

PARTICIPACION Y CONTROL SOCIAL EN LA POLÍTICA PÚBLICA DE  
SEGURIDAD ALIMENTARIA. CASO COMEDORES COMUNITARIOS DE  
BOGOTÁ.

DIEGO ANDRES LOVERA GONZALEZ

PONTIFICIA UNIVERSIDAD JAVERIANA  
FACULTAD DE CIENCIA POLÍTICA Y RELACIONES INTERNACIONALES  
CARRERA DE CIENCIA POLÍTICA  
BOGOTÁ D.C.  
2014

PARTICIPACION Y CONTROL SOCIAL EN LA POLÍTICA PÚBLICA DE  
SEGURIDAD ALIMENTARIA .CASO COMEDORES COMUNITARIOS DE  
BOGOTÁ.

DIEGO ANDRES LOVERA GONZALEZ

DIRECTOR DEL TRABAJO DE GRADO  
JUAN CRISTOBAL RESTREPO

TRABAJO DE GRADO PARA OPTAR AL TÍTULO DE POLITÓLOGO

PONTIFICIA UNIVERSIDAD JAVERIANA  
FACULTAD DE CIENCIA POLÍTICA Y RELACIONES INTERNACIONALES  
CARRERA DE CIENCIA POLÍTICA  
BOGOTÁ D.C.

2014

## TABLA DE CONTENIDO

<b>Introducción.....</b>	<b>4</b>
<b>Capítulo 1: .....</b>	<b>9</b>
1.1 <i>Estado Social de Derecho Origen y Delimitaciones .....</i>	9
1.2 <i>Política pública en el Estado Social de Derecho y Enfoques.....</i>	12
1.3 <i>Enfoque de derechos.....</i>	13
1.4 <i>Enfoque diferencial.....</i>	15
1.5 <i>Inclusión Social.....</i>	15
1.6 <i>Democracia en el Estado Social de Derecho, Participación y Control.....</i>	16
1.7 <i>El control social y la accountability.....</i>	18
<b>Capítulo 2:.....</b>	<b>21</b>
2.1 <i>Pobreza .....</i>	21
2.2 <i>Derecho humano al alimento.....</i>	26
2.3 <i>Soberanía alimentaria.....</i>	28
<b>Capítulo 3:.....</b>	<b>29</b>
3.1 <i>Política de Seguridad alimentaria.....</i>	30
3.2 <i>Marco normativo Política de Seguridad alimentaria.....</i>	31
3.3 <i>Seguimiento proyectos de inversión social 2004-2013.....</i>	33
<b>Capítulo 4:.....</b>	<b>37</b>
4.1 <i>Que es un comedor comunitario? .....</i>	37
4.2 <i>Criterios de ingreso al comedor comunitario.....</i>	38
4.2.1 <i>La ficha Sirbe.....</i>	40
4.3 <i>Participación y control social en los comedores comunitarios (Atenas, San Vicente y 20 de julio).....</i>	41
3.3.1 <i>Operadores.....</i>	41
3.3.2 <i>Beneficiarios.....</i>	43
3.3.4 <i>Funcionarios.....</i>	47
<b>Conclusiones.....</b>	<b>48</b>
<b>Recomendaciones.....</b>	<b>49</b>
<b>Bibliografía.....</b>	<b>51</b>
<b>Anexos.....</b>	<b>56</b>

## INTRODUCCIÓN

América Latina padece realidades dramáticas como la pobreza y el hambre. Las cifras son alarmantes ya que en el 2012 un Informe sobre Desarrollo Económico y Social la Organización de las Naciones Unidas señaló que la “desigualdad y la pobreza son dos gangrenas que conspiran contra el desarrollo económico y social de América Latina y el Caribe” (ONU, 2012). 180 millones de pobres de los cuales 71 millones son indigentes. Por su parte la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) proyectó que en ese año la región finalizaría con 167 millones de personas en situación de pobreza (28,8% de los habitantes). Igualmente señaló que el número de personas en extrema pobreza equivalía a 66 millones (CEPAL, 2012). Frente a la seguridad alimentaria la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) señaló que en 2013, 53 millones de latinoamericanos sufren desnutrición por falta de acceso de alimentos debido a que no cuentan con ingresos suficientes para adquirirlos. En Colombia, de acuerdo al Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE), la pobreza se ubicó en 32,7% (14,8 millones) y de pobreza extrema de 10,4% (4,7 millones). Bogotá D.C. según la entidad estatal tiene 11,6% de personas en pobreza (890.000 personas) y 2.0% en pobreza extrema (21.000 personas)<sup>1</sup>.

Estas cifras son preocupantes aunque, como lo muestran algunos organismos como el PNUD o el DANE, la pobreza tanto a nivel regional como local se ha venido reduciendo de forma paulatina<sup>2</sup>. Lo anterior tiene como trasfondo las decisiones gubernamentales implementadas desde los ochenta, y en especial a partir de los años 90, décadas en las cuáles se producen cambios constitucionales que centraron su proyecto político en la cuestión social. Se consideró que la pobreza y el hambre se constituían en violación de los derechos fundamentales de los ciudadanos y, por ende, se posicionaron como problemas centrales en las

---

<sup>1</sup> Lo cual se relaciona con el índice de Gini que fue de 0,539 y muestra las condiciones de desigualdad que se viven en el país.

<sup>2</sup> Lo cual contrasta con lo afirmado por el PNUD en la que señala que en la década de los 90's el número de habitantes que se situaba por debajo de la línea de pobreza aumentó. Tendencias Actuales del Constitucionalismo. (PNUD 2012)

agendas gubernamentales. Ejemplo de ello fueron las reformas de Brasil en 1988, Paraguay en 1992, Perú en 1993, Ecuador en 1998 y 2008, Venezuela en 1999, Bolivia en 2009 (Uprimny, 2008). Situación que, es pertinente anotar, entraron en tensión con las reformas institucionales neoliberales impuestas desde organismos financieros internacionales.

Colombia en el contexto de los cambios institucionales del siglo XX, generó por medio de la Constitución de 1991, la actualización del catálogo de derechos incluyendo los de carácter económico, social y cultural propios del Estado Social de Derecho, en adelante (ESD) , resaltando la obligación del Estado de promover “condiciones para que la igualdad sea real y efectiva, adoptando medidas en favor de grupos discriminados o marginados” en los cuales se proteja “especialmente a aquellas personas que por su condición económica, física o mental, se encuentren en circunstancia de debilidad manifiesta para lo cual sancionará los abusos o maltratos que contra ellas se cometan” (Constitución Política de Colombia, artículo 13). A su vez, fortaleció la democracia en lo local y regional -sobre todo a través de la descentralización-, generó espacios y mecanismos de participación política y abrió mecanismos de control social.

En esta trama de transformaciones uno de los aspectos básicos fue la implementación de políticas públicas sociales que atendieran la dramática situación. Una de las tendencias para combatir esta problemática se basó en permitir el acceso a la alimentación para poblaciones vulnerables centradas en los niveles socioeconómicos más bajos, en donde los individuos se constituyeron en beneficiarios y el compromiso de los Estados va a estar ligado a la adopción paulatina de medidas (legislativas, ejecutivas y/o administrativas), en la mayor medida de sus posibilidades, para alcanzar progresivamente la plena realización del derecho humano al alimento adecuado por parte de todos los ciudadanos.

Dentro de esas experiencias que se vivieron en la capital colombiana se encuentran las políticas sociales adoptadas desde el gobierno de Luis Eduardo

Garzón (2004-2007) hasta el de Gustavo Petro (2012-2016) que se formularon para lograr el cumplimiento del Derecho Humano al Alimento (DHA) y alcanzar así un desarrollo humano centrado en su promoción y aplicación de un valor ético y político a la lucha contra el hambre.

### **EL PROBLEMA**

En Bogotá D.C, desde la administración de Luis Eduardo Garzón (2004-2007), se implementaron una serie de medidas para solucionar el hambre, por falta de acceso a los alimentos, y por ende disminuir los índices de desnutrición que sufría la población. En este contexto se adoptó el Programa “Bogotá sin hambre” en el 2004 entendido como un conjunto de estrategias orientadas al diseño e implementación de una política pública que además de responder por el estado de nutrición de la población, integrara las preocupaciones por el acceso y disponibilidad de alimentos. Lo cual implicó para la Administración Distrital adoptar una serie de servicios sociales de carácter comunitario como los comedores comunitarios los cuales, para algunos, se proyectaron en una visión de carácter asistencialista. No obstante, en el marco de la Constitución Política, el régimen democrático y del proyecto político de la izquierda implicó comenzar a pensar las formas de participación ciudadana y control de los beneficiarios en los servicios sociales del Estado. De esa forma es necesario evidenciar si la prestación de servicios sociales por parte de la Administración en el marco de la implementación de la política social distrital genera prácticas participativas por parte de los beneficiarios y así mismo identificar las formas de organización comunitaria para el control social de la entidad en su prestación. Lo cual es más relevante en el caso de los comedores comunitarios y el cumplimiento de la política pública de seguridad alimentaria, la cual se ha convertido en una de las apuestas políticas más importantes del gobierno de Bogotá D.C. en esta última década. Lo que va a demostrar cómo esto se va delimitando en el marco de la democracia con el ejercicio de la participación y del control social ya que la implementación de este tipo de programas sociales no se centra solamente en dar el servicio de nutrición, sino fomentar otras actividades que ayuden a los beneficiarios a superar su situación alimentaria.

En este orden de ideas, la pregunta que se propone responder este trabajo investigativo, en el marco de la política de seguridad alimentaria distrital, es: ¿Se promueve la participación social de los beneficiarios de servicios sociales para ejercer control social sobre la calidad en un programa que desarrolla una política pública?

Para abordar la solución del interrogante la investigación se desarrollará a partir de una metodología cualitativa de corte etnográfico la cual permite entender de una manera profunda las dinámicas participativas y el desarrollo de capacidades organizativas en la prestación de servicios sociales que impliquen, el control sobre su prestación. Permite observar los fenómenos políticos y sociales en el contexto en el que se presentan, en este caso observar cómo funcionan los comedores comunitarios, cuál es el papel de la Secretaría Distrital de Integración Social y la de sus funcionarios, cómo participan los operadores del servicio social, si los beneficiarios se conocen entre sí y cómo interactúan dentro del programa.

El texto se divide en 4 capítulos:

En el primero se presenta el marco conceptual en el cual se abordan conceptos trabajados en la disciplina para concretar la forma como las políticas públicas en el Estado Social de Derecho privilegian unos enfoques en su formulación y buscan promover la participación ciudadana para el control social de los servicios sociales que concretan lo formulado como marco de acción estatal. De esa forma, se abordarán conceptos tales como Estado social de derecho, democracia, control político y social, política pública social y enfoques de formulación. En el marco del problema de investigación se incluirán así mismo inclusión social, pobreza y derecho humano al alimento.

En el segundo, se presentarán los indicadores de pobreza en América Latina como un interés por ahondar, cuál ha sido la estrategia implementada por los gobiernos en pro de una solución a esta problemática como una forma de profundizar sobre las definiciones convencionales de pobreza y cómo se relaciona

con el concepto de seguridad y soberanía alimentaria para garantizar los objetivos centrados en el cumplimiento del derecho humano al alimento.

En el tercero se realizará una revisión de la política pública de seguridad alimentaria de Bogotá D.C. y se hará un recuento de cómo ha funcionado en las alcaldías de Luis Eduardo Garzón, Samuel Moreno, Clara López y Gustavo Petro. Se hará un rastreo en los proyectos de inversión en materia social, enfocado principalmente al funcionamiento del servicio social de comedores comunitarios y se señalará cuáles han sido los resultados obtenidos desde la implementación de la política pública con base en la rendición de cuentas de cada administración.

El cuarto se centrará en el trabajo de campo realizado en la localidad de San Cristóbal en el período comprendido entre 2011 y 2013 con el objetivo de determinar cómo funciona el programa y cómo se organizan las comunidades para ejercer control social frente a la prestación de servicios sociales y su calidad. En el estudio de campo se seleccionaron tres comedores para mirar las experiencias organizativas y así mismo observar el desarrollo de capacidades, el desarrollo de competencias de la comunidad, mirar cuáles son las limitaciones del servicio tanto para la Secretaria de Integración Social como para los operadores, beneficiarios del programa y así poder evidenciar como controlan los beneficiarios la prestación del servicio. Lo anterior para generar argumentos que puedan adoptar las futuras administraciones con relación a la posibilidad de mantener el programa, reformular o eliminar las políticas sociales que actualmente adopta la alcaldía de Bogotá.

El texto finaliza con unas conclusiones en la cual se recopilan los principales hallazgos, para seguir desarrollando el tema del hambre en Bogotá y ubicar así los objetivos planteados en la formulación y los conseguidos en la implementación de programas como el de comedores comunitarios en Bogotá.



## **CAPÍTULO 1**

### **ESTADO SOCIAL DE DERECHO Y POLÍTICAS PÚBLICAS SOCIALES**

En este capítulo se va a proponer la discusión frente a los elementos que permitirán pensar el desarrollo de la tesis: Estado Social de Derecho, Democracia, Control Político y Social, Política Pública en el ESD y sus enfoques, Inclusión social, para determinar el origen de los elementos con que cuentan los ciudadanos para la participación en la toma de decisiones del Estado y así mismo, enmarcar un importante cambio que en materia social, de política pública y de gestión se han presentado desde la promulgación de la Constitución de 1991.

#### **1.1 ESTADO SOCIAL DE DERECHO, DELIMITACIÓN E IMPLICACIONES.**

Como lo señala la Corte Constitucional en la sentencia T-406 de 1992, el ESD tiene dos grandes dimensiones. Una dimensión de carácter cualitativo en la cual hay mayor intervención del Estado a través de políticas públicas y otra de carácter cuantitativo que fortalece la participación ciudadana en el marco de los valores y los principios democráticos. En lo cualitativo, advierte la Corte, es necesario tener en cuenta la aparición del Estado de Bienestar a principios del siglo XX en Europa como una respuesta institucional a las demandas sociales, garantizando salarios, alimentación, salud, habitación y educación, no como “un tema caritativo” sino como un Estado Social que vela por los derechos de la sociedad en especial de los llamados de segunda generación<sup>3</sup>. Así mismo, desde la mirada cualitativa se hace mención al Estado Constitucional Democrático que incentiva la creación de mecanismos de democracia participativa, de control político y jurídico que refleja los cambios que se han dado en el derecho constitucional, al aumentar el catálogo de principios y derechos que garantizan las condiciones de comunicación entre el derecho y la sociedad (Barón, Sentencia T-406 de 1992).

---

<sup>3</sup> Es de anotar que en la Sentencia de la Corte el término social ligado generalmente a una connotación filantrópica debe ser cambiado y entendido de manera en que el vínculo con el Estado de Derecho se vea reflejado desde la transformación de las instituciones hacia la búsqueda del bienestar de la sociedad y los ciudadanos. Esto porque, como lo ha señalado, no es “una simple muletilla retórica que proporciona un elegante toque de filantropía a la idea tradicional del Derecho y del Estado” (Sentencia, T-406 de 1992).

La crisis sociopolítica del Estado Liberal, comenzada a mitad del siglo XIX y agudizada en los comienzos del XX debido al individualismo y al abstencionismo estatal propios del Estado Liberal de Derecho, se fundamentaba en las condiciones inapropiadas en las que los trabajadores debían desempeñar sus labores, ya que los niños trabajaban para empresas que los explotaban sin tener derechos estipulados legalmente, solo a enfrentar situaciones precarias para poder sobrevivir y a jornadas laborales que oscilaban entre 16 y 18 horas diarias<sup>4</sup>. Sin embargo, la reacción del movimiento obrero se hizo presente y con huelgas y revoluciones de tipo social se reflejó el problema de las estructuras capitalistas y provocó grandes cambios institucionales para transformar el Estado liberal, en un Estado preocupado por diseñar políticas de bienestar social y de derechos sociales y económicos, haciendo posible la justicia social y la dignidad humana. En algún momento se vendieron a los ciudadanos como políticas caritativas en donde el Estado Liberal cuyo temor era el intervencionismo, tuvo que aceptar intervenciones para cumplir los derechos y así mismo mostrar una sociedad fuerte que generará un control del Estado.

No obstante, entender el significado del concepto se puede tornar confuso ya que el ESD no es lo mismo que el Estado de Bienestar o Estado Asistencial, como insiste la Corte y muestran estudiosos. El primero, ESD hace referencia a un sistema democráticamente articulado en el que la sociedad participa a través de las organizaciones del Estado para la formulación de políticas distributivas que busquen el beneficio colectivo de la comunidad conforme a los lineamientos fijados por la constitución. El segundo, Estado de Bienestar o Estado Asistencial, desde el punto de vista político y social, se basa en valores básicos del Estado Liberal, como la libertad, la propiedad individual, la igualdad formal, la seguridad jurídica y la participación de los ciudadanos a través del sufragio. Es decir, pensando más en lo formal o procedimental aborda el problema de la provisión de servicios sociales como asistencia a ciertos sectores. Ante todo, vale la pena

---

<sup>4</sup> Como lo menciona Vila Casado para Herman Héller, quien fuera el teórico que por primera vez utilizó el concepto de ESD, la solución a las diferentes problemáticas sociales no estaba en renunciar al Estado de Derecho y su institucionalidad sino en complementar ésta desde un contenido económico y social, en el cual se realizara un nuevo orden laboral y de distribución de bienes para salvar los valores de los ciudadanos, su libertad y dotarla de un contenido de carácter material (Vila ,2011). Hitos históricos importantes que contribuyeron a la formulación del Estado Social fueron, como lo señala la Corte y reseñan analistas, la creación de la OIT en 1919, la promulgación de las Constituciones de México en 1917, la Alemana de 1919 o la italiana de 1947, la aprobación de la ONU en 1945.

resaltar que se tuvieron errores en el proceso de implementación, para lo que el ESD no estaba exento, ya que tuvo insuficiencias de forma y de fondo que con el tiempo se fueron vislumbrando. Por un lado, a pesar de lo que se esperaba vivir después de su realización, el ESD creaba controversia sobre su legitimidad, sobre sus posibilidades de realización y sobre su significado. Se hizo necesario hacer una evaluación de lo que se entienda por ESD y así poder obtener una mejor interpretación de los objetivos que se querían conseguir con su implementación y analizar si los resultados eran los esperados y los cambios los requeridos para un Estado. De igual manera, lo que se busca en un ESD es que se asegure una equidad social y una satisfacción mínima de las necesidades vitales para evitar la pobreza, la desigualdad económica y la promoción de una vida digna, en donde primen las libertades contra el Estado y se limite la arbitrariedad del poder para que los derechos de las personas sean cumplidos y protegidos (Uprimny, 2002).

Análogamente, se hace evidente una transformación en el desarrollo político de los Estados. No todo se puede quedar en la formulación de un concepto abstracto, sino que se hizo necesario crear instituciones sociales que dieran cumplimiento a los fines sociales ya que la subyugación de las clases sociales era tan evidente que se requería un cambio en la participación social y en la garantía de los derechos laborales de los más débiles buscando superar la desigualdad social. Por ende, una de las características del ESD es buscar el bienestar de los ciudadanos y a éste se le suma el fomento a la cultura, la recreación, la protección del medio ambiente, la participación ciudadana y el aseguramiento de las condiciones por parte del Estado para el bienestar de todas las capas sociales (Bermúdez y Morales, 2012)<sup>5</sup>.

De ese modo, como lo señala la Corte Constitucional en otro importante pronunciamiento, la proyección de la actividad estatal se debe concretar en la búsqueda de la igualdad material para lo cual, en el caso colombiano, debe

---

<sup>5</sup> Sin embargo, es relevante que para la consecución de objetivos que se promueven en el ESD, la participación de los ciudadanos en la formulación e implementación de políticas públicas, estos sean tenidos en cuenta por los partidos políticos y por sus representantes, para que las necesidades de la comunidad puedan ser debatidas y solucionadas por las ramas del poder público.

“promover por los medios que estimen conducentes la corrección de las visibles desigualdades sociales de nuestro país, para así facilitar la inclusión y participación de los débiles, marginados y vulnerables en la vida económica y social de la nación, y estimular un mejoramiento progresivo de las condiciones materiales de existencia de los sectores más deprimidos de la sociedad” (Cepeda, Sentencia T-772 de 2003). Lo cual se hace a través de la formulación e implementación de políticas, programas o medidas encaminadas, como lo señala la Corte, a:

- a) Promover condiciones de vida dignas para las personas y la solución de las desigualdades sociales;
- b) Lograr una igualdad real de condiciones y oportunidades entre los miembros de la sociedad;
- c) Abstenerse de ejecutar políticas, programas o medidas regresivas en materia de DESC;
- d) Hacer una lectura del contexto en el cual se realiza la formulación de las políticas públicas y la prestación de los servicios sociales.
- e) Promover la participación ciudadana en el diagnóstico de las necesidades, en la formulación de las soluciones y en su implementación y evaluación y en el control social<sup>6</sup>.

## **1.2 POLÍTICA PÚBLICA EN EL ESTADO SOCIAL DE DERECHO Y ENFOQUES.**

Las políticas públicas en el ESD promueven no solo la integración social de los ciudadanos, sino que se enfocan en garantizar los intereses tanto individuales como colectivos de los mismos, para así lograr acuerdos sociales y políticos para que la intervención de instituciones gubernamentales tenga mayor reconocimiento e importancia en la esfera pública y en la sociedad.” Por tanto, su surgimiento se hace a partir de la intencionalidad de garantizar lo que el ESD significa y representa, por definición en este régimen político, toda política pública es social,

---

<sup>6</sup> Este es uno de los puntos eje del Decreto N° 689 de 2011 mediante el cual se adoptó la “Guía para la formulación, implementación y evaluación de políticas públicas distritales”.

diferente es que su objetivo se ubique o puntualice en un aspecto o campo de lo social “(Orientaciones en el proceso de Formulación e Implementación de las Políticas Públicas en Bogotá SDIS ,2011).

Es por tal motivo que en el marco de los enfoques hacia las políticas públicas se busca la inclusión social, se reconocen los derechos ya que los enfoques aportan una característica diferencial que se relaciona con los servicios sociales, en tanto que se pueden identificar como los complementos para la transformación de las condiciones de los beneficiarios de los servicios sociales , contribuyendo así a disminuir la exclusión por medio de acciones estratégicas orientadas a cambiar las condiciones de desigualdad e inequidad que vive un grupo o un sector de la población en específico.

En este sentido, es preciso hablar de los enfoques en la política pública, que consisten en involucrar a toda la población y a los sectores que carezcan de necesidades insatisfechas. Es importante recalcar que la implementación de las políticas públicas en relación con el enfoque territorial, poblacional y para el contexto de esta investigación con el enfoque diferencial ,de derechos y de inclusión social, tiene por obligación el brindar el acceso a todos los recursos necesarios que dicho sector de la población requiera para su protección. El que las políticas públicas estén cobijadas bajo el enfoque de derechos les da garantías a múltiples beneficios entre los cuales encontramos, la restricción de las violaciones discriminatorias hacia grupos de poblaciones, se asegura la disposición adecuada de los recursos y los procesos de control social harían parte de un seguimiento de las políticas públicas.

Entre los diferentes enfoques encontramos también, la relación con los sujetos y los actores de la política en donde las personas son sujetos de derechos y por ende autónomos de tomar sus propias decisiones frente a la sociedad y la política. En relación con la participación y la construcción de la democracia, la política busca involucrar a la sociedad de manera activa en la participación, la cual le permita tomar decisiones acertadas que incidan en su bienestar y en la relación con la descentralización y gobernanza. Con esto se busca reconocer el poder que

tiene la población en cuanto a la toma de decisiones en temas políticos que beneficien su ser.

De esta manera, es importante reconocer que cada política pública adquiere un valor social importante que va siendo acogido por los ciudadanos para defender y hacer valer sus derechos. Es necesario tener en cuenta la participación de los ciudadanos para que las políticas públicas garanticen que el Estado promueva no solo propuestas ciudadanas sino que estas se tengan en cuenta para promover el buen desarrollo de la sociedad.

### **1.3 ENFOQUE DE DERECHOS.**

El enfoque de derechos debe identificar grupos con características comunes que conlleven a buscar la igualdad de las personas con la formulación de políticas públicas pertinentes para la solución de las problemáticas. Así mismo, el logro de la equidad a través de la formulación de políticas públicas que buscan el mejoramiento de la calidad de vida de las personas, se ha convertido en premisa de gobierno en los últimos años, debido a las desigualdades e inequidades que son cada vez mayores, debido a la poca redistribución de los ingresos que se evidencian entre los individuos al interior de los grupos vulnerables que conforman la sociedad (Orientaciones en el proceso de Formulación e Implementación de las Políticas Públicas en Bogotá SDIS ,2011).

Para Moser la vulnerabilidad se refiere a los resultados negativos del ambiente exterior sobre los individuos y los hogares, lo que impide el ejercicio efectivo de los derechos. Es de anotar que los factores que inciden a que las poblaciones estén en alto grado de vulnerabilidad se asocian a la alta dependencia económica, así como a la carencia de propiedad (vivienda, tierra, activos), a una mala nutrición, a limitaciones para acceder a la educación y tener poca calificación para obtener a un buen trabajo (Moser,1996).

De alguna manera para que las políticas públicas durante su formulación e implementación tengan resultados positivos, deben propiciar la participación de las instituciones distritales, locales y de la ciudadanía, con el fin de concertar objetivos

comunes con base en las decisiones de poblaciones específicas, que para este texto se centra en concientizar en general, sobre la necesidad que tiene toda persona a una alimentación adecuada y a que se cuente con mecanismos para el cumplimiento de este derecho que afecta tanto a los ciudadanos.

Es por tal motivo, que la política social debe estar orientada al cumplimiento de los derechos sociales, contemplando así que deben ser sostenibles y con esto resaltar que la inversión social atrae un crecimiento económico para el Estado, producto del mejor bienestar que tiene todo ciudadano cuando su productividad se empieza a reflejar si se encuentra bien alimentado. Una persona que está mal alimentada y con desnutrición, produce efectos como el impedimento en el desarrollo conductual y cognitivo en los niños, el rendimiento escolar y la salud reproductiva, y el debilitamiento de la futura productividad en el trabajo. Así mismo puede generar enfermedades en los niños y su habilidad para aprender se va retrasando, lo que los va a limitar para pensar, socializar efectivamente y adaptarse a nuevos ambientes y personas.

Igualmente el Estado debe promover desde la formulación de la política pública programas de intervención temprana para estimular el desarrollo cognitivo y para el crecimiento físico como es el caso del programa de comedores comunitarios en la ciudad de Bogotá, que generado desde la política pública de seguridad alimentaria, le ha apostado a suplir la vulnerabilidad alimentaria en que se encuentran tantos ciudadanos de la capital Colombiana.

#### **1.4 ENFOQUE DIFERENCIAL.**

El enfoque diferencial busca eliminar las desigualdades y por ende reconocer la pluralidad de condiciones en donde exista una concepción de la justicia para todos. Así mismo se centra en reconocer la pluralidad de condiciones, situaciones y formas de estar en la vida, conllevando al planteamiento de modificaciones en la valoración de identidades, subjetividades y expresiones particulares e invitando a todas las personas a orientar, recrear y configurar una concepción pública de la justicia que propicie el diálogo entre sujetos diferentes, donde las respuestas no

sean iguales para todos y todas, sino que se ajusten a las diferencias de cada uno (Orientaciones en el proceso de Formulación e Implementación de las Políticas Públicas en Bogotá SDIS ,2011). Está inmerso en el programa del Departamento para la Prosperidad Social y adquieren importancia los Derechos Humanos. Dicho enfoque se asume como obligación de toda Entidad del Estado, resaltando que existen unas labores de focalización y atención, teniendo en cuenta la destinación de unos porcentajes de recursos a determinadas poblaciones.

## **1.5 INCLUSIÓN SOCIAL**

La inclusión social, tiene como principio incluir a la vida activa, educativa, laboral y social a aquellos que han sido excluidos por motivos de situación económica, discapacidad física y/o mental. La idea principal en este mecanismo, es que no haya segregación para las personas con discapacidad, niños, mujeres gestantes y madres lactantes, adultos mayores, familias en situación de desplazamiento y que por el contrario exista un enfoque hacia el desarrollo humano.

Es de anotar que existen diversos tipos de inclusión. Inclusión educativa, la cual busca formar a los maestros de las instituciones educativas con el fin de brindar educación a todo tipo de niños con discapacidad. Esta inclusión busca crear igualdad de oportunidades educativas para los niños y jóvenes, a través del acceso, permanencia y logro de aprendizajes de calidad en los diferentes ámbitos.

Inclusión laboral pensada para generar empleo e incluir a las personas con discapacidad en la vida laboral, destinando recursos para la formación técnica de los mismos. Esto con el fin de generar igualdad, que es una de las principales bases que se debe tener en cuenta a la hora de hablar de inclusión. Para que haya inclusión social cualquier persona debe tener derecho a ser incluida en una institución educativa, en una empresa y por ende a la sociedad.

Cabe resaltar, que desde la Constitución del 91, la Secretaria Distrital de Integración Social, la Convención sobre los Derechos del Niño de las Naciones Unidas entre otras instituciones y normas, se ha buscado establecer una definición clara con respecto a la inclusión social, para que sea tenida en cuenta por los



ciudadanos, y estos puedan reclamar su derecho a pertenecer y participar en entornos caracterizados por la igualdad y libres de cualquier forma de discriminación. Así mismo para el Departamento para la Prosperidad Social (DPS), la inclusión social en gestión pública tiene como objetivo principal la promoción de los derechos a las personas y que estos estén incluidos en un sistema donde se les pueda brindar apoyo para alcanzar objetivos planteados por el programa y de esta manera lograr condiciones de prosperidad en la población vulnerable, así como contribuir a la reconciliación de los Colombianos y su integración regional.

## **1.6 DEMOCRACIA EN EL ESTADO SOCIAL DE DERECHO, PARTICIPACIÓN Y CONTROL.**

Como antes se señaló una de las dimensiones del ESD es la promoción de la democracia participativa para que los ciudadanos tengan injerencia en las decisiones estatales. Por ello es clave en esta tesis determinar sus implicaciones.

La democracia se ha venido construyendo a través de los años, y se ha vuelto a retomar su idea, pues a raíz de problemáticas mundiales, en donde la noción que se ha tenido de este mecanismo de gobierno no sólo se ha olvidado sino que se ha destruido por completo. Se crea buscando un objetivo centrado en construir una sociedad que pueda trabajar bajo consenso, resaltando así la primera idea de democracia, la cual resalta que en la población hay capacidad de decidir, entre todos y no hay entidades superiores que tengan decisiones por encima de las personas.

De igual manera, se retoma como necesidad de poner en práctica una institucionalidad, y no dejar perder los ideales que se tenían desde Grecia como forma de consolidar un Estado, para darle importancia a la opinión del otro y formar una civilización. Del mismo modo surge también a raíz de líderes que empezaron a incluir a la mujer como participante activa de la sociedad (1920, Inglaterra) y a su vez, su oportunidad de dar voz y voto en las decisiones de la sociedad. En tal sentido, se hace necesario que se empiece a construir la idea de ciudadano, y así mismo el surgimiento de un manual democrático para masas y

con esto, que surja una separación de poderes, para poder hacer cumplir las leyes y a su vez los apropiados mecanismos para tomar decisiones.

La democracia ha sido un elemento prioritario en los regímenes políticos y en América Latina desde hace décadas. Esto no quiere decir que sus formas de gobierno sean las más adecuadas para el beneficio de la sociedad, pues, es importante combinar esta forma de organización social con Accountability. La corrupción, el fraude electoral, la compra de votos, entre otros factores hacen que las regiones estén lejos de brindar un mecanismo eficaz de aplicar Accountability vertical y, por ende, hace que no exista un buen funcionamiento de Accountability horizontal para lo que se hace necesario romper estas barreras y obstáculos para conseguir que en América Latina se fortalezcan estos mecanismos que favorecen a la sociedad y a la democracia.

En América Latina se ha luchado por obtener mecanismos eficaces para controlar el poder y tener una óptima democratización, a pesar de los problemas sociales que invaden el próspero desarrollo de dichos mecanismos. Las tres formas de Accountability (horizontal, vertical y social) han sido un gran aporte para el desarrollo de una mejor forma de control ciudadano, que ha abarcado desde las instituciones como ente de control político, social, cultural y económico, hasta los individuos y sus formas no sólo de actuar sino de tomar decisiones correctas para lograr el buen desarrollo de una sociedad que busca el camino para lograr la confianza de los ciudadanos a una mejor forma de gobierno.

### **1.7 EL CONTROL SOCIAL Y ACCOUNTABILITY.**

Actualmente las democracias Latinoamericanas enfrentan problemas institucionales los cuales son producto de la ausencia de un sistema interestatal eficaz, de instituciones judiciales, y a esto se añade la presencia de prácticas de corrupción que día a día manifiestan una debilidad de los mecanismos tradicionales de Accountability. La Accountability se interesa por crear herramientas institucionales de control que involucren la sociedad civil para

controlar las amenazas contra el Estado en temas políticos, sociales, económicos, culturales entre otros.

Es relevante identificar la claridad en los conceptos que se tienen de Accountability Horizontal, Vertical y Societal que Peruzzoti y Smulovitz consideran clave para entender algunos problemas que enfrentan los gobiernos en Latinoamérica y que apoyan las problemáticas que en Accountability social se presentan.

Se entiende por Accountability Horizontal a la existencia de organizaciones estatales que tienen autoridad legal y están tácticamente dispuestas y capacitadas para emprender acciones que van desde el control rutinario hasta sanciones penales o incluso el juicio político, en relación con actos u omisiones de otros agentes u organizaciones del Estado que pueden, en principio o presuntamente, ser calificados como ilícitos, tanto bajo los supuestos de trasgresión como de corrupción. Para que funcione efectivamente las agencias estatales deben estar comprometidas en la preservación y acatamiento de la Accountability Horizontal para así poder tener un proceso de rendición de cuentas efectivo y un control sobre las acciones que realizan las instituciones. En este sentido Guillermo O`donell propone lo siguiente frente a una tensión insoluble entre dos deseos igualmente racionales: uno, que aquellos que tomen las decisiones colectivamente vinculantes lo hagan con efectividad (es decir, con suficiente poder como para lograr los fines deseados) y, otro, que existan suficientes controles sobre los decisores para protegerme de consecuencias que puedo encontrar seriamente nocivas para mis intereses o identidad (O`donell, 2003).

Por otro lado, la Accountability Vertical comprende la Accountability Vertical Electoral, entendida como la realización de elecciones periódicas y limpias (fundamentales para la propia existencia del régimen democrático y la Accountability Vertical Societal. Esta última consiste en un mecanismo de control de las autoridades políticas que hace referencia a las acciones de un múltiple conjunto de asociaciones de ciudadanos y de movimientos sociales, con el

objetivo exponer errores gubernamentales, traer nuevas cuestiones a la agenda pública o activar el funcionamiento de agencias horizontales de Accountability.

Es por tal motivo que la Accountability Social busca controlar la política y las acciones de los políticos y los burócratas para que se denuncien actos gubernamentales ilegales y se respete el debido proceso para los ciudadanos. "Es un mecanismo no electoral, pero vertical, de control de autoridades políticas que descansa en las acciones de un múltiple conjunto de asociaciones de ciudadanos, cuyo objetivo está centrado en exponer los errores gubernamentales, trayendo nuevas cuestiones a la agenda pública" (Peruzzoti y Smulovitz, 2002).

No obstante, se debe concientizar al ciudadano y a los nuevos actores que ejercen control sobre las organizaciones estatales, si la accountability es un mecanismo eficaz para el control sobre los políticos y los burócratas, ya que los mecanismos sociales no tienen capacidad para aplicar sanciones, lo que los deja débiles frente a un control de poder que sea efectivo (O'donnell, 2001).

Es en sentido, se buscan formas de accountability o de rendición de cuentas en donde los ciudadanos participen como apoyo a la toma de decisiones de las instituciones y que se fundamenta en el concepto de accountability social, el cual cumple un objetivo principal basado en promover relaciones constructivas entre actores sociales y política. Para esto se han creado estrategias pensadas desde la accountability social, como las movilizaciones sociales que se organizan circunstancialmente para exigir la investigación de los funcionarios públicos y la estrategia mediática, ya que la accountability social requiere visibilidad en los medios para que sea más efectiva. Esto se puede promover con periodistas individuales, con empresas de medios o por ciudadanos y asociaciones de la sociedad civil con lo que se pueda influir en las decisiones de los funcionarios.

Sin embargo, lo que afirman los que fomentan estas prácticas de control social, es que la intensidad y la visibilidad de la voz son tan fuertes que crean consecuencias materiales y que pueden conseguir mejores resultados que las sanciones; para esto se valen de la creación de dudas sobre el desempeño de los

funcionarios, de las instituciones que representan y de la reputación negativa de su gestión apuntada a la insatisfacción de los grupos de interés de estas instituciones, que se unen para frenar la mala gestión.(Peruzzoti y Smulovitz. 2002). En este orden de ideas, las características del control social están determinadas por los medios con los que sociedad cuenta para poder garantizar las expectativas frente a las políticas adoptadas por las instituciones del Estado para la solución de las problemáticas sociales. Dentro de estas características se pueden identificar las formas de organización comunitaria, las cuales se agrupan y ordenan en diferentes ocupaciones para enfrentar problemas que les afecten, mejoren su situación y así logren que una organización tenga un buen funcionamiento.

## **CAPITULO 2**

### **POBREZA, SEGURIDAD ALIMENTARIA Y DERECHO HUMANO AL ALIMENTO**

En este capítulo se abordara el concepto de pobreza con el fin de identificar las diferentes variables que argumentan como las personas se encuentran en condiciones de vulnerabilidad y cuáles son las mediciones con las que se identifican las características para considerar que una persona se encuentra en condiciones de pobreza. Así mismo se hace énfasis en la seguridad y soberanía alimentaria como el medio para garantizar el derecho humano al alimento.

#### **2.1 POBREZA**

La pobreza posee una serie de causas y efectos que tienden a perpetuarse, ya que quien no dispone de alimentación, vestido, educación, etc., no podrá acceder a las oportunidades económicas, laborales y sociales existentes con la misma facilidad ,que quien tiene sus necesidades básicas satisfechas, reproduciendo así el patrón de marginación, de donde se desprenden la desigualdad y la inequidad, que en las últimas décadas se ha aumentado debido a las políticas económicas adoptadas en el plano internacional y en casos específicos nacionales como el de Colombia (Cepeda, Sentencia T-772/2003).

Estudiar la Política Social en América Latina y en Colombia requiere abordar el tema de la pobreza del que se desprende una preocupación por parte de los gobiernos latinoamericanos, por encontrar una solución a esta problemática, que en los últimos 60 años ha tenido transformaciones significativas. Para ilustrar, en América Latina se evidenció un crecimiento económico debido a las estrategias adoptadas ya que se buscó una estabilización de la economía, por la producción de bienes y servicios que aumentaron el capital estatal, no teniendo en cuenta las consecuencias de pobreza y desigualdad de las cuales se desprendería la implementación de dichas estrategias.

En 1980 se estimaba que 136 millones de latinoamericanos estaban por debajo del umbral de pobreza y 62 millones eran indigentes. Lo que actualmente se ha convertido en 200 millones de pobres (Cimadamore, 2012). Con las medidas neoliberales adoptadas algunos países obtuvieron resultados importantes al conseguir crecimiento macroeconómico y en algunos casos reducción de la pobreza, no desconociendo que estas mismas medidas crearon una nueva figura económica en donde se hacían evidentes los nuevos pobres, que eran personas que no eran pobres pero que pasaron a esta categoría en la era neoliberal (Sen y Klisberg, 2009).

Es de anotar que el Estado latinoamericano no solo sufrió una crisis fiscal durante la década de los 80's, sino que también experimentó una crisis en el funcionamiento de la administración que sumadas generaron una crisis de legitimidad política.

La pobreza en América Latina se ha convertido en un problema social que ha entrado en la agenda de los gobiernos como tema principal de abordaje y que se agudiza cuando aumenta la desigualdad entre los que la padecen y los que no. Al final de los 90's, seis de cada diez pobres habitaban en zonas urbanas, situación que convertía a América Latina en la región en desarrollo que mejor ejemplificaba el proceso mundial de "urbanización de la pobreza" (por contraste con Asia y África donde la mayoría de sus poblaciones pobres aún se encuentran en el medio rural)(Arraigada 2000). La intensidad de la pobreza es entonces

mayor en el campo que en las zonas urbanas, pero al tener en cuenta un ejemplo en Latinoamérica de los volúmenes de población, las cifras demuestran que 4,5 millones de Colombianos se encuentran en condición de pobreza extrema y que las zonas rurales presentan la mayor incidencia, pues el 21,8 % de la población no puede satisfacer los requerimientos mínimos de alimentos y que la cantidad de dinero necesaria para que los pobres dejen de serlo debería distribuirse en tres cuartas partes para las zonas urbanas y el resto para las zonas rurales, lo que significa que un hogar campesino de cuatro personas necesita 312.320 pesos para adquirir los alimentos necesarios y sus ingresos apenas superan los 260.000 pesos (Vivas,2013).

Para el Banco Mundial que ha sido una fuente de investigación importante en el tema de la pobreza en América Latina, la pobreza sigue estando enmarcada por la línea internacional de medición que estima el poder de compra que tiene unas personas frente a otras, así como la carencia de las condiciones materiales mínimas necesarias para garantizar la conservación física de la persona en condiciones acordes con su dignidad inherente, que constituye una negación integral de los supuestos básicos para el goce y ejercicio de la totalidad de los derechos fundamentales de quienes se ven aquejados por ella. La mayoría de opiniones sobre pobreza como las que han adoptado en las últimas décadas instituciones financieras como el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial, hacen alusión a la cantidad de bienes y servicios que un individuo pueda adquirir frente a otro y que se argumenta con datos que muestran que para el siglo XXI más de 1200 millones de personas viven con menos de una dólar por día, mientras que casi 850 millones pasan hambre (PNUD, 2008).

En América Latina la pobreza se relaciona directamente con la falta de ingresos para adquirir bienes y servicios que satisfagan las necesidades básicas, mientras que en Europa la pobreza se entiende y se mide con referencia a los ingresos que

requieren las personas para participar adecuadamente en la vida social. (CEPAL 2010)<sup>7</sup>.

En consecuencia, América Latina sigue siendo la región más desigual del mundo según la Comisión Económica para América Latina en un informe presentado en el año 2012, el cual argumenta que entre 2003 y 2010 han surgido cambios en las líneas de pobreza latinoamericana que comparado con los años 90`s resalta que en más de 14 países se disminuyó la desigualdad debido a un crecimiento económico sostenido y una menor concentración del ingreso (CEPAL, 2012).

No obstante, los resultados esperados en materia de pobreza y exclusión no han sido los mejores en las últimas décadas, por lo que en el año 2000, 189 países adoptaron los llamados desarrollos del milenio, en donde se adquirirían compromisos colectivos entorno a un desarrollo social que redujera los índices de pobreza e indigencia, que para el periodo comprendido entre 1990 y 2006 se estimaba por debajo de 11.8%, llegando así en 2006 a una pobreza de 36.5% y una pobreza extrema de 13.4% (Corredor ,2010).

Particularmente, en Colombia la constitución de 1991, también llamada la constitución de los derechos promovió un ESD que consagró los derechos fundamentales, los derechos económicos y sociales, derechos colectivos o de tercera generación y los mecanismos para proteger estos derechos, en donde el Estado brindara las garantías a los ciudadanos para el cumplimiento de los deberes y derechos consagrados en la carta magna.

Por ejemplo, se han impulsado procesos de desconcentración y descentralización del aparato estatal mediante el traspaso de competencias y recursos desde el nivel central a los niveles inferiores del Estado, preferentemente al nivel local con el fin de acercar los servicios y los programas a la población y facilitar los procesos de participación social. Se ha redefinido el papel del Estado, diferenciando entre las funciones normativas y de formulación de políticas generales, las financieras y de asignación de recursos, las de ejecución o aplicación de programas y las

---

<sup>7</sup>Seminario Internacional Medición Multidimensional de la pobreza en América Latina CEPAL 2010



funciones de seguimiento y evaluación de políticas, con el traspaso de la responsabilidad por la ejecución de programas y servicios sociales que cuentan con subsidios fiscales a manos de agentes privados, no gubernamentales y a organizaciones de la propia comunidad (Raczynski,1995).

Se buscó una combinación entre programas asistenciales con programas de inversión en capital humano y apoyo productivo que tuviera unos criterios de focalización específicos, en los cuales los grupos destinatarios estuvieran marcados por unas necesidades básicas insatisfechas como la falta de una alimentación adecuada, la calidad en servicios de salud, la educación y la vivienda.

Sin embargo, la estructura de las instituciones y el juego de intereses en la toma de decisiones han hecho que los resultados en política social no hayan sido los mejores en las dos últimas décadas. Según el DANE existen dos formas de medir la pobreza en Colombia: la más conocida, es el cálculo a partir de los ingresos monetarios de los hogares, conocida como pobreza monetaria. La segunda de ellas es el Índice de Pobreza Multidimensional (IPM) que evalúa 5 dimensiones donde los hogares colombianos podrían estar en privación que son: condiciones educativas del hogar, condiciones de la niñez y la juventud, salud, trabajo, acceso servicios públicos domiciliarios y observar las condiciones de la vivienda (DANE, 2012). En cuanto a la pobreza monetaria para el 2011, el ingreso per cápita para el total nacional se ubicó en \$478.658 pesos colombianos. En las cabeceras el ingreso per cápita se ubicó en \$566.192 pesos, en las 13 ciudades principales y sus áreas metropolitanas \$692.762 pesos, y finalmente en las otras cabeceras \$382.155 pesos. El IPM muestra una pobreza nacional de 29,4%. El porcentaje de personas pobres por IPM para las cabeceras fue de 22,2%, mientras que en el resto el porcentaje de personas pobres fue de 53,1% (DANE, 2012).

Ahora bien, según el DANE durante los últimos años se ha producido una reducción importante del número de familias y de personas en condiciones de pobreza y de miseria (o pobreza extrema). Durante el período 2002-2013 el número de pobres disminuyó en 17 puntos porcentuales, lo que equivale a más de

5,5 millones de personas. Por su parte, el porcentaje de personas en condiciones de miseria en este mismo período cayó en 7,5 puntos, lo que equivale a 2,7 millones de colombianos (MESEP, 2012).

Por lo tanto, se creó mediante resolución nro. 637 y derogación de la resolución 360 de 2012, la Agencia Nacional para la Superación de la Pobreza Extrema (ANSPE) como la entidad del gobierno encargada de la estrategia de promoción social para la población más pobre y vulnerable del país, con el fin de que 350.000 familias, más o menos (1.000.500 colombianos) superen la pobreza extrema y se sumen a la senda de la prosperidad bajo el lineamiento del Plan de Desarrollo Prosperidad para Todos 2010-2014”(ANSPE, 2012).

Es aquí justamente donde se hace evidente resaltar que las políticas sociales que se impulsaban desde finales del siglo XX, comienzan a tomar una gran relevancia para los gobiernos nacionales y distritales en Colombia, buscando con ellas, hacer un efectivo usos de los recursos y destinando capital humano y económico a la formulación y aplicación de políticas públicas que estuvieran enfocadas en un desarrollo económico y social de las personas en situación de pobreza, pobreza extrema e indigencia. Es por tal motivo que en Bogotá, una de las ciudades más importantes de Colombia se empezó a dar un reconocimiento a la grave problemática de pobreza y hambre que estaba azotando a gran parte de la población residente, ya que uno de los principales factores que incide sobre la seguridad alimentaria es la pobreza. De acuerdo con la encuesta Multipropósito de Bogotá 2011, el 17,3% de las personas en la ciudad es pobre por ingresos y el 4% es indigente. Es decir que 1.287.982 personas, no cuentan con ingresos suficientes para comprar una canasta básica de bienes y servicios resaltando más la problemática en las localidades de Usme, Ciudad Bolívar y San Cristóbal en donde más del 30% de la población es pobre y no tienen garantías para que el derecho que tienen sobre una alimentación adecuada sea cumplido. (Proyecto 730 Alimentando Capacidades, 2012)

## **2.2 DERECHO HUMANO AL ALIMENTO Y SEGURIDAD ALIMENTARIA**

El derecho a la alimentación es un derecho incluyente y no es simplemente un derecho que tienen las personas a una ración mínima de calorías, proteínas y otros elementos nutritivos concretos. Es un derecho a todos los elementos nutritivos que una persona necesita para vivir una vida sana y activa, y a los medios para tener acceso a ello (Naciones Unidas, 2010) (Ver Anexo 1).

Derechos como este, garantizan a las personas una mejor calidad de vida, una vida digna la cual todas las personas deberían tener, ya que tener acceso a la alimentación ha sido no solo un proceso para alcanzar grandes metas como erradicar el problema del hambre, sino un beneficio para la sociedad que ha tenido grandes resultados a través del tiempo.

Cabe resaltar, que bajo este concepto, no solo trabajan países con índices bajos de pobreza, sino que es un tema que se aborda a nivel mundial, y por ende, organizaciones mundiales han creado normas y decretos que buscan ampliar un poco más el valor acerca de este tema. Por ejemplo, la Declaración de Roma sobre seguridad alimentaria Mundial en 1996 y el Plan de Acción de la Cumbre mundial sobre la alimentación, donde se desarrollan temas vitales como fomentar el Derecho a la alimentación como parte de un derecho más amplio a un nivel de vida adecuado.

Así mismo, se han creado normas que protegen a los ciudadanos más vulnerables, por medio de programas sociales destinados a los habitantes de calle, a las personas con discapacidad, personas de la tercera edad, familias con condiciones de pobreza extrema, entre otras normas que protegen las condiciones de malnutrición de estas personas, garantizando en cierta medida el derecho a la alimentación, que hoy día se ha convertido en un metaderecho cuyo objetivo está centrado en no padecer hambre y que básicamente hace alusión a que todas las personas deben contar con un acceso regular de alimentos suficientes para llevar una vida sana y digna. El Derecho a la Alimentación está reconocido en la Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948 y además se ha convertido

en una de las normas más importantes y con más soporte a nivel social, político y económico para erradicar la desnutrición, acabar con la pobreza y crear una vida digna en personas que tienen tantas necesidades, y sobre todo de una necesidad tan básica y necesaria para vivir como lo es la alimentación (Naciones Unidas, 2010).

Para Amartya Sen, si en un país existe hambruna, no quiere decir que no haya una disponibilidad de alimentos. Existen variables que explican el por qué en un país se presentan situaciones de hambre producto de cambios en el poder adquisitivo de las personas, pérdida de los medios de subsistencia para los cultivadores (pérdida de cosechas) y a la falta de políticas de prevención para los grupos más vulnerables. Del mismo modo planeta estrategias para que el derecho a alimentarse se cumpla y parte del respeto por los derechos de propiedad sobre los alimentos y que estos sean defendidos desde lo institucional, no como un tema filantrópico, sino como un tema moral.<sup>8</sup>

Para finalizar este capítulo se puede decir, que debido a la situación de pobreza que tienen muchas personas en la sociedad, y a la falta de oportunidades, estas se ven afectadas al no poder adquirir los recursos necesarios para la obtención de bienes que les permita obtener el mínimo vital y una vida digna. Sin embargo, Colombia es un país que ha venido trabajando fuertemente por mejorar la calidad de vida, y en Bogotá su capital, se ha venido brindando apoyo mediante las políticas públicas y los proyectos de inversión, a instituciones y organizaciones que permitan el desarrollo de nuevas posibilidades y de nuevos caminos que brinden los recursos necesarios para encontrar soluciones a las necesidades básicas insatisfechas de los ciudadanos más vulnerables.

### **2.3 SOBERANÍA ALIMENTARIA**

La soberanía alimentaria es entendida como el derecho a alimentarse, de manera que haya acceso, disponibilidad, autosuficiencia, posibilidad de compra, mercados

---

<sup>8</sup>Los derechos de apropiación deben cumplir con tres características: que todos los recursos sean poseídos por alguien, que pueda excluirse a terceros del uso del recurso y que sea posible su transferibilidad. Así se garantizara que los recursos se encuentren en el mercado hacia aquellos usos donde son más valiosos y se cumpla el objetivo de eficiencia que se busca.

justos, calidad y cantidad de alimentos sanos y limpios de toda contaminación. De la soberanía depende en buena medida la alimentación de los pobladores urbanos ya que esto incorpora aspectos socioeconómicos, políticos, culturales y ambientales, por lo cual se convierte en un concepto totalmente integrador del problema alimentario:

Surgió a raíz de las políticas de seguridad alimentaria, que buscaban entre sí, aprovechar los recursos para brindar igualdad de alimentos a los más necesitados. Es de anotar que no es lo mismo hablar de seguridad alimentaria a soberanía alimentaria y su diferencia radica en que la seguridad alimentaria hace alusión a la disponibilidad de alimentos y a la capacidad de las personas de acceder a ellos, mientras que la soberanía alimentaria radica más en la producción de los alimentos y su origen, lo que implica que cada pueblo, ciudad, provincia tiene la facultad de crear sus propias políticas alimentarias basados en la seguridad alimentaria. Estas políticas son de vital importancia para la sociedad hoy día, pues gracias a ellas más ciudadanos están recibiendo alimentación, tal vez no la mejor, ni la más adecuada, pero estos mecanismos buscan cada día implementar más proyectos para así lograr un mayor beneficio para la sociedad.

Es de anotar, que la soberanía alimentaria además de favorecer a la sociedad para que tenga acceso a los alimentos, busca también que estos alimentos sean sanos y libres de cualquier tipo de infección o bacteria. Se centra mucho en el campo, y por ende en la agricultura, donde se cosecha gran porcentaje de lo que hoy en día comemos, lo que a su vez implica que los campesinos hagan una muy buena labor para así poder contar con una efectiva soberanía alimentaria y de esta manera lograr cumplir los objetivos de la política de seguridad alimentaria.

### **CAPITULO 3**

#### **POLITICA DE SEGURIDAD ALIMENTARIA EN BOGOTA 2007-2015**

En este capítulo se deja claro que la información es tomada de los planes de desarrollo y proyectos de inversión alimentaria de Bogotá desde el 2004 hasta el 2013, resaltando con esto que las ideas no son elaboración propia del autor que realizo la presente investigación.

Se abre paso a un análisis que en materia de alimentación se ha hecho en Colombia y especialmente en la ciudad de Bogotá, apoyado en elementos que se fundamentan en la necesidad que tienen las personas de obtener un acceso adecuado de los alimentos y en el que la intervención del Estado debe estar encaminada a buscar la Soberanía Alimentaria con la cual se puedan cumplir los objetivos que se plantean en la política de seguridad alimentaria nacional y distrital en Colombia. Para esto se realizara un descripción de las políticas de seguridad alimentaria y nutricional en Colombia y Bogotá y se hará un seguimiento de las inversiones que en materia de alimentación se han hecho desde la alcaldía de Luis Eduardo Garzón hasta el gobierno de Gustavo Petro, apoyado en los proyectos sociales que las administraciones adoptaron para lograr el cumplimiento de la política de seguridad alimentaria y nutricional en Bogotá.

#### **3.1 POLÍTICA DE SEGURIDAD ALIMENTARIA**

En Colombia las organizaciones que se han encargado del desarrollo de la seguridad alimentaria , se han creado a través del consejo nacional de política Económica y Social, quien aprobó la Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (PSAN), mediante Conpes Social 113(ICBF,2008).La Política está dirigida a toda la población colombiana, y requiere de la realización de acciones que permitan contribuir a la disminución de las desigualdades sociales y económicas, asociadas a la inseguridad alimentaria y nutricional, en los grupos de población en condiciones de vulnerabilidad.Esta política debe garantizar su continuidad en el tiempo y por ende debe ir ligada a programas departamentales, municipales y distritales que conlleven el mismo eje y de esta manera brindar confianza en aquellos a quien la sociedad ha rechazado por falta de

oportunidades. De la misma forma , es indispensable mencionar que estas políticas creadas para beneficiar a la población vulnerada tiene metas por cumplir que requieren de un gran esfuerzo, como lo son: promover el programa de desayunos infantiles para niños de 6 meses a 5 años de edad, instaurar en las instituciones educativas que atiendan a niños con bajos recursos programas de alimentación escolar, para brindar alimentación de calidad y adecuada a personas de la tercera edad, reducir la desnutrición, enfermedades y muertes en niños y niñas y adultos mayores por efecto de escasez de alimentos, entre otras muchas metas, que buscan como finalidad el bienestar de estas personas, bajo el apoyo no solo del Estado y de instituciones públicas sino también de entidades financieras que contribuyan con el crecimiento y fortalecimiento de estas políticas a nivel nacional y territorial.

A nivel Distrital, la política pública es entendida como el conjunto de decisiones políticas y acciones estratégicas que conllevan a la transformación de una realidad social, que tanto los ciudadanos y ciudadanas como quienes representan al Estado han determinado como importante o prioritaria de transformar, dado que subsisten en ella condiciones de desequilibrio y desigualdad que afectan la calidad de vida. La política pública plantea una distribución diferente de lo existente, en especial y de manera estructural, del poder y su relación con la distribución de los bienes o servicios, y de éstos en atención a la materialización de los derechos individuales y colectivos teniendo en cuenta contextos y territorios políticos y sociales. (Secretaría de Integración Social, 2011)

### **3.2 MARCO NORMATIVO POLÍTICA DE SEGURIDAD ALIMENTARIA**

La Constitución Política de 1991 reconoce el derecho a la alimentación desde la promulgación de los siguientes artículos:

En el artículo 13 la Constitución Política consagra que todas las personas gozan de los mismos derechos, libertades y oportunidades, y el Estado debe proveer las condiciones para que la igualdad sea real y efectiva y adoptar medidas a favor de grupos discriminados o marginados. En este sentido el artículo 44 de la Carta

Política, se refiere al derecho a la alimentación equilibrada de las niñas y los niños como un derecho fundamental. Este derecho hace parte de una extensa lista de garantías constitucionales, dirigidas a proteger el interés superior.

En los artículos 64, 65 y 66, donde se inscriben las normas constitucionales orientadas a la promoción del campo, el acceso a la tierra para los campesinos, la producción de alimentos como sector protegido por el Estado y las condiciones especiales del crédito agropecuario.

En el artículo 93, en el cual se reconoce el carácter vinculante de los tratados internacionales en materia de derechos humanos ratificados por Colombia. Este artículo es la base de lo que la Corte Constitucional identificó con el nombre de Bloque de Constitucionalidad(Conpes 113,2008).

El Plan Nacional de Alimentación y Nutrición fue consignado bajo documento CONPES No. 2847 del 29 de mayo de 1996. Su objetivo principal era contribuir al mejoramiento de la situación alimentaria y nutricional de la población colombiana, en especial de la más pobre y vulnerable, integrando acciones multisectoriales en las áreas de salud, nutrición, alimentación, agricultura, educación, comunicación y medio ambiente (Defensoría del Pueblo,2011).

La Política Pública de Seguridad Alimentaria de Bogotá 2007-2015, en se adoptó mediante el acuerdo 186 de 2005, en donde se promulga el derecho de los hombres, mujeres, jóvenes, niños y niñas de tener una alimentación y nutrición sana y balanceada de manera permanente por medio del acceso, disposición y consumo de alimentos de calidad. En este sentido los principios de la política pública distrital se basan en garantizar la alimentación, la disponibilidad de alimentos, la equidad, la universalidad, la inclusión social la corresponsabilidad ciudadana y la participación comunitaria para disminuir los índices de desnutrición de la población más vulnerable (Acuerdo 186 de 2005).

Es este sentido mediante el Decreto 508 de 2007 se adopta la Política Pública de Seguridad Alimentaria y Nutricional para Bogotá, Distrito Capital, 2007-2015,



Bogotá sin hambre, se hace énfasis en las garantías que en materia de alimentación el Estado debe promover, con el fin de dar cumplimiento a los artículos 43, 44 y 46 de la Constitución Política de 1991, los cuales se establecieron para asegurar la alimentación adecuada de los niños y las niñas, las mujeres gestantes y lactantes y las mujeres y los hombres adultos mayores( Decreto 508 de 2007). Lo cual coincide con lo señalado en los planes de desarrollo y los planes de inversión distrital adoptados desde el 2004 hasta el 2013.

Cabe resaltar, que bajo estas leyes que protegen las políticas alimentarias, se han tenido buenos avances y resultados positivos hacia la población más vulnerable. Es por tal motivo, que una de las iniciativas que se pudo observar en la ciudad de Bogotá a través del proyecto Nutrir para el Futuro (Plan de Desarrollo 2001–2004), el Departamento Administrativo de Bienestar Social (DABS) fue la contribución al mejoramiento de las condiciones nutricionales de los diferentes grupos poblacionales, por medio de asistencia alimentaria, educación nutricional, articulación de esfuerzos intra e interinstitucionales y seguimiento al estado nutricional de los participantes. Este proyecto alcanzó una cobertura a diciembre de 2003 de 33.515 cupos y 58.133 personas y con esto se da paso a la revisión de las políticas sociales adoptadas desde el gobierno de Luis Eduardo Garzón, hasta observar cómo ha sido su trayectoria en la actual administración de Gustavo Petro (Proyecto 730, Alimentando Capacidades, 2012).

### **3.3 POLITICA SE SEGURIDAD ALIMENTARIA. MARCO DISTRITAL (PLANES DE INVERSION SOCIAL 2004-2013).**

En el Plan de Desarrollo Bogotá sin Indiferencia un compromiso social contra la pobreza y la exclusión 2004-2008, estipulado mediante el acuerdo 119 de 2004, se tenía una perspectiva de derechos humanos en tres dimensiones direccionadas al reconocimiento, la redistribución y participación, con el fin de defender, proteger, promocionar y garantizar los derechos de los ciudadanos. Dentro del eje social del plan de desarrollo, se promovió el derecho a la alimentación como uno de los

principales objetivos que se querían alcanzar y para cumplirlos se buscó una integración de la ciudadanía y las comunidades para que participarán en las iniciativas de las redes de servicios sociales, económicos y culturales.

En este sentido, la secretaria de integración social en adelante (SDIS) por medio de los proyectos “Comedores comunitarios: un medio para restablecer el derecho a la alimentación” y “Seguridad alimentaria y nutricional”, buscaba por un lado que los comedores comunitarios fuesen espacios de encuentro e inclusión social para familias en condiciones de vulnerabilidad y pobreza, en los que además se brindaba servicio de alimentación y nutrición; en tanto que las acciones del proyecto de Seguridad Alimentaria y Nutricional, estaban dirigidas a garantizar el derecho a la alimentación a la población atendida desde la SDIS, en los diferentes servicios sociales propios de la entidad. Por medio del proyecto 212 “Comedores comunitarios” se crearon 48.611 cupos a través de los cuales se brindó apoyo alimentario en comedores comunitarios a familias en condiciones de vulnerabilidad y pobreza; en tanto que con las canastas complementarias de alimentos, se brindó atención a personas con discapacidad severa y a familias campesinas e indígenas. De igual forma los participantes de los comedores recibieron capacitación en actitudes, hábitos alimentarios y de vida saludables y fueron formados en valores, derechos y deberes ciudadanos (Acuerdo 119 de 2004).

El proyecto 212, “Comedores Comunitarios un medio para reestablecer el derecho a la Alimentación” durante el año 2007, amplió respecto al 2006 su cobertura de atención en 10.759 cupos diarios de apoyo alimentario, tomando en cuenta tanto la modalidad de comida caliente como la de canasta complementaria de alimentos. Igualmente, para los Jardines cofinanciados y sociales también se aumentó la cobertura. La SDIS en el marco del proyecto 212, se estableció para los comedores comunitarios, un presupuesto global de inversión directa, el cual garantiza la sostenibilidad económica de los comedores durante las vigencias, 2004 a 2008. Paralelamente a estos recursos, se encuentran los que se hacen a manera de convenios interadministrativos o la inversión directa que realizan las

localidades junto con las donaciones y los aportes voluntarios dispuestos mediante Decreto 457 de 2006 por la Alcaldía Mayor de Bogotá (Ballesteros y Saavedra,2008).

En este sentido, la revisión de los proyectos operados por la secretaria de integración social dentro del Plan de Desarrollo Distrital 2008-2012, permite establecer a partir del año 2008 la relación y complementariedad entre los proyectos 212 Comedores Comunitarios y el proyecto 7314 Seguridad Alimentaria y Nutricional, cuyas acciones estaban dirigidas a garantizar el derecho a la alimentación a la población atendida desde la Secretaria durante el período comprendido entre el 2004 y 2008. Es así como el resultado de diferentes debates condujeron a la decisión de unir en uno solo los esfuerzos y experiencias exitosas de cada proyecto para constituir finalmente el proyecto 515: Institucionalización de la Política Pública de Seguridad Alimentaria y Nutricional (Proyecto 212,2007).

En el Plan de Desarrollo “Bogotá Positiva: para Vivir Mejor” 2008-2012, estipulado mediante el acuerdo 308 DE 2008, a través del proyecto 515 “Institucionalización de la política pública de seguridad alimentaria” articuló las acciones de los proyectos “Comedores Comunitarios” y “Seguridad Alimentaria”. El proyecto 515 en los comedores comunitarios posee más de 150 iniciativas productivas, 129 comités de participantes de comedores y 26 asociaciones constituidas legalmente, como también, cuenta con 5 redes de comedores comunitarios que al día de hoy contratan directamente con el proyecto la operación de ochenta y tres (83) comedores comunitarios (Proyecto 515 ,2008).Este nuevo proyecto buscaba lograr que los individuos y las familias en sus diversidades múltiples y en territorios multidimensionales de Bogotá gozaran de seguridad alimentaria y nutricional, contando con un suministro suficiente y estable de alimentos a precios justos, sin barreras al acceso oportuno, en condiciones de cantidad, calidad e inocuidad, articulados a procesos integrales de desarrollo, y bienestar económico, político, social, cultural, jurídico y ambiental (Acuerdo 308, 2008 ,Proyecto 515,2008).

En el plan de desarrollo “Bogotá Humana” 2012-2016 estipulado mediante el acuerdo 489 de 2012 y apoyado en el proyecto 730 Alimentando Capacidades, busca cumplir los objetivos que se centran en aumentar a 4.000 personas el egreso de la población atendida en comedores y canastas por superar condiciones de vulnerabilidad. Así mismo, pretende rediseñar 108 comedores comunitarios como centros de referencia y desarrollo de capacidades, transformar 30 comedores comunitarios en restaurantes escolares para contribuir al desarrollo integral de los niños, adolescentes y jóvenes que asisten a instituciones educativas, transformar 30 procesos de proveeduría para compra de alimentos a la red de abastecimiento distrital de los servicios que suministran alimentación a población vulnerable, diagnosticar 158.000 personas/año nutricionalmente atendidas con suministro alimentario en los servicios sociales. Así como alcanzar 343.532 cupos/día de apoyo alimentario para población en inseguridad alimentaria y nutricional, entregar 29.305 bonos/mes canjeables por alimentos a población en inseguridad alimentaria y suministrar 38.182 bonos/año canjeables por alimentos a niños, niñas y adolescentes de 0 a 17 años (Proyecto 730 Alimentando Capacidades 2012, Acuerdo 489 de 2012).

Para finalizar este capítulo se puede concluir que los proyectos de inversión anteriormente analizados, contribuyen a la reformulación de los programas sociales y para el caso de comedores comunitarios se hace evidente que los proyectos de inversión cada vez que entra una nueva administración son cambiados por la necesidad de resolver problemáticas que permiten darle nuevos desafíos al programa y a la política de seguridad alimentaria y nutricional en Bogotá.

#### **CAPITULO 4 COMEDORES COMUNITARIOS ”UNA MIRADA DESDE LA PARTICIPACION Y EL CONTROL SOCIAL”**

En este capítulo se abre paso a los resultados del trabajo de campo realizado en el comedor San Vicente, Atenas y 20 de Julio de la localidad de San Cristóbal, para lo cual se contactaron a los operadores de estos tres comedores para tener

la autorización de estar en el lugar y de hacerles conocer que esta investigación estaba destinada a un trabajo de grado que se iba a presentar en la facultad de Ciencia Política de la Pontificia Universidad Javeriana. En los comedores comunitarios se hizo una primera aproximación, a partir de la observación para conocer su funcionamiento en el contexto natural. En el transcurso de este capítulo se podrán observar las percepciones de los operadores de cada comedor, de los beneficiarios y de los funcionarios de la secretaria de integración social.

Actualmente alrededor de 130 mil personas en condición de vulnerabilidad son beneficiarias del servicio que prestan 310 comedores comunitarios en 20 localidades de la Capital, de los cuales 137 son de la secretaria de integración social y 173 de los fondos de desarrollo local, contribuyendo así a la erradicación del hambre en Bogotá. Se han entregado más de 14.300 bonos canjeables por alimentos y en una gran cantidad se han beneficiado, las mujeres que tienen acceso a la cuota alimentaria mensual, los estudiantes de colegios distritales que tienen suplemento diario de refrigerio y 133.500 personas que reciben comida caliente en comedores escolares, resaltando con esto que en los últimos 6 años se han reducido en un 80% las muertes por disminución crónica en niños y niñas menores de 5 años, según la secretaria de salud.

#### **4.1 QUE ES UN COMEDOR COMUNITARIO?**

“Desde un Estado Social de Derecho Servicio Social es un instrumento de política social que se materializa en un conjunto de acciones integrales de carácter prestacional, con recursos humanos, físicos, técnicos y financieros que contribuye a la garantía de los derechos y al mejoramiento de la calidad de vida de las personas, las familias y comunidades en el territorio social”. Uno de sus estándares está destinado la participación, la cual la contempla la injerencia sobre las acciones integrales que se implementan, así como en la promoción de la ciudadanía activa en los niveles de análisis, discusión y decisión, por parte de las personas atendidas, así como por sus familias(Documento técnico de servicios sociales, 2010).

Entre los servicios sociales implementados en Bogotá para dar respuesta a la política pública de seguridad alimentaria se encuentran los servicios sociales de prevención y promoción y los servicios sociales para la protección y el restablecimiento. Dentro de estos últimos se encuentran la atención integral a personas en situación de inseguridad alimentaria y nutricional en comedores comunitarios, la atención integral a personas con discapacidad severa en situación de inseguridad alimentaria y nutricional a través de canasta complementaria, atención integral a familias en situación de inseguridad alimentaria y nutricional a través de canasta complementaria y los subsidios económicos para personas mayores. Es de anotar que los servicios sociales se caracterizan por ser un instrumento de política social, de desarrollo de los individuos y grupos, de generar tejido social en los beneficiarios y que estos a su vez puedan acceder a servicios públicos. Así mismo se establecen principios con los que los servicios sociales deben actuar para alcanzar los objetivos de la política pública distrital, en donde la participación, la corresponsabilidad y la garantía de derechos y libertades están inmersas como tres de los principales mecanismos para que esos objetivos sean cumplidos (Servicios Sociales del Sector de Integración Social, 2008).

En este orden de ideas, un comedor comunitario es uno de los servicios sociales que se adoptó por parte de la secretaria de integración como la concreción para el cumplimiento de la política de seguridad alimentaria.

Específicamente, un comedor comunitario es un espacio intergeneracional de encuentro, donde alrededor de la mesa se tejen lazos de amistad y se comparten alimentos con las más altas calidades nutricionales que alcanzan alrededor del 40% de la nutrición diaria para muchas personas, tal vez hasta el 90% ya que este es el único alimento que algunas familias, personas e individuos consumen al día.

Los comedores comunitarios y otras modalidades del servicio de alimentos, son espacios de encuentro de la familia, para la construcción creativa de valores, el ejercicio de la ciudadanía y de los derechos constitucionales y el bienestar colectivo. Por tanto, promueve el ejercicio de los derechos mediante la participación ciudadana en la conformación de asociaciones de usuarios, para el

desarrollo de actividades de veeduría, de orientación, coordinación, seguimiento, y emprendimiento de acciones de inclusión social y seguridad alimentaria, mediante los cuales se vinculen los ciudadanos de manera efectiva al ejercicio de los derechos y buscando así la más apropiada forma de aprendizaje y logro efectivo del restablecimiento de derechos. (Ballesteros y Saavedra, 2008)

El comedor comunitario se constituye en un espacio potenciador de la participación, el ejercicio de los derechos ciudadanos, la expresión de las comunidades y sobre todo en un espacio inclusor y de superación de las condiciones de pobreza y vulnerabilidad por excelencia (Anexo técnico Proyecto 730 Alimentando Capacidades, 2012). Con este programa se ha podido fomentar el apoyo familiar y las mujeres a través de los talleres fomentan el apoyo a sus derechos. Los niños, jóvenes, adultos y adultos mayores, socializan en la mesa y algunos participan en las actividades promovidas por cada comedor, con las que se capacitan día a día para mejorar su calidad de vida.

Desde los comedores comunitarios se han promovido nuevas organizaciones comunitarias como las redes de participantes, los comités locales y encuentros ciudadanos trabajando en pro de los procesos de autogestión y auto reconocimiento de la comunidad y el personal. Hoy día, se han convertido en un espacio fundamental para compartir en comunidad con armonía familiar, donde se aprenden procesos de formación, orientación, hábitos, esparcimiento entre otros, caracterizados por ser una alternativa para la participación. En este orden de ideas se ha logrado con este programa fomentar un tejido social y mayor participación ciudadana, a partir de lo cual se ha creado el acceso de la misma a diferentes programas en la ciudad, gracias además al proyecto 515, el cual se busca fortalecer cada día más, para contribuir al desarrollo equitativo de las diferentes comunidades y de los territorios a nivel distrital. Por ejemplo, se busca garantizar la infraestructura para diferentes comedores comunitarios, con presupuestos y lineamientos que beneficien a la comunidad, involucrando a los operadores y a los beneficiarios en los proyectos para la comunidad y así lograr que los comedores comunitarios adquieran el nombre y la reputación que se merecen.

Estos espacios no le apuestan solo a calmar el hambre sino que tienen una puesta social y política estratégica que busca un objetivo específico centrado en que las comunidades se organicen, sean autogestionarias y empiecen procesos de formación y aprendizajes comunitarios, con el fin de conseguir el cumplimiento del objetivo inicial de los comedores que se basa en fortalecer y dar más autonomía a la comunidad para desarrollar sus procesos.

#### **4.2 CRITERIOS DE INGRESO AL COMEDOR COMUNITARIO**

Para ingresar a un comedor comunitario, se solicita la fotocopia del documento de identidad, un recibo público para verificar que el solicitante no se encuentre en simultaneidad, a excepción de algunos adultos mayores que reciben el bono de 84.000 pesos. Se verifica en el nivel central, es decir la subdirección local o en la secretaria de integración social que los datos suministrados sean ciertos y acto seguido se solicita una ficha que debe ser entregada a los operadores para que estos programen una visita y en caso de ser aprobado, esperar un cupo en el comedor. Según lo observado, se pudo evidenciar que por cada comedor existen entre 100 y 400 personas esperando un cupo para satisfacer sus necesidades alimentarias. Cabe resaltar que en toda la ciudad muchos operadores tienen más de un comedor comunitario como es el caso de Avesol quien es el operador del comedor de Atenas y que a su vez tiene otra sede en el mismo barrio que funciona como centro de enseñanza y de alimentación. Así mismo al indagar con los beneficiarios si las visitas que la secretaria de integración social exige son cumplidas por los operadores, ningún beneficiario acepto haber tenido alguna visita, lo que comprueba que los datos suministrados por el beneficiario nunca son comprobados (Ver Anexo 2 y 3).

#### **4.3 LA FICHA SIRBE (SISTEMA DE INFORMACIÓN PARA EL REGISTRO DE BENEFICIARIOS)**

La ficha SIRBE se define como un documento público de carácter reservado que contiene información confidencial del ciudadano y su familia, que aporta entre otras cosas, elementos necesarios para focalizar, seleccionar y priorizar la



atención. Por lo que se convierte en un documento público y de carácter reservado que no se debe difundir, ni entregar. Las fichas SIRBE diligenciadas deberán ser archivadas, junto con sus soportes, consecutivamente de acuerdo con el número de la ficha, y deberán permanecer en el comedor respectivo. Se creó como el instrumento utilizado para recopilar la información resultado de la entrevista ciudadana, que se realiza por parte de un servidor público o de una persona que realiza funciones públicas a un ciudadano, con el objetivo de identificarlo, como potencial beneficiario de los proyectos de la entidad. La SDIS cuenta con un equipo humano de diseño táctico y estratégico, que de manera complementaria con el desarrollo del sistema de evaluación y control de calidad de las fichas se encarga de definir la información a registrar para cada proyecto dentro del SIRBE, en este caso son los operadores inclusores de cada comedor, los encargados de llevar el control socio demográfico de los beneficiarios (Proyecto 212, 2007).

Esto se hace con el propósito focalizar e identificar a las personas y familias en situación de mayor pobreza y vulnerabilidad que ingresarán a cualquiera de las modalidades del proyecto.

El procedimiento de focalización tiene dos componentes: la focalización inicial que se realiza al inicio de funcionamiento del comedor y la focalización por rotación que se efectúa al momento de ingresar nuevos asistentes al comedor por existencia de cupos. Para la focalización inicial, el procedimiento comienza con la identificación preliminar de los territorios locales para definir los lugares donde funcionarán los comedores, y termina cuando se capacita a los nuevos operadores por parte del nivel central. Para la focalización por rotación, el procedimiento inicia con el seguimiento a los ciudadanos que dejan de asistir al comedor, y termina con la ejecución de los ingresos y egresos en el aplicativo, por parte de la coordinación local del proyecto. (SDIS, 2013)

#### **4.4 PARTICIPACION Y CONTROL SOCIAL EN LOS COMEDORES COMUNITARIOS (ATENAS, SAN VICENTE Y 20 DE JULIO)**

#### **4.4.1 OPERADORES**

Los operadores afirman que la gente cree que la participación se ve reflejada en las campañas electorales y por ende en los votos que más los benefician. Los operadores o gestores de derechos como se hacen llamar, no aceptan que ayuden a los políticos en campaña con tal de obtener apoyo en caso de que se quiera cerrar el comedor o que tengan alguna amenaza por parte de la secretaria de integración social, de los interventores (SDIS) o de la alcaldía local. Cabe resaltar que un operador tiene inclusores, administrativos y ayudantes de cocina, los cuales son controlados por los interventores que la secretaria contrata para supervisar el servicio. Los inclusores se encargan de fomentar actividades que conlleven a que los beneficiarios aprendan actividades con las que puedan salir de la situación económica en la que se encuentran o simplemente para generar vínculos entre los beneficiarios por medio de actividades de recreación que fomenten el desarrollo de niños y jóvenes, y la distracción de los adultos y adultos mayores. Los administrativos se encargan de controlar el peso y la talla de los beneficiarios por medio de la ficha Sirbe, en la cual se lleva un registro del proceso desde que el beneficiario entro al programa. Así mismo se encargan de recibir la información nutricional que la alcaldía todas las semanas envía con una minuta para la provisión de alimentos durante la semana. Es de anotar que todos los días deben cumplir con un menú establecido por la alcaldía y se le da la oportunidad al operador de hacer 1 cambio a la semana de un alimento en su minuta, con previo permiso de la secretaria, ya sea por escasez del alimento o por otro motivo. Es de anotar que ejercen también un control sobre la asistencia de los beneficiarios al comedor ya que el dejar de asistir más de 2 veces a la semana durante 1 mes o conlleva a la expulsión del comedor. El operador del comedor Atenas tiene un sistema de registro con carnés con el cual los beneficiarios deben presentarse a la entrada antes de pasar a recibir sus alimentos. Se hace necesario resaltar que si una persona deja de asistir al comedor varias veces es porque no necesita la alimentación que se le brinda en este espacio.

Sin embargo, los operadores expresan las problemáticas que internamente encuentran para cumplir los objetivos nutricionales y sociales del programa de comedores comunitarios: El primero de ellos está en la adquisición de los alimentos ya que estos son adquiridos por medio de unos proveedores (tenderos del barrio) los cuales suplen de alimentos a los comedores por medio de créditos ya que la alcaldía no cumple con los pagos mensuales. El segundo está centrado en algo que les molesta mucho y es la presencia de los interventores. Antes era la universidad nacional y la universidad nacional a distancia, ahora son personas que contrata la secretaria. La SDIS se encarga de supervisar el funcionamiento de estos lugares, por medio de controles no programados en donde más de una vez se han encontrado con problemas internos como la manipulación y cuidado de los alimentos. Para los operadores estar a la expectativa de que día van a ser visitados les genera molestia y no están de acuerdo con que no se les avise cuando son las visitas.

#### **4.4.2 BENEFICIARIOS O PARTICIPANTES**

Los beneficiarios o participantes de los comedores comunitarios son personas que se encuentran en vulnerabilidad y que durante la investigación se pueden diferenciar entre los que más y menos se encuentran en estas condiciones. Para algunas personas como los candidatos a la alcaldía de Bogotá (2012-2016) Carlos Fernando Galán y David Luna, este tipo de programas son asistencialistas y deben tener una transformación en la cual se creen mecanismos de focalización efectivos. En este sentido, al observar quienes gozan de estos beneficios se puede evidenciar que en su mayoría son niños entre 4 y 16 años y adultos mayores. La etnografía y las entrevistas con los beneficiarios permitían evidenciar que en los comedores comunitarios algunos gozan del beneficio sin necesitarlo, quitándoles un cupo a personas que verdaderamente lo necesitan, ya que en un caso específico del comedor Atenas, un niño cuyos padres trabajan fue inscrito al comedor porque sus padres tenían miedo que al llegar el niño a su casa, este prendiera la estufa y le pudiera pasar algo. En otro caso observado en el comedor 20 de Julio, una persona llegó en un carro de baja gama con el cual se sostenía

pero que para algunos beneficiarios era injusto con otros que si los necesitan. Lo anterior con el fin de vislumbrar problemas que según los beneficiarios tienen los comedores comunitarios y que han hecho saber a los inclusores sin obtener algún cambio.

A causa de esto se ha generado el tema del asistencialismo, que puede ser abordado desde varios puntos de vista y que para muchas personas es un término peyorativo con el que pueden criticar estos programas. Por un lado, donde las personas pierden el impulso vital y se crea un lazo de dependencia directa con servicios que ofrece el Estado, en búsqueda de ayudar a personas de bajos recursos y que no gozan de cobertura en los servicios básicos, la indolencia se apodera de estas personas, encerrándolas dentro de un círculo vicioso, viéndose estancados y sin ningún tipo de intención de salir de su situación de pobreza por ellos mismos.

Sin embargo se ha creado una discusión política en donde el problema se centra en mirar si en verdad el programa de comedores comunitarios es un programa que incentiva el asistencialismo y no deja que las personas se preocupen por salir de su situación económica y necesita reformularse y focalizarse para tener un mejor control sobre este programa que hace parte de la política de seguridad alimentaria en Bogotá.

Por tanto, después de la investigación se logró evidenciar lo siguiente:

- a. Las personas aunque ya no cumplan con los requisitos del programa siguen gozando de los beneficios del mismo.
- b. No se están haciendo las visitas domiciliarias por parte de los operadores del programa para validar la información de la ficha Sirbe. Muchos de los hoy beneficiarios fueron invitados a inscribirse por medio de un voz a voz, sin prever que más adelante se iban a postular personas en condiciones de vulnerabilidad alimentaria más preocupantes.

- c. Los beneficiarios de comedores comunitarios no informan si hay un cambio de situación económica que los haga no ser beneficiarios del programa. Algunos prefieren no buscar trabajo con tal de no perder el beneficio alimentario que les da el comedor.
- d. No todos los beneficiarios del programa asisten buscando solucionar su necesidad básica de nutrición. Algunos como lo anteriormente expresado, lo hacen por ahorrar recursos o simplemente por no querer exponer a su hijo a cocinar.
- e. El programa contribuye al ahorro de gastos de la familia.
- f. El programa permite ampliar el círculo social de las personas.
- g. Se debe pedir un permiso especial para ausentarse varios días del comedor comunitario, ya sea por vacaciones de los beneficiarios u otros motivos. En estos casos se le da el ingreso por los días de ausencia de los beneficiarios a algunas personas que están esperando un cupo para la entrada al comedor. Es de anotar que se llama a algunas personas al azar que día a día esperan que alguien se retire o pida permiso para faltar , dejando por fuera a muchas personas que no pierden la esperanza de entrar algún día al programa y poder tener al menos una comida diaria. El acceso anteriormente al comedor comunitario, se daba por los activos que pueden ir todos los días a almorzar y por los inscritos que son los que esperaban un cupo para entrar al programa. Sin embargo si faltaba algún activo, se le podía dar el almuerzo a alguno que estuviera inscrito en un horario de 11 a 1:30, o dependiendo el horario que tenga el comedor, algunos comedores están hasta las 3 de la tarde. Hoy día, todos son activos independientemente que hagan parte del comedor o no.
- h. Hay personas que aunque trabajen se pueden beneficiar del programa.
- i. Las personas no hacen uso efectivo del buzón de quejas o de las reuniones que la secretaria de integración social programa para la discusión de la prestación servicio por miedo a que su comedor sea cerrado. Internamente si toman la decisión de pelear porque las raciones de comida sean las que siempre les dan y porque la minuta sea cambiada. Sin embargo en los espacios que la secretaria ha destinado, estos problemas aún no se hacen tan evidentes y los beneficiarios no

participan como se esperaría. Es por este motivo que quienes reafirman el carácter asistencialista del trabajo que se hace por parte de los servicios sociales es la comunidad, que solamente encuentran en este tipo de servicios el recibir la alimentación y se niegan a participar en el control social que se puede ejercer desde las actividades promovidas desde la Secretaría de Integración Social.

j. Alguna explicación del por qué los operadores son tan laxos con los beneficiarios, es porque estos están sometidos indirectamente a apoyar políticamente a los candidatos que el operador les pide que apoyen para que el comedor nunca vaya a ser cerrado. En las entrevistas realizadas, y con palabras textuales resaltaban que ellos contaban esto, pero no podía como entrevistador decirle a nadie que los ediles, los operadores entre otras personas de la comunidad, afirman que si no se apoya al candidato X a la alcaldía de Bogotá, al concejo o a edil, el programa de comedores comunitarios se podría acabar. Así mismo muchos de los beneficiarios son fichas de los ediles y líderes políticos de la localidad, para transmitir este tipo de información a los comensales y buscar así votos por parte de los beneficiarios.

Sin embargo, al preguntarle a dos de los operadores si en algún momento el comedor servía como plataforma para el apoyo de campañas electorales, las respuestas fueron negativas. Según ellos, el programa no permite eso y ellos como operadores e inclusores rechazan todo tipo de invitación que los políticos hacen, y por ningún motivo prestan sus instalaciones para eventos políticos. Es de anotar que en el foro de comedores comunitarios de 2011 se había preparado a las personas para abuchear a Enrique Peñalosa pues según los beneficiarios, el candidato por el partido verde quería acabar con el programa y al preguntarles por quien iban a votar la respuesta única era por Gustavo Petro.

La participación y el control social que se ejerce sobre el programa de comedores comunitarios al que pertenecen los beneficiarios, se hace aún más evidente cuando sienten que el programa al que pertenecen está en riesgo, por lo que aprovechan espacios como los foros , las campañas y las convocatorias que ahondan estos temas para defender su programa. De igual forma dentro del

comedor se incita a que los beneficiarios hablen muy bien del comedor al que pertenecen cuando una persona extraña está indagando sobre el funcionamiento este. Es por tal motivo que en el momento de las entrevistas y de los grupos focales, se empleó por parte del entrevistador, métodos de selección de la muestra al azar de los beneficiarios, controlando los inhibidores que afectarían las respuestas espontáneas y sin sesgo de la muestra y así buscar beneficiarios que no tuvieran de antemano conversaciones con el inclusor, el cual pudiera inducir las respuestas. Por tanto al momento de realizar las entrevistas no se contó con los delegados por el inclusor para el focus group ya que en la sesión hecha en un comedor, se evidenciaba cierta inhibición para contestar algunas preguntas.

#### **4.4.3 FUNCIONARIOS (SECRETARIA DE INTEGRACIÓN SOCIAL E INTERVENTORES)**

Al interior de los comedores comunitarios se crearon unos buzones de quejas en cada comedor en donde aparecen dos momentos. En el primer momento, más o menos en el año 2008, se ubicaron esos buzones de forma informal para que las personas pudieran meter sus quejas pero eso no dio el resultado que se quería, ya que no todos los comedores lo tenían y no todos los participantes los utilizaban de la forma adecuada. Sin embargo lo que se hizo fue crear un anexo técnico en el que se obliga al operador a que ese buzón este en constante uso y a la vista de las personas explicándoles cual es la función.

Anteriormente se tenían comités y asociaciones de participantes, donde se generaban discusiones en cuanto al control social y a la participación de los beneficiarios. Se evidenciaban problemas en temas operativos en cuanto a la prestación del servicio ya que no se entregaban los alimentos que eran por parte de algunos comedores, es decir las minutas entregadas por la SDIS no eran cumplidas o simplemente las cantidades de alimentos no eran las establecidas.

Cabe resaltar que estos espacios no funcionaron como se esperaba y cada vez más, se han hecho transformaciones al interior de los programas de servicios sociales para que las personas puedan participar en el control social sobre el

servicio al que pertenecen. Según el funcionario de la SDIS, ellos tienen un espacio que se llama la red de veedurías en donde los representantes de los comedores comunitarios hacen las observaciones respectivas del servicio, con una periodicidad mensual para la reunión con ellos.

Es de anotar que los funcionarios al contrario de los operadores y beneficiarios hablan ahora de participantes mas no de beneficiarios. Al interior de los comedores este concepto no está del todo implementado y aunque lo conocen aún no está del todo adoptado. Hoy día se habla de participantes, ya que para la SDIS el término beneficiario los ponía en una situación totalmente distinta ya que no se estaba hablando de derechos y se tornaba confuso, ya que donde hay beneficiarios se cree que hay un benefactor y eso no era lo que quería la secretaria. Cuando se habla de participación a pesar de que aún no se tiene esa concepción en los servicios sociales, se le cambia la posición a las personas como ciudadanos y aunque el termino no este adoptado en su totalidad, se puede decir que se está trabajando en el cambio de pensar sobre el servicio.

En este orden de ideas se promueven estrategias para hablar con los participantes de comedores comunitarios por medio del anexo técnico llamado componente de Inclusión Social, que se está implementando para que los participantes conozcan todo el tema de derechos y conocimiento de la política pública de seguridad alimentaria. Es de anotar que es un tema que aún no está bien implementado pero si muy bien formulado. Se han creado dinámicas diferentes para que la gente no viera que se repetía todo el tiempo el mismo modus operandi de formación e inclusión. Los que se ha hecho para desarrollar mejor la inclusión social y el control social, es promover capacitaciones para los participantes, en donde los inclusores debe tener unos parámetros establecidos en los anexos del proyecto 730, que guían al inclusor para enseñarle al participante o beneficiario todo el tema de derechos dentro del servicio social, y estos a su vez están aprendiendo de los derechos que tienen, a través de las actividades las cuales los comedores programan para que ellos asistan (Ver Anexo 4). En tal sentido en los comedores comunitarios ahora se habla de acuerdos en vez de pactos con los participantes,



para que estos asistan a este tipo de actividades y para fomentar la participación y los diálogos frente a la toma de decisiones, la asistencia a las actividades del comedor y así buscar el cumplimiento de los derechos básicos, y lo que estipula la política de seguridad alimentaria para estos servicios sociales.

## **CONCLUSIONES**

Finalmente se puede concluir que los comedores comunitarios están cumpliendo una labor que las personas necesitan, pero a los que les faltan mejoras que ya se están formulando e implementando. Tal vez si en algún momento se hiciera una evaluación del programa se encontrarían anomalías que son evidentes pero que comparadas con el bienestar social que generan no son nada. Nunca se puede hablar de un programa como estos sin haber estado por lo menos una vez compartiendo con las personas que participan de estos programas, o con los inclusores que manejan un comedor comunitario. Es necesario que las personas tengan más control social, participen en las decisiones de su programa y no crean que es una caridad que se les está dando ya que el distrito paga entre 3.500 y 4.000 pesos por cada almuerzo que se les da y muchos de los participantes de ellos no lo saben. Es fundamental que la Alcaldía mayor de Bogotá y la Secretaría de Integración Social puedan implementar este servicio los fines de semana ya que muchos de los comedores no operan, por lo que el lunes las personas llegan con una nutrición bastante inadecuada y el trabajo nutricional realizado en la semana muchas veces se pierde los fines de semana, ya que algunas personas dependen solamente de esta comida. Esto ningún candidato, ni funcionario lo ha mencionado por lo que se hace necesario repensar los días en que el servicio se preste. No es posible que un operador diga que no trabajan los domingos porque no tienen personal disponible ya que están descansando y si observamos las cifras de desempleo tan altas un funcionario como puede pensar que no es necesario.

Así mismo, se deben contemplar estrategias eficientes para el abastecimiento de alimentos ya que tener intermediarios para la adquisición de alimentos aumenta el precio para producir almuerzos diarios. El que exista una estrategia para que los operadores puedan adquirir los alimentos directamente con las plazas de mercado

locales, ayudaría a que los operadores tuvieran menos gastos administrativos y los cupos pudieran aumentarse.

## **RECOMENDACIONES**

Es conveniente ver si se está atendiendo por medio del programa a la población objetivo, para que así otras administraciones puedan determinar si seguir o no con el programa de comedores comunitarios en su formulación e implementación y ver que las personas que se encuentran dentro del programa estén siendo atendidas y las personas que no hayan entrado al programa, sean atendidas y obtengan la ayuda necesaria, ya que el problema de desnutrición es bastante extenso y se puede ver en todo el país. De tal manera que se puede generalizar así los resultados partiendo desde Bogotá, buscando resolver un problema práctico de la desnutrición, los malos hábitos alimenticios y en especial la problemática de desnutrición en Bogotá.

En este sentido, se debería hacer es una focalización por parte de la alcaldía distrital en conjunto con la secretarías de integración social y las alcaldías locales, ya que la política de seguridad alimentaria hasta el momento ha trascendido en tres administraciones distritales y lo que se ha demostrado es que es programa que se necesita en Bogotá. No obstante, lo que se busca es contraponer, las críticas que se le hacen al programa de comedores comunitarios por parte de políticos, medios de comunicación, entre otros, con argumentos que demuestren la realidad del programa y se puedan buscar las soluciones a las problemáticas que están poco controladas ya que no se ha hecho una inversión mayor para el control focal del programa. El programa de comedores comunitarios es extremadamente necesario en la ciudad y se necesitan muchos más ya que no es posible que algunas personas sigan esperandoa algún participante que no llegue a un comedor para poder comer. Si esto pasa en tres comedores de la ciudad donde más de 600 personas se quedan sin recibir una comida, que pasara con los que están en las otras localidades. Se necesitan más comedores comunitarios en Bogotá, pero a su vez se necesita una transformación de ellos. Es cierto que son programas de la comunidad para la comunidad, pero la realidad demuestra que

tienen una injerencia política bastante alta y un nivel de corrupción que los hace tener una reputación antes los medios, los políticos y muchos ciudadanos bastante negativa.

Es por tal motivo que esta investigación beneficia al gobierno distrital, a los operadores y al consumidor final del programa, ya que se les va a poder informar de una forma puntual cual es la realidad del programa, a quienes está beneficiando, como están funcionando los mecanismos de participación y control social en la prestación de servicios sociales y cual es una posible solución a la problemática. Los funcionarios, los operadores y los beneficiarios o participantes, son conscientes que existen errores que ni la Secretaria de Integración Social, ni los interventores saben en un 100%, ya que no se preocupan por hablar con los beneficiarios y estos a su vez no denuncian las anomalías que se presentan internamente por temor a que el comedor sea cerrado. Con los resultados obtenidos la entidad encargada (SDIS) podrá ser más rigurosa en los procesos de selección y controlar más asertivamente a las personas que deben gozar del beneficio, así como obtener un control más efectivo sobre la prestación de estos servicios. La nueva administración pública se ha encaminado en crear procesos de modernización Estatal dirigidos a elevar la capacidad de gestión, la legitimidad y la credibilidad de las instituciones que para este tipo de programas sería de gran aporte adoptar nuevas estrategias para conseguir los objetivos. El objetivo central en un ESD contempla el tener un manejo eficiente de los recursos y al mismo tiempo fortalecer a la sociedad con mecanismos de capacitación para la participación y el control social para así poder exigir resultados en la gestión de los programas sociales que se implementan para reducir la problemática social. Finalmente, se recomienda la gestión integral, como el mecanismo para articular procesos de participación ciudadana y capacidad institucional para que los objetivos de los programas sociales sean cumplidos con eficiencia y efectividad. En tal sentido es necesario hacer evaluaciones por parte de privados para identificar el impacto que han tenido el programa de comedores comunitarios y otros servicios sociales en Bogotá y así poder tener claridad sobre la misión que estos están cumpliendo en la sociedad.

## BIBLIOGRAFIA

Acuerdo 119 de 2004 (Junio 3) "Por el cual se adopta el plan de desarrollo económico, social y de obras públicas para Bogotá D.C. 2004-2008 Bogotá sin indiferencia un compromiso social contra la pobreza y la exclusión"

Acuerdo 186 de 2005 (Diciembre 20) "por el cual se establecen los lineamientos de la Política Distrital de Seguridad Alimentaria en Bogotá, D.C. y se dictan otras disposiciones.

Acuerdo 308 de 2008 (Junio 9) Por el cual se adopta el Plan de Desarrollo Económico, Social, Ambiental y de Obras Públicas para Bogotá, D. C., 2008 – 2012 "Bogotá positiva: para vivir mejor".

Agencia Nacional para la Superación de la Pobreza Extrema (ANSPE) (2012).

Amartya Sen y Bernardo Kliksberg Primero la gente: una mirada desde la ética del desarrollo a los principales problemas del mundo globalizado” Revista: Revista de Humanidades: Tecnológico de Monterrey 2009.

Anexo técnico servicio de alimentación en comedores comunitarios (2012).

Arraigada, Camilo (2000) pobreza en américa latina: nuevos escenarios y desafíos de políticas para el hábitat urbano.

Ballesteros, Alejandro y Saavedra, Andrés (2008) (Tesis de Pregrado) Veeduría a los comedores comunitarios financiados con los fondos de desarrollo local de la ciudad de Bogotá. Universidad de la Salle, Colombia.

Bermúdez, William y Morales, Juan (2012) Estado social de derecho: consideraciones sobre su trayectoria histórica en Colombia a partir de 1991. Cuestiones políticas vol., 28 no.48 enero-junio pp.51-76.

Cimadamore, Alberto D. 2012. Las Relaciones Internacionales de la Pobreza.

Constitución Política de Colombia (1991).

Corredor; Consuelo (2010) La política social en clave de derechos. Universidad Nacional de Colombia.

Documento Conpes Social 113,(2008) Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (PSAN). Pág. 41. (en línea ) disponible en : <https://www.dnp.gov.co> Recuperado 24/ 09/13.

Equipo de calidad de servicios sociales (2010). Secretaria de Integración Social Bogotá D.C.,

Las políticas públicas alimentarias en Colombia. Un análisis desde los derechos humanos (2011).Defensoría del Pueblo (en línea) disponible en: <http://www.defensoria.org.co/red/anexos/publicaciones/politicasPubAlimentarias.pdf> recuperado 12/08/13.

Misión para el Empalme de las Series de Empleo, Pobreza y Desigualdad (Mesep) Pobreza monetaria en Colombia: Nueva metodología y cifras 2002-2010 (2012) (en línea) disponible en: [http://www.dane.gov.co/files/noticias/Pobreza\\_nuevametodologia.pdf](http://www.dane.gov.co/files/noticias/Pobreza_nuevametodologia.pdf) Recuperado 05/09/13.

Moser, Caroline. 1996. *Conjronting Crisis*. Banco Mundial, Chile, marzo.

Naciones Unidas, Derechos Humanos (2010): El derecho a la alimentación adecuada. Pág. 3. (en línea) disponible en: <http://www.ohchr.org/Documents/Publications/FactSheet34sp.pdf> Recuperado 19/07/13.

O'donell, Guillermo (2001) Accountability horizontal: la institucionalización legal de la desconfianza política. Revista de Reflexión y análisis político, N° 7, Buenos Aires, mayo de 2001, pp. 11-34.

Objetivos estratégicos Agencia Nacional para la superación de la Pobreza (ANSPE) (2012) (en línea) disponible en: <http://www.anspe.gov.co/es/anspe/objetivos-estrategicos> Recuperado 17/08/13.

Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (1976) (en línea) disponible en: <http://www2.ohchr.org/spanish/law/cescr.htm> recuperado 10/10/13.

Orientaciones en el Proceso de Formulación e Implementación de las Políticas Públicas en Bogotá. Secretaria de Integración Social 2001. Disponible en [www.integracionsocial.gov.co](http://www.integracionsocial.gov.co).

Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1976) Artículo 11.

Pardo, Edgar (2000) Revista de economía institucional universidad externado de Colombia pobreza en Smith y Ricardo.

Peruzzoti, Enrique y Smulovitz, Catalina (2002) Controlando la política Controlando la Política. Ciudadanos y Medios en las Democracias Latinoamericanas, pp. 23-52.

Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (2008) (en línea) disponible en: <http://www.icbf.gov.co/portal/page/portal/PortallCBF/Bienestar/Beneficiarios/Nutricion> recuperado 19/08/13.

Proceso: gestión del conocimiento procedimiento diseño de instrumentos de recolección primaria instructivo de diligenciamiento formato de solicitud de modificación de ficha SIRBE y requerimientos de parametrización en el sistema de información misional SIRBE (2013).

Proyecto 212: Comedores Comunitarios un medio para reestablecer el derecho a la Alimentación (2007).

Proyecto 515: institucionalización de la política pública de seguridad alimentaria y nutricional Plan de Desarrollo Económico, Social y de Obras Públicas para Bogotá, D.C (2008-2012) – “Bogotá Positiva: para Vivir Mejor”.

Proyecto 730 Alimentando Capacidades: Desarrollo de habilidades y apoyo alimentario para superar condiciones de vulnerabilidad (2012).

Raczynski, Dagmar estrategia para combatir la pobreza en américa latina. Diagnóstico y enseñanzas de la política (1995).

Sentencia de Tutela 406 de (1992). Corte Constitucional. Magistrado ponente:Dr. CIRO ANGARITA BARON.

Sentencia de Tutela 772 de (2003). Referencia: expediente T-728123.Acción de tutela instaurada por Félix Arturo Palacios Arenas en contra de la Policía Metropolitana de Bogotá – Grupo de Espacio Público.Magistrado ponente: Dr. MANUEL JOSE CEPEDA ESPINOSA

Uprimny, Rodrigo (2002) Constitución de 1991, Estado Social y Derechos Humanos: Promesas incumplidas, diagnóstico y perspectivas. El debate a la constitución

Vila, Iván (2011) El Estado Social de Derecho.Fundamentos del Derecho Constitucional Contemporáneo pp.403-419

Vivas, Harvy (2013) La pobreza: ¿cómo se mide y cómo está evolucionando?(en línea) disponible en: <http://www.razonpublica.com/index.php/econom-y-sociedad-temas-29/7143-la-pobreza>. Recuperado 05/09/13.

## ANEXOS

### 1. Recomendación diaria de calorías y nutrientes

Grupos de edad	Porcentaje del valor calórico total diario	Calorías	Proteína (gramos)	Grasa (gramos)	Carbohidratos (gramos)	Calcio (miligramos)	Hierro (miligramos)	Vitamina A (Equivalentes de Retinol)
1 a 2 años	35	403	12,1	12,5	60,4	175	3,2	134,8
3 a 6 años	35	551	16,5	17,1	82,7	201,3	3,5	183,8
7 a 12 años	35	718	21,5	22,3	107,6	288,8	5,4	232,4
13 a 17 año	40	1080	32,4	33,6	162	360	8,7	338
18 a 49 año	40	1040	31,2	32,4	156	320	6,1	350
AdultoMay	40	980	29,4	30,5	147	320	5,6	297
Gestante y	40	1040	31,2	27,7	166,4	440	11	380

Fuente: Tabla de recomendación diaria de calorías y nutrientes para la población colombiana. ICBF, 1992.



## 2. CRITERIOS DE INGRESO AL COMEDOR COMUNITARIO

CRITERIOS DE INGRESO AL COMEDOR COMUNITARIO	CRITERIOS DE INGRESO PARA SITUACIONES ESPECIALES	CRITERIOS DE EGRESO DEL COMEDOR COMUNITARIO
<p>Personas con limitaciones o condición de discapacidad leve o moderada, certificada por una entidad prestadora de salud.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>•Personas mayores sin redes familiares</li> <li>•Personas mayores con personas a cargo en condición de discapacidad, adultos mayores y/o niños</li> <li>•Personas en condición de desplazados por la violencia.</li> </ul> <p>Hombres o mujeres con jefatura única del hogar con responsabilidades familiares y restricciones económicas para el acceso a los alimentos.</p> <p>Habitantes de la calle que cuentan con el certificado de población especial expedido por la SDIS</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>•Mujeres gestantes y madres lactantes.</li> <li>•Familias étnicas (indígenas, ROM, afrodescendientes, raizales)</li> <li>•Familias con integrantes discriminados por su Etnia, por su identidad y expresión de género y su orientación sexual.</li> </ul>	<p>Adultos mayores que reciben subsidios económicos tipo A, B, "B desplazado" y C del proyecto Años Dorados, que no cuenten con redes familiares y/o con personas cargo en condición de discapacidad, otros adultos mayores y/o niños-as.</p>	<p>Inasistencia al comedor de manera continua por un período de quince días sin causa debidamente justificada.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>•Fallecimiento de la persona participante.</li> <li>•Retiro voluntario.</li> </ul> <p>Activación en otro servicio social, modalidad de servicio o acción complementaria con el que se genere restricción por simultaneidad.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>•Incumplimiento del Pacto de Corresponsabilidad: manual de convivencia.</li> <li>•Falsedad u omisión intencional de la información suministrada.</li> </ul> <p>Cuando supere las condiciones de inseguridad alimentaria o nutricional o cuando ya no requiere el servicio.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>•Cuando exista cambio de lugar de residencia a otra localidad u otro municipio.</li> <li>•Cuando el (la) participante incurra en acciones tipificadas en el Código Penal como delitos, durante su permanencia como activo se encuentre recluso en un centro penitenciario.</li> </ul>

Elaboración propia con datos del Anexo técnico del proyecto 730 Alimentando Capacidades

<p style="text-align: center;"><b>RESTRICCIONES POR SIMULTANEIDAD PARA LA ENTRADA AL PROGRAMA DE COMEDORES COMUNITARIOS.</b></p>	<p style="text-align: center;"><b>OBERVACIONES</b></p>
Participantes en el servicio de canasta complementaria para familias indígenas	no pueden acceder a comedores
Participantes en el servicio de canasta complementaria para familias que habitan en zonas rurales	no pueden acceder a comedores
Participantes en el servicio de canasta complementaria para familias que habitan en zonas Sin Condiciones Higiénico Sanitarias (SCHIS)	no pueden acceder a comedores
Participantes en la canasta complementaria para personas con discapacidad severa	no pueden acceder a comedores
Familias ROM que reciben canasta complementaria	no pueden acceder a comedores
Participantes en el servicio de bonos canjeables por alimentos	no pueden acceder a comedores
Participantes en Bonos de Apoyo Alimentario para familias en emergencia	no pueden acceder a comedores
Niños, Niñas y adolescentes entre 5 y 14 años víctimas y/o en riesgo de explotación sexual comercial-ESCNA que reciben alimentos en la modalidad externado	no pueden acceder a comedores
Participantes en el Programa Atención Integral para adolescentes entre 14 y 17 años con responsabilidad penal	no pueden acceder a comedores
Niños Y niñas que asisten a jardines Infantiles	no pueden acceder a comedores
Participantes en La atención institucionalizada a personas en condición de discapacidad física, mental y cognitiva	no pueden acceder a comedores
Participantes en atención externa adaptativa y ocupacional para personas en condición de discapacidad	no pueden acceder a comedores
Participantes en los centros de abordaje terapéutico	no pueden acceder a comedores
Participantes en los programas de Atención Integral a niños, niñas y adolescentes con medidas de protección legal o de emergencia y sus familias en Centros de Integración Familiar CIF	no pueden acceder a comedores
Niños, niñas y adolescentes de tres a 17 años de edad en explotación o en riesgo de explotación laboral, que reciben atención especial	
Subsidios económicos	Para algunos adultos mayores

**Elaboración propia con datos del Anexo técnico del proyecto 730 Alimentando Capacidades**

#### 4. Formación en Territorio, Derechos y Ciudadanía

MODULO BÁSICO EN TERRITORIO, DERECHOS Y CIUDADANÍA							
TEMAS		INFANCIA DE 0 A 5 AÑOS	INFANCIA DE 6 A 13 AÑOS	ADOLESCENCIA DE 14 A 17 AÑOS	JUVENTUD DE 18 A 26 AÑOS	ADULTEZ DE 27 A 59 AÑOS	ADULTO MAYOR DE 60 AÑOS EN ADELANTE
BOGOTÁ Y ADMINISTRACIÓN DE LA CIUDAD	Perfil histórico y socio demográfico		X	X	X	X	X
	Régimen especial de Bogotá Marco normativo		X	X	X	X	X
	Estructura administrativa de Bogotá		X	X	X	X	X
	Principios y competencias locales y distritales		X	X	X	X	X
DEMOCRACIA Y PARTICIPACIÓN EN LO PÚBLICO	Democracia		X	X	X	X	X
	Modelos de democracia		X	X	X	X	X
	Funcionamiento de la democracia		X	X	X	X	X
	Democracia ciudadanía y participación		X	X	X	X	X
ESTADO SOCIAL DE DERECHO	Concepto de Estado		X	X	X	X	X
	Estado social de derecho		X	X	X	X	X
	Perspectiva de Derecho		X	X	X	X	X
	Derechos humanos		X	X	X	X	X
RUTAS DE LA PARTICIPACIÓN	Mecanismos nacionales de protección de los DDHH		X	X	X	X	X
	Mecanismos de participación		X	X	X	X	X
	Mecanismos de Participación Ciudadana		X	X	X	X	X
	Instancias de Participación en el Distrito Capital		X	X	X	X	X
	Organización Social y Comunitaria		X	X	X	X	X

Fuente: Anexo técnico Proyecto 730 Alimentando Capacidades