

Comité Distrital Intersectorial de Alimentación y Nutrición

Política pública de seguridad alimentaria y nutricional para Bogotá, D.C

Bogotá, D.C., marzo de 2007

Política pública de seguridad alimentaria y nutricional para Bogotá, D.C

Presentación

- 1 Antecedentes de la política de seguridad alimentaria y nutricional en el Distrito Capital**
- 2 La garantía del derecho a la alimentación: puntal de la política pública de seguridad alimentaria y nutricional para Bogotá, D.C**
 - 2.1 Marco normativo del derecho a la alimentación y de las obligaciones correlativas que se imponen al Estado
 - 2.1.1 El derecho a la alimentación - y el derecho correlativo al agua- en los instrumentos internacionales de carácter general y en aquellos referidos a grupos poblacionales específicos
 - 2.1.2 El derecho a la alimentación en el ordenamiento constitucional
 - 2.1.3 El ordenamiento constitucional del derecho al agua
 - 2.2 Los contenidos del derecho
 - 2.2.1 El derecho a la alimentación
 - 2.2.2 El derecho al agua
 - 2.3 El derecho a la alimentación y la seguridad alimentaria y nutricional
 - 2.4 Naturaleza y alcance de la política de seguridad alimentaria y nutricional
 - 2.4.1 Obligaciones de respeto, protección y promoción del derecho a la alimentación
 - 2.4.2 Obligaciones de respeto, protección y promoción de la disponibilidad, el acceso y la calidad del agua para el consumo humano

3. Situación de la seguridad alimentaria y nutricional en el Distrito Capital

- 3.1 En relación con la disponibilidad permanente de alimentos suficientes y adecuados
- 3.2 En relación con el acceso a alimentos
- 3.3 En relación con el consumo de alimentos seguros e inocuos
- 3.4 En relación con el aprovechamiento de los alimentos
- 3.5 Los retos de la gestión pública de la seguridad alimentaria y nutricional

4. Lineamientos de la política pública de seguridad alimentaria y nutricional para Bogotá, Distrito Capital

- 4.1 Principios de la política
- 4.2 Objetivo general
- 4.3 Objetivos específicos
- 4.4 Ejes estratégicos de acción pública y líneas de trabajo
- 4.5 Estrategias comunes para el logro de los objetivos específicos

5. Gestión de la política pública de seguridad alimentaria y nutricional para Bogotá, Distrito Capital

1. Antecedentes de la política de seguridad alimentaria y nutricional en el Distrito Capital

Aunque la alimentación y la nutrición de la población capitalina han ocupado la atención de distintos sectores de tiempo atrás, su posicionamiento en la agenda pública del Distrito Capital, de modo sostenido y sistemático, es relativamente reciente. En esta corta trayectoria, cuyos inicios se ubican en los albores de la década de los noventa, se pueden distinguir tres momentos.

En un primer momento¹, la adopción de los compromisos derivados de los convenios y acuerdos suscritos en el marco del sistema de Naciones Unidas, constituyó el núcleo de las decisiones políticas y los planes de acción en esta materia. Por entonces, la convocatoria de la nación a las instituciones locales era el estímulo necesario para incentivar la acción, pues la descentralización de competencias apenas se iniciaba y no había un ordenamiento institucional que respaldara una estrategia sostenida.

Así, la Cumbre Mundial a favor de la Infancia, 1990 y la Conferencia Internacional de Nutrición, 1992, marcaron el sendero por el cual transitarían las acciones en materia de alimentación y nutrición. Todas ellas tienen por denominador común potenciar la relación virtuosa entre nutrición y salud, con especial énfasis en las acciones dirigidas a los niños y las mujeres gestantes y lactantes. Una experiencia significativa en este sentido es el Plan de promoción, protección y apoyo a la lactancia materna y el desarrollo de la Estrategia de Hospitales Amigos de los Niños que el Distrito adoptó en 1993².

Desde entonces, la promoción y el apoyo a la lactancia materna³, la reducción de las tasas de morbilidad y mortalidad infantil por diarrea, infección respiratoria y desnutrición, y la disminución de la deficiencia de micronutrientes - en especial de hierro- y de la anemia en mujeres, niños y niñas⁴, habrán de ocupar un lugar destacado en las acciones de salud pública.

¹ Este primer momento se ubica entre 1990 y 1995. Durante el periodo, le correspondió al Distrito Capital incorporar la Ley 10 de 1990, por la cual se reorganiza el sistema de salud, introducir las modificaciones de la Ley 60 de 1993, sobre distribución de competencias y recursos, y transformar el esquema de organización y prestación de servicios de conformidad con la Ley 100 de 1993, que organiza el Sistema General de Seguridad Social en Salud.

² El plan fue adoptado por la Secretaría Distrital de Salud mediante el Decreto 269 de 1993, el cual ordenó su implementación en los tres niveles de atención que integraban el Sistema Distrital de Salud, en ese momento: Unidades Básicas de Atención en Salud, UPAS y Centros de Atención Médica Inmediata, niveles I, II y III.

³ Años más tarde se formuló el Plan Distrital de Lactancia Materna, 1996 – 1998.

⁴ Alcaldía Mayor de Bogotá, Secretaría Distrital de Salud. Resolución 0657 de 1.998, por medio de la cual se establece el esquema de suplementación con micronutrientes.

En un segundo momento, la decisión de realizar un abordaje más integral de las problemáticas nutricionales y ordenar las múltiples actuaciones en la materia, marcó el derrotero de la gestión. Tal es el sentido que tuvo el Plan de Alimentación y Nutrición del Distrito Capital, 1999 – 2003.

Muy de cerca de la formulación y los lineamientos de la nación, y atento a los derroteros fijados por la Conferencia Mundial de la Alimentación, 1996, el Distrito se propuso “integrar acciones dirigidas a poblaciones específicas [que procuren] la suficiencia, inocuidad, accesibilidad a los alimentos [y] disminuyan la vulnerabilidad alimentaria de la población, con el fin de [...] superar problemáticas nutricionales independientes y/o concomitantes con patologías de alta prevalencia en [...] el Distrito Capital”. En particular, la acción institucional se organizó en torno a ocho ejes, como sigue:

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

Bajo esta nueva óptica, la renovación de las prácticas de planeación y de los modos de gestión, además de una opción, fue una necesidad. En esta forma, un amplio grupo de entidades públicas y privadas, del distrito y de la nación, se dio a la tarea de construir una visión distrital, con sentido local. Luego, la experiencia de coordinación social, institucional e intersectorial se puso al servicio de la gestión, ejecución y evaluación del plan. Tal fue la génesis del Comité Distrital Intersectorial de Alimentación y Nutrición, en el cual se delegó la coordinación y operación del Sistema Distrital de Nutrición⁵.

⁵ Concejo de Bogotá, Distrito Capital. Acuerdo 086 de 2003, por el cual se crea el Sistema Distrital de Nutrición de Bogotá, D.C. Este se concibió como un conjunto de instancias y procesos de desarrollo institucional, planificación, ejecución y evaluación articulados entre sí. Su objetivo es contribuir a mejorar la situación alimentaria y nutricional de la población del Distrito Capital, mediante la integración de acciones de salud, bienestar, educación, agricultura y recreación y deporte.

Este periodo arrojó un saldo positivo en la gestión pública y los indicadores de la situación alimentaria y nutricional registraron cambios importantes.

Respecto de la gestión, especial mención merece la estrategia territorial que se tradujo en la concertación de planes en las veinte localidades, la conformación de comités para su gestión y un mejor conocimiento de la ruralidad⁶. En forma similar, se desarrollaron experiencias significativas de coordinación institucional y articulación de acciones y recursos, con un claro impacto en la calidad de vida de grupos específicos de población⁷.

A su vez, de los resultados de la evaluación del plan, se destacan varios aspectos⁸. Por un lado, se mantuvo la prevalencia de bajo peso al nacer.

A su vez, en materia de lactancia materna, aumentó en 7.4% la prevalencia de lactancia materna exclusiva a los 6 meses, al pasar de 27.5% a 34.9%, entre 1998 y 2003. En forma similar, la prevalencia de la duración de la lactancia materna total, a los 12 meses, pasó de 48%, en el año 2000, a 64.4%, en el 2003.

Además, se incrementó el número de Instituciones Amigas de la Mujer y la Infancia acreditadas. Una estrategia que ha demostrado ser efectiva para mejorar los indicadores de lactancia materna. Y se avanzó en la implementación de la estrategia de Instituciones Amigas de la Familia y la Infancia, una estrategia integral e integradora de promoción de la calidad de los servicios de salud dirigidos a la población materna e infantil.

En materia de apoyo alimentario, se logró un incremento de 46% en la cobertura de los programas, con cargo a los recursos del Distrito, con una población de 249.163 beneficiarios. Igualmente significativa fue la disminución de la deserción escolar⁹, como resultado de los programas de refrigerio escolar de la Secretaría de Educación Distrital y suministro de desayuno o almuerzo y refrigerio reforzado, del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar. Además, se ajustaron las minutas

⁶ Mediante un convenio entre el Departamento Técnico Administrativo de Medio Ambiente y la Universidad Nacional de Colombia, suscrito en el año 2000, se actualizó el diagnóstico del área rural de las localidades de Chapinero, Ciudad Bolívar, Usme y Santafé, se acopió información sobre el estado nutricional de la población escolar y se determinó la composición de la canasta usual de alimentos de la familia rural.

⁷ Como fruto de la acción conjunta de la Secretaría Distrital de Salud y el Departamento Administrativo de Bienestar Social, se adecuó la minuta de los refrigerios escolares. A su vez, se registró un descenso en la deserción escolar como resultado de la extensión del programa de refrigerios escolares.

⁸ Secretaría Distrital de Salud, Comité Técnico Intersectorial de Alimentación y Nutrición del Distrito Capital. Centro de Estudios e Información en Salud, CEIS – Fundación Santafé de Bogotá. *Evaluación del Plan de Alimentación y Nutrición del Distrito Capital 1999-2003*. Bogotá, agosto de 2004. Inédito.

⁹ Pasó de 3.4%, en 1999, a 2.6%, en 2003.

de los refrigerios a las recomendaciones de calorías y nutrientes por grupos de edad, a raíz de la incorporación del “índice de calidad nutricional” y del fortalecimiento de procesos y procedimientos para garantizar el suministro de alimentos inocuos y seguros en los programas de apoyo alimentario.

En relación con las estrategias de prevención y control de las deficiencias de micronutrientes, y en particular, con la deficiencia de hierro, se registró un aumento significativo en las coberturas de suplementación con hierro y se cualificaron los procesos de focalización, captación y adherencia, en niños y niñas menores de 12 años y en mujeres gestantes.

Respecto de los patrones de consumo de alimentos, se avanzó en la integración del componente de actividad física en las propuestas locales de fomento de prácticas de vida saludable, en especial en poblaciones en condición de mayor vulnerabilidad, como adultos, cuidadoras de hogar, niños y niñas, gracias a la definición de política por parte de la Secretaría Distrital de Salud y al trabajo conjunto con el Instituto Distrital de Recreación y Deporte.

En relación con la inocuidad de los alimentos, se registró una disminución en la incidencia de las enfermedades transmitidas por alimentos en los programas de apoyo alimentario, gracias a la coordinación entre la Secretaría Distrital de Salud y las entidades responsables del suministro de alimentos para estos fines. En forma similar, la complementariedad entre esta entidad y el Departamento Técnico Administrativo de Medio Ambiente, hoy Secretaría Distrital de Ambiente¹⁰, arrojó como resultado la consolidación de un esquema de asistencia técnica para la producción de alimentos seguros en el área rural.

En materia de vigilancia nutricional, se logró sostenibilidad en la notificación de 100% de las unidades de la red adscrita y el ingreso al Sistema de Vigilancia Alimentaria y Nutricional de notificadores de Instituciones Prestadoras de Servicios privadas. De igual manera, se estableció la línea de base para el indicador de peso al nacer y se cualificó la estrategia de captación, seguimiento y canalización de la gestante con bajo peso y de los menores de 7 años con desnutrición, según el indicador de peso para la talla.

A su vez, se logró la estandarización de metodologías para la toma de medidas antropométricas en diferentes grupos poblacionales -en particular, gestantes, niños y niñas - y la unificación de criterios de clasificación nutricional, entre el conjunto de entidades que realizan vigilancia y seguimiento del estado nutricional.

¹⁰ Concejo de Bogotá, Distrito Capital. Acuerdo 257 de 2006 por el cual se dictan normas básicas sobre la estructura, organización y funcionamiento de los organismos y de las entidades de Bogotá, Distrito Capital, y se expiden otras disposiciones”

Especial relevancia tuvo para la consolidación de la estrategia de vigilancia nutricional, la incorporación de la evaluación de impacto de los programas dirigidos a los niños y las niñas menores de cinco años de los Centros de Desarrollo Infantil del Departamento Administrativo de Bienestar Social, hoy Secretaría Distrital de Integración Social¹¹. Con base en la evidencia obtenida, se tomó la decisión de suministrar bonos para la adquisición de alimentos en el periodo de vacaciones de los niños y las niñas, para así proteger su condición nutricional.

A pesar de los vacíos que las mismas entidades señalan, la eficaz gestión del plan no solo se tradujo en un mayor desarrollo institucional del Comité Distrital Intersectorial y de las entidades que lo integran. Permitió, además, desencadenar una amplia movilización institucional en torno a los requerimientos estratégicos de la alimentación y la nutrición de la población capitalina. Tal fue el legado que dejó a la actual administración.

El tercer momento corresponde con la decisión política de la administración distrital, 2004 – 2008, de avanzar en la materialización del derecho a la alimentación, en el marco del Estado Social de Derecho y a la luz de los principios constitucionales y los instrumentos internacionales que ordenan las obligaciones del Estado y los deberes de los distintos actores económicos, políticos y sociales en la seguridad alimentaria y nutricional.

Bajo el lema “Bogotá Sin Indiferencia. Un Compromiso Social Contra la Pobreza y la Exclusión”, el Plan de Desarrollo adoptó el Programa Bogotá sin Hambre, como el conjunto de estrategias orientadas al diseño e implementación de una política pública que además de responder por el estado de nutrición de la población, integra las preocupaciones por el acceso y la disponibilidad de alimentos. Ello implicó redimensionar los esfuerzos en una perspectiva de seguridad alimentaria y nutricional para la ciudad-región, fundada en la garantía del derecho a la alimentación.

El quehacer del programa se estructuró en tres componentes básicos, que articulan los distintos compromisos adquiridos en el plan de desarrollo. Así, a las acciones de alimentación y nutrición y responsabilidad social, se sumó el componente de abastecimiento, en una decisión sin precedentes en el Distrito Capital, con la cual se incorporó la seguridad alimentaria en la agenda política de la ciudad.

En el componente de alimentación y nutrición se asumieron tres compromisos, a saber: (i) Alcanzar una cobertura de 625.000 personas con apoyo alimentario y nutricional diario con preferencia en los niños, niñas, los adultos y adultas mayores y las personas con discapacidad. (ii) Orientar, formar y capacitar en nutrición y en

¹¹ Ibid.

hábitos de vida saludable a 125.000 personas. (iii) Disminuir en 30% el índice de desnutrición de los beneficiarios y las beneficiarias del programa.

El cumplimiento de la primera meta convocó el concurso de la Secretaría Distrital de Integración Social, el Instituto Distrital para la Protección de la Niñez y la Juventud, IDIPRON y la Secretaría de Educación Distrital, como también la participación de las localidades, a través de Fondos de Desarrollo Local, y Misión Bogotá, a través de los y las Guías Ciudadanos Solidarios.

A la Secretaría de Educación Distrital le correspondió, con el apoyo de las localidades, dar continuidad y ampliar el alcance del programa de alimentación escolar en las instituciones educativas del distrito y los colegios en concesión, a través del suministro de refrigerios, la conformación de comedores escolares para el suministro de comida caliente, con el apoyo de las organizaciones de los padres y las madres de familia, la entrega de apoyos alimentarios en los periodos de vacaciones, y el desarrollo de estrategias de educación para la formación de hábitos saludables en salud y nutrición, comunicación y movilización social en torno a la alimentación y a la nutrición.

A su vez, la Secretaría Distrital de Integración Social, en coordinación con el Instituto Distrital para la Protección de la Niñez y la Juventud, IDIPRON, y los Fondos de Desarrollo Local, puso en marcha el programa Comedores Comunitarios.

Los comedores comunitarios están concebidos como un proceso de fortalecimiento de la organización comunitaria y promoción de la autonomía y la co-responsabilidad. Aunque su objetivo central es facilitar el acceso a la alimentación, éstos también contribuyen a la socialización de prácticas y a la formación de actitudes que inciden en el bienestar de las personas y en su inserción social y productiva. Las comunidades organizadas movilizan esfuerzos y recursos en pos de objetivos que también comparte el Estado, y por ello su apoyo y fortalecimiento hace parte de la agenda pública de la administración distrital.

Para el logro de la segunda meta se buscó conjugar distintas acciones de educación alimentaria, entre las cuales se destacan la promoción de prácticas adecuadas frente a la manipulación de alimentos; la promoción, la protección y el apoyo a la lactancia materna; y la promoción de adecuadas prácticas de alimentación por ciclo vital, en el marco de las guías alimentarias para la población colombiana. Especial mención merece la integración de la educación alimentaria y la actividad física. Con base en la metodología conocida como “acciones basadas en comunidad”, se vinculó a los tenderos, los distribuidores de alimentos y las cuidadoras de hogar a la promoción de prácticas que contribuyen a disminuir el riesgo de enfermedades crónicas no transmisibles, en una experiencia que goza de un amplio reconocimiento a nivel nacional e internacional.

No menos importante fue el impulso a las prácticas de agricultura urbana y peri-urbana como medio para promover la seguridad alimentaria y el consumo de alimentos producidos por las personas que integran los distintos núcleos de formación establecidos para este fin. En particular, esta estrategia se orientó al manejo agronómico de especies vegetales andinas, relegadas de las dietas tradicionales, y de plantas exóticas de clima frío, con especial énfasis en hortalizas, frutas y plantas medicinales, con base en un modelo de producción orgánica que asegura la inocuidad química y biológica de los alimentos producidos. Adicionalmente, el diseño de la estrategia incorporó el tratamiento de residuos sólidos, el aprovechamiento de aguas lluvias y un componente social de laborterapia para adultos mayores, reincorporados y habitantes de la calle.

Bajo la consigna de fortalecer los esquemas intersectoriales de coordinación, para asegurar integralidad y una mayor efectividad de las acciones, el Plan de Desarrollo vinculó a este compromiso a varias entidades, como son Secretaría Distrital de Integración Social, Secretaría Distrital de Salud y Jardín Botánico José Celestino Mutis. A ellas se sumaron el IDIPRON, el Instituto Distrital de Cultura y Turismo, hoy Secretaría Distrital de Cultura, Recreación y Deporte, la Secretaría de Educación Distrital y el Instituto Distrital de Recreación y Deporte, IDRDR.

Para el seguimiento a la meta de reducción de la desnutrición en la población beneficiaria del Programa y determinar la evolución de la misma, le correspondió a la Secretaría Distrital de Salud coordinar con las entidades vinculadas al suministro de apoyos alimentarios - Secretaría Distrital de Integración Social, IDIPRON y Secretaría de Educación Distrital -, el proceso de vigilancia y seguimiento nutricional de las poblaciones beneficiarias.

El componente de abastecimiento se proyectó sobre tres estrategias. En primer lugar, la gestión de vecindad. Con base en la organización de redes de producción o consumo, se busca de manera colectiva un incremento en la eficiencia del conjunto de los asociados. En segundo lugar, la conectividad física (plataformas logísticas y transporte para el manejo de cargas) y virtual (sistemas de información y herramientas tecnológicas para el acceso a información, transacción y trazabilidad) entre las redes de gestión. Y, en tercer lugar, los acuerdos entre los actores sociales de manera tal que se distribuyan equitativamente los beneficios - es decir, las economías en precio o calidad- entre los productores, los comerciantes y los consumidores.

Por último, la estrategia de responsabilidad social, buscó promover la movilización ciudadana - con una participación destacada de la población estudiantil- en torno a las políticas y los programas contenidos en el Plan de Desarrollo. De igual manera, se propuso canalizar las contribuciones - en talento humano, dinero, alimentos, o participación en el diseño y la ejecución de acciones conjuntas- a las distintas estrategias del Programa Bogotá sin Hambre. En particular, se definió como espacio propicio para el ejercicio de la responsabilidad social y la ampliación

del alcance de la acción gubernamental, el propósito de “Implementar y fortalecer la red distrital de comedores infantiles y comunitarios en las localidades con mayor población en condiciones de pobreza y vulnerabilidad”.

La decisión de transitar hacia la seguridad alimentaria y nutricional, desde una dimensión territorial de ciudad y con perspectiva de derechos humanos, representa un cambio fundamental en la orientación de la política en esta materia, en el orden distrital y nacional.

2. La garantía del derecho a la alimentación: puntal de la política pública de seguridad alimentaria y nutricional para Bogotá, Distrito Capital

2.1 Marco normativo del derecho a la alimentación y al agua y de las obligaciones que se imponen al Estado

El marco normativo del derecho a la alimentación - y del derecho correlativo al agua- deviene de los convenios y tratados internacionales de derechos humanos suscritos por el Estado colombiano, el derecho consuetudinario internacional, la doctrina de los órganos encargados de supervisar el cumplimiento de los tratados, y los informes de los relatores especiales de Naciones Unidas. De igual manera, tiene sustento en la Constitución Política y en los fallos y sentencias de la Corte Constitucional¹².

2.1.1 *El derecho a la alimentación - y el derecho correlativo al agua - en los instrumentos internacionales de carácter general y en aquellos referidos a grupos poblacionales específicos*

El derecho a la alimentación, como también el derecho fundamental de toda persona a no padecer hambre, son garantías indispensables para asegurar un nivel de vida adecuado pero, sobre todo, condiciones fundamentales para la supervivencia. En forma similar, el derecho al agua es indispensable para vivir dignamente y es condición previa para la realización de otros derechos humanos, entre ellos, el derecho a la alimentación.

Sólo en la medida en que los individuos disponen, acceden y alcanzan una utilización efectiva de los alimentos, pueden participar en igualdad de condiciones en los progresos económicos, sociales, culturales y políticos y pueden ejercer sus derechos civiles y políticos y sus derechos económicos, sociales y culturales¹³.

En estrecha relación, el derecho al agua es “el derecho de todos a disponer de agua suficiente, salubre, aceptable, accesible y asequible para el uso personal y doméstico. Un abastecimiento adecuado de agua salubre es necesario para evitar

¹² Una exposición detallada del ordenamiento jurídico que sustenta el derecho a la alimentación se puede consultar en Defensoría del Pueblo, Delegada de Seguimiento y Evaluación de Políticas Públicas en Derechos Humanos. *Sistema de seguimiento y evaluación de la política pública de alimentación a la luz del derecho a la alimentación. Cartilla instructivo para el diligenciamiento del instrumento de seguimiento y evaluación*. Bogotá, 2005.

¹³ Ver Declaración Universal de Derechos Humanos, artículo 25; Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, artículo 11, ratificado por Colombia mediante Ley 74 de 1968; y Protocolo de San Salvador, artículo 12.

la muerte por deshidratación, para reducir el riesgo de las enfermedades relacionadas con el agua y para satisfacer las necesidades de consumo y cocina y las necesidades de higiene personal y doméstica”¹⁴.

Para hacer efectivo el derecho a la alimentación, los Estados deben adoptar medidas que aseguren una distribución equitativa de los alimentos y mejoren los métodos de producción, conservación y distribución de alimentos. Además, les corresponde poner en marcha políticas económicas, ambientales y sociales orientadas a la superación de la pobreza y la inequidad, pues la causa del hambre y la malnutrición no es la falta de alimentos sino la falta de acceso de amplios sectores de la población que carecen de los medios económicos necesarios para adquirir bienes de consumo en el mercado y, en particular, la canasta básica de alimentos¹⁵.

En forma similar, para favorecer el derecho al agua potable sin ningún tipo de discriminación y permitir el pleno ejercicio del derecho, los poderes públicos deben adoptar diversas medidas, algunas de las cuales deben estar dirigidas a quienes tradicionalmente han tenido más dificultades para ejercer este derecho, como son las mujeres y los niños. Esas medidas tienen por objeto mejorar la calidad del agua, evitar las pérdidas que llevan a la escasez y garantizar el acceso de todos al suministro de agua, entre otros.

De la mano con estos lineamientos de carácter universal, existen algunos instrumentos de protección específica de ciertos grupos de población. Uno de ellos es la Convención sobre los Derechos del Niño¹⁶.

Para asegurar a los niños y las niñas el disfrute de la salud, los Estados deben combatir la malnutrición infantil mediante el suministro de alimentos nutritivos y adecuados y de agua potable, en el marco de la estrategia de atención primaria en salud. Además, debe promover que toda la sociedad y, en particular, los padres,

¹⁴ Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. *Observación General 15. El derecho al agua. Artículos 11 y 12 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales*. Documento EC 12/2002/11. Enero de 2003, ordinal 2. Con anterioridad, el derecho al agua fue objeto de referencias implícitas en los distintos instrumentos. Así, la Declaración Universal de Derechos Humanos reconoce, en el artículo 25, el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado, que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar, lo que incluye contar con abastecimiento de agua potable y servicios de saneamiento. A su vez, la Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial establece en el artículo 5, literal e, inciso iv, el derecho a la salud pública, sin distinción alguna, entre cuyos componentes se halla el adecuado abastecimiento de agua y saneamiento. Por su parte, en el artículo 11 del Protocolo de San Salvador se estipula el derecho de toda persona a vivir en un medio ambiente sano y a contar con servicios públicos básicos. Este instrumento entró en vigencia en virtud de la Ley 389 de 1996.

¹⁵ Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. *Observación General No. 12. El derecho a una alimentación adecuada*. Ordinales 4 y 5.

¹⁶ El estado colombiano ratificó esta declaración mediante la Ley 12 de 1991.

los cuidadores, los niños y las niñas, conozcan los principios básicos de la salud y la alimentación de la infancia y las ventajas de la lactancia materna, la higiene y el saneamiento ambiental¹⁷.

Particular atención se debe dar a la abolición de prácticas tradicionales que perjudican la salud de los niños y las niñas. En tal sentido, es oportuno el llamado a dar aplicación al principio de no discriminación, para evitar que los niños varones reciban alimentación y cuidados preferentes¹⁸.

En estrecha correspondencia, la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer¹⁹, estipula el deber de asegurar una alimentación adecuada a las mujeres durante el embarazo y la lactancia, como también a lo largo de su vida. Por su parte, a las mujeres que habitan en el área rural se les debe procurar condiciones de vida adecuadas. Y, en particular, servicios sanitarios y de abastecimiento de agua, acceso a créditos y préstamos agrícolas y a mecanismos de comercialización, y trato igualitario en los planes de reforma agraria y reasentamiento²⁰.

Una disposición semejante establece el Protocolo de San Salvador en relación con el derecho de toda persona a recibir especial protección durante su ancianidad. Protección que se materializa en el suministro de alimentación y atención médica especializada para todo aquel que carezca de ellas y no esté en condiciones de procurárselas por sí mismo. En forma complementaria el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales insta a los Estados a establecer prestaciones de vejez no contributivas para las personas mayores que, por alguna razón, no tienen derecho a disfrutar de una pensión.

2.1.2 El derecho a la alimentación en el ordenamiento constitucional

Antes de avanzar, es conveniente realizar dos precisiones. Por un lado, de conformidad con el ordenamiento jurídico vigente, no es deber del Estado colombiano satisfacer directamente las necesidades alimentarias de la población. En su lugar, le corresponde garantizar un entorno seguro para el ejercicio del derecho a la alimentación; es decir, respetar y hacer respetar, o promover las condiciones para que los individuos puedan acceder, por sí mismos, a los alimentos, en la cantidad y la calidad requeridas. Por otro lado, las obligaciones respecto del derecho a la alimentación no son exclusivas del Estado. Según

¹⁷ Ver artículo 24, ordinal 2, literal c de la Convención sobre los Derechos del Niño.

¹⁸ Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. *Observación General No. 14. El derecho al disfrute del más alto nivel posible de salud.* Ordinal 22.

¹⁹ República de Colombia. Ley 51 de 1981.

²⁰ Para mayor ilustración, consultar el artículo 14, ordinal 2, literales f y h, de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer.

establece la Constitución de 1991, la familia y los particulares también deben concurrir en su realización²¹.

Al Estado le corresponde, en primer término, evitar que las autoridades y los servidores públicos impongan obstáculos o barreras que impidan el ejercicio libre del derecho a la alimentación. Por ello, las autoridades públicas no pueden impedir el tránsito por el territorio nacional, ni siquiera durante los estados de excepción²²; deben abstenerse de expedir normas que establezcan distinciones injustificadas, en cuanto a derechos y deberes, entre los cónyuges, los compañeros permanentes y los hijos-as nacidos dentro del matrimonio o fuera de él²³; y deben garantizar que los regímenes de propiedad intelectual, establecidos para promover la investigación y la transferencia de tecnología en materia de producción de alimentos, sean respetuosos de las culturas y las tradiciones de las comunidades indígenas, negras y campesinas²⁴.

En segundo lugar, le corresponde al Estado proteger el derecho a la alimentación; es decir, evitar que terceros obstaculicen su ejercicio. Es así como le corresponde a las autoridades ejercer una estricta vigilancia sobre las actividades de los particulares. Particular atención merecen la vigilancia del servicio público de acueducto, para asegurar que su prestación se haga en condiciones de calidad, regularidad, inmediatez y continuidad²⁵, y de la explotación, utilización o aprovechamiento de los recursos naturales, biológicos o genéticos²⁶, para prevenir y sancionar su contaminación, destrucción o inutilización²⁷.

En tercer lugar, el Estado debe contribuir a la realización del derecho a la alimentación por medio de la adopción de políticas o medidas que faciliten el acceso a los alimentos y a los medios para obtenerlos y promuevan su

²¹ Como señala la Comisión de Derechos Humanos de Naciones Unidas antes que alimentar a los ciudadanos que se hallan bajo su jurisdicción, como equívocamente se ha pensado, las principales obligaciones del Estado son, por un lado, respetar y proteger los derechos relativos a la alimentación y, por otro lado, poner de relieve las responsabilidades o deberes que los particulares y la sociedad tienen con este derecho. Naciones Unidas, Comisión de Derechos Humanos. *Cuestión del ejercicio, en todos los países, de los derechos económicos, sociales y culturales enunciados en la Declaración Universal de Derechos Humanos y en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, y estudio de los problemas especiales con que se enfrentan los países en desarrollo en sus esfuerzos por hacer efectivos estos derechos humanos. El derecho a la alimentación. Informe del Alto Comisionado para los Derechos Humanos.* Documento E/CN.4/1998/21, 1998, ordinal 26.

²² República de Colombia. Corte Constitucional, sentencia SU-257 de 1997.

²³ República de Colombia. Corte Constitucional, sentencias C-105 de 1994, C-125 de 1996 y C-1033 de 2002.

²⁴ República de Colombia. Corte Constitucional, sentencia C-262 de 1996.

²⁵ República de Colombia. Corte Constitucional, sentencias T-410 de 2003, T-481 de 1997 y T-092 de 1995.

²⁶ República de Colombia. Corte Constitucional, sentencia C-137 de 1996.

²⁷ República de Colombia. Corte Constitucional, sentencias T-251 de 1993, T-219 de 1994 y T-244 de 1994.

aprovechamiento. Para este efecto, es crucial que la dirección general de la economía se encauce hacia el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes, la distribución equitativa de los beneficios del desarrollo, la preservación de un medio ambiente sano y el acceso equitativo a los bienes y servicios básicos²⁸.

En concordancia con lo anterior, el Estado debe promover el acceso de los trabajadores agrarios a la propiedad de la tierra²⁹; proteger especialmente la producción de alimentos mediante el fortalecimiento de las actividades agrícolas, pecuarias, pesqueras, forestales y agroindustriales, la construcción de obras de infraestructura física y adecuación de tierras y la investigación y la transferencia de tecnología³⁰; velar para que el crédito agropecuario se compadezca con los ciclos de las cosechas, los precios, los riesgos inherentes a la actividad y las calamidades ambientales³¹; controlar la calidad de los alimentos que se ofrecen en a la comunidad, como también de la información que se suministra al público en su comercialización³²; regular, de acuerdo con el interés nacional, el ingreso, la utilización y la salida del país de recursos genéticos³³.

Además, de conformidad con la jurisprudencia emanada de la Corte Constitucional, el Estado debe adoptar medidas para asegurar el pago de la pensión alimentaria a los niños y niñas por parte de los padres o de las personas responsables de su cuidado³⁴; y poner a disposición de los consumidores y usuarios de bienes y servicios, procedimientos y mecanismos adecuados para que puedan ejercer eficazmente la defensa de sus derechos³⁵.

Cuando las condiciones sociales, económicas, físicas o mentales menguan o restringen las capacidades de las personas para participar como agentes de mercado en las dinámicas de intercambio o en la producción de bienes y servicios y como consecuencia de ello no puedan acceder a los medios necesarios para satisfacer sus necesidades alimentarias, es deber del Estado, de conformidad con el principio de subsidiariedad, efectuar la provisión directa de alimentos³⁶.

²⁸ República de Colombia, Constitución Política, artículo 334.

²⁹ Ibid. Artículo 64.

³⁰ Ibid. Artículo 65.

³¹ Ibid. Artículo 88.

³² Ibid. Artículo 78.

³³ Ibid. Artículo 81.

³⁴ República de Colombia. Corte Constitucional, Sentencias C-237 de 1997, C-184 de 1999, C-305 de 1999, C-388 de 2000 y C-1064 de 2000.

³⁵ República de Colombia. Corte Constitucional, Sentencia C-1140 de 2000.

³⁶ La condición de vulnerabilidad e indefensión en que se encuentran los potenciales beneficiarios es el requisito *sine qua non* para el reconocimiento del subsidio alimentario.

En virtud de lo anterior, se impone al Estado la obligación de ofrecer un subsidio alimentario a los ancianos indigentes³⁷ y a las mujeres embarazadas o lactantes que se encuentran desempleadas y desamparadas³⁸.

Por su parte, la familia y sus integrantes tienen la obligación de asistirse y protegerse recíprocamente, como también de ofrecerle asistencia alimentaria a sus parientes más cercanos. En particular, es deber de los padres sostener y educar a sus hijos mientras éstos sean menores o se hallen impedidos. También es una obligación de los compañeros permanentes, los hermanos legítimos y los demás ascendientes y descendientes, independientemente de su grado, sean éstos legítimos, extramatrimoniales o adoptivos³⁹.

Por último, los particulares están obligados a respetar el derecho a la alimentación. En consecuencia, deben evitar restringir el derecho a disponer y acceder a alimentos inocuos, nutritivos y aceptables culturalmente, en todo momento y lugar. En particular, deben abstenerse de introducir en los alimentos sustancias nocivas para la salud de los consumidores⁴⁰, obstaculizar el acceso a los alimentos y el desarrollo de actividades productivas⁴¹, contaminar los recursos naturales y las fuentes de agua, y hacer un uso irracional, inequitativo, desproporcionado o abusivo de las mismas⁴².

2.1.3 El ordenamiento constitucional del derecho al agua

La Carta Política no consagra de manera expresa el derecho al agua potable. Sin embargo, la garantía de derechos fundamentales, de carácter individual y colectivo, como son el derecho a la salud⁴³ y el derecho a un ambiente sano⁴⁴, se vincula directamente con el suministro de agua potable y saneamiento básico⁴⁵. En otras palabras, el respeto, la protección y la promoción del derecho al agua gozan de fundamento en distintas disposiciones de Constitución y, en particular, en los derechos económicos, sociales y culturales, los derechos colectivos y del medio ambiente y en la definición de los fines esenciales del Estado.

³⁷ Republica de Colombia, Constitución Política, Artículo 46.

³⁸ Ibid. Artículo 43.

³⁹ Republica de Colombia. Corte Constitucional. Sentencias C-105 de 1994, C-125 de 1996 y C-1033 de 2002.

⁴⁰ República de Colombia. Corte Constitucional. Sentencia T-333 de 2000.

⁴¹ Republica de Colombia. Corte Constitucional. Sentencia T-605 de 1992.

⁴² Republica de Colombia. Corte Constitucional. Sentencias T-282 de 1993, T-413 de 1995, T-379 de 1995 y T-208 de 1999.

⁴³ República de Colombia. Constitución Política. Artículo 49

⁴⁴ Ibid. Artículo 79.

⁴⁵ Al referirse a la prioridad del gasto público social, el artículo 366 de la Constitución señala que el bienestar general y el mejoramiento de la calidad de vida de la población son finalidades del Estado, para lo cual el saneamiento ambiental y la provisión de agua son, entre otras, actividades fundamentales.

En este sentido, el ordenamiento jurídico establece la obligación del Estado de proteger la diversidad e integridad del ambiente, conservar las áreas de especial importancia ecológica y fomentar la educación para alcanzar estos fines⁴⁶. De la mano con ello, el Estado tiene la obligación de prevenir y controlar los factores de deterioro ambiental, para lo cual debe procurar la utilización racional de los recursos naturales, entre ellos, el agua y el suelo⁴⁷.

A su vez, a fin de promover la realización efectiva del derecho, se hace indispensable que el Estado acometa acciones positivas. De allí que la Carta Constitucional lo faculte para intervenir en la economía de manera tal que pueda mejorar la calidad de vida de los habitantes, promover la distribución equitativa de las oportunidades y los beneficios del desarrollo y preservar el medio ambiente⁴⁸.

La prestación eficiente de los servicios públicos domiciliarios de acueducto, alcantarillado y aseo - todos ellos esenciales para la vida y para la realización de derechos humanos fundamentales - es una de las actuaciones positivas a las que está obligado el Estado y mediante las cuales se materializa la finalidad social que le es inherente.⁴⁹

Las obligaciones, una vez más, no son exclusivas del Estado. Es deber de todas y todos los ciudadanos proteger los recursos naturales y velar por la conservación de un ambiente sano. Además, en virtud de la primacía del interés general, la propiedad cumple una función social a la que le es inherente una función ecológica⁵⁰. De allí que la Corte Constitucional sostenga que el derecho al agua para uso personal y doméstico, incluida el agua necesaria para producir alimentos, prima sobre cualquier otro uso, sea agropecuario, industrial o energético o cualquier otra actividad con fines mercantiles⁵¹.

2.2 Los contenidos del derecho

El derecho a la alimentación, así como el derecho al agua, son derechos fundamentales de toda persona. Inalienables, imprescriptibles y exigibles.

Los alimentos, incluida el agua, poseen una doble naturaleza. Son bienes meritorios y, además, de interés público. Dado su carácter esencial para la vida, son bienes que se merece toda persona por el sólo hecho de serlo y, en esa medida, constituyen un requisito mínimo para el disfrute del derecho fundamental

⁴⁶ Ibid. Artículo 79.

⁴⁷ Ibid. Artículo 80.

⁴⁸ Ibid. Artículo 334.

⁴⁹ Ibid. Artículos 267 a 370.

⁵⁰ Ibid. Artículos 58 y 85.

⁵¹ Republica de Colombia. Corte Constitucional. Sentencias T-32 de 1993 y T-413 de 1995.

a la vida digna, para el despliegue de las capacidades individuales y colectivas, y para el desarrollo autónomo⁵².

En adición, los alimentos y el agua, como también la producción de semillas, las maneras de cultivar y cosechar, los sistemas consuetudinarios de distribución de agua, los sistemas culinarios y los patrones alimentarios, representan valores sociales, culturales y ecológicos - no única ni esencialmente valores mercantiles- portadores de identidades plurales y diversas y, por ello mismo, fuente de innovación, intercambio y desarrollo sostenible. En pocas palabras, son constitutivos del patrimonio cultural inmaterial⁵³, cuya existencia se debe salvaguardar⁵⁴.

2.2.1 El derecho a la alimentación

El derecho a la alimentación “es el derecho a tener acceso, de manera regular, permanente y libre, sea directamente, sea mediante compra en dinero, a una alimentación adecuada y suficiente, que corresponda a las tradiciones culturales de la población a que pertenece el consumidor y que garantice una vida psíquica y física, individual y colectiva, libre de angustias, satisfactoria y digna”⁵⁵.

El contenido esencial del derecho a la alimentación adecuada comprende cuatro dimensiones, a saber: la disponibilidad, la accesibilidad, el consumo y el aprovechamiento. A su vez, estas dimensiones son constitutivas de la seguridad alimentaria y nutricional.

⁵² Por ello, el derecho a la alimentación forma parte del derecho más amplio a un nivel de vida adecuado, como se desprende del artículo 25 de la Declaración Universal de Derechos Humanos: “Toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar, y en especial la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios; tiene asimismo derecho a los seguros en caso de desempleo, enfermedad, invalidez, viudez, vejez y otros casos de pérdida de sus medios de subsistencia por circunstancias independientes de su voluntad”.

⁵³ Se “entiende por patrimonio cultural inmaterial, los usos, representaciones, expresiones, conocimientos y técnicas - junto con los instrumentos, objetos, artefactos y espacios culturales que les son inherentes- que las comunidades [...] reconozcan como parte integrante de su patrimonio cultural [...] El patrimonio cultural inmaterial [...] se manifiesta en [...] a) tradiciones y expresiones orales, [...]; c) usos sociales, rituales y actos festivos; d) conocimientos y usos relacionados con la naturaleza y el universo; e) técnicas artesanales tradicionales”. Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura, UNESCO. *Convención para la Salvaguardia del Patrimonio Cultural Inmaterial*. 2003. Artículo 2, ordinales 1 y 2.

⁵⁴ De acuerdo con la Convención para la Salvaguardia del Patrimonio Cultural Inmaterial, “se entiende por salvaguardia las medidas encaminadas a garantizar la viabilidad del patrimonio cultural inmaterial, comprendidas la identificación, documentación, investigación, preservación, protección, promoción, valorización, transmisión [...] y revitalización de este patrimonio en sus distintos aspectos”. Ibid, artículo 2, ordinal 3.

⁵⁵ Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Observación General No. 12. El derecho a una alimentación adecuada. Ordinal 7.

La **disponibilidad** involucra la oferta de alimentos en los mercados locales en la cantidad y la calidad requeridas para el bienestar individual y colectivo, inocuos y aceptables por todos, en medio de la diversidad cultural. De igual manera comprende el suministro, continuo y suficiente, de agua potable segura y asequible en los regadíos, las viviendas y, en general, en todos los lugares en donde se desarrollen las actividades diarias de subsistencia de la población⁵⁶.

Una oferta suficiente de alimentos para la ciudad no es garantía de que todas las localidades - y en ellas la totalidad de barrios y de hogares- gocen de la misma disponibilidad. En otras palabras, la disponibilidad a nivel global no es sinónimo de acceso físico a los alimentos, a nivel local. Dicho acceso depende de la regularidad, la eficiencia y la efectividad de la distribución, así como de las distintas modalidades a través de las cuales los alimentos se ponen al alcance de las personas: un supermercado, la tienda del vecino, o la plaza de mercado del barrio.

Pero, en adición al volumen o la cantidad de alimentos, esta dimensión del derecho refiere asimismo a la calidad de los alimentos disponibles. Es decir, son alimentos que contienen las calorías y nutrientes requeridos para una vida saludable, activa y productiva de todas las personas, en los distintos momentos del ciclo vital⁵⁷ y según el género y la ocupación.

En otros términos, la oferta alimentaria debe ser conforme con la canasta básica recomendada de alimentos para la población de Bogotá, tanto actual como futura.

⁵⁶ Esta definición busca integrar los aspectos del derecho al agua que guardan relación directa con el derecho a la alimentación, de conformidad con el Informe preliminar del Relator Especial de la Comisión de Derechos Humanos sobre el derecho a la alimentación, Jean Ziegler, de conformidad con la Resolución 2001/25 de la Comisión de Derechos Humanos del Consejo Económico y Social de Naciones Unidas. Entre ellos se destacan el acceso a agua potable segura y asequible, apta para el consumo humano, como condición de nutrición, salud y bienestar. También hace referencia a los aspectos agrícolas del acceso al agua de riego, que están claramente vinculados con la viabilidad de la producción de alimentos y la capacidad de las personas para alimentarse por sus propios medios. En el siguiente numeral, se precisan los contenidos del derecho al agua, en relación con el derecho a la alimentación.

⁵⁷ El ciclo vital es un concepto ordenador para entender los distintos momentos de la vida de los individuos y reconocer sus especificidades y singularidades, desde una perspectiva temporal y social. Desde una perspectiva de ciclo vital se reconoce que “hay *periodos críticos* de crecimiento y desarrollo, no sólo durante la gestación y la primera infancia, sino también durante la niñez y la adolescencia, en los cuales la exposición a ciertos factores ambientales puede ser más nociva para la salud y afectar más al potencial de salud a largo plazo que en otros momentos de la vida. También asume la existencia de *fases sensibles del desarrollo* en las cuales las aptitudes sociales y cognitivas, los hábitos, las estrategias para afrontar la vida, las actitudes y los valores se adquieren con mayor facilidad que en periodos posteriores. Esas capacidades y aptitudes determinan en gran medida la trayectoria de la vida y tienen repercusiones para la salud en fases ulteriores”. Organización Mundial de la Salud. *Un enfoque de la salud que abarca la totalidad del ciclo vital. Repercusiones para la capacitación. Documento WHO/NMH/HPS/00.2*, pag 4. En www.who.int/ageing/publications.

En esta medida, hacer efectiva la disponibilidad también implica realizar las provisiones necesarias para garantizar la sostenibilidad y la estabilidad del suministro en el largo plazo. Y ello supone un análisis de costos y beneficios de las prácticas productivas actuales para prevenir que éstas comprometan la productividad futura de la tierra, el agua o los recursos naturales y amenacen la satisfacción de las necesidades alimenticias de las próximas generaciones. O, a la inversa, supone ampliar la capacidad productiva de los ecosistemas, con base en la innovación de tecnologías sustentables y la transformación cultural de prácticas de producción y consumo, como también ordenar el uso y manejo de los suelos y el agua.

La segunda dimensión del derecho a la alimentación es la **accesibilidad**, de manera que los alimentos disponibles y los recursos productivos estén al alcance de los hogares y las familias - y de cada uno de sus integrantes- y no existan restricciones físicas, económicas o culturales para conseguir los alimentos y consumirlos, de manera autónoma, en cantidad y calidad suficientes. A su vez, el acceso a los alimentos no puede sacrificar o menguar el goce de otros derechos humanos.

La sola existencia de una oferta alimentaria suficiente, segura y aceptable no garantiza el derecho a la alimentación. Además, las personas, deben acceder, en todo tiempo y lugar, a una canasta básica de alimentos⁵⁸, sin discriminación alguna por motivo de raza, género, orientación sexual, procedencia, origen familiar, lengua, religión u opinión política.

De allí la importancia de asegurar la estabilidad y continuidad del suministro, como también la sostenibilidad de los medios con que cuentan los hogares y las familias para producir, comprar e intercambiar alimentos. En este sentido, el empleo y los niveles de ingreso, así como el precio de los alimentos y el costo de los servicios públicos, son decisivos. De existir restricciones que impidan o menoscaben el acceso autónomo a los alimentos, es un imperativo ético y político del Estado responder subsidiariamente por la provisión estable y continua de alimentos para quienes los requieran.

De la mano con el acceso, el derecho a la alimentación comprende la realización efectiva del **consumo** de alimentos que satisfagan las necesidades nutricionales, en el marco de la diversidad cultural, y la preferencias alimentarias, en cada momento del ciclo vital.

⁵⁸ La canasta básica de alimentos es un bien de interés público, constituido por el conjunto de alimentos comúnmente comprados y consumidos, que procura las cantidades suficientes y adecuadas para cubrir las necesidades de energía y proteínas de un hogar de referencia, de una población determinada. En este sentido, como se podrá concluir, la canasta básica de alimentos constituye el mecanismo de articulación de las distintas dimensiones del derecho, desde la disponibilidad hasta el aprovechamiento.

El consumo pone en juego las oportunidades y la capacidad de la familia y de sus integrantes de tomar decisiones y hacer opciones que satisfagan las necesidades de energía y nutrientes, en el momento de seleccionar, almacenar, preparar, distribuir o consumir los alimentos. De allí que el consumo - como una de las expresiones de la alimentación- sea un hecho cultural, íntimamente relacionado con los conocimientos, saberes y tradiciones de alimentación, así como con el nivel educativo. No menos importante es el papel que juegan la información y la publicidad en la toma de decisiones en el momento de la compra y la preparación de alimentos.

Por último, el **aprovechamiento óptimo** de los alimentos sucede sí y solo si el organismo goza de salud y está en capacidad de absorber y utilizar al máximo todas las sustancias nutritivas que contienen los alimentos. Como dice el adagio popular, “no todo alimenta”. Además de tener al alcance, adquirir y consumir una cantidad suficiente de alimentos adecuados a las necesidades, los alimentos deben ser seguros e inocuos; es decir, libres de agentes contaminantes o patógenos que puedan afectar la salud.

El goce de condiciones de bienestar para la producción, la reproducción y el ocio es el fundamento último del aprovechamiento. Los cuidados durante la gestación y la edad temprana, el acceso a los servicios de salud y educación, la habitabilidad y el saneamiento básico de la vivienda y el vecindario, entre otros, son aspectos que modulan el aprovechamiento de los alimentos y determinan el estado de nutrición de los individuos.

2.2.2 El derecho al agua

El derecho al agua, es “el derecho de todos a disponer de agua suficiente, salubre, aceptable, accesible y asequible, para el uso personal y doméstico”⁵⁹.

Al igual que los alimentos, el agua es esencial para la vida. Tanto la calidad como la cantidad del agua disponible son fundamentales. De igual manera, el acceso a un agua apta para la producción primaria, la preparación de alimentos y el consumo directo, es parte esencial de una alimentación y una nutrición saludables. Las personas no pueden vivir sin una cantidad mínima de agua, como tampoco lo pueden hacer si el agua a la que tienen acceso es de mala calidad y transmite enfermedades.

Como componente del derecho a la alimentación, el ordenamiento del uso, manejo y aprovechamiento del “agua para la vida”, así como del “agua productiva”⁶⁰, es una prioridad.

⁵⁹ Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. *Observación General 15...* Op Cit.

Tres son las dimensiones constitutivas del derecho al agua: disponibilidad, accesibilidad y consumo de agua de calidad.

En términos de **disponibilidad**, todas y todos los habitantes de la ciudad tienen derecho a contar con la cantidad de agua y la continuidad o periodicidad en su suministro, necesarias para beber, cocinar los alimentos, garantizar su higiene y la de su familia, cubrir el saneamiento básico de la vivienda y suplir las necesidades de la agricultura y la ganadería que practiquen para su subsistencia.

La disponibilidad también refiere a la sostenibilidad del recurso hídrico, es decir a las reservas o caudales de agua que deben asegurarse para garantizar la salud y el funcionamiento de los ríos, así como el saneamiento de las corrientes, en forma tal que la población actual y la población futura dispongan de agua suficiente y salubre⁶¹.

La **accesibilidad**, por su parte, conjuga cuatro elementos. El acceso físico, el acceso económico, la no discriminación y el acceso a información. Lo primero es que el agua y los servicios de suministro y distribución deben estar al alcance físico de todo hogar, escuela, institución o lugar de trabajo. En otras palabras, debe haber una distancia mínima entre éstos y la fuente de abastecimiento.

A su vez, los costos y los cargos asociados con el abastecimiento de agua deben estar al alcance del bolsillo y no deben comprometer el ejercicio de otros derechos. En adición, todos deben tener acceso, de hecho y de derecho, sin discriminación alguna, a los servicios de agua. Por último, el acceso al agua va de la mano con el derecho a solicitar, recibir y difundir información sobre asuntos relativos a dicho bien.

Respecto de la **calidad**, el agua debe ser salubre, o sea, apta para el consumo humano o potable. De allí que no deba contener microorganismos o sustancias químicas o radiactivas que puedan constituir una amenaza para la salud humana y el medio ambiente. Además, su color, olor y sabor deben ser aceptables para el uso que se requiera.

⁶⁰ El agua para la vida es el agua necesaria para la supervivencia de los seres humanos y de los ecosistemas. Por su parte, el agua productiva es el agua que se emplea como factor de producción en distintas actividades y, por lo tanto, está sujeta a la valorización económica.

⁶¹ El saneamiento involucra la recolección, el transporte, el tratamiento y la disposición final o el reaprovechamiento de las excretas o de las aguas residuales domésticas, mediante el empleo de las tecnologías disponibles y de la capacidad de purificación y resiliencia de los ecosistemas.

2.3 El derecho a la alimentación y la seguridad alimentaria y nutricional

La efectividad del derecho a la alimentación

En el primer sentido, el derecho a la alimentación es uno e indivisible. Depende de la materialización de todas y cada una de sus dimensiones constitutivas. Entre ellas, sin embargo, hay una jerarquía que es preciso reconocer, pues ella da cuenta de la mayor o menor centralidad que tiene cada dimensión en la garantía del derecho. En esta forma, la disponibilidad puede facilitar o restringir el acceso. Este, a su vez, moldea el consumo, del cual depende el mayor o menor aprovechamiento de los alimentos. En sentido inverso, el aprovechamiento de los alimentos poca o ninguna influencia ejerce sobre la disponibilidad de alimentos.

A su vez, el derecho a la alimentación es un derecho interdependiente. Su realización es concurrente con la garantía de los derechos civiles y políticos, los derechos colectivos y los demás derechos económicos, sociales y culturales. Entre ellos, el derecho al agua, en cada una de sus dimensiones.

Así, la disponibilidad de alimentos suficientes, seguros e inocuos, depende de la disponibilidad y el acceso al agua necesaria por parte de los productores rurales. De igual manera, está sujeta a la sostenibilidad del recurso hídrico, de manera que se preserven las aguas del uso y la apropiación indiscriminados y de la contaminación. También está sujeta a la calidad del agua empleada en el procesamiento y la transformación de alimentos.

El acceso a los alimentos también se vincula con el acceso al agua y el saneamiento. Cuando aquel se asegura a través de la producción para la subsistencia o por medio de la compra de alimentos preparados o procesados, la proximidad a las fuentes de abastecimiento, el suministro de agua potable, la prevención de la contaminación de suelos y aguas, y el adecuado tratamiento y disposición de aguas servidas y residuos sólidos son factores definitivos. También lo son para garantizar el consumo de alimentos sanos, inocuos y nutricionalmente adecuados. Y ni qué decir respecto de su incidencia en el aprovechamiento de los alimentos y el estado nutricional.

Un requerimiento adicional para hacer efectivo el derecho a la alimentación es reconocer que, sin excepción, cada una de sus dimensiones se realiza en relaciones concretas entre multiplicidad de actores, públicos y privados. Actores que participan en los procesos de producción, transformación, distribución, comercialización y consumo, que integran la cadena alimentaria. También, actores vinculados a los procesos de generación, distribución y uso del agua. O, en su defecto, actores que, por acción u omisión, vulneran o restringen el derecho al agua.

No obstante, el peso o importancia relativa de cada proceso o eslabón de la cadena alimentaria, en cada dimensión del derecho, es distinto. Así, para la disponibilidad, son determinantes la producción y la distribución. Por su parte, la accesibilidad se define en la distribución y el consumo. Por último, el aprovechamiento se juega principalmente, aunque de no de manera exclusiva, en el consumo. En virtud de tal interdependencia, es preciso afectar la dinámica de todos y cada uno de los eslabones de la cadena alimentaria para garantizar la realización del derecho.

Por su parte, la espacialidad de los actores, los procesos y los escenarios de la disponibilidad, la accesibilidad, el consumo y el aprovechamiento - tanto de los alimentos como del agua- no es única ni homogénea. Por el contrario, hay una diferenciación progresiva de ámbitos, acompañada de una creciente heterogeneidad.

Dada la espacialidad de los procesos de producción y distribución, la disponibilidad se materializa en varios ámbitos: la ciudad-región, lo urbano-rural, las localidades, las unidades de planeación, zonal y rural, y los barrios. El acceso se realiza básicamente a través del hogar, en tanto unidad económica, mientras el consumo sucede en la familia, en tanto unidad social y cultural. Por último, el aprovechamiento se realiza en el orden individual, según las diferencias de género, etnia y ciclo vital, aunque también compromete los ámbitos de las familias y los barrios o asentamientos.

Todos ellos son los ámbitos de realización del derecho a la alimentación y de su correlato, el derecho al agua. También son los ámbitos donde se expresan las inequidades, esto es, las desigualdades injustas y evitables. Y es respecto de la totalidad, sin exclusión alguna, que se predica la universalidad del derecho a la alimentación.

En adición a los requerimientos antes mencionados, el derecho a la alimentación sólo es efectivo cuando hay seguridad o certeza de que dicha dinámica será estable y sostenible en el futuro y no surgirán riesgos que la pongan en cuestión.

Mientras la seguridad alimentaria se resuelve en la estabilidad o certeza en el suministro o la disponibilidad, el acceso físico y económico y el consumo, la seguridad nutricional se juega, en mayor medida, en la órbita del consumo y el aprovechamiento. En forma complementaria, toda situación de inseguridad alimentaria tiende a provocar inseguridad nutricional. Máxime en aquellos casos en que se restringen la cantidad mínima esencial, la regularidad y la sostenibilidad

en el suministro, la calidad, o el acceso físico o económico al agua apta para el uso personal y doméstico⁶².

La falta estacional o transitoria de alimentos, por un periodo invernal prolongado, por sequía, o por el colapso de la función de abastecimiento de la ciudad; la pérdida de poder adquisitivo, por prácticas monopólicas en la fijación de los precios o el cambio de empleo; la desigual distribución de raciones de alimentos entre los miembros de la familia, por la discriminación, en razón del género o la edad; el desperdicio de alimentos y la pérdida de nutrientes por la inadecuada manipulación o preparación; o el precario aprovechamiento como consecuencia de infecciones intestinales u otros problemas de salud, son tan solo algunas de las situaciones que tornan incierta la realización del derecho y pueden derivar en una situación de inseguridad alimentaria o nutricional de la ciudad y los ciudadanos.

La desigual distribución de recursos, capacidades y oportunidades, da lugar a diferentes posiciones sociales. De acuerdo con la posición que ocupen, individuos, familias y hogares están expuestos a diferentes factores de deterioro o amenazas, de los antes descritos, y de distinta manera. Por la misma razón, también difieren en cuanto a su vulnerabilidad y su capacidad de hacerles frente y superarlos o neutralizarlos⁶³.

En forma similar, la desigual distribución espacial de cargas y beneficios, da lugar a diferentes formas de desarrollo y consolidación territorial, y de localización y distribución de infraestructura y servicios urbanos. Barrios, zonas y localidades están expuestos a diferentes riesgos, según los gradientes y las formas de consolidación territorial dentro de la ciudad. A su vez, su mayor o menor vulnerabilidad a la escasez o a la carestía de alimentos, estará dada por la mayor presencia y desarrollo de servicios e infraestructura.

En consecuencia, toda acción colectiva que reconozca la indivisibilidad de las dimensiones que integran el derecho a la alimentación, la interdependencia entre los procesos de la cadena alimentaria, los distintos gradientes de centralidad que ellos poseen en la concreción de aquel, y el universo de ámbitos necesarios para su realización, se inscribe en el terreno de la seguridad alimentaria y nutricional⁶⁴ y es pertinente para la garantía plena del derecho.

⁶² Naciones Unidas, Comisión de Derechos Humanos. *El derecho a la alimentación. Informe preliminar preparado por Jean Ziegler, Relator Especial de la Comisión de Derechos Humanos.* Documento A/56/210, 2001.

⁶³ Diderichsen, F, Evans, T y Whitehead, M. Bases sociales de las disparidades en salud. En: Evans, T, Whitehead, M, Diderichsen, F, Bhuiya, A y Wirth, M. *Desafío a la falta de equidad en la salud. De la ética a la acción.* Washington, D.C, OPS/OMS, Fundación Rockefeller, 2002: 13-25.

⁶⁴ En forma similar, ignorar u omitir alguno de los parámetros antes definidos -indivisibilidad, centralidad o interdependencia – equivale a ampliar o profundizar la dinámica de inseguridad alimentaria y nutricional en la medida en que se incrementa la exposición al riesgo y la vulnerabilidad gana terreno.

De la misma forma, lo es toda acción que reduzca la exposición a los factores de deterioro y a las fuentes de vulnerabilidad funcional, económica y social que pueden restringir o interrumpir los circuitos de producción, transformación, distribución o consumo; abogue por medidas que favorezcan la reducción de inequidades o prevengan su generalización; aumente las oportunidades y las capacidades de los individuos, las familias, los hogares y los territorios, en situación de mayor vulnerabilidad y con mayores desventajas sociales, culturales y económicas para acceder y disponer de alimentos; o fortalezca la autonomía individual y colectiva para realizar el derecho a la alimentación y a los bienes y servicios conexos.

De allí que la seguridad alimentaria y nutricional se erija en el eje ordenador de la política pública para la defensa, protección y promoción del derecho a la alimentación en el distrito capital⁶⁵.

2.4 Naturaleza y alcance de la política de seguridad alimentaria y nutricional para Bogotá, Distrito Capital

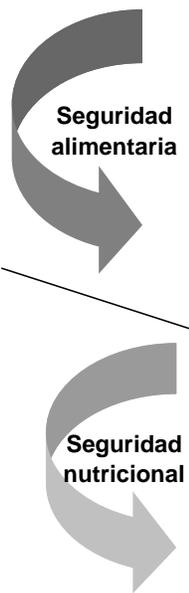
De conformidad con el mandato constitucional, la política pública de seguridad alimentaria y nutricional que asume el Distrito Capital se propone la realización del derecho a la alimentación y no solo la satisfacción de esta necesidad vital. Este es el sello que la distingue.

Una política pública con perspectiva de derechos humanos reconoce que los sujetos de la política son sujetos activos, titulares de derechos. En consonancia con ello, incorpora una dimensión de responsabilidad que se concreta en deberes y obligaciones, las cuales incumben por igual al Estado y a la sociedad, aunque de distinta manera: obligaciones de respeto o defensa, obligaciones de protección y obligaciones de satisfacción o promoción del derecho.

El punto de partida es el reconocimiento de los alimentos - incluida el agua- como bienes comunes, de interés público; reconocimiento que hace de la titularidad sobre su goce, un derecho colectivo, no solo individual; y de su suministro, un servicio también de interés público.

En virtud del beneficio colectivo y no sólo individual que encierra la realización efectiva del derecho a la alimentación, su garantía no se puede subordinar a la dinámica del crecimiento económico, ni se puede abandonar a la suerte de los mecanismos de mercado.

⁶⁵ El esquema que se presenta en la siguiente página, es una representación gráfica de la dinámica de relaciones necesarias para hacer efectivo el derecho a la alimentación, a su vez constituyentes de la seguridad alimentaria y nutricional.

Interdependencia	Dimensiones Derecho a la alimentación Seguridad alimentaria y nutricional	Eslabones de la cadena agroalimentaria			Ambitos de realización del derecho
		Cadena de abastecimiento			
Jerarquía de determinación		Producción - Transformación	Distribución	Consumo	Ambitos de expresión de las inequidades
 Seguridad alimentaria	Disponibilidad	[Barra de sombra]			Comunidad internacional Ciudad - región Urbano - rural - regional Localidades UPZ - UPR
	Acceso	[Barra de sombra]			Barrios Hogares (unidades económicas)
 Seguridad nutricional	Consumo	[Barra de sombra]			Familias (unidades culturales) Relaciones entre géneros, generaciones
	Aprovechamiento	[Barra de sombra]			Individuos

Política pública de seguridad alimentaria y nutricional para Bogotá, Distrito Capital
Enfoque conceptual

De allí que la política de seguridad alimentaria y nutricional para Bogotá se propone, de una parte, consolidar y ampliar la responsabilidad que tiene el Estado en la provisión de alimentos y en el ordenamiento y manejo del agua, desde una perspectiva amplia e integral de seguridad alimentaria y nutricional. Y, de otra, avanzar en la institucionalización de mecanismos e instrumentos para hacer efectiva responsabilidad entre el Estado, empresarios grandes y chicos, las organizaciones sociales y la ciudadanía, en cada una de las dimensiones del derecho.

Sin abandonar su preocupación e interés por dar respuesta directa e inmediata a las situaciones extremas de hambre y vulneración del derecho a la alimentación que enfrenta un grueso número de habitantes de la ciudad, la política busca, ante todo y fundamentalmente, propiciar la transformación de las condiciones estructurales que restringen la disponibilidad y la accesibilidad física y económica a los alimentos.

En síntesis, en el marco de la política de seguridad alimentaria y nutricional para Bogotá, Distrito Capital, son obligaciones del Estado procurar la redistribución del ingreso entre los distintos actores del abastecimiento, preferentemente entre los consumidores, los pequeños productores y los pequeños comerciantes; reducir las inequidades sociales en la disponibilidad, el acceso y el consumo de alimentos; intervenir frente a las fallas del mercado que provocan desigualdades en el acceso a los recursos necesarios para la producción, distribución y consumo de alimentos; y adoptar las medidas de prevención necesarias frente a las contingencias que puedan afectar el abastecimiento de alimentos y la disponibilidad y el acceso al agua potable.

Para tal fin, será preciso distinguir y armonizar las obligaciones orientadas al respeto o la defensa, la protección y la promoción o satisfacción del derecho⁶⁶.

⁶⁶ La exigibilidad del derecho a la alimentación adquiere concreción en un conjunto de obligaciones del Estado. “Hay tres niveles distintos de obligación: las *obligaciones de respetar, proteger y satisfacer* el derecho a la alimentación. Mientras que las obligaciones de *proteger y satisfacer* el derecho a la alimentación son... obligaciones... que requieren medidas positivas del Estado, la obligación de *respetar* es... una obligación negativa. Significa que los Estados no deben adoptar ninguna medida que se interponga en el acceso de la población a la alimentación – como, por ejemplo, destruir sus cosechas o desplazándola de su tierra o medios de subsistencia... La obligación de *respetar* el derecho a la alimentación importa límites al ejercicio del poder del Estado que podría amenazar el... acceso de la población a la alimentación. Por otro lado, la obligación de *proteger* exige que los Estados desempeñen un papel activo a fin de impedir que agentes no estatales, incluidos empresas e individuos violen el derecho de otras personas a la alimentación. La obligación de *satisfacer* es también una obligación positiva, dado que los Gobiernos deben procurar activamente a los grupos vulnerables e instrumentar políticas para asegurar el acceso de esas personas a una alimentación adecuada y la posibilidad de alimentarse a sí mismas”. Naciones Unidas, Consejo Económico y Social, Comisión de Derechos Humanos. Informe del Relator Especial sobre el derecho a la alimentación, Sr. Jean Ziegler, presentado de conformidad con la *resolución 2001/25 de la Comisión de Derechos Humanos*. Documento E/CN.4/2002/58, párrafo 44. 2002.

Asimismo, de conformidad con los requerimientos estratégicos del derecho, cada conjunto de obligaciones habrá de especificarse para cada dimensión del derecho a la alimentación y al agua.

2.4.1 Obligaciones de respeto, protección y promoción del derecho a la alimentación

Respetar y proteger el derecho a la alimentación obliga al Distrito Capital -y a sus autoridades políticas y administrativas- a propiciar un entorno seguro para el ejercicio del mismo, y a abstenerse de interferir directa o indirectamente en el disfrute del derecho o de alguna de las dimensiones que le dan contenido. En particular, el Distrito deberá evitar tomar medidas que mengüen los recursos o restrinjan las oportunidades o la autonomía que poseen las personas, los hogares y la ciudad para tomar decisiones informadas, exigir sus derechos y satisfacer sus necesidades de alimentación y que, como consecuencia de ello, amenacen o vulneren la disponibilidad, el acceso, el consumo y el aprovechamiento de los alimentos. Igual invitación se extenderá a las autoridades de la Nación u otras entidades territoriales de la Región Central.

Por su parte, la obligación de protección exige prevenir activamente que las personas, en el ejercicio de sus intereses particulares u obrando en nombre del Estado, cometan abusos o adopten prácticas contractuales, comerciales o productivas que vulneren la disponibilidad, el acceso, el consumo o el aprovechamiento de los alimentos. Por ejemplo, la producción o comercialización de alimentos que son de alto costo, aportan pocos nutrientes y contienen sustancias que pueden afectar la salud.

Para tal fin, es preciso, por un lado, adoptar un sistema de regulación que module los comportamientos de los distintos actores de la cadena alimentaria y prevea incentivos y sanciones. Por otro lado, es menester consolidar los sistemas de vigilancia y control, con base en esquemas de autocontrol, auditoria externa, participación y control social.

En materia de promoción y satisfacción del derecho, además de difundir información que contribuya a conocer los contenidos de los derechos y los mecanismos de exigibilidad, es deber del Distrito adoptar medidas positivas, de carácter administrativo, presupuestal y fiscal que faciliten y estimulen el ejercicio pleno del derecho.

En particular, ello exige profundizar el proceso de institucionalización del derecho a la alimentación. En este sentido, es propicio avanzar en la construcción y aplicación de los instrumentos de regulación, planificación, programación, financiación, coordinación, participación y control necesarios para el cabal

reconocimiento, protección y realización del derecho, en cada uno de los ámbitos de realización, desde la ciudad-región hasta la unidad familiar.

Especial énfasis se deberá otorgar al desarrollo de tres estrategias. En primer lugar, la evaluación sistemática del grado de realización o no realización del derecho, para identificar y ponderar las situaciones que obstaculizan el cumplimiento de las obligaciones. En segundo lugar, el examen cuidadoso de las iniciativas legislativas y de las políticas en curso para determinar su compatibilidad con los contenidos del derecho y concebir alternativas de conciliación. Y, en tercer lugar, la coordinación con las autoridades del orden nacional y regional para procurar la armonía entre las distintas visiones y decisiones de política y acordar mecanismos para derogar, enmendar o modificar aquellas medidas no congruentes con los requerimientos del derecho y con las obligaciones del Estado, en los términos que dimanaban del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

En esta perspectiva, la política privilegiará las formas de gestión que procuren, de manera deliberada, el encadenamiento de las dimensiones del derecho a la alimentación, desde la disponibilidad hasta el aprovechamiento, y su articulación con otros derechos humanos interdependientes. En forma similar, se dará prioridad a las acciones que promuevan la equidad, es decir, aquellas que transformen las condiciones o los mecanismos que producen desigualdades injustas, sistemáticas y evitables en la garantía del derecho.

En concreto, las acciones de promoción y satisfacción del derecho estarán encaminadas, primero, a procurar el suministro progresivo de la canasta básica de alimentos y a asegurar la provisión suficiente y oportuna de alimentos saludables, nutritivos y asequibles a lo largo y ancho de la ciudad, especialmente en las localidades y las zonas que presentan mayor vulnerabilidad a la inseguridad alimentaria.

En esa dirección, se estimulará la transformación de las prácticas de uso y aprovechamiento de recursos como la tierra y el agua; se impulsará la restauración o conservación de recursos naturales y servicios ambientales en las zonas productoras de alimentos, en las áreas de reserva forestal, en las tierras no cultivables y en las cuencas hidrográficas adyacentes; y se incentivará la ecoeficiencia en los eslabones de producción, transformación, distribución y consumo, con particular énfasis en los residuos sólidos, los vertimientos y las emisiones.

En estrecha relación, los esfuerzos se dirigirán a mejorar el acceso permanente de todos los ciudadanos y en particular de aquellos en situación de vulnerabilidad, a alimentos saludables. En concordancia con el principio de subsidiariedad, el Estado proveerá directamente alimentos y agua a las personas, las familias y los hogares que no disponen de alimentos o no pueden acceder a ellos, a causa de la

pobreza, la exclusión, la enfermedad o los desastres naturales y, en consecuencia, padecen desnutrición o hambre, o se hallan en una situación, crónica o transitoria, de inseguridad alimentaria y nutricional.

Adicionalmente, se promoverá la universalización progresiva entre los distintos agentes de la cadena alimentaria, de opciones, decisiones y prácticas que propendan a la seguridad alimentaria y nutricional. Particular importancia se otorgará a la calidad e inocuidad de los alimentos, a los patrones de compra y consumo y a la conservación, prevención de la contaminación y disminución del despilfarro del agua.

Por último, las acciones de promoción del derecho propenderán a la superación de la inseguridad nutricional, en especial en los hogares en condición de mayor vulnerabilidad económica y social.

2.4.2 Obligaciones de respeto, protección y promoción de la disponibilidad, el acceso y la calidad del agua para el consumo humano

En la perspectiva de asegurar el reconocimiento y la protección del derecho a disponer del agua esencial para los distintos usos domésticos, que se vinculan con el derecho a la alimentación, el Distrito Capital se obliga a asumir un estricto seguimiento de las actuaciones y decisiones de las distintas entidades del Distrito, como también de los particulares.

Tal práctica de veeduría no persigue nada distinto a prevenir que se restrinja el acceso al agua potable en condiciones de igualdad para todos los habitantes y las localidades. También busca evitar que se interrumpa de manera arbitraria la prestación de los servicios públicos domiciliarios de carácter esencial; se efectúen aumentos desproporcionados del precio de los servicios de acueducto, alcantarillado o aseo, que amenacen la realización de otros derechos como la alimentación; se contaminen las fuentes hídricas; o se altere la integridad de los ecosistemas de agua dulce, por inadecuado manejo de residuos sólidos, deforestación, o sistemas insostenibles de producción agropecuaria, entre otros.. Una estrategia semejante debe acordarse con las autoridades con jurisdicción sobre las fuentes que abastecen a la ciudad-región.

También en virtud de las obligaciones de protección, corresponde al Distrito propender a la adopción de medidas que eviten que se practique cualquier forma de discriminación en el suministro de agua apta para el consumo, hacia los cultivos de pan coger, los hogares y las escuelas, tanto del área urbana como rural.

En forma similar, debe asegurarse que los empresarios y la comunidad en general, conocen y tienen en cuenta los requerimientos del derecho al agua, en el desarrollo de sus actividades. Cuando éstas puedan interferir con la realización del derecho, debe velar porque se realice una consulta con los afectados, se les notifique con antelación, se les suministre información oportuna y completa sobre las acciones proyectadas y se divulguen las vías de recurso y reparación.

En adición, el Distrito debe cumplir y hacer cumplir los estándares en materia de potabilidad, tratamiento del agua y protección y mantenimiento de las fuentes y los sistemas de distribución. Para las situaciones de emergencia, es su deber realizar las previsiones necesarias para proteger las instalaciones que sean indispensables para que el conjunto de la población capitalina, o de los municipios vecinos, pueda disponer y acceder a reservas de agua para el uso personal.

Por su parte, las obligaciones de promoción y satisfacción implican garantizar a la población el suministro efectivo del servicio público de acueducto, con los niveles de calidad, regularidad, inmediatez y continuidad que exigen la Constitución y la ley. En forma similar, es responsabilidad del Distrito asegurar los servicios de alcantarillado y recolección y disposición final de basuras, de manera que se asegure el goce del derecho a la salud y a un ambiente sano.

Una vez más reviste especial importancia, la incorporación del derecho en la gestión territorial, de manera tal que la administración y la ciudadanía dispongan de los instrumentos necesarios para el cabal cumplimiento de sus obligaciones.

Para el Distrito Capital, son sujetos de especial protección por parte del Estado, los hogares con jefatura femenina, alta dependencia económica, e ingresos por debajo de la línea de pobreza; los hogares campesinos de las nueve localidades con área rural (Sumapaz, Ciudad Bolívar, Usme, San Cristóbal, Santafé, Chapinero, Usaquén, Suba y Bosa); las familias con niños y niñas menores de cinco años; los menores de dos años; las mujeres embarazadas y en período de lactancia; las familias en situación de desplazamiento; los hombres y las mujeres mayores de 60 años; los ciudadanos y las ciudadanas habitantes de la calle; las comunidades indígenas asentadas en sus territorios y las familias afrocolombianas en situación de inseguridad alimentaria y nutricional.

3 Situación de la seguridad alimentaria y nutricional en el Distrito Capital

3.1 En relación con la disponibilidad permanente de alimentos suficientes y adecuados

Bogotá, una ciudad con cerca de 7 millones de habitantes, concentra casi una sexta parte de la población del país. Aunque a menor ritmo, continuará creciendo y en el curso de diez años, albergará entre millón y medio y dos millones de nuevos habitantes⁶⁷.

Para entonces, demandará un poco más de 15.000 toneladas de alimentos. Este es un reto de gran envergadura para los actores de la cadena alimentaria que participan en los procesos de producción primaria, procesamiento, transformación y distribución, y de quienes depende la disponibilidad de alimentos, pues exige diversificar y triplicar la oferta global, en poco más de una década⁶⁸. Pero, además, habrá que producir más, en la misma o en una menor extensión de tierra, preservando la salud del medio y la sostenibilidad de los recursos.

En la actualidad, la provisión de alimentos para los bogotanos depende, en primera medida, de los pequeños productores de la Sabana de Bogotá, los cuales suministran 33% de los alimentos de la canasta básica que consume la ciudad. El segundo núcleo lo conforman los productores del resto de Cundinamarca y los departamentos de Meta, Boyacá y Tolima, que aseguran el 44% del suministro. Y por último, el resto del país y las importaciones aportan el 23% del volumen del abastecimiento de alimentos para la ciudad⁶⁹.

⁶⁷ Los cambios en el tamaño de la población se deben al crecimiento vegetativo y a las migraciones. A su vez, el crecimiento depende de las tasas brutas de natalidad y mortalidad. Para el caso de Bogotá, éstas registran una reducción sostenida en el curso de la última década. Una tendencia similar se observa en la tasa neta de migración. Secretaría de Hacienda Distrital. *Coyuntura Social de Bogotá, D.C.* Bogotá, 2000, en www.shd.gov.co/pls/portal/docs/page/portal_internet/publicaciones/tab_eco/tab340470/ds_2s_00_d ee. Esta constatación, sin embargo, no debe llevar a ignorar la importancia creciente de la población en condición de desplazamiento, cuya magnitud tiende a subestimarse.

⁶⁸ En el año 2003, la ciudad consumió 5.746 toneladas de alimentos por día. Pero, el ajuste en la composición de la canasta diaria, con base en las recomendaciones del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, de manera que ésta satisfaga los requerimientos nutricionales de la población, demanda un volumen de producción de 12.475 toneladas, en el 2005, y 15.213 toneladas, en el 2015. Bogotá sin Hambre y Unidad Ejecutiva de Servicios Públicos, UESP. *Nutrir a precio justo. Soporte técnico del Plan Maestro de Abastecimiento y Seguridad Alimentaria de Bogotá.* Bogotá, 2005. Inédito

⁶⁹ El primer anillo de abastecimiento lo conforman los municipios de Bojacá, Cajicá, Chía, Cogua, Cota, El Rosal, Facatativa, Funza, Gachancipá, La Calera, Madrid, Mosquera, Sibaté, Soacha, Subachoque, Tabio, Tenjo, Tocancipá, Zipaquirá. En su conjunto garantizan el suministro de papa, hortalizas, leche y derivados y sal. El resto de Cundinamarca y los departamentos de Meta, Boyacá y Tolima, aseguran la provisión de carne de res, frutas, verduras, cereales, pollo y huevo. Ibid.

En otras palabras, Bogotá está rodeada por una gran zona agrícola, con todos los pisos térmicos, con capacidad para producir la totalidad de los alimentos esenciales que la población de la capital requiere para una adecuada alimentación.

Son claras las bondades que encierra esta estructura de la oferta alimentaria. La proximidad geográfica con localidades de distintas altitudes contribuye a la accesibilidad física, como también a la frescura y la variedad de los alimentos. De igual manera, las características de la producción y de la propiedad sobre los medios de producción, protegen el abastecimiento de los monopolios y aseguran la diversidad de la oferta. A su vez, la participación moderada de los productos importados en la conformación de la oferta es un indicador de autonomía alimentaria. Se podría afirmar, por lo tanto, que la disponibilidad de alimentos no es un problema para la ciudad.

No es posible ignorar, sin embargo, la vulnerabilidad funcional de la ciudad frente a ciertos hechos, como sismos, inundaciones, acciones de terrorismo o vandalismo, que pueden menguar o colapsar el abastecimiento⁷⁰.

De acuerdo con el análisis técnico que soporta el Plan Maestro de Abastecimiento y Seguridad Alimentaria de Bogotá, las mayores amenazas provienen de cuatro factores diferentes, a saber (i) El colapso de la red de movilización urbana, que hace necesario fortalecer la escala vecinal del abastecimiento y su infraestructura de accesibilidad; (ii) la concentración física de la función mayorista y de los recursos logísticos en las grandes cadenas integradas; (iii) la debilidad organizativa de los pequeños y medianos productores, industriales y comerciantes, que dependen de otros agentes para movilizar sus mercancías y realizar transacciones; y (iv) la capacidad misma de las cadenas de abastecimiento menos maduras, como frutas y hortalizas, para responder a los incrementos en la demanda y a la meta de adecuación alimentaria y nutricional⁷¹.

Tampoco se puede desconocer que algunas características de la estructura y la dinámica de abastecimiento vigentes, desde la producción hasta el consumo, pasando por la transformación, el acopio y la distribución, pueden vulnerar la disponibilidad de alimentos en la cantidad, calidad y oportunidad que la ciudad y sus habitantes los requieren. La sola existencia de una oferta alimentaria, no

⁷⁰ El abastecimiento comprende el conjunto de actividades que se desarrollan en las áreas urbana, peri-urbana y rural de Bogotá y la región, mediante las cuales se articulan e integran la producción rural, la industria de adecuación y transformación, la distribución mayorista y minorista, tradicional y moderna, de alimentos, con el consumidor final.

⁷¹ Alcaldía Mayor de Bogotá, Bogotá sin Hambre y Unidad Ejecutiva de Servicios Públicos, UESP. Soporte técnico del Plan Maestro de Abastecimiento y Seguridad Alimentaria de Bogotá. Bogotá, 2005. Documento inédito.

garantiza una adecuada distribución de alimentos entre localidades y barrios, o entre el área rural y el área urbana.

En el terreno del consumo, no se puede pasar por alto la re-configuración de los patrones de consumo y la progresiva homogenización de los mismos, al margen de las distintas herencias culturales, como consecuencia de la integración económica y social de unos pocos grupos sociales en el proceso de globalización, y sus efectos en la oferta de alimentos.

En el campo de la producción, es claro que el deterioro de las condiciones de producción y reproducción de la economía campesina, la transformación de los ecosistemas por el arraigo de culturas que hacen un manejo insostenible de la tierra y el agua, el cambio en los usos del suelo y los conflictos por la distribución de la riqueza natural, han afectado la estabilidad del suministro de alimentos, de algunas regiones.

Por ello responden, entre otros, las políticas que estimulan la importación barata de alimentos en el contexto del libre comercio. Así, por ejemplo, la firma y aprobación del Tratado de Libre Comercio, con los Estados Unidos, traerá consigo la entrada libre de lácteos y productos hortifrutícolas. En ausencia de incentivos para su producción, la oferta interna se reducirá sensiblemente, con consecuencias obligadas en la disponibilidad de alimentos en las regiones que abastecen a la capital, y en las posibilidades de acceso a los alimentos por parte de las familias campesinas vinculadas a esta actividad económica.

No menos importante es el efecto de un patrón de desarrollo urbano-céntrico, más preocupado por apropiarse de los recursos que demanda su propia reproducción, que por contribuir al sustento de la región y generar riqueza para el conjunto del territorio.

El cambio en las relaciones entre el campo y la ciudad, llevó a la pequeña economía campesina a procurar cada vez más los alimentos que demanda la ciudad, pues las economías de hacienda e intensiva en capital se orientaron más a la producción para el comercio exterior y menos al abastecimiento del mercado doméstico, con destino al consumo. No obstante, en la medida en que el desarrollo urbano e industrial aumentó sus demandas, la región se vio obligada a incrementar sus importaciones de tipo agropecuario⁷². Al mismo tiempo, el desempleo entre los pequeños propietarios creció, debido a la falta de productividad y competitividad⁷³.

⁷² De acuerdo con las estadísticas de comercio exterior del DANE, en el año 2004 se registró un crecimiento de 11.5% en las importaciones, con respecto al 2000.

⁷³ En 1998, el desempleo fue de 10.7%. En el 2004, se elevó a 15.8%.

De allí la necesaria precaución que debe orientar los compromisos que en lo sucesivo se asuman. Con la productividad, pues se puede subestimar el papel de la economía campesina y despoblar el área rural. Con la maximización del beneficio, a través de precios que no incluyen los costos sociales y ecológicos, pues ello propicia un uso insostenible de los recursos. Y con un libre comercio indiscriminado, pues ello puede conducir a una especialización de la producción para la exportación y a una dependencia innecesaria de las importaciones.

En términos de distribución, el desigual arreglo o repartición espacial de los equipamientos aptos para manejar volúmenes de abastecimiento, como son los hipermercados, los supermercados y las plazas, constituye la principal fuente de riesgos para la función de abastecimiento.

En las localidades con predominio de estratos medios y altos, los almacenes de grandes superficies y los supermercados tienen una amplia participación. Por su parte, en las localidades donde priman estratos bajos, las tiendas desempeñan dicho papel. En estrecha relación, los pocos centros de acopio sirven y corresponden mayoritariamente a las grandes cadenas de comercialización, lo cual pone de relieve la concentración física de la función mayorista.

Varias son las consecuencias de este patrón. La primera consecuencia es la inequidad en la distribución y el acceso físico a los alimentos. Las localidades más pobladas, que concentran la mayor cantidad de hogares por debajo de la línea de pobreza e indigencia, tienen un promedio menor de equipos de abastecimiento por habitante en relación con el promedio de la ciudad. Frente a este déficit dotacional, la red de tiendas se constituye en el canal estratégico de distribución. En este sentido, la situación de Bosa, Ciudad Bolívar, San Cristóbal, Kennedy, Rafael Uribe y Usme es especialmente crítica⁷⁴. Máxime cuando se advierte que son localidades con un alto potencial de crecimiento, con un predominio de grupos jóvenes debido a tasas más altas de fecundidad⁷⁵.

El segundo efecto es la vulnerabilidad frente a cualquier evento que colapse la red de movilidad urbana, de aquellas localidades con poco o ningún desarrollo de la infraestructura de abastecimiento a nivel de barrio, vecindad o unidad de planeación zonal.

⁷⁴ El promedio distrital de personas por equipamiento es de 36.477. La relación para Bosa, Ciudad Bolívar, San Cristóbal, Kennedy, Rafael Uribe y Usme es de 132.961, 91.185, 78.889, 64.672, 49.240 y 48.102 personas, respectivamente. Bogotá sin Hambre y UESP. *Nutrir a precio justo*. Op cit.

⁷⁵ Tal estimación es resultado de las proyecciones de población realizadas con base en el método que conjuga fecundidad, mortalidad y migración. Unidad Ejecutiva de Servicios Públicos, UESP, y Consorcio CPT – CIPEC. *Diagnóstico demográfico del Distrito Capital. Anexo técnico 2, Caracterización de factores humanos. Plan maestro de abastecimiento de alimentos de Bogotá y la región definida*. Bogotá, 2003. Inédito

Una tercera consecuencia del actual patrón de distribución de la infraestructura de abastecimiento es la subordinación y dependencia de los pequeños y medianos comercializadores respecto de unos pocos operadores, y con ello la vulnerabilidad de los bogotanos, y en particular de los más pobres, frente a las actuaciones y las decisiones que éstos últimos adopten. En otros términos, un cierre voluntario o un accidente en alguna de las grandes cadenas pueden poner en crisis la disponibilidad de alimentos en la ciudad.

Y la cuarta y última consecuencia es la configuración de patrones inequitativos de disponibilidad de alimentos, en términos de cantidad, calidad y costos, como resultado de la segmentación de los canales de distribución.

Los supermercados y las grandes superficies ofrecen a su clientela toda la gama de alimentos de la canasta básica de alimentos y aplican procedimientos de normalización y calidad⁷⁶.

En la plaza de mercado, es común encontrar deficientes prácticas de manejo de los víveres, desconocimiento de las prácticas de conservación y ausencia de clasificación y selección⁷⁷. De allí que esté lejos de ser el lugar ideal para la compra de perecederos, en razón de la aparente frescura y el amplio surtido que ofrece, como se supone lo es. No es gratuito que, en su conjunto, las plazas tan solo manejen 6% del volumen de alimentos de la ciudad⁷⁸.

La tienda, por su parte, es una empresa familiar, en la cual hay deficiencias en la selección de calidad y no se satisfacen los estándares de manipulación e higiene. Es común que la oferta de alimentos disponible sean abarrotos y granos. Y, en menor medida, productos frescos, como frutas y verduras, o productos lácteos y cárnicos, pues no cuentan con la infraestructura y los equipos necesarios, y no todas disponen de un refrigerador. Como consecuencia, los sectores de menores ingresos que encuentran aquí la facilidad de comprar por pequeñas unidades o manojos, tienden a consumir alimentos como arroz, pastas y otros procesados de bajo contenido nutricional, y mayor precio relativo⁷⁹.

En último término, la estructura de abastecimiento de la ciudad, caracterizada por la segmentación de la oferta y la desigualdad en los patrones de disponibilidad según el canal de distribución, llama la atención sobre la ineludible obligación de proteger y promover el abastecimiento de alimentos, en tanto servicio público. Ello implica ampliar la participación del Estado en un sistema en el cual 100% de la

⁷⁶ Unidad Ejecutiva de Servicios Públicos, UESP, y Consorcio CPT – CIPEC. *Perfil cultural de los actores. Anexo técnico 2, Caracterización de factores humanos. Plan maestro de abastecimiento de alimentos de Bogotá y la región definida*. Bogotá, 2003. Inédito.

⁷⁷ Ibid

⁷⁸ Hay un total de 47 plazas. De ellas, 18 están a cargo de las alcaldías locales y la Unidad Ejecutiva de Servicios Públicos. Bogotá sin Hambre y UESP. *Nutrir a precio justo*. Op cit.

⁷⁹ UESP y Consorcio CPT – CIPEC, *Perfil cultural ...* Op cit.

operación y 97% de las instalaciones son privadas, de manera que se democratice el acceso a los recursos de logística y se asegure un mayor control de la función mayorista.

Por su parte, la dinámica de abastecimiento propia de Bogotá, o sea, el flujo de los alimentos a través de las cadenas logísticas, también afecta la cantidad y calidad de alimentos disponibles. En particular, la interacción entre 26.300 productores y 141.600 operadores en ausencia de organización, igual poder de negociación, información sobre oferta y demanda, integración entre los eslabones de la cadena y canales formales de comercialización, que involucren procesos de normalización y estándares de calidad, no puede ser menos que caótica.

En un escenario como éste, las pérdidas de cosecha, los alimentos de segunda y tercera, la pérdida de alimentos por manipulación inadecuada y la generación de residuos por mal manejo en la selección, empaque, transporte y transferencia física, antes que la excepción, constituyen la regla⁸⁰.

Además de disminuir la calidad de los alimentos, estas ineficiencias operativas reducen sensiblemente la remuneración que reciben los productores por su trabajo. De igual manera, como se expondrá más adelante, restringen el acceso y las opciones de consumo, al elevar innecesariamente el precio⁸¹.

De allí que mejorar la eficiencia y democratizar los beneficios, de manera que la reducción de los costos del abastecimiento se traduzca en mejores ingresos para los pequeños y medianos actores de la cadena de producción, transformación y comercialización, son imperativos inaplazables.

Es claro, entonces, que la estructura y la dinámica de abastecimiento son determinantes en la disponibilidad permanente de alimentos suficientes y adecuados. De allí que el derecho a la alimentación reclame como primer ámbito de realización la ciudad-región, en tanto espacio esencial de coordinación del desarrollo y de construcción de consensos sociales que potencien la dotación de recursos, generen riqueza y mejoren de forma sostenida la calidad de vida de la población de Bogotá y, por extensión, de la región.

Pero, además, en la medida en que el abastecimiento da lugar a procesos de diferenciación territorial dentro de la ciudad, emergen otros ámbitos de realización del derecho a la disponibilidad de alimentos, más próximos, más cercanos, como son la localidad, la unidad de planeación zonal o el barrio.

⁸⁰ A manera de ilustración, la pérdida física de alimentos en una plaza de mercado puede oscilar entre 20% y 30% del suministro de alimentos. Bogotá sin Hambre y UESP. *Nutrir a precio justo*. Op cit.

⁸¹ Ibid.

En otros términos, no es posible concebir la realización del derecho al margen de una visión de ciudad, de una visión de región, de un proyecto de desarrollo regional y de una estrategia de ordenamiento territorial.

3.2 En relación con el acceso a los alimentos

Al igual que la disponibilidad y el acceso físico a los alimentos, el acceso económico se juega en la posición de los actores vinculados a cada eslabón de la cadena alimentaria, así como en las relaciones que sostienen entre sí.

Del lado del consumo, la posición social de los hogares y las familias delimita el espectro de oportunidades y restricciones para adquirir y consumir uno u otro tipo de alimentos. Del lado del abastecimiento y la distribución, la mayor o menor eficiencia logística y operativa determinan el precio de los alimentos y por tanto la composición de la canasta de alimentos que se consume.

Entre los recursos con que cuenta un hogar para adquirir los alimentos, el empleo y los ingresos son definitivos. En estrecha relación, la distribución de oportunidades y capacidades para acceder a conocimiento, información, tecnologías localmente apropiadas, capital de trabajo y suelos productivos, es determinante, en particular en los hogares del área rural, aunque no exclusivamente.

En términos de ingreso, la tendencia revela un dramático descenso en los ingresos de la población bogotana. En el curso de una década, aumentó significativamente la población ocupada con un ingreso inferior a un salario mínimo. No obstante, la mayor pérdida de ingresos la sufrieron los empleados que devengaban entre dos y tres salarios mínimos⁸².

A lo anterior se suma la progresiva concentración del ingreso. En el año 2003, 10% de los hogares más pobres percibía 1,4% del ingreso, mientras que 10% de los hogares más ricos percibía 39,7%. A su vez, el ingreso promedio por hogar del decil más rico era 25 veces superior al ingreso promedio de los hogares del decil más pobre. Y, en términos de ingreso *per cápita*, la razón entre el primer y el último decil es de 49⁸³.

⁸² Alcaldía Mayor de Bogotá, Departamento Administrativo de Planeación Distrital, Subdirección Económica, de Competitividad e Innovación. *Elementos para la formulación de lineamientos para la política de empleo distrital*. Bogotá, Departamento Administrativo de Planeación Distrital, 2004.

⁸³ No obstante, la brecha en los ingresos *per cápita*, entre el decil más rico y el decil más pobre, es bastante disímil por localidades. En Usaquén, en su condición de localidad con mayor concentración del ingreso, dicha proporción es de 82, mientras que en Puente Aranda es sólo de 13. Alcaldía Mayor de Bogotá, Secretaría de Hacienda Distrital. *Ingresos, gastos y exclusión social en Bogotá Serie Equidad y Bienestar No. 8, Cuadernos de la Ciudad*. Bogotá, Secretaría de Hacienda Distrital, 2006.

Estas profundas desigualdades son muy marcadas entre localidades. La población del decil más pobre se concentra en las localidades de Ciudad Bolívar, Usme y San Cristóbal, donde cerca de 20% de la población pertenece al decil más pobre, mientras que los hogares del decil más rico se encuentran en Chapinero, Usaquén y Teusaquillo⁸⁴

Esta dinámica la corrobora el hecho de que 66% de los hogares tiene un gasto por persona en alimentos inferior al valor de la canasta básica recomendada, según los requerimientos nutricionales⁸⁵. Esta situación es más acuciante en algunas localidades como Ciudad Bolívar, San Cristóbal y Usme, donde por lo menos siete de cada diez hogares se hallan por debajo de la línea de pobreza y dos en condición de indigencia⁸⁶.

La situación no puede ser diferente. El crecimiento sostenido de la tasa global de participación, durante la última década, es una evidencia de la reducción de los ingresos de los hogares, lo cual ha obligado a las mujeres y a los estudiantes a incorporarse a la fuerza laboral.

En forma similar, el desempleo se ha ubicado por encima del promedio nacional y de la tasa esperada. Los grupos más golpeados son los jóvenes de 18 a 24 años y las mujeres, que tienen una participación creciente como jefes de hogar. Entre ellos, la tasa de desempleo puede ser entre dos y tres veces mayor que el promedio de la ciudad. En el año 2005, el desempleo y el subempleo fueron de 13,1% y 33,8%, respectivamente⁸⁷.

En esta dinámica, los hogares de estratos más bajos – 58,5% del total⁸⁸ - son más golpeados por la inseguridad alimentaria. Por denominador común, son hogares con un número de miembros mayor al promedio, el cual es de 3.9, en los que tienden a primar las familias extensas o las familias compuestas. La mujer tiene un bajo nivel educativo, no superior al cuarto, máximo quinto grado, y se ocupa en oficios más precarios. Y aunque goza de autonomía para definir la asignación del

⁸⁴ 48%, 34% y 29% de los hogares, respectivamente. Ibid.

⁸⁵ En 2004, un hogar bogotano gastaba en promedio \$395.100 en alimentos, lo que equivale a \$109.750 por persona. Alcaldía Mayor de Bogotá, Departamento Administrativo de Planeación Distrital, DAPD, y Universidad Nacional de Colombia, Centro de Investigaciones para el Desarrollo, CID. *Encuesta de Capacidad de Pago*. Bogotá, 2004. La *Misión para el diseño de una estrategia para la reducción de la pobreza y la desigualdad* calculó, con tres metodologías diferentes, las siguientes líneas de indigencia por persona para Bogotá, para el año 2004: \$87.000, \$88.000 y \$114.000. La estimación que se presenta toma como referencia el valor más alto.

⁸⁶ Alcaldía Mayor de Bogotá, Departamento Administrativo de Planeación Distrital y Departamento Administrativo Nacional de Estadística. *Encuesta de calidad de vida 2003. Resultados para el Distrito Capital y sus localidades*. Bogotá, Departamento Administrativo de Planeación Distrital y Departamento Administrativo Nacional de Estadística, 2003.

⁸⁷ Departamento Administrativo Nacional de Estadística. Encuesta continua de hogares, enero – diciembre. Bogotá, 2005.

⁸⁸ Alcaldía Mayor de Bogotá, DAPD, y DANE. *Encuesta de calidad de vida*. Op cit.

gasto, no logra un uso eficiente de los recursos debido al menudeo diario que está obligada a practicar. Más vulnerables aún son los hogares con jefatura femenina, tres de cada diez, sujetos a una mayor inestabilidad en el empleo y, por tanto, en el ingreso; sobre todo cuando la mujer se halla embarazada⁸⁹. En estas condiciones, se sacrifican tanto la cantidad como la calidad de la alimentación.

Frente a empleos precarios y bajos ingresos, el precio de los alimentos constituye un factor decisivo en el acceso a los alimentos. Pero, en este ámbito, las condiciones tampoco son las más propicias.

Es propio de la actual dinámica de abastecimiento que los costos adicionales que se generan por la ineficiencia en el transporte de alimentos, fuera y dentro de la ciudad, la excesiva intermediación, o las pérdidas por manipulación, se trasladen al consumidor.

En consecuencia, no es de extrañar que un bogotano deba destinar casi el doble del dinero que hoy gasta para que pueda sufragar el costo de una alimentación adecuada, o sea, de la canasta básica de alimentos recomendada⁹⁰. De acuerdo con el estudio sobre la canasta básica de alimentos del área urbana de Bogotá, Distrito Capital, realizado por el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, en 2004, el costo de la canasta asciende a 1.07 salarios mínimos mensuales.

También en este terreno se hace sentir el efecto de las brechas en la capacidad de compra y de almacenamiento de los hogares, y en la desigualdad de oportunidades para aprovechar las promociones del mercado y mejorar transitoriamente el acceso a los alimentos.

Los hogares de estratos medios y altos pueden beneficiarse de las ofertas y obtener una buena relación entre bajos precios y alta calidad, debido a la posibilidad de sufragar volúmenes de compra y a la capacidad de almacenar. En contraste, los hogares de estratos bajos tienen limitaciones de espacio de almacenamiento, compran al menudeo y en porciones muy pequeñas, los alimentos de cada día y, paradójicamente, pagan precios superiores por los mismos alimentos.

En estas condiciones, el acceso cotidiano a los alimentos se restringe y los hogares se ven obligados a disminuir el gasto del hogar en alimentos y a sacrificar el consumo regular. Es así como, frente a la situación de adversidad económica, tres de cada diez hogares disminuyen el gasto en alimentos; aunque en localidades como Ciudad Bolívar, esta medida la adopta uno de cada dos hogares.

⁸⁹ Profamilia. *Salud sexual y reproductiva en Colombia. Encuesta Nacional de Demografía y Salud, 2005*. Bogotá, 2005

⁹⁰ Bogotá sin Hambre y UESP. *Nutrir a precio justo*. Op cit

En forma similar, en 8,6% de los hogares, algún miembro de la familia deja de consumir las tres comidas diarias⁹¹.

El resultado neto del balance entre vulnerabilidad, riesgos, oportunidades y capacidades para acceder a los alimentos, arroja un saldo negativo para los hogares más pobres⁹². Saldo que cobra dimensiones más dramáticas cuando se advierte que para estos hogares, a diferencia de los hogares de estratos medios, la inseguridad alimentaria y nutricional ha sido una condición crónica, y no una situación transitoria.

De cara a esta realidad, no es difícil concebir la extrema vulnerabilidad de las familias en condición de desplazamiento forzado. Más aún si se reconocen los efectos diferenciados del conflicto interno, según género y, en consecuencia, la mayor afectación de las mujeres.

Bogotá es receptora del mayor flujo migratorio de población desplazada por causa de la violencia⁹³. Cerca de 23% del total de personas que en el país se han visto obligadas a movilizarse y abandonar sus lugares de origen⁹⁴, se ha asentado en la capital, principalmente en las localidades de Usme, Ciudad Bolívar, Bosa, San Cristóbal, Suba, Engativá y Kennedy.

La ausencia de tejido social y de referentes de solidaridad y la pérdida de las bases productivas hacen de la precariedad del ingreso el principal desencadenante de la dinámica de inseguridad alimentaria y nutricional a que se ven abocadas las familias desplazadas⁹⁵.

La disminución de las desigualdades y la transformación de las condiciones que determinan la exclusión social constituyen los dos pilares de cualquier agenda que

⁹¹ Alcaldía Mayor de Bogotá, DAPD y DANE. *Encuesta de calidad de vida ...* Op cit.

⁹² La vulnerabilidad remite a características inherentes al hogar, que menguan las posibilidades de realizar el derecho a la alimentación, incluida la capacidad de la unidad económica y la de sus miembros individualmente considerados, de enfrentar cambios en las condiciones y estrategias de supervivencia. Entre dichas características se encuentran la alta dependencia económica, el tamaño de las familias, o la presencia de mujeres jefe de hogar, embarazadas o en lactancia. Por su parte, el riesgo se origina en variables del entorno social, económico y político que amenazan o restringen las posibilidades de acceder a los alimentos disponibles, como pueden ser los cambios bruscos en políticas de precios o salarios.

⁹³ De acuerdo con la Personería de Bogotá, diariamente ingresan 37 familias desplazadas por la violencia, lo cual equivale a más de 100 personas. Personería de Bogotá, D.C, Comité Distrital y Comités Locales de Derechos Humanos. *Informe anual de derechos humanos*. Bogotá, 2006.

⁹⁴ Alcaldía Mayor de Bogotá, Departamento Administrativo de Planeación Distrital y Corporación Nuevo Arco Iris. *El desplazamiento en Bogotá*. Bogotá, 2004. En <http://www.rgs.gov.co/publicaciones>

⁹⁵ El ingreso promedio por hogar es inferior a medio salario mínimo de 2004. Ibid.

se proponga superar las restricciones que amenazan o vulneran el derecho al acceso cotidiano a los alimentos⁹⁶.

En la perspectiva de promover la igualdad de oportunidades en el acceso, la recuperación del ingreso familiar es un objetivo de primer orden. Por ello, es ineludible el compromiso de propiciar economías en el precio de los alimentos, de manera que se reduzca su presión sobre el ingreso familiar y se pueda recomponer el gasto.

De igual manera, lo es atenuar la vulnerabilidad de los hogares de las localidades más pobres de la ciudad y prevenir un mayor deterioro de los mismos. En este sentido, se deben mantener y, de ser necesario, ampliar y cualificar, las estrategias de transferencias de ingresos.

De manera complementaria, se debe apostar con firmeza a la generación de riqueza, e impulsar el desarrollo de actividades que agreguen en producción y en empleo. El comercio, el transporte y la producción de alimentos parecen realizar una contribución importante en esta dirección⁹⁷.

3.3 En relación con el consumo

La alimentación de los hogares capitalinos dista mucho de ser suficiente en cantidad, adecuada en calorías y nutrientes, completa respecto de la contribución de los siete grupos de alimentos y balanceada, en sus proporciones.

Los déficit calórico y proteico son generalizados en todos los estratos y posiciones sociales, tanto en el área urbana como rural. Pese a que un hogar gasta en promedio 1.17 salarios mínimos en alimentos, no logra satisfacer las recomendaciones nutricionales de calorías, proteínas, calcio, hierro y vitamina A. En particular, 4 de cada 10 hogares no cubren las necesidades de calorías y una

⁹⁶ De acuerdo con el estudio que adelantó la Contraloría General de la República, en el año 2002 - Colombia entre la Exclusión y el Desarrollo. Propuestas para la transición al Estado Social de Derecho - la generación y distribución del ingreso, el rezago en las coberturas de educación y seguridad social, la tenencia de propiedades y activos, y el acceso al crédito, son factores preponderantes en la determinación de la exclusión en Colombia. Para el caso de Bogotá, el nivel de ingresos y el nivel educativo parecen tener un mayor poder explicativo. Bajo este marco de referencia, las localidades de Bogotá se agrupan en tres segmentos, de acuerdo con el Índice de Exclusión Social 2003. Un segmento de alta exclusión integrado por Ciudad Bolívar, Usme y San Cristóbal. Un segmento de baja exclusión que se ubica en Usaquén, Teusaquillo y Chapinero. Y un grupo de exclusión media conformado por las localidades restantes. Alcaldía Mayor de Bogotá, Secretaría de Hacienda Distrital. *Ingresos, gastos...* Op cit.

⁹⁷ Alcaldía Mayor de Bogotá, DAPD. *Elementos para la formulación ...* Op cit.

tercera parte no satisface los requerimientos proteicos. A su vez, cerca de la mitad de los hogares bogotanos registran déficit de calcio y vitamina A⁹⁸.

En los hogares de estratos altos es mayor la disponibilidad de proteínas. Estos hogares compran en mayor medida alimentos de alto valor proteínico, por lo general de origen animal⁹⁹, que son más costosos. A su vez, el consumo de grasas asociado a la inclinación por comidas rápidas, es también significativamente más alto y aporta cerca de una cuarta parte de las calorías ingeridas¹⁰⁰.

Por su parte, los consumidores con menores ingresos demandan principalmente alimentos de alto valor energético. Los cereales y los tubérculos representan cerca de dos terceras partes del consumo y el déficit de alimentos de los grupos 2 y 3, como son hortalizas y verduras y frutas, es característico. Las necesidades de proteína se satisfacen con alimentos de origen vegetal, de menor costo¹⁰¹. Una tendencia similar se registra entre los hogares del área rural¹⁰².

Especial atención merecen los patrones de alimentación en la edad más temprana, por sus efectos en el crecimiento y el desarrollo. Cada vez se reúnen más evidencias sobre los beneficios de corto y largo plazo que tiene la lactancia materna¹⁰³. Conocido es que la leche materna es el primer y único alimento que los niños y las niñas deben recibir desde el momento mismo del nacimiento y durante los primeros seis meses de vida. Luego, y hasta los dos años o más de edad, ésta se debe continuar acompañada de una adecuada alimentación complementarla.

A pesar de la importancia que reviste, existe una marcada tendencia al abandono temprano de la lactancia exclusiva. Aunque se observan cambios significativos, la práctica de la lactancia materna está muy lejos de responder a las recomendaciones nacionales e internacionales. Así, el promedio nacional de duración de la lactancia exclusiva se amplió de 0.7 meses a 2.2 meses, entre el año 2000 y 2005. En forma similar, la duración total pasó de 13.1 a 14.9 meses,

⁹⁸ Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, ICBF. *Canasta básica de alimentos, área urbana de Bogotá*. Bogotá, 2004. Inédito.

⁹⁹ Ibid.

¹⁰⁰ Unidad Ejecutiva de Servicios Públicos, UESP, y Consorcio CPT – CIPEC. *Estándares nutricionales básicos. Anexo técnico 2, Caracterización de factores humanos. Plan maestro de abastecimiento de alimentos de Bogotá y la región definida*. Bogotá, 2003. Inédito

¹⁰¹ Ibid. Ver también Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, ICBF. *Canasta básica de alimentos... Op cit.*

¹⁰² Departamento Técnico Administrativo de Medio Ambiente, Universidad Nacional de Colombia. *Diagnóstico rural actualizado. Estudio de la canasta de alimentos de la zona rural del Distrito Capital*. Bogotá, 2000. Inédito.

¹⁰³ La lactancia materna es la mejor estrategia de prevención de las enfermedades infecciosas. También se asocia con una menor incidencia de obesidad y diabetes, durante la niñez y la adolescencia, y de hipertensión e hipercolesterolemia en la adultez.

en el mismo periodo. En el Distrito Capital, la lactancia materna exclusiva tiene una duración de 3.6 meses y se extiende por un total de 19 meses, tiempos inferiores a la recomendación¹⁰⁴.

Mantener la práctica de amamantar es una responsabilidad social ineludible que compromete a la ciudad en su conjunto. Cualquier avance en este terreno no se podrá dar al margen de una estrategia de apoyo decidido a la mujer y a la familia, que de una respuesta clara a sus necesidades, como tampoco con independencia de una política que regule y vigile la comercialización de alimentos infantiles.

Otra práctica estrechamente ligada a los modos de vida y los patrones de alimentación es la realización de actividad física, cuyos efectos en la reducción de la carga de las enfermedades no transmisibles están cada vez mejor documentados.

De acuerdo con la Organización Mundial de la Salud, la alimentación poco saludable y la falta de actividad física son, pues, las principales causas de las enfermedades crónicas más importantes, como las cardiovasculares, la diabetes de tipo 2 y determinados tipos de cáncer. También contribuyen a la caries dental y la osteoporosis, causas de morbilidad cada vez más extendidas¹⁰⁵.

La evidencia en el Distrito Capital indica que solo 26% de los adolescentes, entre 13 y 17 años¹⁰⁶, es regularmente activa¹⁰⁷, participación que asciende a 37% en la población entre 18 y 64 años de edad¹⁰⁸. A su vez, 27% de la población mayor de edad sostiene una actividad física irregular y 36% es inactiva. La inactividad prevalece más en las mujeres (43%) que en los hombres (28%), como también en los estratos dos y cuatro. Sólo 12% de los bogotanos realiza de manera regular algún tipo de actividad física en su tiempo libre¹⁰⁹.

En los niños y las niñas, el sedentarismo está asociado con el tiempo que se dedica a ver televisión y el uso de video juegos. En Bogotá, 70% de los niños-as entre 5 y 12 años ven televisión durante 2 horas ó más, al día¹¹⁰.

¹⁰⁴ Profamilia. *Salud sexual y reproductiva...* Op cit.

¹⁰⁵ Organización Mundial de la Salud. Dieta, nutrición y prevención de enfermedades crónicas. Informe de una consulta mixta de expertos OMS – FAO, en *Serie de Informes Técnicos 916*. Ginebra, 2003.

¹⁰⁶ Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, ICBF. *Encuesta nacional sobre la situación nutricional en Colombia, ENSIN, 2005*. Bogotá. Inédito.

¹⁰⁷ Este nivel de actividad física global equivale a 30 minutos al día, en esfuerzos mínimos de diez minutos continuos, con una frecuencia no menor a 5 días a la semana.

¹⁰⁸ Alcaldía Mayor de Bogotá, Instituto Distrital de Recreación y Deporte. *Estudio distrital de actividad física*. Bogotá, c2004.

¹⁰⁹ Ibid.

¹¹⁰ ICBF. *Encuesta nacional sobre la situación nutricional*. Op cit.

En otras palabras, el sedentarismo constituye un problema de salud pública de dimensiones considerables que demanda el desarrollo de una estrategia sostenible de promoción de la actividad física en sus diferentes dimensiones. La incorporación de la actividad física regular en el cotidiano devenir de los bogotanos, sin distinción de edad, género, ocupación o clase social, debe constituirse en una prioridad de la acción pública, que reclama el compromiso de los distintos actores sociales, económicos y políticos de la capital.

3.4 En relación con el aprovechamiento de los alimentos

La expresión por excelencia de aprovechamiento, como también el resultado último del eslabonamiento de acciones y omisiones de los distintos actores vinculados a la cadena alimentaria, es el estado nutricional.

Conocido es que la nutrición es una condición necesaria del bienestar, antes de nacer. Y cualquier alteración tiene un impacto definitivo en el desarrollo posterior, pues puede comprometer el crecimiento físico, la capacidad intelectual, la resistencia a las enfermedades, la productividad laboral y, en general, el desempeño social. En pocas palabras, la malnutrición restringe las oportunidades y mengua las capacidades necesarias para un desempeño autónomo.

A pesar de los avances logrados y del mejor desempeño de la capital frente al país, los resultados de la valoración del estado nutricional por indicadores antropométricos no son alentadores. Al nacer, 12,3% de niños tienen bajo peso. A su vez, entre los menores de cinco años, 13,4% registra retraso en el crecimiento¹¹¹, tasas que son superiores al promedio nacional.¹¹²

En los niños y niñas en edad escolar, entre 6 y 9 años, la prevalencia es 10,8%, proporción que asciende a 14,5%, en los jóvenes entre 10 y 17 años. Al sumar la proporción de jóvenes con sobrepeso, equivalente a 11,9%, se advierte que por lo menos uno de cada cuatro jóvenes se encuentra mal nutrido¹¹³, proporción que tiende a incrementarse rápidamente, si se considera su participación en actividad física regular.

A su vez, el sobrepeso y la obesidad ganan terreno en la población entre 18 y 64 años. Uno de cada dos bogotanos tiene un peso superior al normal. Mientras 35,1% se encuentra en sobrepeso, 13,5% es obeso¹¹⁴.

¹¹¹ Desnutrición establecida por la relación de talla para la edad.

¹¹² En el nivel nacional, las tasas son 12,0% y 33,2%, respectivamente. ICBF. *Encuesta nacional sobre la situación nutricional*. Op cit.

¹¹³ Ibid.

¹¹⁴ Ibid.

De la mano con esta situación, la valoración con base en indicadores bioquímicos revela un preocupante déficit de depósitos de hierro, medido por ferritina, como también una alta prevalencia de anemia. En particular, 46% de menores de 1 a 4 años, 41% de mujeres entre 13 y 49 años y 64% de gestantes manifiestan ferropenia¹¹⁵. En estrecha relación, 36%, en promedio, de los menores de cinco años, los jóvenes en edad escolar y las mujeres en edad fértil manifiestan anemia¹¹⁶. Esta dinámica, sin duda, coloca la anemia como un problema de salud pública de primer orden.

Conocido es el círculo vicioso entre malnutrición y enfermedad que, con frecuencia, termina en la muerte, sin que se advierta el patrón de causalidad. En los menores de cinco años, la desnutrición se asocia con enfermedades diarreicas e infecciones respiratorias¹¹⁷, que responden por buena parte de la mortalidad observada entre menores de un año. Así, los trastornos respiratorios y la neumonía se ubican entre las primeras cinco causas de mortalidad infantil, en particular en los menores de un año¹¹⁸.

En los adultos, el sobrepeso y la obesidad tienen vastos efectos en enfermedades crónicas como las enfermedades cardio-cerebro-vasculares, la diabetes y la hipertensión, las cuales figuran entre las primeras diez causas de mortalidad de la población entre 45 y 59 años de edad, y entre las primeras cinco causas, en los adultos de 60 o más años.

En pocas palabras, se asiste a un proceso de transición nutricional que conjuga una doble carga de sobre-nutrición y desnutrición, con enfermedades infecciosas y enfermedades crónicas, no transmisibles.

Múltiple y complejo es el encadenamiento de sucesos y tendencias que llevan a la malnutrición, en el cual se pueden distinguir, por lo menos, tres núcleos distintos de causalidad. Las causas más inmediatas se vinculan con la calidad del consumo real o la ingesta y con los cuidados que reciben los niños y las madres. Un segundo núcleo de causas se deriva de la realización de derechos conexos con el derecho a la alimentación y, en particular, con la calidad del hábitat. Y el tercer núcleo de causalidad está dado por las capacidades y oportunidades para el ejercicio del derecho a la alimentación

¹¹⁵ Ello equivale a un nivel de ferritina menor a 24 microgramos por litro.

¹¹⁶ Ibid.

¹¹⁷ En la tendencia nacional se advierte que por lo menos una de cada dos madres no buscó atención o tratamiento por fuera del hogar, frente a los eventos de enfermedad diarreica o infección respiratoria aguda que padecieron sus hijos menores de cinco años. Particular importancia tiene establecer si el comportamiento de Bogotá reproduce esta tendencia. Ibid.

¹¹⁸ Alcaldía Mayor de Bogotá, Secretaría Disrital de Salud. *Diez primeras causas de mortalidad general según edad, 2004. Décima revisión*. Bogotá, s.f. Inédito.

En términos de la calidad de los alimentos que se consumen, además de los aspectos ya analizados en relación con la suficiencia y la adecuación de la ingesta, la disponibilidad, el acceso y el consumo de alimentos inocuos o seguros, son definitivos para un buen aprovechamiento.

Como ya se advirtió, una de las características del abastecimiento de alimentos en Bogotá, es la presencia de prácticas inadecuadas de manejo de los alimentos en los distintos eslabones de la cadena. Tanto en la producción, el transporte y el almacenamiento, como en el procesamiento, la conservación y la preparación.

A pesar de la amplia cobertura de la estrategia de vigilancia de los alimentos de mayor riesgo¹¹⁹ y de control especial¹²⁰ - y en menor medida, de los alimentos de menor riesgo¹²¹- y de las acciones sistemáticas de información, educación y comunicación con los distintos agentes de la cadena alimentaria que manipulan alimentos, la adopción de buenas prácticas de agricultura, manufactura e higiene, así como la incorporación de metodologías de análisis de amenazas y control de puntos críticos, son la excepción antes que la regla.

A su vez, la normalización y la estandarización no se han extendido aún al conjunto de las nueve cadenas básicas de abastecimiento, y el desarrollo de mecanismos de trazabilidad que permitan un riguroso seguimiento del flujo de los alimentos, es muy precario.

Entre las prácticas más frecuentes y menos seguras se hallan el ingreso a la ciudad de productos con que no satisfacen los estándares sanitarios; bajas calidades de las materias primas; incumplimiento de las condiciones sanitarias de transporte de alimentos; alta rotación de los alimentos entre establecimientos de distintas condiciones; cumplimiento parcial de la normatividad relativa al procesamiento y transformación industrial de alimentos; proliferación de

¹¹⁹ Los alimentos de mayor riesgo en salud pública son aquellos que por su composición, necesitan un manejo especial en su elaboración, manipulación, conservación, transporte, distribución y comercialización. De lo contrario, se pueden descomponer rápidamente y ocasionar trastornos a la salud del consumidor. Esta categoría incluye: leche y derivados lácteos; carne de bovinos, porcinos, aves y otras especies; derivados cárnicos; productos de la pesca y sus derivados; alimentos de baja acidez, empacados en envases sellados herméticamente; alimentos o comidas precocidas, de origen animal; agua envasada; y alimentos infantiles. En esta categoría, la autoridad sanitaria distrital registra una cobertura de 100% en fábricas de alto riesgo, plantas de sacrificio de bovinos, porcinos y aves, e higienizadoras y enfriadoras de leche.

¹²⁰ Los alimentos de control especial son los alimentos seleccionados para ser fortificados con micronutrientes, como yodo, hierro, vitaminas y flúor. En Colombia, estos alimentos son la sal y la harina de trigo. El Distrito Capital incluyó la panela. La fortificación de alimentos es una medida de salud pública que busca prevenir la deficiencia de micronutrientes que se halla en la génesis de algunas enfermedades. Tal es el caso del bocio, la anemia o la caries dental.

¹²¹ En este caso, la vigilancia se desarrolla con base en un enfoque de riesgo; es decir, se establecen unas prioridades de intervención, con base en ciertos parámetros como las tendencias y los cambios en el análisis bromatológico, el segmento de población que consume el producto y las condiciones de procesamiento, entre otros.

establecimientos que comercializan alimentos en condiciones higiénicas y sanitarias inadecuadas; y persistencia de ventas ambulantes no autorizadas.

Por ello, no se puede afirmar que la disponibilidad de alimentos libres de riesgos y seguros para el consumo sea una garantía permanente. Uno de los fenómenos que se podría asociar con esta situación es el incremento en la ocurrencia de episodios o brotes de enfermedades transmitidas por alimentos, que se registró entre 1998 y 2005.

De acuerdo con los registros de la autoridad sanitaria distrital, en 1998 hubo un total de 28 brotes, que afectaron entre 2 y 20 personas. En 1999, la cifra se elevó a 41 y la cota superior del rango de individuos afectados, se multiplicó por seis¹²². En el año 2003, se reportaron 63 brotes¹²³. Y, en el año 2005, el registro ascendió a 92 brotes que involucraron un total de 1347 personas¹²⁴. En este último año se constató un cambio significativo en el sitio de ocurrencia. En años anteriores, los eventos ocurrieron en instituciones educativas vinculadas a los programas de refrigerios escolares o servicios de alimentación. En el año 2005, los brotes estuvieron directamente relacionados con las inadecuadas prácticas de conservación de alimentos en el hogar.

Por lo general, los niños y las niñas y los adultos mayores son los grupos de población más afectados. Sin embargo, la población económicamente activa, entre 15 y 59 años, aunque no presente las mayores tasas de morbilidad por enfermedades transmitidas por alimentos, es la que más se expone pues, por lo general, consume alimentos por fuera del hogar¹²⁵.

De la mano con la calidad de los alimentos que se consumen, los cuidados durante el embarazo y los cuidados que se prodiguen a los menores son decisivos. A pesar de que la casi totalidad de mujeres es atendida por un médico o una enfermera a lo largo de sus embarazos, se constata que un amplio segmento de mujeres no recibe suplemento alguno de minerales y vitaminas durante el embarazo. En efecto, 21%, 43% y 41% de mujeres no consumió hierro, calcio o

¹²² Un indicador adicional de dicha tendencia es la tasa de intoxicaciones alimentarias por cada 100.000 habitantes. Entre 1991 y 1998, la tasa pasó de 38,4, a 60 por cada 100.000 habitantes. Unidad Ejecutiva de Servicios Públicos, UESP, y Consorcio CPT – CIPEC. *Estándares nutricionales básicos. Anexo técnico 2, Caracterización de factores humanos. Plan maestro de abastecimiento de alimentos de Bogotá y la región definida*. Bogotá, 2003. Inédito.

¹²³ Alcaldía Mayor de Bogotá, D.C, Secretaría Distrital de Salud, Comité Técnico Intersectorial de Alimentación y Nutrición del Distrito Capital, Centro de Estudios e Información en Salud, CEIS. *Plan Decenal de Alimentación y Nutrición del Distrito Capital, 2005-2015*. Bogotá, 2004. Documento preliminar, inédito

¹²⁴ Ibid.

¹²⁵ Tal es el caso de 18% de los hogares, en que al menos uno de sus miembros consume habitualmente alguna comida fuera de casa. Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, ICBF. *Canasta Básica de Alimentos, área urbana de Bogotá, D.C*, Bogotá, 2004. Inédito.

ácido fólico, respectivamente¹²⁶, lo cual contribuye a explicar la prevalencia de deficiencia de hierro que, posteriormente, se traduce en anemia. Un patrón similar se registra en relación con la proporción de menores de dos años que cuenta con el esquema completo de vacunación: 69,5% frente a 58% del país¹²⁷.

El desafío es exigente, pues es manifiesto que las redes de apoyo social e institucional aún son precarias frente a las necesidades de las familias y las mujeres. Cerca de una de cada dos mujeres deja a sus hijos menores de cinco años a cargo de parientes, distintos del cónyuge; y una de cada cinco mujeres se ve obligada a llevarlos consigo, cuando se ausenta del hogar.

Resultan sorprendentes, cuando no preocupantes, varios hechos. Por un lado, cerca de 6% de las madres dejan sus hijas e hijos pequeños a cargo de sus hijas mayores. Por otro lado, sólo 13,8% de las madres, acude a los servicios del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, ICBF, o a instituciones similares¹²⁸. En términos de población infantil, ello corresponde a 36,8% de los menores de cinco años, de los cuales, cinco de cada diez asisten a establecimientos privados; cuatro, a los hogares comunitarios del ICBF; y uno, a las unidades del Departamento Administrativo de Bienestar Social¹²⁹. Otro aspecto que merece ser mencionado, aunque no es frecuente, es el lugar que ocupa la restricción de los alimentos como forma de castigo que las madres y los padres, o compañeros, infringen a los menores¹³⁰.

De otra parte, el cuidado y la atención en salud están mediados por el aseguramiento, el cual aún no es universal ni ofrece igualdad de beneficios para el conjunto de la población. Cerca de una de cada cinco personas se encuentra por fuera del Sistema de Seguridad Social en Salud y una proporción similar se encuentra afiliada a través de las administradoras del régimen subsidiado¹³¹, aunque con diferencias importantes entre las localidades¹³². Tal situación es una fuente importante de vulnerabilidad, para los y las jefes de hogar expuestos a cambios permanentes en los ingresos y el empleo. Máxime, cuando se constata la alta elasticidad del gasto en salud¹³³.

¹²⁶ Profamilia, ICBF. *Salud sexual y reproductiva...* Op cit.

¹²⁷ Ibid

¹²⁸ Ibid.

¹²⁹ Alcaldía Mayor de Bogotá, DAPD y DANE. *Encuesta de calidad de vida ...* Op cit.

¹³⁰ 0,3% de los padres o compañeros y 0,6% de las madres acuden a este mecanismo. Profamilia, ICBF. *Salud sexual y reproductiva...* Op cit

¹³¹ Ibid.

¹³² La magnitud de la población no asegurada es mayor que el promedio de la ciudad en siete localidades, a saber: Ciudad Bolívar, San Cristóbal, Tunjuelito, Antonio Nariño, Usme, Mártires y Rafael Uribe. En estrecha relación, la cobertura de afiliación del régimen subsidiado es mayor al promedio de la ciudad en las localidades de La Candelaria, Bosa, Santa Fé, San Cristóbal, Ciudad Bolívar y Usme. Alcaldía Mayor de Bogotá, DAPD y DANE. *Encuesta de calidad de vida ...* Op cit.

¹³³ Eso significa que frente a las caídas en el ingreso, los gastos en salud se recortan significativamente.

Como se mencionó, el segundo núcleo de determinación de la nutrición o la malnutrición se asocia con las condiciones de vida definidas por la habitabilidad de las viviendas, el acceso de éstas a servicios públicos domiciliarios, la dotación con que cuentan para el almacenamiento, la conservación y la preparación de alimentos y las condiciones sanitarias y ambientales de los asentamientos donde se hallan ubicadas. Junto con los cuidados de los menores, las mujeres y las personas mayores, se constituyen en fuentes de deterioro o de protección, a las cuales se exponen diferencialmente las familias y sus integrantes.

Aunque la casi totalidad de la población bogotana vive en edificaciones consolidadas, aún existen viviendas de extrema precariedad: 6,7% de los hogares habita en inquilinatos o en estructuras improvisadas¹³⁴.

A su vez, respecto de la dotación necesaria para una adecuada alimentación, se constata que algunas viviendas carecen de un sitio adecuado para la preparación de alimentos. La cocina puede ubicarse en el dormitorio, la sala-comedor, o ser un lugar compartido con personas de otros hogares¹³⁵. De manera similar, una proporción significativa de hogares no dispone de bienes durables como refrigerador o estufa¹³⁶.

En términos de servicios domiciliarios, de carácter público, privado o comunal, las coberturas de acueducto, alcantarillado y recolección y disposición final de residuos sólidos son prácticamente universales. No obstante, en algunas localidades aún se observan rezagos en las coberturas de los tres servicios, lo cual vulnera el derecho al buen aprovechamiento de los alimentos¹³⁷. A lo anterior se suma la falta de continuidad en el servicio de suministro de agua, el cual afecta a 3,5% de los hogares, en especial de las localidades de San Cristóbal, Bosa y Ciudad Bolívar¹³⁸.

Por último, se destaca la alta proporción de viviendas ubicadas cerca de fuentes de riesgo o afectación por caños de aguas negras, fábricas o industrias contaminantes y plazas de mercado o mataderos que, en su conjunto, desmejoran la calidad de vida de 28,2% de los hogares¹³⁹.

¹³⁴ De allí que aún se encuentren viviendas con pisos en tierra o arena y paredes y techos en "paroy". ICBF. *Canasta Básica de Alimentos ...* Op cit.

¹³⁵ Ibid.

¹³⁶ Así, 27,3% de los hogares carece de refrigerador; 4,8%, carece de estufa; y 1.4%, no cocina. Profamilia, ICBF. *Salud sexual y reproductiva*. Op cit.

¹³⁷ La cobertura de acueducto, alcantarillado y recolección de basuras es absoluta en 6, 10 y 14 localidades, respectivamente. Así, en las localidades de Bosa, Suba, Kennedy, Usme, San Cristóbal, Ciudad Bolívar, Chapinero, Santa Fé, Candelaria, Mártires, Rafael Uribe, Barrios Unidos, Fontibón, Tunjuelito, hay entre 0,1% y 1.3% hogares sin acueducto; entre 0,6% y 4%, sin alcantarillado; y hasta 0,6%, sin servicio de recolección de basuras. Alcaldía Mayor de Bogotá, DAPD y DANE. *Encuesta de calidad de vida ...* Op cit.

¹³⁸ Ibid.

¹³⁹ Ibid.

El tercer núcleo de causalidad está dado por el espectro de oportunidades y capacidades para el ejercicio de la autonomía, y la manera como ellas moldean las decisiones y opciones en materia de selección, compra, preparación y distribución intrafamiliar de alimentos, como también respecto de la defensa y protección de los derechos asociados al consumo.

En este ámbito, la posición social de la mujer en edad reproductiva y las variables que la determinan, como son la educación y las oportunidades económicas, juegan un papel fundamental. Conocido es su rol en la economía del cuidado y su incidencia tanto en el desarrollo de niños, como en la salud y la alimentación, de la familia y la propia.

Aunque mínimo, sorprende que aún haya 1.2% de mujeres, en edad fértil, sin educación. Más aún si se considera que este índice no se modificó en el curso de la última década. También llama la atención que sólo una de cada dos mujeres ha logrado culminar la educación básica secundaria y acceder a la educación superior. No menos abrumador es que el número de años promedio de educación, tanto de las mujeres como de los hombres, es de 7,7 años, lo cual corresponde a secundaria incompleta. Y, de replicarse la tendencia nacional en Bogotá, las mujeres del quintil más pobre tienen 6,5 años menos de educación que las mujeres del quintil de mayor riqueza: 4,3 años frente a 10,8 años¹⁴⁰.

En términos de ocupación e ingresos, 60% de las mujeres en edad fértil trabaja fuera de hogar. Las ocupaciones que concentran mayor número de mujeres son, en su orden, ventas y servicios, 65,5%, oficinista, 12,7%, y profesional / técnico, 11,9%¹⁴¹. Y son las mujeres con bajo nivel educativo quienes se desempeñan más en las ventas y servicios, actividad que, por lo general, se inscribe en el sector informal de la economía, ofrece empleos más precarios, vinculaciones temporales sin ningún tipo de seguridad social y bajas remuneraciones¹⁴².

En el plano del ejercicio de autonomía¹⁴³, 68,1% de las mujeres participa en la decisión respecto de qué alimentos cocinar cada día. En este terreno, son significativas las diferencias según la posición social. Las mujeres sin educación y con menos oportunidades económicas, delegan menos y participan más que sus pares con mayor nivel educativo y más oportunidades económicas.

Por último, nueve de cada diez mujeres deciden por sí solas cómo gastar el dinero que reciben por su trabajo. Y una de cada cinco cubre la totalidad de gastos del hogar con su remuneración. En este terreno, llama la atención, una vez más, la

¹⁴⁰ Profamilia, ICBF. *Salud sexual y reproductiva*. Op cit.

¹⁴¹ Ibid.

¹⁴² Alcaldía Mayor de Bogotá, D.C. *Política pública de mujer y géneros. Plan de igualdad de oportunidades para la equidad de género en el Distrito Capital, 2004 – 2016*. Bogotá, 2005.

¹⁴³ Profamilia, ICBF. *Salud sexual y reproductiva*. Op cit.

vulnerabilidad de las mujeres de menor posición social. En comparación con las mujeres de mayor nivel educativo y riqueza, una proporción tres veces mayor de mujeres sin educación y el doble de mujeres en condición de precariedad económica pagan la totalidad de gastos del hogar.

Así pues, como sucede con otras expresiones del derecho a la alimentación, las desigualdades también modelan el aprovechamiento de los alimentos. En efecto, la desnutrición crónica es más prevalente entre los menores que nacieron con bajo peso, en familias grandes con seis o más hijos, cuyo espaciamiento es menor a 24 meses, y entre aquellos cuyas madres son jóvenes¹⁴⁴.

Pero, las variables que configuran este patrón tienen un comportamiento diferente según la posición social. Así, por ejemplo, la proporción de niños con bajo peso al nacer es casi tres veces mayor entre las mujeres sin educación, respecto de aquellas con educación superior; y el doble entre las mujeres más pobres, en relación con las que poseen mayor riqueza¹⁴⁵. En forma similar, en términos de la clasificación del SISBEN, hay tres veces más retraso en el crecimiento entre los menores de nivel 1, que entre los de niveles 3 y más. A su vez, la prevalencia es nueve veces mayor entre los hijos de mujeres sin educación que en aquellos cuyas madres alcanzaron educación superior¹⁴⁶.

Una tendencia semejante, aunque insuficientemente documentada, se hace manifiesta en la distribución y el racionamiento de los alimentos entre los distintos miembros de la familia, según género y edad. Es así como las niñas y los adultos mayores, en particular de las familias más pobres, reciben menos alimentos.

Expresiones todas ellas concluyentes de la manera como la desigual distribución de recursos y oportunidades da lugar a un patrón específico de riesgos y a una desigual capacidad de afrontarlos.

3.5 Los retos de la gestión pública de la seguridad alimentaria y nutricional desde una perspectiva de ciudad

La naturaleza y la envergadura de los déficit y las brechas existentes exigen una transformación en las respuestas que hasta ahora se han dado para hacer frente a los problemas de alimentación y nutrición.

¹⁴⁴ Sobre este particular, es imperativo llamar la atención sobre los nuevos procesos de subjetivación y construcción de identidad instituidos por las adolescentes, entre 13 y 17 años, en Bogotá. Expresión de ello es el incremento del embarazo en esta edad: 22,6% de adolescentes han estado embarazadas alguna vez y de ellas, tres cuartas partes ya son madres. Bogotá es la región donde se observa el mayor incremento en la proporción de adolescentes embarazadas. Profamilia, ICBF. *Salud sexual y reproductiva*. Op cit.

¹⁴⁵ Profamilia, ICBF. *Salud sexual y reproductiva*. Op cit

¹⁴⁶ ICBF. *Encuesta nacional sobre la situación nutricional*. Op cit.

No es admisible continuar administrando la pobreza y la exclusión. Sin abandonar las medidas dirigidas a reparar los daños, y decantando los aprendizajes que ofrecen la gestión nacional y distrital en esta materia, es preciso hacer tránsito hacia las acciones que favorezcan una transformación en las decisiones, actuaciones y relaciones de los distintos agentes de la cadena alimentaria, de forma tal que se faciliten cada vez más y se restrinjan cada vez menos la disponibilidad, la seguridad en el suministro, el acceso físico y económico, un consumo adecuado y un aprovechamiento óptimo de los alimentos.

Esta voluntad, traducida en una visión compartida de política pública de seguridad alimentaria y nutricional, implica un cambio de prioridades, una manera distinta de ordenar las acciones y un arreglo institucional diferente.

En primer término, es preciso garantizar la seguridad alimentaria para la ciudad en su conjunto, en una perspectiva de desarrollo regional y ordenamiento territorial, para desde allí avanzar hacia la seguridad nutricional de sus habitantes. En este sentido, las acciones convencionales de alimentación y nutrición antes que un fin en sí mismas, se transforman en un mecanismo específico de atención o mitigación transitoria de daños. Su efectividad se deriva de la mayor o menor articulación con los escenarios, los actores y los procesos de la cadena alimentaria, empezando por aquellos que modelan las condiciones de la disponibilidad.

De otra parte, es inapelable la decisión de superar desigualdades injustas y evitables entre localidades, hogares, familias e individuos. En esta forma, es posible lograr la universalidad del derecho a los alimentos y a una alimentación adecuada, a partir de una visión de equidad y progresividad.

En virtud de ello, la fragmentación de acciones y la duplicidad y el paralelismo en la presencia institucional, deben ceder paso a la centralización política de las decisiones, la simultaneidad y la concentración de acciones en cada ámbito de realización del derecho, una mayor articulación de actores y recursos, y una efectiva coordinación. La complementariedad, la concurrencia y la subsidiaridad deben erigirse en regla de oro para la asignación y distribución de competencias y recursos.

En estrecha relación, el lugar de la gestión pública ya no puede ser el ámbito institucional, donde se consolida la oferta de servicios del Estado. Su referente tampoco pueden continuar siendo individuos aislados de su contexto, por efecto del ordenamiento institucional y la organización de servicios imperantes. La gestión pública y la acción colectiva se preocuparán no por individuos ni por fragmentos de su proceso vital, sino por colectivos y unidades básicas de cohesión social, económica y territorial, como las familias, los hogares, los barrios y las zonas.

Por último, es indispensable un ordenamiento institucional, tanto normativo como organizacional, que facilite la incorporación de la visión de política en los procesos de planificación, gestión, operación, seguimiento y evaluación de las estrategias de seguridad alimentaria y nutricional, así como su despliegue en el quehacer misional de cada entidad u organización, pública o privada, comprometida con aquella.

En este terreno, es urgente disponer de información para la toma de decisiones, que responda a la complejidad de encadenamientos entre dimensiones y procesos de la seguridad alimentaria y nutricional. Pero, de la misma forma, el ordenamiento institucional debe procurar la armonía y la contemporaneidad en las decisiones y actuaciones, públicas y privadas, en materia ambiental, sanitaria, económica, productiva, cultural y social, y su concreción en agendas de coordinación inter-administrativa e inter-gubernamental.

4. Lineamientos de la política pública de seguridad alimentaria y nutricional para Bogotá, Distrito Capital

4.1 Principios de la política

- **Universalidad**

Universalidad implica disponibilidad, acceso, consumo y aprovechamiento de los alimentos en la cantidad y la calidad necesarias para garantizar los requerimientos vitales de toda la población del Distrito Capital.

- **Equidad**

En materia de seguridad alimentaria y nutricional, la equidad se logra cuando se superan las desigualdades injustas y evitables, derivadas de las ventajas o desventajas sistemáticas que resultan de la ubicación en el territorio, la posición socioeconómica, el género o las generaciones.

- **Progresividad**

La progresividad consiste en el logro de los fines en forma acumulativa y en un tiempo razonable. Resulta de la combinación entre realismo y compromiso político con el cambio de la situación actual. Existe una distancia entre el ser y el deber ser en materia del derecho a la alimentación en Bogotá, pero no podrá superarse de manera inmediata. Por esto, la administración dará cuenta de los avances en el tiempo y evitará cualquier retroceso.

- **Soberanía alimentaria**

En el marco de la autonomía y de las competencias territoriales que la Carta Política le otorga al Distrito Capital, la política de seguridad alimentaria y nutricional responde al derecho de las regiones y de sus habitantes a construir y desplegar políticas y estrategias propias de producción, distribución, comercialización y consumo sustentables de alimentos, que procuren la realización del derecho a la alimentación para toda la población, con base en relaciones y procesos dirigidos a superar las diferencias injustas y evitables entre géneros, hogares, localidades y regiones; facilitar a los distintos actores de la cadena alimentaria, en particular a los pequeños y medianos productores, las oportunidades y las facilidades que el libre mercado no les ofrece; y distribuir entre ellos los beneficios de manera equitativa.

- **Diversidad cultural**

En todas las actuaciones dirigidas a garantizar la disponibilidad, el acceso, el consumo y el aprovechamiento de alimentos, se propenderá al reconocimiento, la protección y la promoción del patrimonio cultural inmaterial, en el marco de la diversidad cultural. Particular importancia se otorgará a la salvaguarda de los conocimientos relativos a la regulación del uso y manejo de la agrobiodiversidad, las prácticas de producción sostenible y los usos sociales y los rituales en torno a la alimentación.

Para tal fin, se adoptarán medidas encaminadas a garantizar la viabilidad del patrimonio cultural inmaterial, comprendidas la identificación, documentación, investigación, preservación, protección, promoción, valorización, comunicación y divulgación y enseñanza formal y no formal.

- **Sostenibilidad Ambiental**

En relación con la sostenibilidad ambiental, la política de seguridad alimentaria y nutricional procurará el mantenimiento, la conservación y el aprovechamiento sostenible de la base de recursos naturales en que se sustenta la producción agropecuaria y la oferta hídrica de la ciudad y la región. Para ello, se atenderán las disposiciones previstas en el Plan de Ordenamiento Territorial de Bogotá D.C. y los planes y esquemas municipales de ordenamiento en la región, en relación con las disposiciones sobre uso del suelo. En el mismo sentido, se adelantarán acciones encaminadas a promover la gestión integrada del recurso hídrico, de manera tal que se promueva su oferta permanente en calidad y cantidad suficientes y se fortalezcan las actividades de saneamiento básico del recurso.

- **Integralidad**

La integralidad implica una articulación deliberada de los medios en función de los fines. Para garantizar el derecho a la alimentación, la integralidad tiene seis distintas acepciones. Primera, la articulación conciente de las acciones mediante las cuales se busca incidir en los procesos de producción, distribución y consumo de alimentos y en las decisiones de quienes los agencian.

Segunda, la indivisibilidad de las dimensiones del derecho, esto es, la disponibilidad, el acceso, el consumo y el aprovechamiento de los alimentos. Tercera, la simultaneidad en la materialización de los parámetros de cantidad y calidad de los alimentos en cada una de las dimensiones del derecho.

Cuarta, la necesaria articulación de las acciones en los diferentes ámbitos de realización del derecho, desde la ciudad – región hasta las mujeres y los niños, como condición de efectividad.

Quinta, la complementariedad entre las acciones de reconocimiento, respeto o defensa, protección y promoción o realización del derecho, como estrategia de ampliación y consolidación de la participación del Estado, pero también de redefinición de las relaciones de co-responsabilidad de agentes públicos y privados en la seguridad alimentaria y nutricional.

Y sexta, la construcción de lazos entre actores públicos y privados de la ciudad-región y la Nación, en función de la interdependencia del derecho a la alimentación con otros derechos humanos, para lo cual se acudirá al ejercicio de la concurrencia, la complementariedad y la subsidiariedad.

- **Responsabilidad social**

En cuanto titulares de derechos, todos los actores que participan en la cadena alimentaria son también titulares de los deberes establecidos en el ordenamiento constitucional y legal, mediante los cuales se estipulan las responsabilidades con el derecho a la alimentación y con su correlato, el derecho al agua.

En particular, los pequeños, medianos y grandes productores, industriales, comerciantes, así como los consumidores tienen claras obligaciones de protección y promoción de la disponibilidad, el acceso, el consumo y el aprovechamiento de los alimentos, como también de disponibilidad y acceso al agua en la cantidad, la calidad, la regularidad y la sostenibilidad necesarias. A manera de ilustración, es deber de los particulares contribuir a la protección de las fuentes de agua y de los ecosistemas asociados, así como a la conservación de los recursos hídricos, como también es su deber no contaminar las aguas con las actividades productivas.

- **Solidaridad**

La solidaridad consiste en disponer recursos y realizar esfuerzos individuales y colectivos para superar desigualdades injustas y evitables, sin esperar retribución alguna, con base en el reconocimiento de la igualdad de todas las personas en razón de la dignidad humana. La solidaridad, en materia del derecho a la alimentación se ejerce en virtud de la convicción de que el hambre y la inseguridad alimentaria y nutricional van en contra de la dignidad humana y requieren la acción colectiva para superarlas.

- **Participación social, movilización ciudadana y promoción de la autonomía**

La garantía de los derechos implica una expansión de la ciudadanía social. Esta condición se fortalece con la participación social, entendida como el ejercicio de la

autonomía de las personas, la incidencia en procesos de decisión y gestión pública, la vinculación a la acción colectiva y la exigibilidad de los derechos en las instancias correspondientes.

4.2 Objetivo general

Garantizar de manera progresiva, estable y sostenible las condiciones necesarias para la seguridad alimentaria y nutricional de la población del Distrito Capital en perspectiva de ciudad-región

4.3 Objetivos específicos

- Garantizar la disponibilidad de alimentos nutritivos, seguros e inocuos para la ciudad-región por medio de la articulación estratégica entre Bogotá y la región central.
- Garantizar el acceso oportuno y permanente a la población del Distrito Capital a alimentos nutritivos, seguros e inocuos mediante la generación de condiciones que contribuyan a superar las restricciones económicas y culturales.
- Promover prácticas de alimentación saludable y de actividad física en el marco de la diversidad cultural y el reconocimiento de la autonomía de la población del Distrito Capital
- Promover las condiciones ambientales y de salud que favorezcan el aprovechamiento biológico de los alimentos y un adecuado estado nutricional de la población del Distrito Capital

4.4 Ejes estratégicos de acción pública y líneas de trabajo

La desarrollo de la política de seguridad alimentaria y nutricional para Bogotá, D.C procederá a través de cuatro grandes áreas o ejes estratégicos de acción pública, como son:

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

Para cada uno de ellos se definieron las líneas prioritarias de trabajo, mediante las cuales se organizan y articulan las acciones y medidas necesarias para la consecución de los objetivos específicos. A su vez, cada línea de trabajo integra las acciones y medidas mediante las cuales el Distrito Capital, en coordinación con las autoridades regionales, así como los particulares y las organizaciones sociales, hacen efectivas las obligaciones de respeto o defensa, protección y promoción o satisfacción de los derechos a la alimentación y al agua. Su naturaleza y alcance se describe a continuación.

4.4.1 Disponibilidad de alimentos suficientes, nutricional y culturalmente adecuados e inocuos y de agua en la cantidad mínima esencial y con la regularidad y sostenibilidad necesarias para el consumo humano

Este eje estratégico de acción pública comprende cinco líneas de trabajo: fortalecimiento de la economía campesina, protección de los recursos hídricos, promoción de la integración regional, consolidación del abastecimiento en las localidades del Distrito Capital, y provisión de alimentos seguros. Cada una de estas líneas conjuga las obligaciones antes enunciadas.

4.4.1.1 Fortalecimiento de la economía campesina

Disponer de una oferta sostenida y sostenible de alimentos es posible si y sólo si se reconoce la estrecha interdependencia de Bogotá y la región y se avanza hacia una relación de reciprocidad, distribución equitativa de los beneficios y respeto por las reglas de la acción colectiva, como lo establece el componente ético del Plan Maestro de Abastecimiento de Alimentos de Bogotá.

De allí que la primera línea de trabajo del eje de disponibilidad busque fortalecer el tejido económico y social, tanto de la ruralidad del Distrito Capital, como de los municipios y los departamentos vecinos, para lo cual se propenderá al fortalecimiento de la economía campesina

La economía campesina es la principal abastecedora de alimentos de Bogotá y la región. De allí que su fortalecimiento constituye una prioridad. De consolidarse la participación de la economía campesina en la oferta de alimentos, aumentarían los ingresos de los pobladores rurales. Crecerían la ocupación y el empleo en el área rural del Distrito Capital y en los municipios de la región y se transformarían los patrones de localización de la población, los servicios y las actividades productivas.

Por lo tanto, se estimulará la articulación e integración de circuitos regionales de producción, distribución y consumo de alimentos, con la participación de los agricultores de base familiar, las pequeñas unidades particulares o cooperativas

de procesamiento agroindustrial y las pequeñas y medianas empresas industriales y comerciales urbanas.

El reconocimiento de la diversidad cultural y natural de los bienes que suministran estos circuitos será un criterio rector. En esta forma, se promoverá la investigación y la reapropiación local de conocimientos y prácticas de regulación, aprovechamiento sostenible y manejo, asociados a la producción de alimentos para el consumo y el intercambio.

Para estos fines, se pondrán en marcha dos estrategias. Por un lado, se avanzará en la organización e integración de redes de gestión de vecindad rural, la consolidación de plataformas logísticas y el establecimiento de redes de información, que potencien la capacidad productiva, optimicen la gestión y apalanquen procesos de desarrollo territorial. Por otro lado, se promoverá la integración de cadenas de valor en los circuitos económicos locales responsables de la generación de riqueza en la región y en la ciudad.

Las redes de gestión de vecindad de la oferta se tejerán a partir de la organización de pequeños productores, transformadores y distribuidores que compartan condiciones socioeconómicas, potencialidades y problemáticas similares, en un territorio definido. Para el fortalecimiento de esta gestión de vecindad se podrá recurrir a esquemas de economía solidaria o asociatividad.

Varias son las funciones de una red de gestión. De una parte, promueve el desarrollo de buenas prácticas de agricultura, manufactura y manejo, sostenibles cultural y ambientalmente, e impulsa la concertación alrededor de procesos de estandarización, para todo lo cual canaliza los recursos y la asistencia técnica necesaria. De otra parte, organiza localmente e integra regionalmente el suministro y procesamiento desde y hacia dicho territorio o sub-región, con el fin de reducir los costos de los insumos y de transporte de la producción primaria o transformada, como también los márgenes de intermediación. Especial impulso se dará al procesamiento de alimentos perecederos, como una forma de regular el suministro y el precio, amortiguar las variaciones estacionales, agregar valor y generar empleo e ingresos.

De manera complementaria, se adecuará la infraestructura necesaria para el establecimiento de plataformas logísticas, con distinta capacidad de resolución, en diferentes puntos de las redes. Están concebidas para facilitar la conectividad física y el flujo de insumos y productos, brindar soporte a los procesos de transformación a escala de alimentos y ofrecer servicios de apoyo necesarios para mejorar las condiciones de comercialización.

Conjuntamente con las plataformas logísticas, se asegurará la conectividad de las organizaciones participantes en las redes, en particular de la pequeña y mediana producción, industria y comercio, y su acceso a redes de información estratégica y

operativa sobre oferta, demanda y transacciones (precios, oportunidades, pedidos, pagos, contratos de servicios, entre otros).

Para procurar sinergia en la gestión de todas estas acciones, se prestará especial atención a las decisiones y actuaciones que se emprendan en el marco de la Política Pública de Ruralidad del Distrito Capital.

Dos serán los resultados netos: Primero, el mejoramiento de la eficiencia y de los ingresos para los pequeños y medianos actores de la cadena de producción, transformación y comercialización. Segundo, el fortalecimiento cultural en la diversidad, y el mejoramiento de las condiciones ambientales, sociales y económicas de las comunidades productoras y de la región.

4.4.1.2 Protección de los recursos hídricos

Para disponer de manera regular y sostenible de agua suficiente tanto para el uso personal y doméstico de la población capitalina, como para el adecuado funcionamiento y la salud de los ecosistemas acuáticos, es menester una estrategia de ordenamiento del uso, manejo y aprovechamiento, que incorpore la dimensión ambiental - y por ende, territorial y regional- a la gestión del recurso hídrico y de los servicios de acueducto y alcantarillado.

De conformidad con la política de optimización, protección y uso racional de los recursos hídricos, del Plan Maestro del Sistema de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá¹⁴⁷, dicha estrategia involucra, entre otros componentes, la concertación e implementación de planes de ordenamiento y manejo de cuencas, corredores de ronda y humedales. Asimismo, supone la adopción de planes de mejoramiento, tanto en el sector privado como público, que disminuyan la contaminación, reduzcan la producción de residuos, emisiones y vertimientos, mitiguen los impactos ambientales en ríos, quebradas, humedales y demás cuerpos de agua y, restauren algunas de sus funciones.

4.4.1.3 Promoción de la integración regional

El conjunto de acciones concebidas para el fortalecimiento de la economía campesina y de su inserción regional, así como para procurar la disponibilidad de agua, solo es posible de la mano de un proceso de concomitante de cooperación, coordinación e integración regional.

¹⁴⁷ Alcaldía Mayor de Bogotá, D.C. Decreto 314 de 2006, por el cual se adopta el Plan Maestro del Sistema de Acueducto y Alcantarillado para Bogotá Distrito Capital. Bogotá, agosto de 2006.

En esta dirección, se promoverá el establecimiento de acuerdos y alianzas para la conjunción de esfuerzos y recursos, públicos y privados, de las distintas entidades territoriales de la Región Central, conformada por Cundinamarca, Boyacá, Meta y Tolima.

Para tal fin, se integrará el Plan Maestro de Abastecimiento de Alimentos y Seguridad Alimentaria de Bogotá a la agenda de las distintas instancias de concertación existentes, como son la Mesa de Planificación Regional Bogotá-Cundinamarca, la Mesa Región Central y el Consejo Regional de Competitividad. De igual manera se procederá con el Plan Maestro del Sistema de Acueducto y Alcantarillado para Bogotá, Distrito Capital. La complementariedad, la concurrencia y la subsidiariedad de las políticas, programas y proyectos serán los criterios rectores de los acuerdos que se establezcan en cada uno de estos escenarios.

Particular importancia se le otorgará al establecimiento de esquemas que propicien la articulación e integración regional de los actores de la cadena alimentaria - desde el pequeño productor hasta el consumidor final- con los actores políticos e institucionales, públicos y privados, las organizaciones sociales de base, los organismos no gubernamentales y los gremios económicos.

En forma similar, se impulsará el desarrollo y mejoramiento del sector de agua potable y saneamiento básico de la región, mediante el establecimiento de esquemas sostenibles de prestación de servicios y de integración territorial que permitan ampliar las coberturas, de conformidad con la política de integración regional y territorial adoptada por el Plan Maestro del Sistema de Acueducto y Alcantarillado para Bogotá, Distrito Capital¹⁴⁸.

Entre otras fórmulas, se buscará utilizar la capacidad excedente de producción de la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá, apoyar el desarrollo integral de acueductos veredales, participar en la identificación y evaluación de proyectos de mejoramiento de servicios de acueducto y alcantarillado de los municipios del departamento y adelantar procesos de concertación de planes de acción socio-ambiental de largo plazo, con las comunidades rurales y las autoridades de las entidades territoriales con jurisdicción sobre las fuentes de abastecimiento.

Además de la gestión y ejecución de iniciativas de beneficio regional, se prestará especial atención a la defensa, protección y promoción, frente a la nación, de la vocación de la región en esta materia. En medio de la globalización en marcha, la seguridad y la estabilidad en el suministro de alimentos pueden ser atributos ingobernables para la Bogotá y la región. De allí que sea necesario desarrollar una capacidad creciente para incidir en las decisiones de política pública de la nación y

¹⁴⁸ Ibid.

en la dinámica del capital y el mercado que condicionan o determinan la seguridad alimentaria y nutricional.

4.4.1.4 Consolidación del abastecimiento en las localidades del Distrito Capital

Además de garantizar la oferta alimentaria en condiciones de equidad para la ciudad y la región, la Política Pública de Seguridad Alimentaria y Nutricional también se propone asegurar el abastecimiento a lo largo y ancho de la ciudad, en igualdad de oportunidades para todas las localidades y sus habitantes.

Para ello es necesario avanzar en cuatro frentes de acción: democratización del acceso a la infraestructura de abastecimiento; organización e integración de redes de gestión de vecindad de la demanda; incremento de la eficiencia operativa; y transformación cultural de los operadores.

- ***Democratización del acceso a la infraestructura de abastecimiento***

La participación del Estado en la provisión de las plataformas físicas requeridas para la operación de la función mayorista y en el desarrollo de la logística y las facilidades de información y transacción, son factores cruciales en el reordenamiento del abastecimiento en la ciudad. Ello permitirá democratizar el acceso a la infraestructura de abastecimiento, incrementar la autonomía de los pequeños y medianos operadores, asegurar el control del abastecimiento en momentos críticos y reducir la vulnerabilidad funcional de la ciudad, en general, y de algunas localidades, en particular.

Entre otros aspectos, esto incluye (i) la conformación de plataformas logísticas, como infraestructura de conectividad física necesaria para reducir ineficiencias - y por lo tanto, costos en el transporte y la transformación de alimentos- y superar la vulnerabilidad funcional del sistema; y (ii) la adecuación o modernización de plazas comerciales o las plazas de mercado, como infraestructura física de la red de distribución urbana para la comercialización detallista de productos.

- ***Integración de redes de gestión de vecindad de la demanda***

Parte sustancial del abastecimiento urbano habrá de canalizarse a través de redes de integración de la gestión de vecindad urbana. Dichas redes se conformarán a partir de la organización de los operadores del abastecimiento, públicos y privados, comerciales e institucionales, en territorios específicos, definidos por las Unidades de Planeación Zonal, UPZ. A su vez, estas redes promoverán la integración del procesamiento y manejo de los alimentos y la gestión comercial para dinamizar los circuitos económicos locales.

Para su operación, se apoyarán en las plazas de mercado, redimensionadas como plataformas logísticas, las cuales ofrecerán las condiciones y los medios para la transferencia física, la conectividad virtual y la negociación entre los agentes que demandan alimentos. Entre estos agentes se encuentran los tenderos de barrio, los bancos de alimentos y las formas de organización social y comunitaria que adelantan experiencias de provisión de alimentos para poblaciones prioritarias, a través de comedores comunitarios.

Esta gestión de vecindad de la demanda también tiene beneficios expresados en economías de escala, logro de eficiencias en el transporte, la distribución y el consumo, que se traducen en economías y menores precios para el consumidor. Además, permiten la incorporación de valores de colaboración, solidaridad y beneficio mutuo entre agentes con beneficios desiguales, y favorecen la participación social.

- ***Transformación cultural de los operadores y socialización de buenas prácticas***

Se impulsará la transformación cultural y la socialización de buenas prácticas entre las personas e instituciones vinculadas a las diferentes actividades y procesos de oferta, transformación, distribución y consumo de alimentos.

- ***Incremento de la eficiencia operativa***

Se estimulará el reordenamiento de los patrones de movilización y manejo de los alimentos, en forma tal que se eliminen las ineficiencias operativas que se originan en la manipulación de los alimentos, el empaque, el transporte, la baja participación e integración del equipamiento público existente y la intermediación innecesaria. Especial importancia reviste en este frente de acción, como en el anterior, motivar a los operadores privados para que se vinculen al sistema.

4.4.1.5 Provisión de alimentos nutritivos, seguros e inocuos

La garantía del derecho a la alimentación requiere un cambio cultural profundo de todos los actores involucrados en la cadena alimentaria. Por ello, se promoverá la responsabilidad social con la calidad y la inocuidad de los alimentos por parte de los productores, transformadores y distribuidores de alimentos. En el área rural del Distrito Capital, la acción pública se canalizará a través del Sistema Agropecuario Distrital, SISADI.

Este eje involucra dos frentes de trabajo, estrechamente articulados: Establecimiento de compromisos de los distintos actores de la cadena alimentaria

con la inocuidad de los alimentos, e inspección, vigilancia y control de la cadena alimentaria.

- ***Compromiso político, económico, social y cultural con la inocuidad de los alimentos***

Se promoverán corrientes de opinión pública favorables a la realización progresiva de estándares de calidad e inocuidad en los alimentos.

Las autoridades políticas, administrativas, sanitarias y ambientales del Distrito Capital, adoptarán medidas fiscales y legislativas que motiven la adopción de prácticas seguras en la producción, transformación y distribución de alimentos, de conformidad con los lineamientos del orden nacional. A su vez, se abogará ante la nación para que, en cumplimiento de las obligaciones de respeto y protección, adopte regulaciones que propendan a la materialización de todos y cada uno de los contenidos del derecho a la alimentación. Entre otras, el Distrito abogará por la regulación del empleo y la liberación de organismos vivos modificados, como resultado de la biotecnología, que pueden afectar la salud o la conservación y la utilización sostenible de la diversidad biológica que sustenta la producción agraria y la economía campesina en la región, en el marco del Convenio de las Naciones Unidas sobre Diversidad Biológica¹⁴⁹ y del Protocolo de Cartagena sobre Seguridad en la Biotecnología.

Por su parte, se propondrá a los industriales y a los comerciantes suscribir compromisos públicos con la garantía de la inocuidad y realizar ejercicios públicos de rendición de cuentas sobre los avances en normalización de procesos y equipamientos, incorporación de estándares de calidad y trazabilidad de los productos, como también respecto de la aplicación de la estrategia de análisis de amenazas y puntos críticos de control.

De igual forma, se brindarán los medios a la ciudadanía organizada para que moldee la oferta, la comercialización y la publicidad de los alimentos, a partir de la demanda de alimentos seguros, inocuos y de calidad. Con un propósito similar, se activarán las instancias y los mecanismos necesarios para estimular la veeduría y el control social.

- ***Inspección, vigilancia y control de la cadena alimentaria***

Una labor indelegable del Estado es cumplir y hacer cumplir las normas. La administración distrital, a través de la Secretaría Distrital de Salud y la Secretaría Distrital de Ambiente, realizará todos los esfuerzos a su alcance para garantizar la inocuidad y la calidad nutricional de los alimentos, ejerciendo la labor de inspección, vigilancia y control en toda la cadena alimentaria, incluidos el

¹⁴⁹ República de Colombia. Ley 165 de 1994, artículo 8, literal g.

aprovechamiento de materias primas y la importación de organismos vivos modificados destinados para uso directo como alimentos o para procesamiento.

A su vez, el Distrito establecerá convenios y acuerdos con las instituciones del Distrito y las autoridades regionales, departamentales y municipales de la Región Central con competencias en la materia, que contribuyan a garantizar la inocuidad y la calidad nutricional de los alimentos a lo largo de la cadena de abastecimiento.

En forma similar, procurará el fortalecimiento de las estrategias de trazabilidad, y gestionará la actualización de la normatividad relacionada con la materia, ante las entidades competentes del orden nacional.

4.4.2 Acceso de toda la población a los alimentos y al agua potable de forma autónoma y en igualdad de condiciones y oportunidades

Este eje comprende cuatro líneas de trabajo. En su orden, abastecimiento de alimentos a precio justo; extensión de los servicios públicos domiciliarios de acueducto y alcantarillado; apoyo alimentario a poblaciones en condición de vulnerabilidad alimentaria y nutricional; y promoción de prácticas de agricultura urbana.

4.4.2.1 Abastecimiento de alimentos a precio justo

Para disminuir las inequidades que resultan de la distancia entre el ingreso de las familias y el precio de la canasta básica de alimentos y, así garantizar el acceso autónomo a los alimentos en igualdad de oportunidades, uno de los principales objetivos del Plan Maestro de Abastecimiento y Seguridad Alimentaria de Bogotá es “disminuir los costos del abastecimiento, de modo que se reflejen en el precio al consumidor y mejores ingresos para los pequeños y medianos actores de la cadena de producción, transformación y comercialización”.

Las acciones necesarias para la realización de este propósito no son distintas de aquellas establecidas para la consolidación del abastecimiento en las localidades del Distrito Capital, ya descritas en el numeral 4.4.1.4, que tienen por objeto la gestión de vecindad, mediante la organización de redes de producción o consumo que logren eficiencias colectivas para los asociados; la conectividad entre las redes, tanto física (plataformas logísticas y transporte para el manejo de cargas), como virtual (sistemas de información y herramientas tecnológicas para facilitar el acceso a información, la transacción y trazabilidad); y el establecimiento de acuerdos entre los actores sociales para distribuir los beneficios o las economías en precio y calidad, entre productores, comerciantes y consumidores.

4.4.2.2 Extensión de los servicios públicos domiciliarios de acueducto y alcantarillado

En el marco del Plan Maestro del Sistema de Acueducto y Alcantarillado, se garantizará el acceso permanente al agua potable, en condiciones de equidad, mediante la prestación y extensión del servicio de acueducto y alcantarillado, en el marco de la intervención social integral contra la pobreza y la exclusión, con el propósito de mejorar la calidad de vida y el hábitat en el Distrito Capital. Además de mantener las coberturas de acueducto, se ampliarán las coberturas de alcantarillado sanitario y pluvial en los asentamientos legalizados, hasta lograr la universalidad en el acceso a estos servicios.

A su vez, se apoyarán procesos de participación que favorezcan la apropiación de lo público y la valoración del sistema hídrico, como patrimonio de la ciudad y fuente de bienestar y riqueza colectiva.

4.4.2.3 Apoyo alimentario a poblaciones en condición de vulnerabilidad alimentaria y nutricional

Esta línea de trabajo busca restituir el derecho a la alimentación de aquellas personas que, por circunstancias ajenas a su voluntad, no pueden asegurarse una alimentación para sí mismas y para los miembros del hogar. Son sujetos de especial protección los niños y las niñas menores de siete años, los escolares, las mujeres gestantes y lactantes, las mujeres cabeza de familia, las personas mayores, las personas en situación de discapacidad, los ciudadanos y las ciudadanas habitantes de la calle, las personas y las familias en condición de desplazamiento y las personas sin ocupación laboral.

Con una perspectiva de ciclo vital, se integrarán diferentes modalidades de suministro de alimentos, bajo claros estándares de inocuidad y calidad nutricional, con acciones complementarias de desarrollo humano, empoderamiento ciudadano e inclusión social. Así, se conjugarán acciones de educación, salud, vigilancia alimentaria y nutricional, saneamiento básico, mejoramiento de vivienda, y formación y comunicación para la participación ciudadana, la organización social y el emprendimiento empresarial, entre otras.

Para el desarrollo de estas acciones se canalizará, como hasta ahora, la solidaridad individual y colectiva de diferentes actores, tanto del sector empresarial como de la academia y de las organizaciones sociales. De esta manera, se busca potenciar los beneficios de la gestión pública integral con la acción colectiva de la sociedad organizada, a fin de superar las inequidades más apremiantes para la ciudad.

Especial empeño se pondrá en la homologación de los servicios que ofrecen las distintas entidades, con el objeto de evitar diferencias innecesarias en la asistencia que brindan la nación y el Distrito Capital.

La asistencia alimentaria en situaciones de emergencia y desplazamiento, arbitrario y no arbitrario, se efectuará en el marco de los derechos humanos y del derecho internacional humanitario y de conformidad con los principios universalmente adoptados por las Naciones Unidas y suscritos por el gobierno colombiano.

En este sentido, se propenderá al mantenimiento de la unidad familiar; la promoción, la protección y el apoyo a la lactancia materna; el alivio oportuno del hambre, especialmente de los niños, las niñas y las madres, y la recuperación temprana de los patrones habituales de alimentación adecuada e inocua; la inclusión prioritaria de los niños, las niñas, las mujeres gestantes y las madres lactantes, en los programas de salud y saneamiento básico; y la recuperación temprana de los mecanismos usuales de suministro y distribución de alimentos¹⁵⁰. De igual manera, se efectuará una estrecha vigilancia de las donaciones de alimentos para asegurar la inocuidad y calidad nutricional de los mismos y garantizar que respondan a las costumbres y prácticas de alimentación, en el marco de la diversidad cultural.

4.4.2.4 Promoción de prácticas de agricultura urbana

El Distrito Capital impulsará las iniciativas de agricultura urbana que se desarrollan en distintas localidades del Distrito Capital, en la perspectiva de promover la autonomía en el acceso a los alimentos, diversificar la oferta de alimentos disponibles a escala barrial, recuperar conocimientos pertinentes para la producción de alimentos inocuos y de alto valor nutritivo, contribuir a la gobernabilidad ambiental urbana. Para tal fin, se desplegarán estrategias de investigación básica y aplicada, educación, fortalecimiento organizativo, conformación de redes de intercambio y desarrollo de buenas prácticas.

4.4.3 Prácticas de alimentación y modos de vida saludables en el marco de la diversidad cultural

Esta línea de trabajo busca desencadenar la acción colectiva en torno a la exigibilidad del derecho a la alimentación y la viabilidad de la seguridad alimentaria y nutricional.

¹⁵⁰ Red Internacional de Grupos Pro Alimentación Infantil, IBFAN. Taller internacional “Enfrentando la vulnerabilidad de niños, niñas, mujeres gestantes y madres lactantes en situación de emergencia y desastre”. Bogotá, 2002

Con tal fin, se promoverá el ejercicio autónomo de una alimentación sana y nutritiva y de modos de vida saludable, en los lugares de trabajo, habitación y esparcimiento.

A su vez, se propenderá al reconocimiento de la estrecha interdependencia del derecho a la alimentación y los derechos sexuales y reproductivos, como también de su relación con la actividad física, la salud, la calidad de vida y el desarrollo humano, en cada momento del ciclo vital.

Dada la influencia que ejerce la oferta de alimentos en los patrones de consumo y las prácticas de alimentación, se impulsará la conformación de redes y el establecimiento de acuerdos que integren a los consumidores con los proveedores - desde los tenderos hasta los supermercados, pasando por los vivanderos y las plazas de mercado - en la perspectiva de cualificar la oferta de alimentos y adecuarla a las necesidades alimentarias y nutricionales de la población, en cada ciclo vital.

En forma similar, se promoverá la formación de opinión sobre las culturas y los patrones de socialización y su incidencia en las formas de distribución y consumo de alimentos, según género y edad, de manera tal que las familias puedan abocar su consolidación o transformación.

4.4.3.1 Promoción, protección y defensa de la lactancia materna y de la alimentación infantil saludable

El comienzo de la vida define el trazado básico para el desarrollo de las capacidades humanas. En esta etapa, la alimentación es un asunto crucial. Siguiendo las recomendaciones de la Organización Mundial de la Salud, formuladas en las asambleas mundiales 54^a y 55^a, de los años 2001 y 2002, se articularán los esfuerzos institucionales estatales, del sector privado, de la academia, de las organizaciones comunitarias y sociales, y de los organismos internacionales, para defender, proteger y promover la lactancia materna exclusiva durante los primeros seis meses y facilitar la continuidad de la misma, con alimentación complementaria saludable, hasta los dos años o más de edad.

El Distrito asegurará el cumplimiento de las normas nacionales e internacionales que protegen la lactancia materna y la alimentación infantil saludable. Con un sentido similar, se desarrollarán acciones de vigilancia y control entre los productores y comercializadores de sucedáneos de la leche materna y alimentos infantiles.

En la perspectiva de promover la lactancia materna y contribuir al ejercicio del derecho a la alimentación adecuada desde el nacimiento, el Distrito incentivará el establecimiento de espacios y la adopción de mecanismos que faciliten esta

práctica, en todos los ámbitos, públicos, privados y comunitarios, de trabajo o esparcimiento.

A su vez, la población de niños y niñas menores de dos años - incluidos los recién nacidos - se constituirá en prioridad de la acción pública hasta que se superen, de manera definitiva, los graves problemas de salud pública que la afectan, como son baja talla, deficiencia de hierro, anemia, partos pre-término y bajo peso al nacer. Para ello se fortalecerán todas aquellas estrategias que vinculan a los padres, las madres, los profesionales de la salud y los cuidadores de los niños y las niñas (institucionales, comunitarios, familiares) con la promoción de mejores prácticas de cuidado. Entre ellas, el inicio oportuno y el mantenimiento de la alimentación complementaria en el menor de un año.

De igual manera, se avanzará en el desarrollo de competencias ciudadanas que le permitan a las mujeres y a los hombres permanecer vigilantes y realizar el control social del cumplimiento de las obligaciones, tanto del Estado como de los particulares. Para tal fin, se procurará la difusión de información veraz, que permita tomar decisiones basadas en la evidencia, así como el desarrollo de estrategias de información, educación y comunicación, en todos los niveles.

4.4.3.2 Promoción y protección de la alimentación saludable y la actividad física

Como se afirmó, las tasas de obesidad y con ello de enfermedades cardiovasculares y diabetes han aumentado vertiginosamente debido a la transición nutricional y a la disminución de la actividad física.

Para transformar la dinámica de los factores asociados con la aparición temprana de estas enfermedades, urge fortalecer las acciones tendientes a promover prácticas de alimentación saludable y fomentar la actividad física regular.

El propósito es lograr un mayor consumo de frutas, verduras, cereales integrales y leguminosas, y con ello, de fibra, vitaminas, minerales y oligoelementos, de conformidad con las diferencias de género, edad y ciclo vital. De igual manera, se estimulará la disminución del consumo de azúcar, sal y grasas saturadas y la eliminación del uso y consumo de ácidos grasos tipo trans.

De la mano con la estrategia de promoción de prácticas de alimentación saludable, se avanzará en el desarrollo de propuestas de incorporación de la actividad física regular, por 30 minutos al día, tres o cuatro veces por semana, en diferentes ámbitos de vida cotidiana, como la vivienda, el colegio, el lugar de trabajo, el espacio público y los sitios de recreación y deporte.

Para tales fines, se pondrán en marcha estrategias que procuren la articulación de consumidores y proveedores en torno a la oferta y demanda de alimentos inocuos y nutricionalmente adecuados. Así, se promoverá la formación de corrientes de opinión pública que demanden la reducción de la comercialización intensiva de alimentos procesados ricos en grasas, azúcares y sal, con destino a los niños y las niñas, y a la población, en general.

En forma similar, el Distrito abogará por el establecimiento de acuerdos y pactos con industriales de alimentos, tenderos, vivanderos de plazas de mercado y cadenas de supermercados, entre otros, para garantizar la producción y distribución de alimentos nutricionalmente adecuados, seguros e inocuos, y evitar el uso de ácidos grasos trans.

También garantizará que las instituciones públicas y privadas que brindan apoyo alimentario, incorporen pautas de alimentación saludable en la orientación técnica y operativa de sus programas y desarrollen acciones permanentes de comunicación para la población usuaria..

Para proteger y promover el consumo y el aprovechamiento de alimentos saludables e inocuos, en el marco del libre comercio, el Distrito abogará por la aplicación del principio de precaución en la importación y comercialización de alimentos frescos y procesados, como también de organismos vivos modificados que puedan afectar la salud, e impulsará el desarrollo de investigaciones que sustenten las decisiones en esta materia.

En adición, se fortalecerá el sistema de vigilancia alimentaria y nutricional y se avanzará hacia la integración de un sistema único de información para el Distrito Capital que permita monitorear, evaluar y orientar las acciones de alimentación y nutrición en territorios específicos.

Se adelantarán procesos de recuperación de la producción de alimentos saludables, mediante la asistencia técnica agropecuaria y ambiental a pequeños y medianos productores del área rural del Distrito Capital y de la región, la promoción de prácticas de agricultura urbana, como también de las diversas tradiciones sociales y étnicas en sistemas alimentarios, sistemas culinarios y cocinas locales y regionales, con el fin de reconocer el patrimonio vivo o cultural relacionado con la alimentación, incluidas las técnicas productivas.

4.4.3.3 Protección y promoción de los derechos del consumidor

El conocimiento y la acción consecuente de los consumidores en tanto sujetos de derecho generan movilización social, acciones de exigibilidad y de transformación de los procesos de producción, distribución y consumo de agua y alimentos sanos, nutritivos e inocuos. Acciones de información, educación, comunicación desde los

derechos del consumidor pueden generar este tipo de movilización y veeduría ciudadana.

Desde la perspectiva de la protección de los derechos del consumidor se propiciará la adopción de compromisos de buenas prácticas de manufactura, manipulación y preparación de alimentos, con los distintos actores de la cadena alimentaria.

Con un propósito similar, se abogará por políticas públicas que procuren el control de precios de los alimentos de la canasta básica, el establecimiento de incentivos o cargas tributarias para alimentos saludables o riesgosos y la regulación de la publicidad y etiquetado de alimentos, en especial para niños, entre otras.

Para proteger el derecho a la información de los consumidores, el Distrito efectuará una estrecha vigilancia del cumplimiento de las disposiciones en materia de rotulado¹⁵¹, de manera tal que las etiquetas de los alimentos ofrezcan información adecuada y suficiente sobre el contenido nutricional, la utilización de organismos genéticamente modificados y las advertencias relacionadas con efectos negativos y riesgos derivados del alto contenido en grasas saturadas, azúcares libres y sodio.

4.4.4 Nutrición y entornos saludables

Este eje comprende dos líneas de trabajo: promoción de entornos saludables y prevención, detección temprana, manejo y control de alteraciones nutricionales, según el ciclo vital.

En el terreno de la promoción de entornos saludables, se prestará especial atención al saneamiento básico y el mejoramiento del hábitat, así como a la protección y promoción de la calidad ambiental.

A su vez, para hacer frente a las distintas expresiones de la malnutrición, se conjugarán distintas estrategias. Entre ellas, información, educación y comunicación, detección temprana de alteraciones nutricionales en los diferentes momentos de la vida de las personas, fortalecimiento de los servicios de salud desde un enfoque de promoción de calidad de vida y salud, vigilancia en salud pública, vigilancia epidemiológica ambiental y vigilancia epidemiológica nutricional, incluidos el seguimiento del estado de nutrición de las poblaciones y el monitoreo de deficiencias de micronutrientes, en particular de hierro, en menores de dos años, pre-escolares, escolares y mujeres en edad fértil.

¹⁵¹ República de Colombia, Ministerio de Protección Social, Resolución 5901 de 2005, por la cual se establece el reglamento técnico sobre los requisitos de rotulado o etiquetado que deben cumplir los alimentos envasados y materias primas de alimentos para consumo humano.

4.4.4.1 Promoción de entornos saludables

En la relación entre alimentación y salud hay dos factores decisivos. Por un lado, la calidad del agua que se toma o se utiliza para la preparación de alimentos. Por otro lado, la calidad del ambiente en el que se desenvuelven las actividades cotidianas.

De allí que la promoción de entornos saludables sólo se puede concebir de la mano con un fuerte impulso a la participación y la movilización social en torno a la exigibilidad de los derechos colectivos a un ambiente sano y al ejercicio de una clara responsabilidad social de todos los actores con la calidad del ambiente.

Por tal razón, la concurrencia y la complementariedad de esfuerzos entre los distintos sectores de la administración distrital y de ésta con los distintos sectores económicos y sociales de la ciudad y la región central, son los criterios que orientarán la acción pública.

De esta manera, se canalizarán las acciones necesarias para hacer efectivo el derecho a la alimentación en su estrecha interdependencia con otros derechos individuales y colectivos, como los derechos a la participación, la salud, la vivienda, los servicios públicos domiciliarios y a un ambiente sano.

Así, para dar cumplimiento a las obligaciones de protección, el Distrito Capital adelantará la vigilancia sistemática de la calidad del agua y efectuará el control de la contaminación de las fuentes de abastecimiento y las redes de distribución, por vertimientos industriales o domésticos. Asimismo, se fortalecerá el seguimiento y control de la calidad del agua que suministran los acueductos comunitarios y veredales, que abastecen a algunas localidades.

En forma similar, llevará a cabo las acciones inspección, vigilancia y control de la contaminación del aire, los suelos y los espacios públicos y asegurará la prestación regular, permanente y eficiente de los servicios de acueducto, alcantarillado y aseo, en el conjunto de la ciudad, para garantizar una adecuada disposición de residuos líquidos, excretas y basuras, de conformidad con los objetivos de gestión señalados en el Plan de Gestión Ambiental del D.C.

En esta dirección, se efectuará una estricta vigilancia de la operación del relleno sanitario y se adelantarán actividades tendientes a mejorar la calidad de vida de la población aledaña al relleno y que se encuentra influenciada por factores vectoriales que afectan la salud de la comunidad. De la mano con ello, se promoverá un adecuado manejo de los residuos sólidos y se incentivarán la separación y la selección primaria en la fuente, con el fin de aumentar la vida útil

del relleno y promover alternativas de generación de ingresos en torno al aprovechamiento de materiales reciclables.

En forma complementaria, se avanzará progresivamente en el mejoramiento de vivienda y del hábitat de los asentamientos en condiciones de precariedad. En este marco se asegurará la provisión de unidades de saneamiento básico alternativo para todas aquellas viviendas transitorias que no cuentan con servicio de alcantarillado y están ubicadas en zonas de vulnerabilidad y riesgo y asentamientos no legalizados.

4.4.4.2 Prevención, detección, manejo y control de alteraciones nutricionales, según ciclo vital.

El Distrito impulsará un nuevo modelo de atención, basado en el enfoque promocional de calidad de vida y salud y en la estrategia de atención primaria en salud (APS), que procure una efectividad creciente en la prevención, manejo y control de las alteraciones nutricionales, en todos los ciclos vitales

Dicho modelo conjugará acciones de educación e información en salud, prevención de los factores de riesgo, detección temprana, diagnóstico oportuno y adecuado, manejo de la alteración y del daño, manejo de la complicación y rehabilitación, con base en los siguientes criterios: pertinencia de los servicios con respecto a las necesidades y demandas de las personas; accesibilidad geográfica, económica, cultural y organizacional, a los medios y servicios de salud, en condiciones de equidad; regulación del acceso a la asistencia de segundo y tercer nivel; existencia de mecanismos adecuados de referencia y contrarreferencia; continuidad, seguimiento y permanencia de las soluciones que brinden las redes de servicios, hasta que se supere la necesidad; permanencia del vínculo entre las personas y sus familias y los equipos prestadores de servicios de salud; orientación a las personas en el contexto familiar; y disponibilidad de medios para incidir en los factores de riesgo asociados con las alteraciones nutricionales.

A la vez que se avanza en la consolidación del modelo de atención en los servicios de salud adscritos a la red pública, se promoverá el compromiso de los prestadores privados, principalmente de las Empresas Administradoras de Planes de Beneficio y de las Instituciones Prestadoras de Servicios de Salud, con una estrategia similar.

Bajo el principio de progresividad, se propenderá, en primera instancia, a la calidad, oportunidad y amigabilidad de los servicios dirigidos a las gestantes, los recién nacidos y los menores de 5 años. Una vez se asegure el logro de los indicadores deseados, se avanzará en la consolidación del modelo en todos los ciclos vitales.

En adición, se consolidará la estrategia intersectorial de identificación oportuna de casos de malnutrición y activación de respuestas institucionales y se evaluarán en forma sistemática las distintas acciones y modos de gestión, con el fin de verificar el efecto de los mismos y controlar de manera efectiva las alteraciones nutricionales.

Para superar la deficiencia de hierro en pre-escolares, escolares y gestantes, se consolidarán, en estrecha coordinación con las entidades del nivel nacional, las acciones de fortificación de alimentos de consumo masivo. En forma similar, se fortalecerá la estrategia de vigilancia y control de manera que la fortificación de la sal para consumo humano y de la harina de trigo que se expenden en el Distrito Capital, sea una práctica generalizada.

La suplementación con micronutrientes -hierro y vitamina A- también será una constante del conjunto de acciones dirigidas a mejorar la disponibilidad, el acceso físico y económico y el consumo de los alimentos fuente de tales micronutrientes, declarados meritorios y de interés para la salud pública de la población capitalina.

4.5 Estrategias comunes para el logro de los objetivos específicos

Las estrategias son formas de acción compartidas por los ejes de la política mediante las cuales se organiza, en el espacio y en el tiempo, el quehacer de la administración y de los actores de la cadena alimentaria, con el fin de lograr los objetivos de la política y garantizar las dimensiones del derecho a la alimentación, esto es, disponibilidad, acceso, consumo y aprovechamiento.

Ciertas estrategias se orientan, aunque no de manera exclusiva, al cumplimiento de las obligaciones de reconocimiento y defensa. Tal es el caso de la estrategia de abogacía de políticas públicas que propendan a la seguridad alimentaria y nutricional. Otras responden a las obligaciones de protección, como la vigilancia alimentaria y nutricional. Entre tanto, las estrategias de información, comunicación y educación, investigación y seguimiento y evaluación se proponen, ante todo, facilitar, promover y generar condiciones favorables para la realización del derecho. Aunque también pueden contribuir a hacer efectivas obligaciones de reconocimiento y protección. El sello que se le ha impreso a cada una de ellas, no obsta para que, de ser necesario, se pongan al servicio de distintos propósitos y obligaciones.

- **Abogacía de políticas públicas en función de la seguridad alimentaria y nutricional**

Varias dimensiones de la seguridad alimentaria y nutricional de la ciudad están sujetas a las decisiones de política y al arbitrio de las autoridades políticas y administrativas del orden nacional e internacional. A manera de ilustración, la

movilización y utilización de organismos modificados genéticamente, la publicidad de alimentos, la capitalización rural, el ordenamiento productivo en áreas rurales, o el establecimiento de acuerdos de libre comercio, son, entre muchas otras, decisiones del resorte nacional que inciden en la disponibilidad, el acceso y el consumo de alimentos.

En forma similar, las distintas actuaciones de la administración distrital y las regulaciones adoptadas por los cabildantes de la ciudad pueden favorecer o restringir la seguridad alimentaria y nutricional. Así, por ejemplo, la asignación y la distribución del gasto, los impuestos y las contribuciones distritales, las medidas en materia de empleo y competitividad, o las tarifas de los servicios públicos, son asuntos cuya definición debe estar en armonía con los requerimientos del derecho a la alimentación y las condiciones de la seguridad alimentaria.

En este contexto, la abogacía se concreta en la conjugación de acciones individuales y colectivas, que buscan ganar el compromiso y el apoyo político de los distintos poderes públicos, como también la aceptación social para lograr las metas en materia de garantía efectiva del derecho a la alimentación. En este sentido, la estrategia se propone modular y modelar las decisiones de política, mediante un esfuerzo sostenido de gestión política e institucional y de deliberación pública, de manera que se prevenga la adopción de medidas que pongan en riesgo la seguridad alimentaria y nutricional y se estimule la incorporación de aquellas que la facilitan y promueven.

- **Vigilancia alimentaria y nutricional**

Desde una perspectiva de seguridad alimentaria y nutricional, la vigilancia cobra un nuevo sentido y reclama instrumentos con un alcance diferente. La vigilancia epidemiológica de daños y riesgos y el seguimiento y evaluación de la prestación cederán su lugar a un ejercicio de vigilancia y evaluación de las condiciones que restringen o favorecen la seguridad alimentaria y nutricional, así como de la capacidad social e institucional de mejoramiento de las condiciones y modos de vida de la población. La vigilancia habrá de facilitar la transformación de realidades adversas mediante el despliegue de estrategias e instrumentos contruidos con base en el conocimiento de las necesidades de las comunidades¹⁵².

El Distrito definirá cual es la combinación óptima de acciones de vigilancia, en función del nivel específico de desarrollo y de los requerimientos en esta materia. Entre otras, se conjugarán la vigilancia intensificada, la vigilancia centinela, la

¹⁵² Granados, Ramón. La vigilancia de la salud en las áreas de salud y los niveles locales en Honduras. Honduras, 1997.

vigilancia rutinaria, los observatorios, las encuestas periódicas y la investigación evaluativa.

La vigilancia alimentaria y nutricional se proyectará sobre sus cuatro dimensiones constitutivas. En la práctica, se efectuará seguimiento a la disponibilidad y el acceso a los alimentos, para tratar de eliminar o minimizar los obstáculos que se encuentren a lo largo de la cadena alimentaria y se establecerá el consumo efectivo de alimentos por parte diferentes grupos poblacionales.

En forma similar, se fortalecerán los procesos de vigilancia nutricional con el objeto de determinar el estado nutricional de los distintos grupos de población con base en los indicadores antropométricos de peso - talla, talla - edad, peso - edad e índice de masa corporal; identificar activamente a los recién nacidos, los niños-as menores de cinco años, los niños-as en edad escolar, las mujeres gestantes y lactantes y los adultos mayores con quienes se deben emprender acciones de apoyo alimentario y acciones complementarias que fomenten la salud y el bienestar; y evaluar la efectividad de la acción pública colectiva, en general, y de los programas y proyectos del Distrito Capital, en particular, para convenir los cursos de acción a seguir.

Dado que la participación comunitaria en los programas de alimentación y nutrición es cada vez más legítima y efectiva, se impulsarán experiencias de organización de sistemas locales de vigilancia alimentaria y nutricional que sean prácticos y ajustados a las características, la capacidad de acción y las decisiones de competencia de este nivel. En esta forma, se podrá reducir el tiempo que media entre la detección de los problemas y el inicio de las intervenciones.

En este terreno, la estrategia de vigilancia tendrá como objeto observar, analizar, comparar y evaluar las expresiones locales de cada una de las dimensiones de la seguridad alimentaria y nutricional. En materia de disponibilidad, se abocará la vigilancia de la oferta y la demanda de alimentos básicos en la localidad, atendiendo al comportamiento de variables como zonificación agropecuaria, intenciones de siembra, crédito, asistencia técnica, pronóstico de cosechas, manejo de cosecha y post-cosecha, autoconsumo y acceso a mercados. A su vez, se ejercerá vigilancia sobre el acceso físico y económico a los alimentos básicos, según el ingreso familiar, los precios de los alimentos y la disponibilidad en el mercado. En tercer lugar, les corresponderá a estos sistemas la vigilancia de los patrones de consumo local y la ejecución de programas de ayuda alimentaria, de educación nutricional y de suplementación alimentaria. Por último, adelantarán el seguimiento del adecuado abastecimiento de agua; el oportuno y adecuado manejo y control de factores de deterioro ambiental y condiciones de saneamiento básico y de las acciones de prevención de enfermedades y promoción de la salud, como inmunizaciones, control de enfermedades transmisibles, control del crecimiento y desarrollo del niño, las mujeres embarazadas y promoción de la lactancia materna.

El sistema que se propone tiene un carácter multisectorial e interdisciplinario, que trasciende el sector salud. Por ello será necesario definir las responsabilidades de las distintas entidades distritales y locales y, en consecuencia, ajustar los mecanismos y procedimientos

Entre otros aspectos, se prestará particular atención a la vigilancia de la inocuidad, la calidad y el valor intrínseco de los alimentos. Para este fin, se organizará la estrategia de protección de alimentos, a partir de la integración de las acciones de seguimiento y control de las distintas formas de contaminación de alimentos y de los respectivos eventos trazadores. En esta forma se garantizará que los alimentos consumidos por la población tengan las condiciones sanitarias apropiadas, y satisfagan los fines nutritivos para los que están previstos.

Para elevar la efectividad y eficiencia de los sistemas de inspección y control mediante los cuales se procura la protección de los alimentos, éstos se inscribirán en la cadena alimentaria. No obstante, una tarea de esta envergadura sólo puede ser asumida de manera sistemática a través de un esquema co-responsabilidad, que vincule a los productores, industriales, distribuidores y comercializadores, los consumidores y las autoridades sanitaria y ambiental.

Por ello se fortalecerá la adopción de métodos de autocontrol, como el Análisis de Peligros y Puntos Críticos de Control, HACCP, con los prerequisites correspondientes de Buenas Prácticas de Producción y Manufactura (BPP/BPM¹⁵³) y Procedimientos Operacionales de Limpieza y Desinfección (SSOP), en la perspectiva de generalizar, en el largo plazo, los sistemas de gestión de inocuidad alimentaria, de acuerdo con la norma ISO 22000.

Todos ellos abarcan el conjunto de secuencias y procedimientos de un proceso productivo, y permiten identificar los peligros y los riesgos de contaminación y prescribir las medidas preventivas para controlarlos. En esta forma, el rol del Estado será verificar la rigurosidad y el compromiso de los particulares con los procesos de autocontrol y mejoramiento del desempeño, de conformidad con el Decreto 60 de 2002, antes que realizar un control directo. De manera complementaria, se adelantarán estudios epidemiológicos sobre riesgos de contaminación.

Un segundo elemento de la estrategia de protección de alimentos es el fortalecimiento de la capacidad de análisis de los laboratorios de la red pública y la

¹⁵³ Se entiende por Buenas Prácticas de Manufactura (BPM), el conjunto de principios básicos y prácticas generales de higiene en la manipulación, preparación, elaboración, envasado, almacenamiento, transporte y distribución de alimentos para consumo humano, con el objeto de garantizar que los productos se fabriquen en condiciones sanitarias adecuadas y se minimicen los riesgos inherentes durante las diferentes etapas de la cadena de producción.

formación de los responsables de los servicios de inspección y verificación de los planes de análisis de peligros y puntos críticos de control¹⁵⁴.

Con el apoyo de los institutos de investigación y de las autoridades sanitarias y ambientales de las entidades territoriales de la Región Central, se impulsara la conformación de una red de laboratorios que dispongan de sistemas de calidad, para garantizar veracidad y uniformidad.

- **Información, educación y comunicación**

Esta estrategia busca promover la autonomía y la responsabilidad social, apoyar el ejercicio de la abogacía, fomentar la participación y la organización social y propiciar la transformación cultural de las relaciones que restringen o vulneran la seguridad alimentaria y nutricional, a lo largo de la cadena alimentaria.

En materia de información, se actuará bajo un criterio de reciprocidad y co-responsabilidad. La administración distrital proveerá información clara, precisa y suficiente a todos los actores involucrados en la cadena alimentaria, para tomar decisiones en función de la disponibilidad, el acceso, el consumo y el aprovechamiento de los alimentos. A su vez promoverá que los productores, empresarios, industriales y comerciantes de alimentos le brinden información a los consumidores sobre las prácticas que privilegian en su actividad y las calidades de los alimentos que ofrecen.

En adición a la información, algunos actores requieren escenarios y procesos específicos de formación. Por ejemplo, los campesinos productores requieren educación específica para mejorar la calidad, la eficiencia, la sostenibilidad ambiental y la productividad de sus parcelas. De igual manera, se puede motivar a los transportadores o los comercializadores para que adopten mejores prácticas y establezcan acuerdos para la distribución equitativa de beneficios, o divulgar alternativas para que las familias en condiciones de vulnerabilidad nutricional mejoren las prácticas de consumo y el aprovechamiento de los alimentos.

En este terreno, el sector educativo, desde el pre-escolar hasta la universidad, será un aliado estratégico de la administración, para formar opinión pública y promover el desarrollo de competencias en el conjunto de gestores, formuladores, técnicos y operadores vinculados a la construcción y al despliegue territorial de la política pública de seguridad alimentaria y nutricional.

Respecto de la comunicación, se atenderá la necesidad de diseñar espacios, medios y comunicativas diferenciadas, según los públicos con quienes se

¹⁵⁴ El Plan Haccp es el conjunto de procesos y procedimientos, debidamente documentados, mediante los cuales se aseguran el control de los peligros que resulten significativos para la inocuidad de los alimentos, en el segmento de la cadena alimentaria considerada.

interactúe. Por ejemplo, el uso de medios electrónicos de comunicación entre los productores que conforman una red de gestión de la oferta de alimentos, o la difusión sistemática por medios masivos como radio y televisión de la dinámica de precios de los alimentos en la ciudad, o la elaboración de programas de alimentación y nutrición en las radios comunitarias, pueden ser acciones específicas del componente de comunicación que responden a requerimientos de los distintos ejes de la política. Es obvio que las piezas comunicativas ofrecen información y tienen orientación educativa, de manera que no conviene entenderlas como componentes aislados.

Para desarrollar materiales y piezas de información y comunicación culturalmente apropiados y apoyar la formación de formadores en este campo, se emprenderán investigaciones que permitan identificar los elementos culturales que influyen en la alimentación, tales como tradiciones, creencias, religiones, modos de vida, normas de género y prácticas. En este contexto, la cultura antes que un obstáculo es un recurso en desarrollo que puede desempeñar un papel predominante para dar una respuesta eficaz a los problemas de alimentación y nutrición.

En virtud de la responsabilidad social que tienen los medios de comunicación - radio, prensa, televisión y medios alternativos- y de la credibilidad de que gozan los locutores y los periodistas, se buscará involucrarlos activamente, como aliados estratégicos, en el reconocimiento, la protección y la promoción del derecho a la alimentación.

- **Investigación**

La investigación es un proceso que genera riqueza y bienestar, culturas de innovación y competitividad, capacidad para apropiar tecnologías transferidas de otros lugares y establece una sólida capacidad para la negociación de ideas y recursos¹⁵⁵. La generación de nuevo conocimiento es esencial para el diagnóstico, control, seguimiento y evaluación de la situación de la seguridad alimentaria y nutricional en Bogotá.

Por ello, la estructuración y el fortalecimiento de la investigación serán acciones prioritarias para el Distrito Capital. Los programas y proyectos de investigación constituirán medios por excelencia para especificar las prioridades en materia de seguridad alimentaria y nutricional y entregar a la Ciudad información confiable que le permita definir las necesidades de la comunidad, seleccionar las mejores estrategias de intervención, conocer el impacto alcanzado por ellas y, en último término, tomar decisiones de política pública con base en las evidencias.

¹⁵⁵ Wasserman M. Sobre la importancia de Investigar en Colombia, un país subdesarrollado, en *Revista Biomédica*. Volumen 21, número 1, 2001, pp 13-24.

Para el desarrollo de la investigación, se establecerán acuerdos de cooperación y alianzas estratégicas con la academia, organismos no gubernamentales y de cooperación internacional y entidades nacionales, como el Instituto Nacional de Salud y el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar. Especial interés revestirá la conformación de redes de conocimiento y la participación en las redes de investigación existentes.

- **Seguimiento y evaluación**

Se adelantarán el seguimiento y la evaluación del conjunto de programas y proyectos de seguridad alimentaria y nutricional que se desarrollen en el Distrito Capital, con el propósito de determinar la eficacia, eficiencia y efectividad de la gestión distrital, en general, y de las estrategias y los instrumentos de la política, en particular.

Una estrategia semejante se impulsará entre las autoridades territoriales de los municipios y departamentos que integran la Región Central, con el fin de valorar la eficacia y la efectividad de los esquemas de complementariedad, concurrencia y subsidiaridad.

Se conjugarán actividades de seguimiento y evaluación cuantitativa y cualitativa de procesos y resultados que permitirán dar cuenta de los avances, logros y dificultades respecto de los objetivos propuestos y de las metas que se acuerden en el marco de los planes de acción.

Para el desarrollo de la estrategia deberá definirse un conjunto de indicadores clave, a partir de los cuales se construya un sistema de información de la gestión sectorial y territorial de la seguridad alimentaria y nutricional. Este sistema se nutrirá de los sistemas de información sectoriales y estará disponible para las instancias de coordinación y decisión de la política de seguridad alimentaria y nutricional, como también para la ciudadanía en general.

5. Gestión de la política pública de seguridad alimentaria y nutricional para Bogotá, Distrito Capital

Como sucede con otros derechos humanos, la realización del derecho a la alimentación, a través de una estrategia de seguridad alimentaria y nutricional, demanda una gestión integral del Estado. Dicha gestión compromete una institucionalidad con capacidad para responder a la complejidad, en la flexibilidad, así como para convocar y vincular a los actores públicos y privados y reconocer la estrecha interdependencia entre los territorios y los espacios donde vive la gente y se ejerce la ciudadanía y la materialización del derecho.

Para tal fin, y de conformidad con la reciente reforma administrativa, el Distrito organizará un esquema de coordinación intersectorial para la orientación, la adopción, el soporte técnico y la gestión operativa de la política, tanto del orden distrital como local, con los correspondientes instrumentos de planeación, seguimiento y evaluación.

Al tiempo que se conforman los espacios de coordinación interinstitucional, se emprenderán procesos de desarrollo institucional en todas las entidades involucradas en la política. Esto implica hacer evidentes las competencias, atribuciones, responsabilidades y funciones de cada entidad en el desarrollo de la política, pero también, las consecuencias que de ello se derivan para la organización y la gestión interna de cada una de ellas.

Para avanzar en tal dirección, se ha convenido un esquema de distribución de responsabilidades en la orientación política y el soporte técnico y estratégico de cada una de las líneas de acción. Con base en dicho esquema, se podrán precisar las relaciones de concurrencia, complementariedad y subsidiaridad entre las distintas entidades del nivel central y entre éste y la administración local. De igual manera, se podrá avanzar en la identificación de los ajustes organizacionales requeridos en cada entidad para asumir las nuevas funciones. A partir de este ejercicio se deberá adelantar una revisión minuciosa de procesos y procedimientos internos para cumplir con las responsabilidades definidas en la política y en su plan indicativo.

De manera complementaria, el Distrito establecerá canales y mecanismos de comunicación y participación para establecer esquemas de responsabilidades, derechos, obligaciones y contribuciones y convenir mecanismos e instrumentos para el desarrollo y seguimiento de la política. con las organizaciones sociales, los organismos no gubernamentales, los pequeños, medianos y grandes agentes económicos y sociales del abastecimiento de alimentos, los consumidores, la academia, las entidades del orden nacional y los organismos de cooperación internacional.

Esquema institucional de distribución de responsabilidades

Ejes de acción pública	Líneas de trabajo	Entidades distritales	
		Orientación y coordinación	Soporte técnico y estratégico
Disponibilidad de alimentos suficientes, adecuados nutricional y culturalmente e inocuos, y de agua apta para el consumo humano	Fortalecimiento de la economía campesina	Secretaría de Desarrollo Económico	Secretaría Distrital de Ambiente Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá Unidad Administrativa Especial de Servicios Públicos Secretaría Distrital de Salud Secretaría Distrital de Integración Social
	Protección de los recursos hídricos		
	Promoción de la integración regional		
	Consolidación del abastecimiento en las localidades del Distrito Capital		
	Provisión de alimentos seguros		

Esquema institucional de distribución de responsabilidades

Ejes de acción pública	Líneas de trabajo	Entidades distritales	
		Orientación y coordinación	Soporte técnico y estratégico
Acceso de toda la población a los alimentos de forma autónoma y en igualdad de condiciones y oportunidades	Abastecimiento de alimentos a precio justo	Secretaría de Desarrollo Económico Secretaría Distrital de Integración Social	Secretaría Distrital de Salud Secretaría de Educación del Distrito Secretaría Distrital de Ambiente Jardín Botánico José Celestino Mutis Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá
	Extensión de los servicios públicos domiciliarios de acueducto y alcantarillado		
	Apoyo alimentario a poblaciones en condición de vulnerabilidad alimentaria y nutricional		
	Promoción de prácticas de agricultura urbana		

Esquema institucional de distribución de responsabilidades

Ejes de acción pública	Líneas de trabajo	Entidades distritales	
		Orientación y coordinación	Soporte técnico y estratégico
Prácticas de alimentación y modos de vida saludables en el marco de la diversidad cultural	Promoción, protección y defensa de la lactancia materna y de la alimentación infantil saludable	Secretaría Distrital de Salud Secretaría Distrital de Integración Social Secretaría de Educación Distrital	Instituto Distrital de Recreación y Deporte
	Promoción y protección de la alimentación saludable y la actividad física		
	Protección y promoción de los derechos del consumidor		
Nutrición y entornos saludables	Promoción de entornos saludables	Secretaría Distrital de Salud	Secretaría Distrital de Ambiente Secretaría Distrital de Integración Social Secretaría de Educación Distrital Secretaría Distrital de Hábitat
	Prevención, detección temprana, manejo y control de alteraciones nutricionales, según ciclo vital.		

Mientras se avanza en la concreción del nuevo marco institucional, por medio de la homologación normativa y el ajuste del Acuerdo 086 de 2003 o, a través de la conformación de un Consejo Superior, la dirección y gestión de la política se ejercerá de conformidad con el reglamento adoptado por el Comité Distrital Intersectorial de Seguridad Alimentaria y Nutricional mediante acuerdo interno de agosto de 2006.

La implementación de la política procederá a través del “Plan Distrital de Seguridad Alimentaria y Nutricional” y de los “Planes Locales de Seguridad Alimentaria y Nutricional”. Tanto la definición de metas y prioridades, como la formulación y evaluación de alternativas de acción pública y la definición de los indicadores y mecanismos de seguimiento, evaluación y control, serán fruto de la construcción con y entre los distintos sectores de coordinación de la administración distrital, así como de la deliberación y concertación local con la sociedad organizada.