hay claridad del concepto de vulnerabilidad, entonces en esos casos esporádicos, repiten los que quieren, vienen estudiantes de otra sede cercana, o “si son muy pocos pasan unos

⁵⁰ En el caso observado era un cuarto que se adecuo con un mesón y lavaplatos, pero según lo informado es variable, aunque en ningún caso altamente tecnificado, esto implica desde salones hasta cocinas de mayor tamaño y mejor diseño.

profesores” (Informante Clave Colegio visitado, 2010), lo que concuerda con una investigación previa en refrigerios escolares donde se identificó que el criterio de vulnerabilidad nutricional y socioeconómica no se utilizaba para disponer de raciones de alimentos sobrantes (Díaz y Reyes, 2006).

En cuanto a esto en Cali, ya se describió que se aumentan porciones, y que consumen personas diferentes a los directos beneficiarios. Del lado de la posición a nivel Institucional, no hubo coincidencia entre lo que reportó el ICBF, la interventoría, el operador y lo que cree el colegio, por tanto se concluye que no hay claridad a nivel del programa de lo que se debe hacer en cuanto al sobrante, ni si se paga o no, de ahí que el operador no lo reporta.

Finalmente con respecto a servicios adicionales alrededor del programa, en el caso de Bogotá, hay fortaleza en el acompañamiento pedagógico desde las instancias externas al colegio, así como en las estrategias que se buscan implementar dentro de la comunidad educativa. Esto debido a que en términos de formación tanto el equipo pedagógico, como la interventoría hacen acompañamiento continuo y realizan actividades dirigidas no sólo a estudiantes, sino también a profesores y padres de familia. Esto, apoyado en la idea de que la misma comunidad incluya el tema en su proceso pedagógico; así por ejemplo se les brinda material para que en las clases los docentes traten aspectos alrededor de la alimentación, se implementan estrategias que involucran que los docentes enseñen la utilización de cubiertos o como en el caso del colegio visitado, los profesores consumen alimentos de forma autorizada una vez a la semana, de manera tal que al compartir el momento de alimentación con sus alumnos se vuelven un vehículo para fomentar el consumo y reforzar los hábitos alrededor del desayuno.

Dichos servicios adicionales en Cali, aunque existen en el ámbito externo, son menos intensos, y en lo concerniente al colegio visitado son pocas las estrategias internas. De esta forma hay capacitación y fomento principalmente desde el operador, aunque no hay un equipo exclusivo para tal fin y eso hace que haya menor frecuencia en ese tipo de acompañamiento. Para la ciudad está establecido que la Secretaria de Salud también es responsable de la promoción en este aspecto, pero en el caso estudiado no lo señalaron como referente de esta actividad. Ya en lo relacionado con lo interno, el colegio reporta que por motivación propia y sin autorización, el hecho de que los profesores consuman ha implicado que los estudiantes pierdan las prevenciones ante aceptar el desayuno, sin embargo, dado que el comportamiento de los docentes es diferente en cada jornada esa estrategia tiene diferentes efectos, ya que en la mañana hay acompañamiento y los niños ven comer a sus profesores, mientras, que en la tarde prácticamente no lo hay y los profesores pasan por su ración para consumirla en su sala de reunión.

Control. En lo referente a esta dimensión de la gestión, entendida como el seguimiento al proceso de acuerdo a las instrucciones dadas, es decir, una comparación con un patrón de referencia ideal. En Bogotá puede decirse que este es bastante fuerte, mientras que en Cali todo lo contrario.

En el Distrito Capital el control del programa se realiza por medio de cuatro mecanismos directos⁵¹: el que realiza la SED, la Interventoría, la supervisión del operador, así como la que hace el colegio; estos han sido diseñados y en el trabajo de campo, se identificó que así mismo se ejecutan. De esta manera un representante del equipo de alimentación escolar de la SED va a los comedores de forma mensual, la interventoría verifica el suministro dos veces a la semana en cada sede, el operador cuenta con supervisión diaria del maestro encargado, por lo menos una vez a la semana del supervisor de zona y una vez al mes de su control de calidad, mientras, que el colegio lo hace diariamente y en el Comité mensual lo registra y socializa con los demás actores.

Para Cali el control se diseña a través de cinco mecanismos: uno general que se hace a través del Comité de Alimentación Escolar Municipal, el que debe realizar el Centro Zonal del ICBF, el del operador, el de la interventoría y el del COL. En cuanto a frecuencia de estos, a nivel Municipal el Comité es de discusión mensual, pero como es una instancia más general esto no quiere decir que mensualmente pueda dar razón de lo que pasa en todas las sedes. Del lado de ICBF, la representante del Instituto no dio una frecuencia de ese seguimiento del Centro Zonal ya que “eso depende del número de colegios que tengan en cada comuna”; con relación al operador, este debe ser por los menos una vez a la semana; la interventoría debe ir una vez cada seis meses y sólo visita el 10% de las sedes; y el COL de forma permanente, aunque según lo dicho por la informante clave de la entidad líder, no está especificado cada cuanto deben hacer un registro de su concepto como veedores o reunirse, pero si debe firmar un alumno o representante cada mes una planilla que certifica lo entregado y da cuenta de la satisfacción del servicio.

En términos de lo que realmente sucede, en cuanto a la instancia Municipal, ésta se da pero es un nivel más general; ya en el caso de la interventoría y el operador según lo reportado por el Colegio esto se cumple. Pero en lo concerniente al Centro Zonal, ninguna de las personas con las que se hablo durante el trabajo de campo en el colegio identifico un profesional de dicha entidad que hubiese asistido a verificar, situación irregular si se tiene en cuenta que con esta modalidad llevan dos años en la institución. De otro lado, con respecto al COL y su verificación, la profesora que lo lidera reportó que hacen la veeduría, pero no conocen el lineamiento y han solicitado también el contrato, pero no han obtenido respuesta, lo que evidentemente hace que el control sea bastante subjetivo. A eso también se agrega que oficialmente no hay un espacio para que los integrantes de dicha organización se reúnan o registren su evaluación de la ejecución, y mensualmente sólo firman la planilla, pero no saben que deberían allí dar su concepto sobre el servicio.

A partir de todo esto y ya que el control en este programa se hace en mayor medida por el operador y por un colegio que desconoce frente a que compara, es que se concluye que hay debilidad en Cali frente a esta dimensión de la gestión.

⁵¹ Aquí no se contempla el que por normatividad debe hacer Secretaria de Salud u otro tipo de veedurías, que aplica en ambas ciudades, ya que no hacen parte de lo que se diseña directamente en el programa.

Evaluación y ajuste. Al hacer referencia aquí a evaluación, se concibe ésta como la actividad por medio de la cual se valora un resultado, es decir, se confronta lo que se está haciendo con el objetivo planteado.

Dicho esto, para ambas ciudades lo concerniente a la evaluación es débil, ya que según lo indagado en fuentes bibliográficas y con los informantes claves, no hay aún una evaluación del objetivo planteado, en otras palabras, no hay un estudio que permita dar cuenta que la alimentación escolar retiene los niñ@s en el sistema educativo. A pesar de dicha apreciación, es válido destacar que en el caso de Bogotá, al menos se hizo una aproximación a la influencia de la alimentación brindada en el estado nutricional de los escolares, lo cual arrojó resultados positivos, según un estudio realizado por la Universidad Nacional y la Universidad de Harvard en el año 2006.

Con relación al ajuste, el cual que se espera parta del control del proceso y de la evaluación del resultado, incidiendo en una adaptación de la gestión; para ambos casos ya que no hay evaluación, en sentido estricto, se esperaría que se de a partir del control.

De esta manera para las dos ciudades, según lo reportado, el ajuste si se da a partir de lo que arroja el control del proceso. Sin embargo, al encontrarse éste débil en Cali y al haber una gestión que separa drásticamente la formulación en lo nacional de la implementación a nivel zonal esa repuesta de ajuste puede ser más lenta. En cambio Bogotá es más fuerte en este sentido, pues tiene un control más fuerte y aquella entidad que formula está más cerca a la implementación diaria del programa, lo que le permite hacer ajustes basados en lo que está evidenciando.

RECURSOS

En este punto se tocarán los recursos tanto humanos, como financieros, asumiendo que estos influyen en el margen de maniobra de la organización y en el desarrollo de la estrategia, ya que son concebidos como otros de los aspectos indisociables de la gestión estratégica (Atamer y Calori, 2003).

Recursos financieros. Al hacer referencia al análisis de estos recursos, lo que se intento fue comprender cómo estos influyen en el despliegue de la estrategia para ambas ciudades.

En ambos casos no se da cuenta del presupuesto total de este año, pues hay una partidas iniciales, pero en el transcurso de la ejecución los montos son variables dependiendo de las adicionales presupuestales realizadas, y esto influye directamente es en el número de cupos y días atendidos por institución⁵². Sin embargo, a manera de ejemplo que permita darse cuenta de la inversión global, para Cali en el 2009 el ICBF atendió 338,817 estudiantes, cubriendo 157 días y eso implicó una inversión de \$33.082.282.876 (ICBF, 2010); por el lado de Bogotá, en ese mismo año cubrió 569.570 escolares, para lo que invirtió \$152.355.331.570 (SED, 2010), esto según lo explicado por

⁵² Puede pasar que una institución no reciba suministro todos los días del calendario escolar, entonces los últimos días del año quede sin cubrimiento. Sin embargo, las adiciones buscan el cubrimiento total, que es lo que regularmente ocurre.

uno de sus representantes garantizaba un suministro diario, implicando alrededor de 190 días del año.

Los anteriores datos dan una cuenta global, pero se dificulta un análisis general en términos de inversión por niño, ya que las coberturas son fluctuantes en el año⁵³, en el caso de Bogotá las modalidades tienen costo diferente y dicho total involucra el costo de interventoría, mientras que en Cali sólo el de operación. Razón por la cual y en aras de comprender la influencia del recurso financiero, el análisis es más enriquecedor cuando se contempla el precio por ración y los costos que abarca.

De esta forma, Bogotá garantiza el producto ya presentado, pagando actualmente \$1488 por desayuno a las cajas de compensación familiar (SED, 2009b), lo que involucra el pago de materias primas y personal del operador básicamente. Adicional a ello, la SED cubre el pago del servicio de gas de cada comedor, los costos inherentes a equipos que requieren mantenimiento para la ejecución del servicio, la dotación⁵⁴ del personal de servicio social y el menaje de cada cocina para iniciar el año escolar, según lo informado por uno de los representantes del componente financiero del programa.

En el caso de Cali, de acuerdo a lo referido por los informantes claves, así como a los pliegos de condiciones del contrato vigente (ICBF, Regional Valle del Cauca, 2009b), el producto ofrecido le es pagado al operador a un precio de \$649, de los cuales este debe suplir materias primas, equipos, menaje, pago de personal, dotación y servicio de gas. Sin que el Instituto asuma otros costos inherentes al suministro diario de los alimentos en las sedes.

Datos que en ambos casos permite evidenciar que el resultado de la estrategia está influenciado, entre otros, por el recurso financiero invertido en la misma, ya que se refleja en la calidad tanto del producto, en términos de las preparaciones que se suministran, de ahí las diferencias en grupos de alimentos; pero también de condiciones con relación a infraestructura, equipos y medidas para asegurar la adecuada manipulación de alimentos.

Recursos humanos. Con el anterior contexto, en el caso de Bogotá hay mayor fortaleza de éstos en términos de cantidad y de condiciones para su desempeño, mientras que en Cali hay debilidades que pueden estar influenciando básicamente el control y la ejecución. Se destacaran entonces los aspectos de mayor influencia en este punto.

En el Distrito Capital, aunque el personal de la SED (siete personas), puede considerarse poco para verificar un suministro de casi 600.000 raciones al día, esto se encuentra apoyado por un grupo de 115 personas que conforman la interventoría, los cuales tienen dedicación exclusiva al programa y para el caso de comida caliente por ser sólo 58 comedores el recurso humano puede estar más concentrado. Por el contrario, Cali a nivel del grupo de asistencia técnica regional del ICBF, no cuenta con profesionales sólo para el PAE, sino para todos los programas del Instituto, adicional a

⁵³ La tendencia es generalmente al aumento.

⁵⁴ Elementos de protección para la manipulación de alimentos como guantes, gorros, tapabocas, etc.

que en Marzo de 2010 tenían 419 unidades de servicio en la ciudad. Llevando esto a términos ya de control, que según lo indicado es responsabilidad del Centro Zonal, para el caso de la Comuna en donde se ubica el colegio visitado, una sola persona, la nutricionista del Centro Zonal, tiene a su cargo la revisión de 120 unidades y entre siete y ocho programas adicionales, lo que lógicamente hace que el recurso sea insuficiente para la labor planeada.

Adicional a esto, la firma que realiza la interventoría en Cali está conformada por 16 personas, cuya responsabilidad no es sólo la supervisión de éste municipio, sino también todo el Valle del Cauca abarcando 16 programas que involucran dos proyectos del ICBF, eso explica porque la periodicidad de visitas programadas es tan baja.

Ahora, con relación a ejecución, los dos colegios que permitieron el espacio para la investigación tenían un número de raciones diarias similares⁵⁵. En Cali las 1123 raciones eran preparadas por dos manipuladoras de alimentos, en Bogotá para un servicio de 1230 habían cinco auxiliares y un maestro en encargado para la operación diaria. Dichas diferencias hacen que la dedicación en los procesos también deba ser diferente, lo cual puede llegar a explicar irregularidades vistas en Cali con relación a procesos de limpieza y desinfección, o conservación de alimentos.

Adicional a esa carga diferente en ambas ciudades, las condiciones de trabajo de las operarias pueden influenciar en cierto modo su grado de compromiso ante la medida. En Bogotá, la Caja de Compensación Familiar vincula a este personal por un contrato laboral, garantizando una remuneración de un salario mínimo, con sus prestaciones de ley y dotación acorde al servicio que deben prestar 48 horas a la semana, en las que diariamente la Caja les ofrece también su alimentación. En cambio en Cali, las manipuladoras tienen un contrato por prestación de servicios, son pagas por el número de raciones entregadas, cuyo precio en la ciudad está entre 50 y 60 pesos. En el caso que del colegio visitado esos \$50 se dividían entre las dos auxiliares, lo que hace que al mes reciban alrededor de un salario mínimo también, de ahí, que a ellas tampoco les convenga reportar sobrante o cancelaciones de clases.

Ya en términos de condiciones para Cali, a las manipuladoras no se les exige estar afiliadas a una aseguradora de riesgos profesionales, ni al régimen contributivo de salud; por ejemplo en este caso, ambas estaban afiliadas al Sisben. De otro lado, oficialmente les prohíben consumir alimentos en la unidad de servicio, norma que evidentemente se salta pues son ellas la que preparan y están solas la mayor parte de tiempo. A esto debe sumarse el hecho de que el operador no les da dotación completa y de acuerdo a la reglamentación vigente para la manipulación de alimentos; que su horario de trabajo hace que deban asistir al colegio tres horas en la mañana y posteriormente regresan cuatro horas en la tarde; y que para el caso del colegio visitado llevaban dos meses sin pagarles, situación que al ser confrontada con la representante del ICBF parecía que era general a nivel de la ciudad pues a la fecha se había dificultado el trámite del pago del Instituto a los operadores.

⁵⁵ En el caso de la sede de Cali se preparaban 1123 desayunos, contemplando suministro mañana y tarde; en Bogotá en el comedor visitado se distribuían en total 1230 raciones al día (650 desayunos y 580 almuerzos).

Este escenario permite evidenciar que puede existir un problema de incentivos con el recurso humano y eso aunado a las condiciones ya descritas termina reflejándose en como se despliega la estrategia para cada caso.

Ahora bien, con respecto a esta dimensión de la gestión, vale destacar como último punto que, aunque esta investigación no tenía por objetivo principal profundizar en el comportamiento del recurso humano, una vez analizada la ejecución de la medida y a partir no sólo de lo observado, si no también de lo reportado y lo encontrado en una investigación previa, acoplar la gestión requiere vincular la estrategia de forma más fuerte con la cultura organizacional del medio donde se despliega. Ya que el funcionamiento del programa se da en culturas altamente variables, desde los colegios en los que toda la comunidad educativa se involucra y lo ve como algo relevante, hasta aquellos en donde el programa es una carga para los docentes y no hay acompañamiento. Situación que hace que la alimentación tenga un impacto diferente a nivel de cada institución educativa, es el caso por ejemplo de la diferencia entre el acompañamiento de los profesores en la sede de Bogotá y el bajo interés de éstos en la jornada de la tarde en el colegio de Cali.

FUERZAS QUE MOVILIZAN LA ACCIÓN

Hasta ahora lo descrito ha dejado ver algunas de las fuerzas que inciden en la estrategia, las cuales se mezclan con la organización, los procesos, los incentivos, entre otras, y se reflejan en el producto. Complementando lo anterior, en este punto se hace referencia a tres aspectos que permiten ampliar la conexión entre los productos y las lógicas dominantes en la organización, los cuales a saber son: el propósito, las dificultades y las fortalezas.

En lo concerniente a propósito, cuando se preguntó a la entidad líder en Bogotá cual era el objetivo de su programa, la respuesta fue “*Contribuir al derecho a la educación y a la alimentación de los escolares*”, esto relacionado con lo reportado en las entrevistas por los demás informantes claves de la ciudad permitió evidenciar que su objetivo como programa integra tres lógicas: la de derecho, la de educación y la de nutrición.

En cuanto a derecho, se percibió que asumen que la estrategia favorece que los individuos disfruten de esas libertades inherentes a su condición de seres humanos, como es el caso de la facultad de educarse y alimentarse, se está entonces como Estado contribuyendo a algo que le corresponde por el hecho de existir. Del lado de la educación, su propósito involucra que los niñ@s puedan acceder a formarse, pero es interesante ver que también vinculan este aspecto con la alimentación que ofrecen, ya que definen los comedores escolares como un espacio pedagógico “*El comedor es un aula más del colegio, donde se fomenta hábitos alimentarios y habilidades sociales*” (Declaraciones ofrecidas por la SED, 2010). Para la última lógica, su objetivo integra el hecho de que reconocen que no es sólo ofrecer alimentos, es garantizar estado nutricional porque eso impacta también en el bienestar de los niñ@s, en otras palabras, “*El objetivo es retención escolar*”

pero procurando una nutrición que sea adecuada para su desarrollo” (Declaraciones del representante de la entidad interventora, 2010).

En el caso de Cali, a pesar de que este estudio se focalizo en el despliegue de ICBF, las tres entidades que lideran dieron cuenta que el objetivo es atraer al sistema escolar y que el aspecto nutricional es secundario, en palabras de la representante del Instituto que accedió a la entrevista *“El objetivo como tal del programa está enfocado en evitar la deserción escolar mas que en el mejoramiento nutricional”*. Sin embargo, esta concepción no es compartida por todos los informantes claves ya que tanto el colegio, como el interventor y el operador asumen que este programa busca contribuir principalmente al rendimiento de los niñ@s en el colegio; de ahí, que su estado nutricional cobra importancia en su desempeño.

Con respecto a lo que para ambos casos se asume como fortaleza, en términos de lo mejor que se hace y los logros que se han alcanzado. En Bogotá la SED asume como lo mejor de su programa, la calidad del producto brindado. En Cali lo mejor es que se está evitando el hambre a través de la garantía de alimentos, así como las implicaciones que eso tiene en términos de disposición para el niñ@, concepto dado tanto por el ICBF, como por la representante del colegio del caso.

Ahora, en cuanto a logros, para todos los actores de ambas ciudades, a pesar de que no tienen ninguna evaluación oficial que respalde su percepción, el programa ha influido en la motivación y la asistencia de los escolares. Ya en términos particulares adicional a eso, la SED reporta que percibe como logro la mejora en el estado nutricional y morbilidad en los estudiantes, mientras que la comunidad educativa referencia la adquisición de hábitos alimentarios y sociales. Así mismo, en Cali se asume tanto del lado del ICBF, como del colegio, que su logro gira en torno al estado alimentario, es decir, se está garantizando comida que en la casa no hay.

Finalmente, en términos de lo que asumen como una dificultad o una competencia faltante, en ambas ciudades de manera general perciben la participación y articulación con la comunidad educativa⁵⁶ como una debilidad y un aspecto que falta afianzar para que el programa funcione mejor. Adicional a ello, para el caso de Bogotá la SED declara que siente que aún es insuficiente el recurso para generar una mayor cobertura. Mientras que en Cali, el ICBF reconoce que hay dificultades en infraestructura, pero no reporta el recurso financiero como una limitante, aspecto que si fue destacado como una dificultad tanto por el operador, como por el interventor.

El cuadro 7 sintetiza las características de la gestión de la alimentación escolar en ambas ciudades.

⁵⁶ Esto involucra docentes, padres de familia y estudiantes.

Cuadro 7. Síntesis de las características más relevantes en las dimensiones de gestión exploradas en el caso de la alimentación escolar en Santiago de Cali y Bogotá D.C.

	SANTIAGO DE CALI	BOGOTÁ D.C
CONCILIACIÓN DE OBJETIVOS COMUNES	Proceso que se está adelantado, actualmente. Sin una conciliación desde las instancias de gobierno.	Se han conciliado intereses con respecto al tema desde 1999, se fortalece desde el periodo de gobierno comprendido entre el 2004-2007 con la política de SAN.
OBJETIVO GENERAL DE LAS ACCIONES	No hay un objetivo claro y compartido de las acciones en SAN.	Articular una serie de actividades para garantizar el derecho a la seguridad alimentaria y nutricional de la población.
OBJETIVO DE LA MEDIDA	El programa tiene por objetivo el "Contribuir a mejorar el desempeño académico, la asistencia regular, y promover la formación hábitos alimentarios saludables en la población escolar" (ICBF, 2007), sin embargo, los actores entrevistados no reconocen el objetivo claramente. En la entidad líder se reconoce lo nutricional como secundario y el enfoque está centrado en la retención escolar.	Se busca contribuir al derecho a la educación y a la alimentación de niños y niñas. Los diferentes actores reconocen el objetivo claramente.
ADAPTACIÓN	Se dificulta por el carácter altamente centralizado del ICBF.	Se facilita porque la instancia decisoria, la SED, está muy de cerca desde la planeación hasta la ejecución diaria.
FUERZAS QUE MOVILIZAN LA ACCIÓN	Se considera como fortaleza evitar el hambre dando alimentos, lo cual se presume limita que los niños lleguen a las Instituciones Educativas.	Se considera como fortaleza la calidad del producto, desde la inocuidad hasta el aporte nutricional. El programa se concibe por el impacto que tiene no sólo en retención, sino en disposición para el aprendizaje, en fomento de hábitos y en mejora nutricional.
RECURSOS FINANCIEROS	Debilidad en la inversión realizada, la mayoría de los actores manifiestan este aspecto como un obstáculo.	Alta inversión financiera, aunque la entidad líder la considera insuficiente porque aún no se alcanza la cobertura total.
RECURSOS HUMANOS	El personal a cargo para todos los procesos, excepto ejecución, no es exclusivo; se identificó sobrecarga de trabajo. Hay irregularidades en las condiciones laborales del personal que opera el programa al interior de los colegios.	El programa cuenta con personal exclusivo para los diferentes procesos y en condiciones laborales que no representan un obstáculo para la ejecución.
ESTRUCTURA ORGANIZACIONAL	Se adapta al contexto de la ciudad y a las características del Instituto. El diseño de la red de trabajo no contempla, fuertemente, la participación y retroalimentación de la comunidad educativa.	La red de trabajo contempla una alta participación de la comunidad educativa y responsables exclusivos para las estrategias pedagógicas.
PROCESOS	Debilidad en la planeación, coordinación, ejecución, control, ajuste y evaluación.	Fortaleza en la planeación, coordinación, ejecución, control y ajuste. Debilidad en la evaluación.

PRODUCTO OFRECIDO	Ofrece saciedad, más que combatir el problema de la subnutrición; no limita la inseguridad con respecto a lo que los niños consumen en casa, perpetúa inadecuados hábitos alimentarios, sólo contempla la dimensión de acceso de SAN.	Limita la inseguridad con respecto a los alimentos que han sido identificados de difícil acceso y consumo en casa; fomenta hábitos para que el individuo posteriormente tenga elementos para seleccionar una alimentación de calidad; involucra tres dimensiones de SAN e integra la alimentación en la lógica de derechos y de acto social.
--------------------------	---	--

Fuente: Construido por la autora con base en la Información brindada por informantes claves alrededor del programa de alimentación escolar en Santiago de Cali y Bogotá D.C.

BREVES CONCLUSIONES

Desde el punto de vista nutricional, las diferencias en los productos resultantes de la estrategia de cada ciudad son el reflejo de un abordaje diferente de lo que se considera hambre. Para el caso de Bogotá se evidencia un enfoque sobre el consumo u aprovechamiento deficiente de nutrientes con respecto a lo requerido. Por el contrario Cali, aún se acerca al problema desde la mirada del síntoma físico ocasionado por la ausencia de ingesta alimentaria.

Lo anterior explica un suministro alimentario que para Bogotá intenta suplir nutrientes que son reconocidos como débiles en su ingesta en los hogares vulnerables de la capital, es el caso del calcio que se encuentra en los lácteos, de la proteína de alto valor biológico hallada en los productos de origen animal, o de vitaminas y minerales presentes en las frutas. Así mismo, dichos presupuestos explican un producto en Cali que busca saciedad, más que nutrición.

Sin embargo, ante este último caso, vale señalar que dicha ración de alimentos que pretende mitigar el hambre como síntoma, finalmente termina a su vez limitando esa búsqueda de bienestar para la población, que aquí se considero como propósito del Estado; ya que en aras de impactar en un problema superficial, la sintomatología, exacerba otros con mayor impacto en la calidad de vida de la población, se hace referencia a la adquisición de malos hábitos alimentarios, enfermedades transmitidas por alimentos o la exacerbación de estados de malnutrición.

Lo anterior explicado en que, finalmente, lo que se observó en Cali: una ración de alimentos basada principalmente en carbohidratos y preparada en condiciones regulares de manipulación, no tiene en cuenta las implicaciones del producto ofrecido con relación al diagnóstico alimentario y nutricional de su población; el cual refleja que en este momento hay problemas de crecimiento (deficiencias de proteína y calcio), exceso de peso (generalmente producido por ingesta alta de carbohidratos), hábitos alimentarios inadecuados (por bajo consumo de frutas y verduras reemplazados principalmente por cereales), así como muertes secundarias a enfermedades cerebro-vasculares (en las cuales influye el exceso de peso y la carencia de factores protectores presentes en alimentos

como frutas y verduras) y afecciones respiratorias (muchas veces mediadas por un sistema inmune débil por falta de proteínas) principalmente.

Ahora, si se vincula lo nutricional con los servicios ofrecidos y el espacio social que se ha construido alrededor de la medida, finalmente lo que se refleja es un abordaje desde la simplicidad para el producto en Cali, asumiendo que el problema del hambre es dar comida, con un enfoque uni-determinado. Lo contrario que refleja el caso en Bogotá, para el que pareciera se ha reconocido como dificultad la subnutrición, que involucra garantizar condiciones de calidad para el aprovechamiento biológico de los nutrientes, estrategias pedagógicas para garantizar el consumo de alimentos por parte de los niños, y llegar hasta los colegios para garantizar el acceso de estos, abarcando de forma práctica tres de las cuatro dimensiones de SAN, lo cual muestra una mayor aproximación hacia una realidad compleja que no puede reducirse en una idea simple; aproximación que parte del reconocimiento de la multi-causalidad.

De otro lado, detrás de ese producto hay una gestión, que en términos generales deja bastante que pensar de un Estado que lleva implementando 70 años una estrategia que aún de forma directa no ha evaluado, queda la pregunta de cómo se ajusta de forma integral un curso de acción que no se ha establecido si en términos reales conduce hacia el escenario proyectado.

Apartándose de esto último, y en la esfera de lo que se espera del Estado, la disparidad entre los dos casos deja en entre dicho que éste limite los efectos de la inseguridad y ofrezca los mejores servicios para todos, a propósito de la definición presentada sobre Estado de Bienestar, ya que evidentemente las condiciones del suministro de los 1000 niños caleños no refleja ni lo mejor en servicio, ni que se este reduciendo la inseguridad frente a la calidad de la alimentación que consumen en casa. Lo que asociado con las diferencias en recursos refleja una lógica cuantificante de cubrimiento, más que de calidad en el producto ofrecido, alejándose de un Estado movido por nociones de solidaridad y justicia social.

En términos de particularidades y de lo que aquí se entendió como gestión, Cali deja ver un corte tajante entre aquel que formula y aquel que administra (Dicotomía Wilsoniana), se planea y se ejecuta (paradigma de la simplicidad), que es finalmente lo que ocurre con un lineamiento desde el orden nacional y una coordinación a nivel de cada Centro Zonal, que implica que la estrategia termine adaptándose de forma irregular.

De esta manera la gestión de alimentación escolar en Cali muestra un “qué” que ha sido débilmente articulado con un “cómo” y eso conduce a un producto regular. Dicha debilidad está dada por un proceso de planeación que parte de un enfoque limitado del problema; se despliega con unos recursos deficientes y con carencias en la adaptación del diseño organizacional; se controla a través de mecanismos que no permiten a satisfacción dar cuenta de lo que ocurre en el proceso; esto aunado con una carencia de evaluación, en términos de resultado, cuyo ajuste es lentificado lleva a condiciones regulares de gestión.

Ya en el caso de Bogotá, el “qué” se ha articulado con un “cómo” de una mejor manera, pero aún falta ligar de forma más fuerte el último escalafón de despliegue de su estrategia: la comunidad educativa y la evaluación como parte de su proceso de gestión. Para ello ha partido de un propósito compartido que se ha reflejado en su estructura; estructura, que involucra la interorganizacionalidad y un espacio para una retroalimentación entre los diferentes actores. Lo cual ha sido apalancado por un contexto de la alimentación como un derecho de ciudad, de recursos invertidos y de supuestos con relación a la seguridad alimentaria y nutricional de la población.

CONCLUSIONES GENERALES

La aproximación realizada ha permitido evidenciar que el Estado Colombiano como organización, el cual a su vez se despliega en Entes Territoriales, no ha gestionado, en todos los casos, la seguridad alimentaria y nutricional de la población en aras de cumplir con los compromisos adquiridos en diversas instancias internacionales. Lo anterior soportado en que a pesar de que había un objetivo preciso desde 1992⁵⁷, aún hay ciudades como Santiago de Cali que no tienen un conjunto de acciones articuladas que se orienten a un escenario cuya aspiración sea la satisfacción plena del derecho a la alimentación de sus habitantes; es una ciudad que 18 años después de la obligación en torno a “actuar para lograr que la liberación del hambre llegue a ser una realidad” (Declaración Mundial sobre Nutrición, 1992), aún no ha desplegado un plan o una política frente al tema, no hay una estrategia.

Ahora, los casos en los que sí lo ha hecho, el ejemplo de Bogotá, la gestión ha sido fruto de un ciclo que se retroalimenta y ajusta de forma permanente, en el cual una estrategia se vuelve producto y a su vez productora de otras estrategias, es el caso del Plan de Alimentación y Nutrición 1999-2003, el cual a su vez sirvió como insumo para la formulación de la Política de Seguridad alimentaria y nutricional (SAN) del Distrito Capital, y esta estrategia también se traduce en otra serie de medidas que por sí mismas son otros “qué” articulados. Esto en conjunto se refleja en una organización frente al tema, unas responsabilidades, unos recursos, unos procesos, los cuales son movidos finalmente por una serie de presupuestos que concretan las acciones.

Ya en torno a esos supuestos, el problema del hambre implica una alta complejidad, no se está frente a una situación uni-determinada, cuya intervención garantice que la incertidumbre desaparezca, en la que convive sólo el déficit de ingesta de alimentos, que se puede entender solamente como un todo o simplemente por las diferentes situaciones que la caracterizan.

El hambre alberga la falta de consumo de alimentos, el consumo desequilibrado de los mismos y/o el sub-aprovechamiento de nutrientes; lo cual involucra causas desde la no disponibilidad de productos alimenticios, la falta de ingresos para adquirirlos, los precios altos de algunos, el bajo criterio para consumir aquellos considerados benéficos o la ingesta bajo condiciones que implican una asimilación deficiente, entre otras. Este sin número de causas evidentemente requieren de una acción transectorial, que comprenda que el hambre no se va a solucionar atacando sólo los factores que limitan la utilización de nutrientes, ni atacando todos por separado, sino comprendiendo que es el todo articulado el que va a garantizar que si hay disponibilidad, puede haber acceso, si garantizo el acceso, puede haber consumo, si fomento el consumo, puede haber aprovechamiento de

⁵⁷ Reducir a la mitad el número de personas con hambre, lo cual tuvo primero por plazo el año 2000 y luego fue postergado hasta el año 2015.

nutrientes, si se proporcionan las condiciones para este último, la población va a conseguir una mejora en su estado alimentario y nutricional como reflejo de la consecución de SAN.

Desde estos supuestos y el escenario encontrado en las dos ciudades, el describir y emitir una apreciación de las políticas implementadas hace que la mirada se centre en el caso de Bogotá; ya que Santiago de Cali aún no tiene un conjunto articulado de cursos de acción, bajo unos principios normativos, encaminados a la consecución de SAN, que fue lo que aquí se entendió por política. De esta manera, aunque no se desconoce que en Cali hay algún tipo de intervención, la aproximación realizada permitió evidenciar que las acciones emprendidas todavía no se asocian unas con otras en aras de influir en las diferentes dimensiones que abarca la seguridad alimentaria y nutricional de la población, esto aún pareciese que se asume como una responsabilidad del sector salud que sigue trabajando específicamente en el aspecto nutricional y falta que trascienda a lo alimentario, es decir, falta que la intervención toque y articule aspectos que van a contribuir a garantizar que la población tenga disponibilidad y acceso a los alimentos.

Con relación a Bogotá, la política actual está compuesta por una serie de medidas que en general abarcan todas las dimensiones de SAN, así como los factores influyentes en las mismas, de este modo se toca desde la disponibilidad hasta el aprovechamiento biológico de los alimentos. Sin embargo, a pesar de que el abordaje actual ha intentado ser integral, y como fruto de un proceso está más fuerte que en anteriores oportunidades, hay un componente ausente que demuestra que aún no se conecta el trabajo para erradicar el hambre con el orientado a reducir la pobreza, conexión que no se evidenció ni en el documento de la política, ni en la práctica por medio de las entrevistas a profundidad realizadas. De este modo, se puede considerar que se asume que la política de pobreza trasciende el ámbito de la alimentaria y por tanto se sale de las acciones directas en aras de la consecución de SAN, tal y como lo comenta Shejtman (1994); ahora, desde la mirada aquí expuesta es contradictorio contemplar que el Estado intenta garantizar todas las esferas que influyen el derecho a la alimentación de los individuos, pero dentro de ese intento no asocia cómo está interviniendo para que los individuos por si solos tengan los ingresos para acceder a los alimentos y garantizarse por si mismos su derecho.

Claro entonces, bajo que contexto funcionan las dos medidas en cada ciudad, esta investigación permitió entender que el analizar la gestión involucra más allá de los procesos desde la planeación hasta el ajuste de un curso de acción, lo que implicó que se trascendiera de los objetivos específicos planteados y más allá de los procesos, también se comprendieran la forma en que se organizan para ellos, los recursos con que cuentan y esa serie de lógicas que los influyen.

De este modo, la alimentación escolar ha sido una estrategia en aras de contribuir a la permanencia de los niños en el sistema educativo, estrategia, que se ha asumido desde hace 70 años por diferentes mecanismos de organización, en la que todo indica que la deliberación de la misma ha partido de un ámbito nacional, desde el cual se formuló la necesidad de implementarla y eso es lo que se ha hecho en cada ente territorial, sin que exista una evaluación de la misma que haya

permitido ajustarla; aclarando que al referirse a evaluación se está haciendo referencia a que no se ha valorado el resultado, es decir, no se ha medido en términos de impacto si dar alimentación a los niños en Colombia efectivamente influye en su permanencia en el medio educativo.

Lo anterior asociado con la definición de gestión estratégica que aquí se asumió; en la que se entiende ésta como un proceso en el que se concilian intereses, se establecen objetivos comunes, se formulan cursos de acción, se despliegan a través de relaciones en la organización y en coordinación con otros sistemas, simultáneamente controlando, evaluando y ajustando; permite evidenciar que en los dos casos analizados, cada ente territorial no hace esto de manera completa ya que las tres primeras etapas, por darle una denominación y no asumiendo que el proceso es lineal, se dan a un nivel macro como Estado Colombiano, y el “cómo” de ella si se da a la escala de ciudad, sin que ni en la ciudad ni a nivel nacional se haga una evaluación de la estrategia. Esto podría hacer asumir que en términos generales no hay gestión, el proceso en la práctica si es lineal, se formula una vez la estrategia, pero no se involucra hasta la evaluación y el ajuste a partir de si los resultados son logrados o no.

Ahora bien, finalmente la gestión involucra bucles de otros procesos de gestión, al existir un “qué” del Estado macro, que en este caso es darle alimentación a los escolares, el cual pasa a ser un cómo en la ciudad, la forma en como cada una despliega ese “qué” da para analizar otro proceso en si mismo.

De esta forma, el acercarse a comprender el caso de la gestión de la alimentación escolar en Santiago de Cali, de la cual se tomo la mediada por el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, permitió entender que allí no hay una aproximación a la gestión. Esto debido a que si se analiza desde la formulación del cómo se va a desplegar un “qué” que la Nación Colombiana ya manifestó, el proceso se evidencia fracturado entre una esfera que diseña y otra, alejada, que hace la puesta en marcha. Esto es lo que ocurre cuando se hace un lineamiento para el programa a nivel del ente nacional y eso llega a una ciudad con particularidades, como todas, la cual termina ajustando eso a su contexto, y en ese ajustar puede terminar modificando la esencia del proceso formulado. Ahora, como hay tanta distancia entre aquel que formula y el que está en la ejecución, los procesos de ajustes son muy lentos, sumado esto a una falta de evaluación, hace que la capacidad de maniobra hacia escenarios futuros sea muy escasa, a propósito de la definición de gestión dada por Jorge Etkin (2003).

En consecuencia con lo anterior, se puede pensar que Cali está más cerca de la administración, como la idea del control de planes o del actor de dirigir (Etkin, 2003; Romero, 1998); ya que evidentemente lo que se hace en la ciudad es eso, dirigir un programa que en otra instancia se definió. Ya con relación tanto a la apreciación de la definición y la administración, en el primer caso hay un componente técnico en el que hay debilidad debido a que pareciera demostrar que se asume que el hecho de no estar en el sistema educativo o no rendir en el mismo por hambre, está ligado a baja saciedad, es decir, al síntoma percibido cuando no hay consumo de alimentos; de ahí

que su planeación involucre atacar sobre todo ese síntoma, con productos que desde el punto de vista nutricional no se articulan con el diagnóstico alimentario y nutricional de la población, fomentan más de los mismos hábitos inadecuados que ya existen y no suplen en mayor medida esas carencias que son conocidas con relación a ingesta en casa.

Lo anterior asociado con debilidades en el ajuste del contexto local, el cual termina saltándose mucho de los ideales expuestos en la formulación, secundario a deficiencias en recursos tanto humanos como financieros, a una organización deficiente en cuanto al tema y a una falta de armonización de esfuerzos, lleva a concluir que la administración también es débil. Todo esto se traduce en un producto y un servicio que para el caso del colegio observado, el cual en la ciudad se reconoce que no es el único, se refleja en una ración de alimentos que ataca el síntoma, pero deja bastante que pensar en términos de nutrición, de la alimentación como un acto social y como un vehículo de bienestar.

Ya del lado de Bogotá, hay un mayor avance hacia la gestión. La alimentación escolar ha sido liderada directamente por la Secretaria de Educación Distrital, quien ha tomado desde la formulación del cómo traducir esa estrategia, dictada desde el nivel central, en un “qué” para la ciudad, hasta su control y ajuste. La formulación ha incluido el diagnóstico alimentario y nutricional de la población, atacando no sólo el síntoma del hambre, sino proporcionando una ración de alimentos, que involucra los nutrientes que se conocen son de bajo consumo en casa y se requieren por el diagnóstico actual, propiciando unas condiciones de calidad para que los mismos sean aprovechados al 100% y disponiendo de un escenario para que se haga un hábito el consumo adecuado de alimentos, finalmente se abordan más dimensiones que sólo dar comida.

Ahora bien, esa formulación, que sale de lo técnico y de unos supuestos acerca del problema, se ha hecho realidad y se ha apalancado en un acercamiento a la gestión que ha contemplado una organización fuerte en el tema, una inversión alta de recursos financieros y la disposición de cierto recurso humano exclusivo para la formulación, coordinación, desarrollo, control y ajuste de la medida, siendo estos procesos fuertes. Sin embargo, ese escenario no determina una total fortaleza, la ausencia de una evaluación, la regular articulación en la práctica con una comunidad educativa que recibe el programa de diversas formas y es el que termina influenciando en un alto porcentaje su éxito (Díaz y Reyes, 2006), hace que aún existan aspectos que mejorar. Situación que refleja una realidad compleja, evidentemente puede coexistir el orden y el desorden en un mismo espacio, los procesos no son limitados, están en constante deconstrucción.

Ante estas dos situaciones, sin embargo, vale hacer también la diferencia desde el enraizamiento de las medidas en el ámbito político, ya que en el caso de Bogotá se identificó que la fuerza política detrás del tema del hambre ha favorecido el desarrollo y posicionamiento de las acciones alrededor de este. En el periodo revisado, desde el 2000 la nutrición ha hecho parte de los discursos políticos en la Capital, en el 2004 el problema del hambre fue bandera del Plan de desarrollo del gobernante en la administración y la lógica de derechos actual incluye la defensa del derecho a la alimentación

dentro del plan de gobierno vigente, se ha creado, entonces, un contexto en el que la seguridad alimentaria y nutricional se vuelve un escenario futuro por el que hay que adelantar mecanismos que faciliten su consecución. Esto del lado de Santiago de Cali, evidentemente no se ha dado, en la revisión adelantada en los Planes de Desarrollo no se halló referencia a la problemática del hambre, sólo hasta esta administración, lo cual a pesar de que se plasmó en el plan de gobierno, según las entrevistas adelantadas no se ha concretado en la práctica de la mejor forma, de ahí que las organizaciones alrededor del tema sean técnicas, más no abanderadas en instancias políticas.

La comprensión de cómo funciona todo esto, ha implicado reconocer que efectivamente el paradigma de la complejidad que determinó el modo de acercarse a la realidad estudiada, se percibe en fenómenos como la gestión contra el hambre, esto involucra múltiples dimensiones, relaciones que no son uni-determinadas y situaciones en donde coexisten condiciones antagónicas, cuyo entendimiento debe tratar de superar tanto el reduccionismo, como el holismo, se debe intentar analizar dicha gestión no sólo por el proceso general, ni por las partes que lo integran, sino una mirada en donde convivan ambas.

Finalmente, con relación a la gestión del Estado y la actuación de sus gobernantes, iniciando por esto último, lo encontrado en la investigación deja ver que en términos del Estado Colombiano, esa concepción del Estado de Bienestar que aquí se asumió, en dos de las tres direcciones enunciadas no se cumple en todos los casos, ya que lo observado en Cali permite concluir que éste no está limitando los efectos de la inseguridad o garantizando que todos los ciudadanos tengan acceso a los mejores servicios sociales, ya que hasta que punto se limita la inseguridad con respecto a la alimentación que se brinda en casa, cuando el producto es lo mismo que allá hay disponible: “arroz y aguadepanela”, ahora, no todos los colombianos en condiciones similares reciben lo mejor, ¿por qué los 1000 niños de Cali tienen que conformarse con ese producto y servicio, mientras que los 1000 de Bogotá pueden disfrutar de un espacio y una alimentación de calidad? En este caso el Estado, reconociendo que en la pobreza se limita la posibilidad de elegir (Sen, 2001), está perpetuando esa limitación.

Ya con relación a la gestión, la cual se supone que en Colombia ha sido incorporada por la adopción de la nueva gerencia pública desde la Constitución de 1991, lo explicado deja ver las particularidades de dicha “gestión” y que no en todos los casos realmente se da. De esta manera dicho énfasis en la proyección, depende de la voluntad política del gobernante de turno, de ahí que a pesar de compromisos como el de la seguridad alimentaria, en el caso de Cali a penas hoy se este pensando en qué hacer para alcanzarla, o por dar otro ejemplo trayendo a colación las definiciones de gestión pública dadas por Barzelay (1998) y Etkin(2000), hasta que punto lo visto refleja que la gestión del Estado tiene un proceso de evaluación que contrasta entre lo planeado y lo obtenido, en términos cualitativos no de cifras de cobertura.

Todo esto lleva a confirmar que hay fallas en la gestión del Estado que influyen en el hambre de los ciudadanos, fallas que contemplan desde una intervención tardía, como es el caso de Cali, pasando

por una escasa organización frente al tema y una inversión limitada en recursos, hasta un proceso de gestión que no se da de forma integral, lo cual también se refleja en su medida; esto termina repercutiendo en que la población con un determinado grado de subnutrición está siendo intervenida sin contemplar de forma articulada todo lo que implica garantizar la seguridad alimentaria y nutricional, producto que tiene de trasfondo una irregularidad en la gestión.

Así pues, si bien, la investigación permitió evidenciar un proceso más cercano a gestión en el caso de Bogotá, proceso que puede denominarse fuerte con relación al observado en Santiago de Cali, más que destacar la superioridad de uno sobre otro, ya que están implantados en una institucionalidad diferente, habría que hacer énfasis en el hecho que gestiones diferentes llevan a productos diferentes, con diferente efecto en el estado alimentario y nutricional de la población.

De este modo, en el caso de Bogotá, una gestión que parte de unos principios normativos reflejados en una política, la cual tiene por futuro la garantía del derecho a la seguridad alimentaria y nutricional de la población, despliega un curso de acción, en el cual hay cierta fortaleza en términos de recursos, organización y procesos, conduciendo a un producto que, desde la mirada alimentaria y nutricional, aporta de forma positiva a resolver el problema del hambre de la población. Contrario a lo que sucede en Cali.

Ahora, ejemplos como estos llevan a concluir que el contexto, los supuestos, la forma como se organizan, se adelantan los procesos, se disponen los recursos y se proyectan, terminan influyendo en la intervención realizada, lo cual en este caso redunda en el estado alimentario y nutricional de la población. La gestión del Estado se vuelve una dimensión más que impacta en el estado alimentario y nutricional, dentro de ese conjunto de relaciones llamado Sistema Alimentario y Nutricional.

RECOMENDACIONES

Ante los anteriores resultados, las recomendaciones giran sobre cuatro ideas a saber: el trabajo sobre las variables influyentes en el hambre, el conocimiento en torno a la gestión pública, la operacionalización de la gestión y las líneas de investigación que se desprenden de esta aproximación.

Desde el punto de vista de la nutrición, el conocimiento técnico del área da insumos para formular una serie de cursos de acción que redunden en el derecho a la alimentación de la población, sin embargo, eso no es suficiente. La gestión permite la transición de un estado actual a uno futuro y esos insumos, que podrían denominarse estrategia, sin que sean articulados con un contexto, unos recursos, unos procesos, una organización y la conciencia de las fuerzas que los mueven, se pueden quedar en un “qué” sin que se despliegue en un “cómo” práctico.

La invitación entonces es a que el trabajo en el área, conocidas muchas de las causas que involucra el problema del hambre y las medidas en contra de ello, empiece a profundizar en la operacionalización y la proyección de lo que se hace, así como en el fondo detrás de eso; ya que pueden haber estrategias que desde lo técnico, sean ideales, pero cuando eso se aterriza a unos instrumentos, unos mecanismos y unos procesos pueden convertirse en algo diferente a lo concebido y sólo conociendo ese proceso de aterrizaje y lo que involucra se podrá contribuir de forma más eficaz a la desaparición de esta situación.

Con relación a la gestión pública, el proceso de investigación dejó ver que ese marco conceptual con respecto a lo que aquí se entendió como gestión en lo público aún es limitado y su contrastación empírica es prácticamente nula, de esta forma hay que exhortar a que se construyan modelos para analizar si esos supuestos en torno a la estrategia, su gestión y adaptación, entre otras, se dan en nuestro medio público, hay una serie de supuestos ideales que aún no se han confrontado con la realidad en los diferentes contextos de la administración pública, pareciese que los trabajos en ésta área se han quedado en el sector fiscal, la descentralización y el control interno, por mencionar algunos de los temas a los que más se hacen referencia. Esto es un llamado también a que la disciplina de la administración pública se ligue con los problemas sociales, ya que finalmente su quehacer es un medio para combatirlos.

En cuanto a la operacionalización de la gestión, ésta tiene que pensarse en pro de escenarios futuros, siendo oportuna con respecto a lo requerido, con unas estrategias en ajuste permanente y una evaluación que de cuenta de si el proceso es eficaz o no, esta proyección indudablemente debe partir de una caracterización, lo cual aunque pareciese obvio, como se planteo anteriormente aún no se hace en algunos casos. De ahí que el proceso debe partir de un conocimiento previo de la situación y de sus componentes, involucrando desde su planeación la forma en que se va a medir si se está alcanzando el objetivo trazado. Esto último aplicable para los dos casos observados.

Con relación a la alimentación escolar en Cali, el principal aporte sería priorizar calidad sobre cantidad, revisar los supuestos detrás de la intervención, así como conocidas esas debilidades en los procesos atacar sus causas. En cambio para el caso de Bogotá, la exhortación va dirigida a contemplar esa serie de fuerzas que mueven las acciones y la organización de los últimos niveles de despliegue de la estrategia en curso, de manera tal que se contribuya a la adaptación de la misma en el plano operativo de su día a día.

Esta investigación, finalmente, es tan solo una aproximación a la caracterización de la gestión en lo público y su aplicación en el campo de la alimentación y nutrición como derecho de la población, tomando sólo dos entes territoriales y una forma de intervención, de ahí que el campo para seguir profundizando es amplio y debería contemplar lo que ocurre en más sitios y más acciones del Estado, de manera tal que la suma de las partes en algún momento permita comprender mejor un todo y ya frente a ese todo, se puedan evidenciar esas características que surgen de la integración de los componentes individuales.

Ya en cuanto al ámbito de la alimentación escolar, al cual se ha aproximado mediante dos investigaciones la autora de este documento; este último acercamiento deja ver que la investigación en el tema debe continuar profundizando en las diferentes dimensiones que abarca la gestión, es decir, evidentemente los recursos, los procesos, la organización, el contexto y los supuestos, dan cada uno por sí solo para un campo de investigación, de esta manera se es consciente que el acercamiento a la realidad de estudio no es inacabada y el camino para terminar de comprenderla aún es bastante amplio.

BIBLIOGRAFIA

Alcaldía de Santiago de Cali (2004). *Plan de Desarrollo del Municipio de Santiago de Cali 2004-2007 “Por una Cali segura, productiva y social. Tu tienes mucho que ver”*. Planeación Municipal: Santiago de Cali.

Alcaldía de Santiago de Cali (2008). *Evaluación del Plan de Desarrollo del Municipio de Santiago de Cali 2004-2007*. Planeación Municipal: Santiago de Cali.

Alcaldía de Santiago de Cali (2008). *Plan de Desarrollo 2008 -2011 “Para vivir la vida dignamente”*. Planeación Municipal: Santiago de Cali.

Alcaldía Mayor de Bogotá (1998). *Plan de Desarrollo para Bogotá D.C 1998-2001 “Por la Bogotá que queremos”*. Bogotá: Alcaldía Mayor.

Alcaldía Mayor de Bogotá (2001). *Plan de Desarrollo económico, social y de obras públicas para Bogotá D.C. 2001-2004 “Bogotá para vivir todos del mismo lado”*. Bogotá: Alcaldía Mayor.

Alcaldía Mayor de Bogotá (2008). *Plan de Desarrollo económico, social y de obras públicas para Bogotá D.C. 2008-2012 “Bogotá positiva: para vivir mejor”*. Bogotá: Alcaldía Mayor.

Alcaldía Mayor de Bogotá (2009, 31 de agosto). *Bogotá recibe reconocimiento por reducción a la mortalidad infantil*. Obtenido el 25 de marzo de 2010 desde de 2009 http://www.samuelalcalde.com/index.php?option=com_content&view=article&id=5861%3Abogota-recibe-este-lunes-en-atlanta-reconocimiento-a-la-reduccion-de-la-mortalidad-infantil&Itemid=29

Atamer, T. y Calori, R. (2003). *Diagnóstico et decisiones strategiques*. Paris: Dunod.

Baca, S. (2005). El marco teórico de la seguridad alimentaria. *En Políticas de seguridad alimentaria en los países de la Comunidad Andina* (Cap. 1). Chile: Organización de las Naciones Unidas para la agricultura y la alimentación.

Bairoch, P. (1973). *El tercer mundo en la encrucijada. El despegue económico desde el siglo XVIII al XX*. Madrid: Alianza Editorial.

Ballén, F. (2006, Octubre 10 y 11). *Avances y Retos de la Alimentación Escolar en Colombia*. Ponencia presentada al Encuentro de alimentación escolar por un desarrollo integral, Bogotá, Colombia.

Barrera, E., Rodríguez, J. y Bedoya, J. (2005). Aproximaciones teóricas a los conceptos de organización e Institución. *En Revista Administración y desarrollo*, segundo semestre, 44, 42-67. Bogotá: Escuela Superior de Administración Pública.

Barzelay, M. (1998). *Más allá del paradigma burocrático*. En *Atravesando la burocracia* (Cap.1). México: Fondo de cultura económica

Betancourt, M. (2004). *La seguridad alimentaria y nutricional elementos para la construcción de una política pública para Bogotá*. Ponencia presentada en el Seminario Internacional Gobierno De Ciudades 24 y 25 de mayo de 2005, organizado por la Universidad Externado De Colombia, la Fundación Konrad Adenauer Stiftung y la Organización De Naciones Unidas. Bogotá: Escuela Superior de Administración Pública.

Betancourt, M. (2005). *Los elementos teóricos conceptuales para construir la política pública de seguridad alimentaria nutricional –san- en Colombia*. Avance de la investigación sobre “Política de Seguridad Alimentaria y Desarrollo Territorial Regional y Local”. Bogotá: Escuela Superior de Administración Pública.

Bogotá, Alcaldía Mayor (2004). *Resolución 0689 del 7 de junio de 2004 por la cual se crea el Subcomité operativo Seguridad Alimentaria y Nutricional para el Programa Bogotá sin Hambre*. Bogotá.

Bogotá, Alcaldía Mayor (2007). *Decreto 508 del 6 de noviembre de 2007 por el cual se adopta la Política Pública de Seguridad Alimentaria y Nutricional para Bogotá, Distrito Capital, 2007-2015*. Bogotá.

Bogotá, Alcaldía Mayor (2007). *Decreto 546 del 21 de noviembre de 2007 por el cual se reglamentan las Comisiones Intersectoriales del Distrito Capital*. Bogotá.

Bogotá, Alcaldía Mayor (2007). *Política pública de seguridad alimentaria y nutricional para Bogotá, Distrito Capital 2007 – 2015*. Bogotá: Alcaldía Mayor.

Bogotá, Concejo de Bogotá (2003). *Acuerdo 086 del 16 de junio de 2003 Por el cual se crea el Sistema Distrital de Nutrición de Bogotá*. Bogotá.

Bozeman, B. (1996). Los fundamentos de la gestión pública estratégica En Bruge, Q. y Subirats, J. (Eds.) *lecturas de gestión pública* (p.p.377-402). Madrid: Ministerio de administraciones públicas.

Cámara de Comercio de Bogotá (2005). *Boletín Observatorio Social No 17 – Julio de 2005*. Bogotá: Colombia

Capra, F. (1996). *La trama de la vida*. Barcelona: Editorial Anagrama S.A

Cardozo, F. y Falleto, E. (2005). *Dependencia y desarrollo en América Latina. Ensayos de interpretación sociológica*. Buenos Aires: siglo XXI Eds.ores.

Chaparro, G. y Hernández, C. (2000). The balanced scorecard: un sistema de control estratégico para la gestión pública. En *Revista INNOVAR*, 15, 121-136. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia

Colombia (1996). *Plan Nacional de Alimentación y Nutrición 1996-2005*. Bogotá: Departamento Nacional de Planeación.

Colombia, (1991). De la finalidad del Estado y de los servicios públicos. *Constitución Política Colombiana* (Cap. 5). Obtenido el 7 de abril de 2009 desde <http://web.presidencia.gov.co/constitucion/index.pdf>

Colombia, Presidencia de la República. (1941, 15 de febrero). *Decreto 319 del 15 de febrero de 1941, por el cual se dictan normas sobre aporte de la Nación a los restaurantes escolares en el país*. En Diario Oficial No. 24.596 de 24 de febrero de 1941.

Consejo Nacional de Política Económica Social, (2007). *Documento Conpes social 113: Política nacional de seguridad alimentaria y nutricional*. Obtenido el 1 de abril de 2009 desde <http://www.unal.edu.co/obsan/conpes113.pdf>

Contento M. (2007). Comparación de política para favorecer el acceso alimentario en Brasil, Venezuela y Colombia. En *Revista Administración y Desarrollo*, 47, 88-105. Bogotá: Escuela Superior de Administración Pública.

Contraloría de Bogotá (2009, Noviembre). *Informe de auditoría gubernamental con enfoque integral, Secretaria De Educación Distrital, periodo auditado 2004 al 2009*. Obtenido el 5 de marzo de 2010 desde [http://pqr.contraloriabogota.gov.co/intranet/carpetaweb.asp?opcion=contenido/informes/Auditoria Gubernamental/PAD_2009_Ciclo_III/SECTOR EDUCACION](http://pqr.contraloriabogota.gov.co/intranet/carpetaweb.asp?opcion=contenido/informes/Auditoria%20Gubernamental/PAD_2009_Ciclo_III/SECTOR%20EDUCACION)

Crozier, M. (1996). La necesidad de una nueva lógica. En Bruge, Q. y Subirats, J. (Eds.) *Lecturas de gestión pública* (p.p. 23-55). Madrid: Ministerio de administraciones públicas.

Cuevas, R. (2006, Octubre 10 y 11). *Elementos Técnicos para las Políticas de Alimentación Escolar con algunos enfoques de políticas internacionales*. Ponencia presentada al Encuentro de alimentación escolar por un desarrollo integral, Bogotá, Colombia.

Departamento Administrativo Nacional de Estadística (2005). *Censo General 2005*. Obtenido el 4 de abril de 2010 desde <http://www.dane.gov.co>

Departamento Administrativo Nacional de Estadística (2007). *Encuesta Calidad de vida Bogotá 2007*. Planeación Distrital: Bogotá

Departamento Administrativo Nacional de Estadística (2010). *Principales Indicadores del mercado laboral- Febrero de 2010*. Boletín de Prensa (31 de marzo de 2010). Obtenido el 4 de abril de 2010 desde <http://www.dane.gov.co>

Díaz, M. y Reyes, D. (2006). *Diagnóstico de las condiciones de manejo de refrigerios escolares en una muestra de Instituciones Educativas Distritales*. Trabajo de grado no publicado, Universidad Nacional de Colombia, Departamento de Nutrición y Dietética. Bogotá.

Esping, G. (1990). *Los tres mundos del estado de bienestar*. Valencia: Ediciones Alfons el Magnànim. Traducción de Begoña Arregui

Etkin, J. (2000). *Política, gobierno y gerencia*. Buenos Aires: Prentice Hall.

Etkin, J. (2003). *Gestión de la complejidad en las organizaciones*. México: Oxford University Press.

Etkin, J. y Schvarstein. (1992). *Identidad de las organizaciones invariancia y cambio*. Buenos Aires: Paidós.

Ferullo, H. (2006). El concepto de pobreza en Amartya Sen. *Revista Valores en la sociedad industrial*, 66, 10-16. Obtenido el 28 de abril de 2009 desde <http://dialnet.unirioja.es/servlet/busquedadoc?db=1&t=Amartya+sen&td=todo>

Giraldo, C. (2007). *¿Protección o desprotección social?* Bogotá: Ediciones desde abajo.

Gómez, E. (2001). *El Estado de Bienestar. Presupuestos éticos y políticos*. Tesis Doctoral Universidad de Barcelona obtenida el 8 de enero de 2010 desde Dialnet: http://www.tdx.cesca.es/TESIS_UB/AVAILABLE/TDX-0425103-124025//TESISGPEDRO.pdf

Guerras, Luís & García-Tenorio, Jesús. (1995). La importancia de la Estructura organizativa en la implantación de la Estrategia. En *Cuadernos de Estudios Empresariales*. Universidad Complutense de Madrid. 5, 123-143. Obtenido el 14 de enero de 2010 desde <http://revistas.ucm.es/emp/11316985/articulos/CESE9595110123A.PDF>

Hernández, A. Saavedra, J. y Sanabria, M. (2007). Hacia la construcción del objeto de estudio de la administración: Una visión desde la complejidad. En *Revista de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Militar Nueva Granada*, XV, 91-112. Obtenido el 26 de septiembre de 2009 desde <http://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=2449925>

Hughes, O. (1996). La nueva gestión pública. En Bruge, Q. y Subirats, J. (Eds.) *Lecturas de gestión pública* (p.p. 103-132). Madrid: Ministerio de administraciones públicas.

Instituto Colombiano de Bienestar familiar, (2005) *Mapas de la situación nutricional en Colombia*. Bogotá: ICBF

Instituto Colombiano de Bienestar familiar, (2006). *Encuesta nacional de la situación nutricional en Colombia 2005*. Bogotá: ICBF

Instituto Colombiano de Bienestar familiar, (2007). *Lineamientos técnico-administrativos y estándares para la asistencia alimentaria al escolar* – programa de alimentación escolar. Bogotá: ICBF

Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, Regional Valle del Cauca (2009a). “*Componente Alimentario*”. En Adenda No 003, Convocatoria pública 009 de 2009. Santiago de Cali.

Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, Regional Valle del Cauca (2009b). “*Pliego de Condiciones por el cual se invita a los integrantes del sistema nacional de bienestar familiar a presentar propuestas para seleccionar a los operadores que brinden atención especializada para el programa de alimentación escolar –PAE – en las modalidades del desayuno para la población escolar del sistema educativo y la población en situación de desplazamiento en cada zona del departamento del Valle del Cauca*”. Convocatoria pública No 009 de Noviembre de 2009. Santiago de Cali.

Kliksberg, B. (2003). Hacia una nueva visión de la política social en América Latina. En Estado, gobierno, gestión pública. *Revista Chilena de Administración Pública*, 11. Universidad de Chile: Instituto de Asuntos Públicos.

Latouche, S. (2004). *Sobrevivir al desarrollo. De la descolonización del imaginario económico a la construcción de una sociedad alternativa*. Trad. Astorga, P. Barcelona: Icaria Editorial, s.a.

Machado, A. (2003). *El problema alimentario en Colombia*. Bogotá: UNIBIBLOS

Martínez, C. (2005). Racionalización y modernización de la gestión pública en Colombia a partir de estrategias del management clásico. En *Teoría Avanzada de organización y gestión* (p.p 190-192). Bogotá: Unibiblos

Martínez, E. (2002). La revolución gerencial en la gestión pública. En *Revista INNOVAR*, 19, 17-30. Universidad Nacional de Colombia.

Mayyer, R. y Harmon, M. (2001). *Teoría de la organización para la administración pública*. México. Fondo de Cultura Económica.

Metcalf, L. (1996). Gestión pública de la imitación a la innovación. En Bruge, Q. y Subirats, J. (Eds.) *Lecturas de gestión pública* (p.p. 77-100). Madrid: Ministerio de administraciones públicas.

Ministerio de Educación Nacional. (2002). “*Orientaciones sobre el uso de los recursos de alimentación escolar del Sistema General de Participaciones*”. Directiva Ministerial No 13 del 11 de abril de 2002.

Mintzberg, H. (1987). The strategy concept I: Five Ps for strategy. *California Management Review* (junio 1987: 11-24). Obtenido el 18 de diciembre de 2009 desde [http://www.business.stir.ac.uk/teaching/Business%20Studies/Units/Autumn/StrategicManagement/Mintzberg%2087\(a\).pdf](http://www.business.stir.ac.uk/teaching/Business%20Studies/Units/Autumn/StrategicManagement/Mintzberg%2087(a).pdf)

Montoya, I. y León, E. (2004). Los ciclos de generación de competencias y su aplicación en las organizaciones. En *Revista INNOVAR*, 24, 9-27. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.

Morin, E. (1994). *Introducción al pensamiento complejo*. Barcelona: Editorial Gedisa S.A

Muller, P. (1998). Génesis y fundamento del análisis de políticas públicas. En *Revista INNOVAR*, 11, 99-109. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.

Organización de Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación, (2005). *Informe sobre avances en el derecho a la alimentación en Colombia*. Obtenido el 29 de marzo de 2009 desde <http://www.rlc.fao.org/iniciativa/pdf/infcol.pdf>

Osborne, D. y Gaebler, T.(1992). *La reinención del gobierno*. Barcelona: Ediciones Paidós

Parra, I. (2004). *Los modernos alquimistas. Epistemología corporativa y gestión del conocimiento*. Medellín: Fondo Editorial Universidad EAFIT.

Powell, Walter y Paul J. DiMaggio (1999). *El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional*. México: Fondo de Cultura Económica.

Profamilia, (2005). Encuesta Nacional de Demografía y salud 2005. Profamilia: Bogotá.

Quivy, R. and Campenhoudt, L. (1992). *Manual de investigación en ciencias sociales*. México: Limusa Noriega Editores.

Ramírez, J. (2007). Elementos para pensar una política de seguridad alimentaria. En *revista Administración y desarrollo* 47, 75-87. Bogotá: Escuela Superior de Administración pública.

Rodríguez, O. (2001). La difícil consolidación de un Estado de bienestar. En Misas, G. (ed.) (2001) *Desarrollo económico y social en Colombia* (p.p. 203-230). Siglo XX. Bogotá: UNIBIBLOS.

Romero, R. (1998). El desarrollo del conocimiento y el manejo de las organizaciones. En *Revista INNOVAR*. 11, 9-16. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.

Roth, A (2002). *Políticas públicas. Formulación, implementación y evaluación*. Bogotá: Ediciones Aurora.

Ryan, N. y Eureka, W. (1994). *Despliegue de políticas y estrategias de la empresa*. México: Panorama Editorial

Santiago de Cali, Alcaldía Municipal (2009). *Decreto 411.0.20.0072 del 2 de marzo de 2009 por medio del cual se crea la Mesa Municipal de seguridad alimentaria y nutricional*. Santiago de Cali.

Santiago de Cali, Alcaldía Municipal (2009a, 24 de junio). *Resolución No 4143.21.4851 por la cual se crea los Comités Operativos Locales en instituciones educativas oficiales del Municipio para el programa de Suministros de Complementos Nutricionales Escolares*.

Santiago de Cali, Alcaldía Municipal (2009b, 24 de junio). *Decreto No 411.20.0245 por medio del cual se conforma un nuevo comité técnico de alimentación escolar municipal en Santiago de Cali*.

Sautu, R. Bbaniolo, P, y Dalle, P. (2005). La construcción del marco teórico en la investigación social. En *Manual de metodología* (cap. 1). Obtenido el 28 de septiembre de 2009 desde <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/campus/metodo/metodo.htmlf>

Schneider ,M. and Somers, M. (2006). Organizations as complex adaptive systems: Implications of Complexity Theory for leadership research. En *The Leadership Quarterly* 17, 351–365 obtenido el 2 de enero de 2010 desde Science Direct.

Secretaria de Educación Distrital, Bogotá. (2009a). *Suministro de refrigerios diarios con destino a estudiantes matriculados en colegios distritales*. [Pliego De Condiciones - SED-LP-DBE-001-2009].

Secretaria de Educación Distrital, Bogotá. (2009b). *Convenio de asociación no 1104 del 23 de julio de 2009. Por el cual las partes se obligan de manera conjunta a garantizar la preparación y suministro diario de comida caliente a la población escolar de los colegios distritales seleccionados por la Secretaría De Educación Distrital*.

Secretaria de Educación Municipal de Santiago de Cali. (2010). *Respuesta a solicitud de información*. Oficio enviado a Díaz, M.

Secretaria de Salud Municipal de Santiago de Cali (2008). *Plan Municipal de Salud Pública 2008-2011*. Santiago de Cali.

Secretaria de Salud Municipal de Santiago de Cali (2009). *Informe de gestión 2009*. [Documento de trabajo].

Secretaria de Salud Municipal de Santiago de Cali (2009a– *Inédito*). *Estudio Exploratorio de seguridad alimentaria en el municipio de Santiago de Cali*. [Documento de trabajo].

Secretaria de Salud Municipal de Santiago de Cali (2010 – *Inédito*). *Lineamientos de la política pública municipal de seguridad alimentaria y nutricional de Santiago de Cali* [Documento de trabajo].

- Sen, A. (2001). *Desarrollo y libertad*. Colombia: Editorial planeta.
- Shejtman, A. (1994). *Economía política de los sistemas alimentarios en América Latina*. Santiago de Chile. Oficina Regional de la FAO para América Latina y el Caribe.
- Stiglitz, J. (2003). *Los felices 90 La semilla de la destrucción*. Bogotá: Taurus.
- Stiglitz, J.(2002). *El malestar de la globalización*. Bogotá: Eds.ora Taurus.
- Tejada, B. (1990), *Administración de Sistemas de Servicios de Alimentación*. Medellín, Universidad de Antioquia.
- Valiente, S. (1981). *Sistema alimentario y nutricional. En curso de Nutrición multidisciplinaria para escuelas de agricultura*. Organización de las Naciones Unidas para la agricultura y la alimentación (FAO).
- Varela, E. (2008). Visiones manageriales sobre el funcionariado público. En *Burocratización y modos de gestión en los servicios públicos* (Cap. 1). Bogotá: Ecoe Ediciones.
- Willing. (1995). Caracterización de la organización pública y su gerencia. En González, G. y Ogliastrri, E (Eds.) *La Gerencia pública: ¿Asunto privado?* (p.p.169-182). Bogotá: UNIANDES.
- Wilson, W. (1887). The study of administration. In *Political Science Quaterly*, 2, 197-222. Obtenido el 14 de septiembre de 2009 desde JSTORE.
- Zea, M., Pradilla, A. y Murillo, O. (2007). *Situación nutricional de la población escolar en Santiago de Cali 2006- 2007*. Secretaria de Salud Municipal de Santiago de Cali. [Documento de trabajo].

ANEXOS

ANEXO A

UNIVERSIDAD NACIONAL DE COLOMBIA
FACULTAD DE CIENCIAS ECONOMICAS
MAESTRIA EN ADMINISTRACIÓN
EVALUACIÓN DE LA GESTIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS PARA LA ERRADICACIÓN DE HAMBRE

FORMATO DE ENTREVISTA SEMI-ESTRUCTURADA

Dirigida a encargados de la coordinación de la política de SAN en ambas ciudades.

Fecha:

Ciudad:

Entidad:

Persona entrevistada

Cargo:

PROTOCOLO DE INICIO

Agradecimiento, divulgación del objetivo de la investigación, carácter confidencial de la información suministrada

DIMENSIÓN 1. IDENTIDAD

- ¿En qué va la ciudad con relación a acciones dirigidas a la consecución de seguridad alimentaria y
1. nutricional?
 2. ¿Cuál es el propósito de las acciones en SAN que a la fecha se están adelantando?
 3. ¿Qué piensa de la intervención actual?
 4. Con relación a lo que se está haciendo en materia de SAN ¿Qué es lo que se hace mejor y por qué? Entendiendo una competencia como una capacidad en un contexto dado ¿qué competencias hacen
 5. falta para la gestión de la política de SAN y qué hacer para conseguirlas?
 6. SAN? ¿Cómo están organizados en la ciudad para la toma y puesta marcha de decisiones en materia de

DIMENSIÓN 2. SEGMENTACIÓN DE ACTIVIDADES

A propósito de las dimensiones que integran la seguridad alimentaria y nutricional, qué medidas se están adelantando, hacia quien van dirigidas y quien las coordina con relación a:

Disponibilidad:

- a. Fortalecimiento de la producción regional
- b. Abastecimiento de alimentos a nivel barrial
- c. Protección de recursos alimentarios

Acceso

- a. Precio justo de alimentos
- b. Diminución de la vulnerabilidad alimentaria y nutricional de:

Niñ@s

Gestantes/Lactantes

Ancianos

Desempleados

Personas en condición de pobreza

- c. Restitución del derecho a la alimentación en los casos de privación identificada

Consumo

- a. Fomento de hábitos alimentarios saludables
Fomento de la práctica de lactancia
- b. materna

Aprovechamiento biológico

- a. Garantía de saneamiento básico
- b. Garantía de inocuidad y calidad de la alimentación disponible y consumida
- c. Protección, promoción y monitoreo del estado de salud de la población

DIMENSIÓN 3. EVALUACIÓN DE LA POSICIÓN ESTRATEGICA

Indique en términos de fuerte , regular y débil cómo están las acciones con respecto a: (Justifique)

Disponibilidad:

- a. Fortalecimiento de la producción regional
- b. Abastecimiento de alimentos a nivel barrial
- c. Protección de recursos alimentarios

Acceso

- a. Precio justo de alimentos
- b. Diminución de la vulnerabilidad alimentaria y nutricional de:
Niñ@s
Gestantes/Lactantes
Ancianos
Desempleados
Personas en condición de pobreza
- c. Restitución del derecho a la alimentación en los casos de privación identificada

Consumo

- a. Fomento de hábitos alimentarios saludables
Fomento de la práctica de lactancia
- b. materna

Aprovechamiento biológico

- a. Garantía de saneamiento básico
- b. Garantía de inocuidad y calidad de la alimentación disponible y consumida
- c. Protección, promoción y monitoreo del estado de salud de la población

ANEXO B

UNIVERSIDAD NACIONAL DE COLOMBIA
FACULTAD DE CIENCIAS ECONOMICAS
MAESTRIA EN ADMINISTRACIÓN
EVALUACIÓN DE LA GESTIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS PARA LA ERRADICACIÓN DE HAMBRE

FORMATO DE ENTREVISTA SEMI-ESTRUCTURADA

Dirigida a representante de la entidad local que lidera el programa
de alimentación escolar en Santiago de Cali.

Fecha:

Entidad:

Persona entrevistada:

Cargo:

PROTOCOLO DE INICIO

Agradecimiento, divulgación del objetivo de la investigación, carácter confidencial de la información suministrada

DIMENSIÓN 1. IDENTIDAD

1. ¿En qué consiste el programa de alimentación escolar?
 - a. Valor nutricional, grupos de alimentos que lo componen, lineamiento vs frecuencias, quienes son los beneficiarios, pueden consumir los profesores (por qué), cómo llega un colegio a ser beneficiario, cobertura en términos de cantidad de niños (total y porcentaje) y totalidad de instituciones, organizaciones que están involucradas y papel de cada una, costo por ración, otros costos.
 - b. Solicitar lineamientos, contratos, presupuesto, información escrita de cobertura
2. ¿Cuál es el objetivo del programa?
3. ¿Cuáles son los antecedentes del programa? ¿Por qué surge el programa? ¿qué problemas ataca? Existe información escrita sobre lo anterior.
4. ¿Cuáles son los principales logros del programa de alimentación escolar?
Entendiendo una competencia como una capacidad en un contexto dado ¿qué competencias hacen falta
5. para la gestión del programa y qué hacer para conseguirlas?
7. ¿Qué amenazas y oportunidades externas existen para el programa?
8. ¿Qué dificultades se han identificado en la planeación, coordinación, ejecución y evaluación del programa?
9. ¿Qué es lo que mejor se está haciendo en el programa de alimentación escolar?
10. ¿Existe algún documento que analice fortalezas y debilidades del programa al que podamos tener acceso?

DIMENSIÓN 2. ESTRUCTURA ORGANIZACIONAL

1. ¿Cómo se da la planeación del programa?
2. ¿Cómo se da la coordinación del programa? ¿Desde la entidad líder cuantas personas trabajan en eso?
3. ¿Se realizan actividades de evaluación del programa? De ser positiva la respuesta ¿cómo?
4. ¿Esas actividades de evaluación conducen a otro proceso? ¿Hay retroalimentación con lo Nacional?
5. ¿El recurso humano que participa en la implementación del programa se articula con lo planeado? ¿Cómo ha sido el proceso con las encargados de la ejecución?
6. ¿Cuál es la debilidad y la fortaleza del operador?
7. ¿Cuál es el perfil y con qué criterios se seleccionan a las auxiliares del servicio de alimentación?
8. ¿Cuál es la remuneración de las auxiliares del servicio? ¿Bajo que condiciones trabajan?
9. ¿Cómo participan los beneficiarios del programa? ¿Ellos participan en algo de la operación, se evalúa aceptabilidad, participan en la planeación, dentro del programa se les capacita sobre algo?
10. ¿Cómo es la retroalimentación entre lo que se da en el colegio y el gobierno local?

DIMENSIÓN 3. RECURSOS

1. ¿Qué entidad destina recursos para la ejecución del programa?
2. ¿Cuánto vale el programa mensualmente, diariamente o al año?
2. ¿A qué se destinan esos recursos?
3. ¿Quién maneja y supervisa esos recursos? ¿Cuál es el procedimiento para el pago de las raciones?
4. ¿Los recursos económicos son suficientes para la puesta en marcha del programa? O ¿Qué tipo de limitaciones existen con relación a ellos?
5. ¿En qué gastos incurre el operador y/o el colegio para la puesta en marcha del programa?
6. En cuanto a las cancelaciones de suministro de los colegios o variabilidad en cantidades suministradas ¿Eso ha acarreado algún impacto con relación a los recursos económicos?

ANEXO C

UNIVERSIDAD NACIONAL DE COLOMBIA
FACULTAD DE CIENCIAS ECONOMICAS
MAESTRIA EN ADMINISTRACIÓN
EVALUACIÓN DE LA GESTIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS PARA LA ERRADICACIÓN DE HAMBRE

FORMATO DE ENTREVISTA SEMI-ESTRUCTURADA

Dirigida a representante de la entidad local que lidera el programa de alimentación escolar en Bogotá D.C.

Fecha:

Entidad:

Persona entrevistada:

Cargo:

PROTOCOLO DE INICIO

Agradecimiento, divulgación del objetivo de la investigación, carácter confidencial de la información suministrada

DIMENSIONES. IDENTIDAD - PROCESOS

1. ¿Cuál es el objetivo del programa?
2. ¿Por qué surge el programa? ¿qué problemas ataca?
3. ¿Cuáles son los antecedentes del programa?
4. ¿Cuáles son los principales logros del programa de alimentación escolar?
5. ¿Qué es lo que mejor se está haciendo en la gestión del programa de alimentación escolar?
6. Entendiendo una competencia como una capacidad en un contexto dado ¿qué competencias hacen falta para la gestión del programa y qué hacer para conseguirlas?
8. ¿Qué dificultades se han identificado en la planeación, coordinación, ejecución y evaluación del programa?
9. ¿Qué amenazas y oportunidades externas existen para el programa?
10. ¿Se evalúa el programa? En caso de ser positiva la respuesta cómo y qué resultados se evidencian de ese proceso de evaluación.
11. ¿En alguna instancia se retroalimenta los resultados de la medida en Bogotá con lo Nacional?
12. ¿Los beneficiarios en algo de la planeación, coordinación, operación o evaluación del programa?
13. En cuanto a los recursos económicos destinados al programa ¿Qué tipo de limitaciones existen sobre la puesta en marcha del programa?

SOPORTE DOCUMENTAL

Se podría tener acceso a soporte documental sobre:

1. Antecedentes
2. Descripción del programa
3. Convenio de Asociación con las cajas de compensación familiar - Contrato de interventoría.
4. Presupuesto del programa de alimentación escolar. (Discriminado por comida caliente y refrigerios)
5. Cobertura en términos de niños y de sedes educativas. (Discriminado por comida caliente y refrigerios)
6. Evaluación

ANEXO D

UNIVERSIDAD NACIONAL DE COLOMBIA
FACULTAD DE CIENCIAS ECONOMICAS
MAESTRIA EN ADMINISTRACIÓN
EVALUACIÓN DE LA GESTIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS PARA LA ERRADICACIÓN DE HAMBRE

FORMATO DE ENTREVISTA SEMI-ESTRUCTURADA

Dirigida a representante de la entidad interventora del programa
de alimentación escolar en Santiago de Cali.

Fecha:

Entidad:

Persona entrevistada:

Cargo:

PROTOCOLO DE INICIO

Agradecimiento, divulgación del objetivo de la investigación, carácter confidencial de la información suministrada

DIMENSIÓN 1. IDENTIDAD

1. ¿Puede darnos una presentación de la organización que usted representa? Antecedentes
2. ¿En qué consiste la interventoría del programa de alimentación escolar? Actividades y frecuencias
3. ¿Cuántas personas laboran en la interventoría? ¿Cómo estan organizados dentro de la interventoría?
4. ¿Cómo llega la organización a ser contratada para la interventoría del programa?
5. ¿En que consiste el programa de alimentación escolar?
 - a. Valor nutricional, grupos de alimentos que lo componen, lineamiento vs frecuencias, quienes son los beneficiarios, pueden consumir los profesores (por qué), cómo llega un colegio a ser beneficiario, cobertura en términos de cantidad de niños (total y porcentaje) y totalidad de instituciones, organizaciones que están involucradas y papel de cada una, costo por ración, otros costos.
 - b. Solicitar lineamientos, contratos, presupuesto, información escrita de cobertura
6. ¿Cuál es el objetivo del programa?
7. ¿Cuáles son los antecedentes del programa? ¿Por qué surge el programa? ¿qué problemas ataca? Existe información escrita sobre lo anterior.
9. ¿Cuáles son los principales logros del programa de alimentación escolar?
10. Entendiendo una competencia como una capacidad en un contexto dado ¿qué competencias hacen falta para la gestión del programa y qué hacer para conseguir las?
11. ¿Qué amenazas y oportunidades externas existen para el programa?
12. ¿Qué dificultades se han identificado en la planeación, coordinación, ejecución y evaluación del programa?
13. ¿Qué es lo que mejor se está haciendo en el programa de alimentación escolar?
14. ¿Existe algún documento que analice fortalezas y debilidades del programa al que podamos tener acceso?

DIMENSIÓN 2. ESTRUCTURA ORGANIZACIONAL

1. ¿Cómo se da la planeación del programa?
2. ¿Cómo se da la coordinación del programa? ¿Desde la entidad líder cuantas personas trabajan en eso?
3. ¿Se realizan actividades de evaluación del programa? De ser positiva la respuesta ¿cómo?
4. ¿Esas actividades de evaluación conducen a otro proceso? Hay retroalimentación con lo Nacional
5. ¿El recurso humano que participa en la implementación del programa se articula con lo planeado? ¿Cómo ha sido el proceso con las encargados de la ejecución?
6. ¿Cuál es la debilidad y la fortaleza del operador?
7. ¿Cuál es el perfil y con qué criterios se seleccionan a las auxiliares del servicio de alimentación?
8. ¿Cuál es la remuneración de las auxiliares del servicio? ¿Bajo que condiciones trabajan?
9. ¿Cómo participan los beneficiarios del programa? ¿Ellos participan en algo de la operación, se evalúa aceptabilidad, participan en la planeación, dentro del programa se les capacita sobre algo?
10. ¿Cómo es la retroalimentación entre lo que se da en el colegio y el gobierno local?

DIMENSIÓN 3. RECURSOS

1. ¿Qué entidad destina recursos para la ejecución del programa?
2. ¿Cuánto vale el programa mensualmente, diariamente o al año?
2. ¿A qué se destinan esos recursos?
3. ¿Quién maneja y supervisa esos recursos? ¿Cuál es el procedimiento para el pago de las raciones?
4. ¿Los recursos económicos son suficientes para la puesta en marcha del programa? O ¿Qué tipo de limitaciones existen con relación a ellos?
5. ¿En qué gastos incurre el operador y/o el colegio para la puesta en marcha del programa?
6. En cuanto a las cancelaciones de suministro de los colegios o variabilidad en cantidades suministradas, ¿Eso ha acarreado algún impacto con relación a los recursos económicos?

ANEXO E

**UNIVERSIDAD NACIONAL DE COLOMBIA
FACULTAD DE CIENCIAS ECONOMICAS
MAESTRIA EN ADMINISTRACIÓN
EVALUACIÓN DE LA GESTIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS PARA LA ERRADICACIÓN DE HAMBRE**

FORMATO DE ENTREVISTA SEMI-ESTRUCTURADA

Dirigida a representante de la entidad interventora del programa de alimentación escolar en Bogotá D.C

Fecha:

Entidad:

Persona entrevistada:

Cargo:

PROTOCOLO DE INICIO

Agradecimiento, divulgación del objetivo de la investigación, carácter confidencial de la información suministrada

DIMENSIÓN 1. IDENTIDAD

1. ¿En qué consiste el programa de alimentación escolar?
2. ¿Cuál es el objetivo del programa?
3. ¿Por qué surge el programa? ¿qué problemas ataca?
4. ¿Cuáles son los antecedentes del programa? ¿Actualmente existe el suministro por ICBF en los colegios de Bogotá?
5. ¿Cuáles son los principales logros del programa de alimentación escolar?
6. ¿Existe información documental sobre él a la que se pueda acceder? Cobertura, antecedentes y resultados
7. ¿Qué es lo que mejor se está haciendo en el programa de alimentación escolar?
8. Entendiendo una competencia como una capacidad en un contexto dado ¿qué competencias hacen falta para la gestión del programa y qué hacer para conseguir las?
9. ¿Qué dificultades se han identificado en la planeación, coordinación, ejecución y evaluación del programa?
10. ¿Qué amenazas y oportunidades externas existen para el programa?

DIMENSIÓN 2. ESTRUCTURA ORGANIZACIONAL

1. ¿Qué organizaciones están involucradas en la gestión del programa y cuál es su papel?
2. ¿Cómo se da la planeación del programa?
3. ¿Cómo se da la coordinación del programa?
4. ¿Se realizan actividades de evaluación del programa? De ser positiva la respuesta ¿cómo?
5. ¿Esas actividades de evaluación conducen a otro proceso? Hay retroalimentación con lo Nacional
6. ¿El recurso humano que participa en la implementación del programa se articula con lo planeado? ¿Cómo ha sido el proceso con los encargados de la ejecución?
7. ¿Cómo participan los beneficiarios del programa?
8. ¿Cómo es la retroalimentación entre lo que se da en el colegio y el gobierno local?

DIMENSIÓN 3. RECURSOS

1. ¿Qué entidad destina recursos para la ejecución del programa?
2. ¿A qué se destinan esos recursos?
3. ¿Quién maneja y supervisa esos recursos?
4. ¿Los recursos económicos son suficientes para la puesta en marcha del programa? O ¿Qué tipo de Limitaciones existen con relación a ellos?

ANEXO F

**UNIVERSIDAD NACIONAL DE COLOMBIA
FACULTAD DE CIENCIAS ECONOMICAS
MAESTRIA EN ADMINISTRACIÓN
EVALUACIÓN DE LA GESTIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS PARA LA ERRADICACIÓN DE HAMBRE**

FORMATO DE ENTREVISTA SEMI-ESTRUCTURADA

Dirigida al representante de la entidad que realiza la ejecución de la medida
de alimentación escolar en Santiago de Cali.

Fecha:

Entidad:

Persona entrevistada

Cargo:

PROTOCOLO DE INICIO

Agradecimiento, divulgación del objetivo de la investigación, carácter confidencial de la información suministrada

DIMENSIÓN 1. IDENTIDAD

1. ¿Puede presentarnos su organización, antecedentes y si tiene algún sistema de gestión de calidad?
2. ¿En qué consiste su participación en el programa de alimentación escolar?
¿Cómo operan? ¿Con cuanta gente? ¿Cómo están organizados? ¿Cómo es la vinculación del personal?
¿Cuántos puntos de entrega tienen? ¿Hacen actividades de capacitación con el colegio y/o las auxiliares?
¿Cuál es la indicación para el sobrante? ¿Qué se espera del colegio?
3. ¿Cuál es el objetivo del programa?
4. ¿Participan en la ejecución de otras medidas en torno a seguridad alimentaria y nutricional?
5. ¿Cuáles son los principales logros del programa de alimentación escolar?
6. ¿Qué es lo que mejor se está haciendo en su participación?
Entendiendo una competencia como una capacidad en un contexto dado ¿qué competencias hacen falta para
7. la gestión del programa y qué hacer para conseguir las?
9. ¿Qué dificultades han identificado en el programa?

DIMENSIÓN 2. ESTRUCTURA ORGANIZACIONAL

1. ¿Cómo está organizada su participación en el programa?
2. ¿Fuera de la ejecución participan en alguna otra fase del programa (planeación o evaluación)?
3. ¿Cómo se da la planeación y coordinación de su ejecución?
4. ¿Qué talento humano tiene y qué función desempeña en la ejecución?
¿Se realiza evaluación de la ejecución? En caso de ser positiva su respuesta ¿cómo?

DIMENSIÓN 3. RECURSOS

1. ¿Cómo es la forma de pago, por ración por punto?
2. ¿A qué se destinan los recursos que son reconocidos por la puesta en marcha del programa?
3. ¿Quién maneja y supervisa esos recursos?
¿Los recursos son suficientes para la puesta en marcha del programa? O ¿Qué tipo de limitaciones existen
4. con relación a ellos?

ANEXO G

UNIVERSIDAD NACIONAL DE COLOMBIA
FACULTAD DE CIENCIAS ECONOMICAS
MAESTRIA EN ADMINISTRACIÓN
EVALUACIÓN DE LA GESTIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS PARA LA ERRADICACIÓN DE HAMBRE

FORMATO DE ENTREVISTA SEMI-ESTRUCTURADA

Dirigida al representante de la entidad que realiza la ejecución de la medida de alimentación escolar en Bogotá D.C

Fecha:

Entidad:

Persona entrevistada

Cargo:

PROTOCOLO DE INICIO

Agradecimiento, divulgación del objetivo de la investigación, carácter confidencial de la información suministrada

DIMENSIÓN 1. IDENTIDAD

1. ¿En qué consiste su participación en el programa de alimentación escolar?
2. ¿Cuál es el objetivo del programa?
3. ¿Participan en la ejecución de otras medidas en torno a seguridad alimentaria y nutricional?
4. ¿Cuáles son los principales logros del programa de alimentación escolar?
5. ¿Qué es lo que mejor se está haciendo en su participación?
Entendiendo una competencia como una capacidad en un contexto dado ¿qué competencias hacen falta
6. para
la gestión del programa y qué hacer para conseguirlas?
7. ¿Qué dificultades han identificado en el programa?

DIMENSIÓN 2. ESTRUCTURA ORGANIZACIONAL

1. ¿Cómo está organizada su participación en el programa?
2. ¿Fuera de la ejecución participan en alguna otra fase del programa (planeación o evaluación)?
3. ¿Cómo se da la planeación y coordinación de su ejecución?
4. ¿Qué talento humano tiene y qué función desempeña en la ejecución?
5. ¿Se realiza evaluación de la ejecución? En caso de ser positiva su respuesta ¿cómo?

DIMENSIÓN 3. RECURSOS

1. ¿A qué se destinan los recursos que son reconocidos por la puesta en marcha del programa?
2. ¿Quién maneja y supervisa esos recursos?
3. ¿Los recursos son suficientes para la puesta en marcha del programa? O ¿Qué tipo de limitaciones existen con relación a ellos?

ANEXO H

UNIVERSIDAD NACIONAL DE COLOMBIA
FACULTAD DE CIENCIAS ECONOMICAS
MAESTRIA EN ADMINISTRACIÓN
EVALUACIÓN DE LA GESTIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS PARA LA ERRADICACIÓN DE HAMBRE

FORMATO DE ENTREVISTA SEMI-ESTRUCTURADA

Dirigida a representante del colegio beneficiario en ambas ciudades.

Fecha: _____ **Ciudad:** _____
Entidad: _____
Dirección: _____
Persona entrevistada _____
Cargo: _____

PROTOCOLO DE INICIO

Agradecimiento, divulgación del objetivo de la investigación, carácter confidencial de la información suministrada

DIMENSIÓN 1. IDENTIDAD

1. ¿En que consiste el programa de alimentación escolar?
2. ¿Cuál es el objetivo del programa?
3. ¿Por qué llego aquí el programa?
4. ¿Cuáles son los principales logros del programa de alimentación escolar en esta Institución?
5. ¿Qué es lo que mejor que se hace en el programa de alimentación escolar?
Entendiendo una competencia como una capacidad en un contexto dado ¿qué competencias hacen falta
6. para
la gestión del programa en el colegio y qué hacer para conseguir las?
7. ¿Qué dificultades han identificado en el programa?

DIMENSIÓN 2. ESTRUCTURA ORGANIZACIONAL

1. ¿Cómo está organizado la institución con relación al programa de alimentación escolar?
2. ¿Qué personas de la institución participan en el programa? ¿Cuál es su función?
3. ¿Qué entidades externas intervienen en el programa y cómo es su participación?
4. ¿Saben si existe o han participado en alguna evaluación del programa en la ciudad?
5. ¿Se evalúa el programa en la Institución? ¿Cómo?
6. ¿El colegio participa en la planeación y evaluación del programa?
7. ¿Los estudiantes y/o sus familias participan de algún modo en el diseño del programa?

DIMENSIÓN 3. RECURSOS

1. ¿ El colegio destina recursos propios para el funcionamiento del programa? En caso de respuesta positiva
2. ¿Cúanto y en qué?
3. ¿Quién maneja y supervisa esos recursos?
¿Los recursos destinados son suficientes para lo que se requiere en el programa? O ¿Qué tipo de
4. limitaciones
existen con relación a ellos?

ANEXO I

UNIVERSIDAD NACIONAL DE COLOMBIA
FACULTAD DE CIENCIAS ECONOMICAS
MAESTRIA EN ADMINISTRACIÓN
EVALUACIÓN DE LA GESTIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS PARA LA ERRADICACIÓN DE HAMBRE

FORMATO DE ENTREVISTA SEMI-ESTRUCTURADA

Dirigida a representantes de los estudiantes en ambas ciudades.

Fecha:

Ciudad:

Entidad:

Persona entrevistada

PROTOCOLO DE INICIO

Agradecimiento, divulgación del objetivo de la investigación, carácter confidencial de la información suministrada

PERCEPCIÓN DEL BENEFICIARIO

1. ¿En qué consiste el programa de alimentación escolar?
2. ¿Cómo te parece el programa?
3. ¿Quiénes reciben el beneficio del programa?
4. ¿Qué es lo mejor del programa de alimentación escolar?
5. ¿Qué aspecto cree que hay que mejorar en el programa de alimentación escolar? ¿por qué?
6. ¿Cómo participan los estudiantes en el programa de alimentación escolar?
7. ¿Hay algún espacio donde evalúen el programa o ustedes opinen del mismo?
8. ¿Alguien externo o los profesores les hablan algo con relación al programa?
9. ¿Cuál es la contribución del programa de alimentación escolar a la vida de los estudiantes?
10. ¿Hay diferencia entre que haya o no el programa en el colegio?