

Bogotá sin hambre

FORTALEZAS Y RETOS

EDUARDO DÍAZ URIBE*

Bogotá es una ciudad que en 2003 tenía cerca de 7 millones de habitantes. Hoy, sumando los municipios cercanos, podemos hablar de una población casi de 8 millones con unos niveles de pobreza altísimos: el 52% de la población por debajo en cuestión de pobreza y un 14% en condición de indigencia. En México ya no hablan de la "línea de la indigencia" sino de la "línea del hambre total". Es decir, un millón de ciudadanos en Bogotá están por debajo de esa línea.

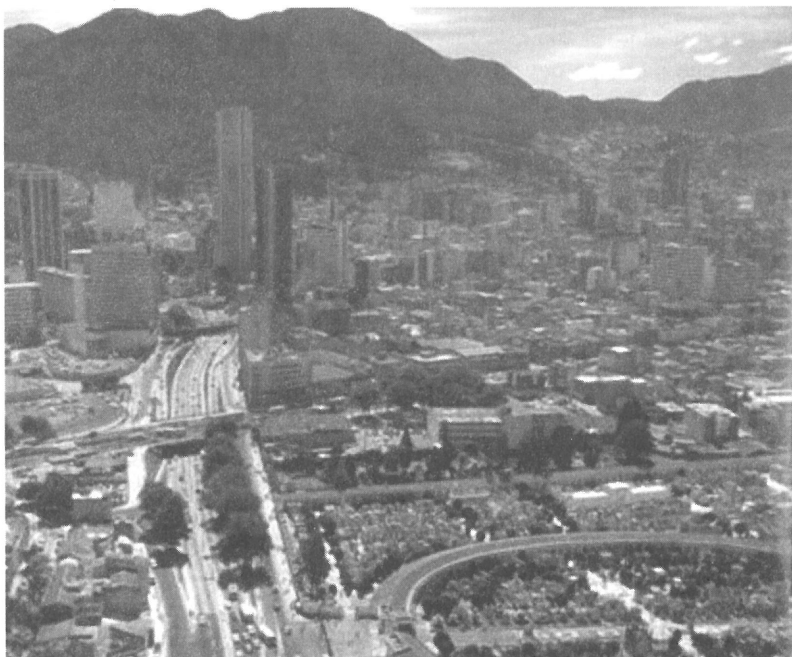
A esa situación de pobreza, que se traduce en tremendas dificultades de acceso a los alimentos, habría que agregar otra circunstancia. Y es que un 25% de los alimentos que llegan a la ciudad se pierden por mala manipulación, encareciéndolos y agravando la situación de accesibilidad de los ciudadanos.

Los bogotanos gastamos el 21% de nuestros ingresos en alimentación y consumimos en promedio, ponderado en términos de consumo energético y proteico, 885 gramos por cápita; entre grande/chico, rico/pobre.

Esos 885 gramos tienen un costo del 16% de un salario mínimo legal diario hoy. Y el consumo deseable en términos proteicos y energéticos es de 1.921 gramos. Es decir, el consumo promedio en la ciudad está por debajo del consumo mínimo deseable. Ese consumo deseable tiene hoy un costo equivalente al 31% de un salario mínimo legal diario.

Teniendo en cuenta esta circunstancia, Bogotá sin Hambre es un conjunto de acciones y programas que buscan implantar en la ciudad una política de seguridad alimentaria y nutricional, que garantice la realización progresiva del derecho a la alimentación adecuada en el marco de la ciudad región.

¿Qué significa? Que Bogotá sin Hambre es una política de carácter universal para la ciudad en su conjunto y sus ciudadanos, desplegando acciones focalizadas hacia los sectores más vulnerables que requieren de especial aten-



ción. Pero es una política de carácter universal, con acciones focalizadas, programas y proyectos de distinta naturaleza.

El Plan de Desarrollo de Bogotá se da en tres ejes: Social, Urbano Regional y Reconciliación. En consecuencia, Bogotá sin Hambre, como política de la Administración también despliega acciones, planes, programas, propuestas y proyectos en los tres ejes del Plan de Desarrollo. Todo en un marco de descentralización, participación y democracia como principios rectores.

Eje de lo Social

Bogotá y el país en general ya han abordado estos temas; específicamente, estamos ampliando e intensificando las acciones que se venían realizando de tiempo atrás; se trabaja en las actividades de agricultura urbana y en las acciones integrales y programas alimentarios y nutricionales a través de tres estrategias.

En el primero, desarrollamos lo que tiene que ver con la solidaridad alimentaria, orientada a aquellos sectores vulnerables, particularmente los niños, las niñas, los ancianos, los adultos mayores, las madres gestantes y

lactantes en donde desplegamos este tipo de actividades: Los comedores infantiles, de 0 a 5 años; la alimentación escolar; los comedores comunitarios; los restaurantes populares y el banco de alimentos, dónde se hizo la alianza con la Arquidiócesis de Bogotá. Un primer paquete de acciones

La segunda estrategia dentro de la acción alimentaria y nutricional, adicional a la solidaridad es el tema de la lactancia materna.

La tercera trata el tema de suplemento y complementos nutricionales. Obviamente, orientado a doctores, madres gestantes y lactantes; en los que se enfatiza la promoción en salud, alimentación y estilo de vida saludable. Igualmente el seguimiento y vigilancia nutricional.

¿Qué particularidad, qué de nuevo hay aquí? Yo diría que aumentamos en dos cosas: primero, hay un incremento significativo en cobertura. El Plan de Desarrollo prevé que sumando el esfuerzo conjunto que están realizando el Distrito, el que ya viene realizando la Nación en el Distrito (especialmente a través del ICBF) y el esfuerzo que realizan la propia comunidad y el sector privado, al terminar el cuatrienio estaremos llegando, a través de cualquiera de estos mecanismos de carácter permanente, a 980.000 ciudadanos con algún tipo de acción de solidaridad alimentaria.

La segunda particularidad de esta propuesta es que nos estamos apoyando en lo que ya existe. El tema de los comedores comunitarios, por ejemplo, ¿Como procedemos?:

Primero, identificamos los procesos en espacios participativos como los Consejos Locales de Política Social en cada una de las veinte localidades de Bogotá. Algunas de estas localidades son muy grandes y pobres, como es el caso de Ciudad Bolívar con un millón de habitantes.

Luego, nos reunimos con las comunidades, con las entidades, con las O.N.G. Y dentro del Concejo Local de Política e Instituciones definimos cuáles son las U.P.Z.

(Unidades de Planificación Zonal). Con esto concretamos las zonas de prioritaria intervención y hacia allí establecemos una ruta con cargo al plan y los recursos existentes.

Y por último, establecidas esas zonas y ruta de intervención con las propias comunidades, identificamos qué procesos sociales, qué O.N.G., qué parroquias están trabajando el tema.

Solo en Bogotá, el Banco Arquidiocesano de Alimentos en 2003 trabajó con 582 organizaciones sociales, parroquias, y otras entidades que estaban realizando acciones de apoyo. Se trata no de sustituir ese esfuerzo sino

de cooperar con ellos y de multiplicarlos. En la medida en que entendemos que desde la perspectiva del derecho, la restauración de éste implica la corresponsabilidad de todos los actores, con ese criterio identificamos las zonas de intervención prioritarias.

¿Aquí qué hacemos? Lo único que podría señalar como distinto y no es del todo cierto, es la estrategia que estamos desarrollando en este cuatrienio de apoyarnos y apoyar esos procesos sociales para ampliar coberturas y fortalecer a las propias comunidades. Así mismo, lograr la construcción de capital social y, en nuestra

opinión, una mayor sostenibilidad de estos programas. Todo con un criterio de corresponsabilidad.

Además con metas muy importantes. En materia de refrigerios escolares vamos a llegar a medio millón. Arrancamos en 180.000 y ya vamos en 316.000. Con refrigerio escolar y comida caliente, hemos tenido toda suerte de problemas, por ejemplo, algunos proveedores que les apretamos el tornillo y no se presentaron.

Aquí intervienen muchas entidades: la Secretaría de Salud, la Secretaría de Educación, el Departamento Administrativo de Bienestar Social, Cultura, Acción Comunal, las O.N.G., las localidades que en el caso particular de Bogotá manejan directamente su propio presupuesto. Lo que quiero significar es que es un equipo interinstitucional con el propósito no solamente de ampliar en calidad, sino también fortalecer este proceso de corresponsabilidad entre lo público; lograr mejor coordinación interinstitucional y afianzar los mecanismos de



cooperación entre lo público y lo privado, para darle sostenibilidad al proceso, donde el Distrito está comprometiendo \$876.000 millones de pesos.

Pero a esto hay que agregarle el esfuerzo comunitario y del sector privado; además, lo que la Nación está haciendo en el Distrito, ya que ambas atendían una cifra similar en la ciudad, especialmente a través del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar. La meta es llegar a 6.828.600. Esto implica que dentro de esta estrategia de acción alimentaria y nutricional Bogotá atenderá 928.600 ciudadanos al terminar el cuatrienio; con prioridad por supuesto en niñas, niños, mujeres gestantes, lactantes, tercera edad y demás sectores vulnerables.

Eje Urbano Regional

El segundo componente de Bogotá sin Hambre, se da en el marco del eje Urbano Regional. Acá abordamos especialmente el sistema de abastecimiento de alimentos a la ciudad, los temas de ruralidad distrital y la sostenibilidad de los recursos naturales, ya que se trata de nutrir bien y óptimamente, a precio mínimo.

En la zona que llamamos el primer anillo, se produce el 33% de lo que consume la ciudad; acá se incluyen los departamentos de Tolima, Cundinamarca, Boyacá y Meta, sumando 19 municipios y un área de 300 kilómetros a la redonda de Bogotá, donde se produce el 80% de lo que consume la ciudad. En resumen, esta es una situación que se presenta en todo el país, también en Medellín.

El tema de la seguridad alimentaria, lo decía en Kuwait María José de Oliveira Zimmermann, -Representante de la FAO en Colombia-, es un problema del precio del petróleo. ¿Cómo se explica que, en contra de la teoría económica, en medio de la cordillera de los Andes, a kilómetros de los puertos, se hayan desarrollado ciudades como Bogotá o Medellín? Por una sencilla razón, entre otras: porque la peculiaridad geográfica, la diversidad de clima y la riqueza de los suelos permitió y permite asegurar la alimentación para estas ciudades. No se trata de un embeleco en el caso de Bogotá como el de Gonzalo Jiménez de Quesada, que le pareció bonito el paisaje y le recordó a Andalucía.

No, es que aquí tenemos unas ventajas y una gran riqueza

za que ha permitido que una ciudad de 8 millones de habitantes se desarrolle en el ombligo de la cordillera de los Andes, en la cordillera más distante de los mares, a miles de kilómetros del puerto más cercano. Es porque alrededor de ella hay una gran riqueza, una gran diversidad de climas y esa circunstancia es clave en el desarrollo de la estrategia de abastecimiento de la metrópoli.

En principio, afirmamos que va en contra de la seguridad alimentaria de la ciudad, todo lo que atente contra esta peculiar situación que muy pocos países y regiones del mundo presentan: no tener estaciones, tener cosecha todo el año, etc. Y entre las amenazas pueden incluirse negociaciones en el T.L.C. mal hechas, además de las ineficiencias que hoy existen en el sistema y que atentan contra esta circunstancia y la seguridad alimentaria.



Miremos el Sistema de Abastecimiento de Bogotá: 26.300 productores desorganizados. 1.800 mayoristas. 135.000 detallistas absolutamente desordenados. Un caos total. Movilización de

cerca de 8.000 toneladas diarias de alimento a la ciudad.

De los productos que llegan a Bogotá, el 17% son residuos de producto. Vástago de plátano que se transporta desde el Meta como si fuera plátano. Se paga como plátano. Se corta en la ciudad y va al Relleno Sanitario Doña Juana, cuando en nuestra opinión, lo que hay que transportar es plátano y que el vástago se quede en el lugar de origen. Además, el 22% se pierde por mala manipulación. Todo esto encarece los productos y dificulta la accesibilidad para el consumidor, para el ciudadano. El 9% son residuos de empaque, que terminan también en el relleno. Y además del costo, en estos circuitos económicos no se pierde un centavo. Todo lo paga el consumidor.

Respecto al tema de la excesiva intermediación, esta incide un 21%. Por lo menos en cada cadena productiva hemos identificado tres intermediarios inoficiosos. Porque no todos lo son. Pero hay unos que sí lo son, que no agregan valor, simplemente agregan precio.

Las plazas de mercado están subutilizadas en la ciudad; 6% de los productos se comercian a través de ellas y solamente se utilizan un promedio de 6 horas al día.

Hay toda suerte de ineficiencia en el transporte de productos desde las zonas productoras hasta la ciudad. El grueso de la carga es transportado en medianos y pequeños camiones, con fletes muchos más costosos.

Hay que ir avanzando hacia otras prácticas. ¿Eso en qué se traduce? En que el consumo mínimo deseable cuesta el 31% de un salario mínimo legal diario. La familia promedio en Bogotá está conformada por 4.7 personas. Con un ingreso de salario y medio legal diario, que no es propiamente una situación de indigencia, una familia tendría que destinar el 100% de su ingreso para tener la nutrición mínima requerida. No sobraría para transporte, ni ropa, ni nada.

Incluso, podemos aumentar al doble el ingreso de una familia y establecer tres salarios mínimos legales diarios; le sobraría el medio salario para todas las demás actividades. Cuando el promedio de los otros costos (vivienda, vestuario, calzado) es del 21%.

Y sabemos que en el tema de la lucha contra el hambre lo fundamental es el empleo y más que el empleo, el ingreso. Ya que no necesariamente tiene que existir una relación de empleado/empleador.

Ese es el eje. Claro, las ciudades tienen posibilidades y ahí no voy a mencionar las acciones y las propuestas que desarrolla el Distrito en ese particular. Pero el Municipio y el Distrito tienen dificultades y limitaciones en sus políticas de empleo porque tienen unas herramientas definidas y la competencia es más de orden nacional. Está bien. No tendría sentido que Bogotá se autoproclamara zona franca. Hay un ordenamiento institucional en el país y unas competencias entre la Nación, el Distrito y los Municipios.

Esas competencias permiten actuar sobre el tema del empleo y el ingreso, pero con limitaciones. Basta señalar que en los últimos diez años, los distintos gobiernos nacionales han promovido 12 reformas tributarias por

ninguna del Distrito.

¿Por qué? Porque es el mismo bolsillo. O sea que hay una incapacidad y limitaciones. Siendo claros estamos hablando de una propuesta de seguridad alimentaria formulada desde una ciudad, que tiene posibilidades pero también limitaciones; *versus* una propuesta de seguridad alimentaria formulada desde la Nación.

Claridad para no incurrir en el error de creer que es como soplar y hacer botellas.

El Plan Maestro implica dentro de una estrategia de largo plazo, al 2015, propiciar las transformaciones culturales, operacionales y normativas conducentes a la eficiencia del sistema de abastecimiento para asegurar mejor nutrición a costo mínimo. Este es un parte nodular de la política de Bogotá sin Hambre. Cómo está estipulado, el Plan de Abastecimiento tiene seis principios de acción y va a ser adoptado por el Alcalde Luis Eduardo Garzón

porque así lo ordena el P.O.T..

El Plan de Ordenamiento aprobado hace cuatro años, estableció la necesidad de que se adoptara un Plan de Abastecimiento y el Alcalde Garzón lo adoptará con los siguientes principios:

El tema de los niveles nutricionales, cantidad, calidad, variedad, reducción de la vulnerabilidad, las crisis cotidianas, el acceso económico familiar o de los grupos poblacionales por problemas de ingreso u otras circunstancias y

también las crisis catastróficas.

El problema de las vías. A nosotros se nos cae el túnel de El Llano, o la guerrilla, o los paras nos bloquean. No es simplemente la producción, el tema de la seguridad alimentaria va más allá del consumo de la quinua, es mucho más complejo.

Estos temas se abordan con el ciudadano como eje del Plan, oportunidad, sanidad, calidad e incidir en el precio de los alimentos porque no basta con incrementar el ingreso, es también necesario reducir los costos.

La potencialización del entorno, lograr la autonomía alimentaria regional en condiciones donde para la ciudad éste sea su gran riqueza, pero también su gran tragedia. Bogotá es la ciudad más densamente poblada de



América, 222 habitantes por Paulo tiene 220, Ciudad de senta; y Medellín no está leces.

Si Bogotá logra consolidar el periferia con una perspecti-

urbano regional logramos que haya desarrollo o la ciudad colapsa. Bogotá está empezando a crecer hacia el Páramo del Sumapaz y si con ello nos llevamos el agua, se acaba. O invadiendo zonas de un gran potencial agrícola.

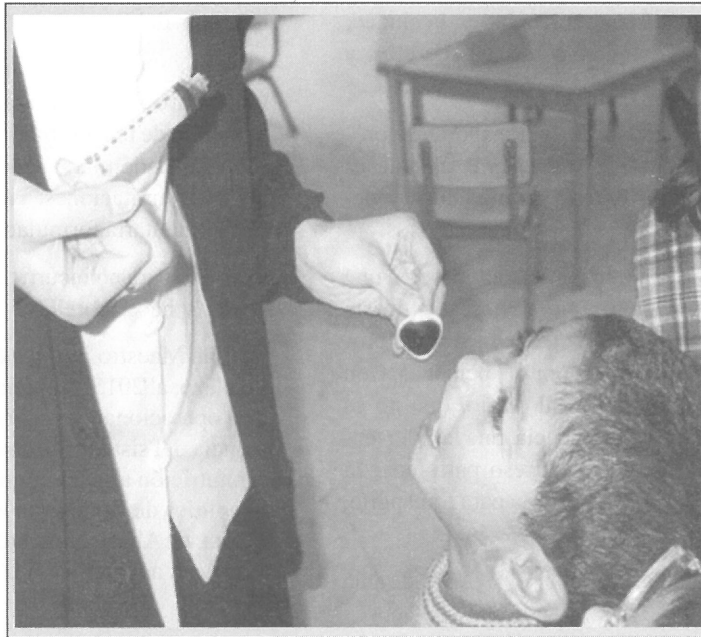
Nos interesa, como ciudad del país, que Villavicencio, Girardot o Tunja crezcan; que el vástago de plátano se quede en el origen y por eso hay que pagar. Que no sigan ingresando tres mil toneladas anuales de tierra negra pegada a la papa, además de los contaminantes mencionados.

¿Cuánto cuesta transportar tres mil toneladas de tierra negra cuando se llevan al Relleno Doña Juana? Mucho dinero y todo eso lo paga la gente, con el agravante de que los sectores populares están pagando todavía más caro porque no se compra en grandes volúmenes.

En Bogotá existe el "topolino", un frasquito de aceite. Al que no le alcanza para el topolino, le toca comprar medio. La gente no compra una libra de tomates, compra ¡medio tomate! No compra un atado de cebolla, compra un gajo. Así es como comercializan los sectores populares, al detal, en pequeñísimas cantidades. Si se calcula el valor del litro de aceite, encontramos que la canasta familiar, para los sectores populares, resulta un 40 ó 50% más costosa que para los estratos 4, 5 ó 6 o para la estratosfera, que vive en Miami.[alusión a la colonia de emigrantes colombianos cuyo nivel de ingresos le permite residenciarse en aquella ciudad].

Por lo tanto, la referencia al ciudadano como el eje del Plan Estratégico, significa que se va a incluir en la agenda el tema de la distribución de alimentos para asegurar una significativa reducción de costos para la ciudad en general, especialmente para los más pobres.

El carácter público del abastecimiento nos obliga a fortalecer esa situación que tenemos excepcional en la ciudad. El sistema de abastecimiento de alimentos debe ser transparente, participativo, equitativo y evitar toda for-



hectárea; Sao México tiene sejos de esos índi-

desarrollo en la va de equilibrio

ma de prácticas monopólicas y oligopólicas en la distribución de alimentos.

Debe contribuir tanto al ordenamiento territorial y al equilibrio de la ciudad-región como fundamentarse en la

sostenibilidad ambiental.

En la primera fase en Ciudad Bolívar, estamos organizando a los distribuidores y a los pequeños tenderos para que consoliden su demanda, junto con los comedores comunitarios y demás.

También estamos reorganizando a los productores, en convenio con el departamento de Cundinamarca y los municipios, para la negociación directa de sus productos. Ya no es necesario que el campesino se traslade a ofrecer sus mercancías a la plaza de mercado, lo que no implica que desaparezcan, pero no podemos perpetuar un sistema de comercialización en el cual el productor tiene que desplazarse con un camión al centro de abasto para ver cómo el precio de sus productos va cayendo con el sol.

En la lógica del Plan, se trata de poner la tecnología de la conectividad al servicio de la economía popular para que el agricultor negocie directamente y así su problema sea la logística, quién y cómo entregará sus productos. Si yo ya negocié entre Nutrired y Agrored, se le paga a los operadores para que movilicen la carga, pero no la intermediación. Hoy se confunde el transporte con la intermediación.

Es todo un cambio y para ello estamos proponiendo la organización a nivel de Bogotá de las Nutriredes, que son la organización de los compradores incluida la demanda institucional. La red de plazas forma parte de las nutriredes.

Las agroredes que son la organización de los productores y un sistema de plataformas o no logísticas que per-

mite la conectividad entre unos y otros desde la vecindad hasta lo regional. Ese es *grosso modo* el plan maestro.

En el tema de agricultura urbana estamos trabajando bajo el liderazgo del Jardín Botánico. Ya hemos constituido una mesa de trabajo que dio lugar a la conformación de una red de agricultura urbana, donde se reunieron dispersas experiencias que existían en la ciudad y se establecieron propuestas.

Sobre el tema de agricultura urbana somos muy precisos. No creemos que vaya a resolver el problema nutricional de la ciudad. Puede coadyuvar desde el punto de vista nutricional, pero lo que más nos importa no es eso; lo relevante es que sea un instrumento poderosísimo para la organización social, para el trabajo de los ancianos, para el aprendizaje, para la formación nutricional, para la construcción de capital social.

El otro tema es la agricultura rural y urbana. Bogotá tiene una zona rural a la que siempre le ha dado la espalda. Estamos entrando a actuar con la zona rural tanto desde el punto de vista de producción, ya que esta zona contribuye máximo con el 2% de la demanda total de alimentos de la ciudad; pero interesa fortalecer esa condición de productor rural por cuanto ante esa circunstancia de debilidad el urbanismo pirata va ocupando los espacios de los productores alrededor de Bogotá. Nos interesa fortalecerlos para que no le vendan al primero que se aparezca.

Con esa lógica estamos trabajando. Ya tenemos la primera mesa consultiva del sector rural y se está trabajando para la toma de decisiones. Los temas desarrollados son responsabilidad social, fortalecimiento de la organización y participación social y comunitaria.

Eje de Reconciliación

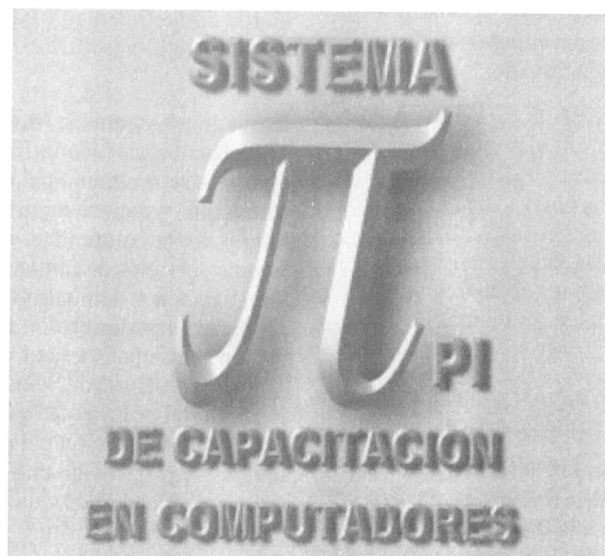
El último eje es el tema de responsabilidad social y lo digo en estos términos, ¿Cómo nos movilizamos todos para luchar esto?

Dentro del plan "Sin indiferencia" movilizarnos todos, estamos trabajando el voluntariado estudiantil. Esta es una tarea de todos, aquí no podemos asumir el papel en el discurso nuestro, que unos miran y hacen de veedores. Hay que hacer veeduría y corresponsabilidad.

La lucha contra el hambre y la pobreza no es una tarea simplemente de los gobernantes. Es de todos y para convertirla en una política de Estado hay que institucionalizar esos escenarios para que todos intervengamos.

La lógica del Plan es trabajar simultáneamente varios niveles: El internacional, especialmente el TLC; el nacional, articulado con el Gobierno Central; el regional con los departamentos vecinos; el Distrital; el inter local y el local hasta llegar a un nivel de UPZ, de barrio y vereda.

**Economista. Coordinador General del Programa Bogotá sin Hambre. Ministro de Salud Pública 1988 – 1990. Ministro de Educación Encargado en 1990. Gerente General de la Red de Solidaridad Social. Director General del Plan Nacional de Rehabilitación 1987 -1988. Miembro Titular de los Consejos Directivos de UNICEF y de la Organización Panamericana de la Salud.*



La comprensión y manejo del software a partir de su lógica.

Teléfono: 239 33 79

email: sistemapi@yahoo.es