

Memorias

Seminario Iberoamericano de Seguridad Alimentaria y Nutricional en la Ciudad



TOMO I



Planeación
DISTRITAL
ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ, D.C.



UCCI



Oficina en Colombia

Bogotá *sin hambre*



Secretaría
SALUD

ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ, D.C.

CONVOCARON:

Alcaldía Mayor de Bogotá, programa "Bogotá sin hambre", Departamento Administrativo de Planeación Distrital, Secretaria Distrital de Salud, Departamento Administrativo de Bienestar Social, Secretaria de Educación del Distrito, Empresa de Telecomunicaciones de Bogotá ETB, Empresa de Energía de Bogotá, Programa Mundial de Alimentos - PMA, Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura - IICA, Plan International, Acción Contra el Hambre, Unicef, Cámara de Comercio de Bogotá, Caja de Compensación Familiar Compensar.

**Memorias
Seminario Iberoamericano
de Seguridad Alimentaria y Nutricional
en la Ciudad**

Tomo I



00008598



Créditos

Principales

Alcaldía Mayor de Bogotá
Luis Eduardo Garzón
Alcalde Mayor de Bogotá

Departamento Administrativo de Planeación Distrital
Catalina Velasco Campuzano
Directora

Alcaldía Mayor de Bogotá, programa “Bogotá sin hambre”
Eduardo Díaz Uribe
Coordinador General

Unión de Ciudades Capitales Iberoamericanas - UCCI
Fernando Rocafull
Director Gerente

Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura - IICA
Jorge Caro Crapivinsky
Representante IICA Colombia

Secretaría Distrital de Salud
Héctor Zambrano R.
Secretario Distrital de Salud

Comité Interinstitucional - Coordinación general

Programa “Bogotá sin hambre”
Martha Cecilia Borda Torres
Liliana Vergel Canal

Departamento Administrativo de Planeación Distrital

Virgilio Barco Isakson

Natasha Ramírez Villanueva

Natalia Peña Hernández

Secretaría Distrital de Salud

Luz Mery Vargas

Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura – IICA

Carolina Hernández

Equipo de Comunicaciones

Liliana Silva

Margarita Arteaga

Paola Falla

Moderadores seminario

Manuel Guillermo Salamanca González, Pánel 1

Doctor Hernán Delgado, Pánel 3

Rolando Higuera Rodríguez, Pánel 4

Juan Carlos Palou Trías, Pánel 5

Arturo Ospina, Pánel 6

Martha Madrid Malo, Pánel 7

Sara del Castillo, Pánel 8

Revisión técnica

Alcaldía Mayor de Bogotá D.C.

Jorge Pulecio

Jhon Gómez

Hubert Ariza R.

Alcaldía Mayor de Bogotá D.C., programa "Bogotá sin hambre"

Eduardo Díaz Uribe

Martha Cecilia Borda Torres

Maria Clara Gómez

Joaquín Cristancho Cuesta

José Eslava

Beatriz Henríquez V

Arturo Ospina

Dennis Dussan

Julio Figueroa

Martha Madrid Malo

Secretaría Distrital de Salud

Luz Mery Vargas

Martha Lucia Londoño Vélez

Departamento Administrativo de Bienestar Social – DABS

Clara Ramírez

Leticia Arteaga

Clara Eugenia Hernández Balen

Unidad Ejecutiva de Servicios Públicos – UESP

Luis Franklin Combariza Luna

IDIPRON

Myriam Leonor Díaz Montoya

Secretaría de Educación del Distrito

Sandra Liliana Reyes Urrea

Indira León Posada

Jardín Botánico de Bogotá José Celestino Mutis
Jairo Andrés Silva Muñoz
Plan International - Programa Colombia
Dora Hilda Haya

Acción Contra el Hambre
Martha Valdés (España)
Bárbara Mineo (Argentina)

Universidad Nacional de Colombia, Sede Bogotá
Mario Esteban Hernández Álvarez

Presentación

En la agenda pública internacional de hoy, el tema de la lucha contra el hambre se ha ganado un lugar relevante. No sólo está a la cabeza de las acciones de los organismos internacionales y multilaterales y las organizaciones no gubernamentales, sino que también es tarea prioritaria de los gobiernos locales, regionales y nacionales alrededor del mundo. Bogotá no sólo no es la excepción, sino que es pionera en Colombia.

Construir una sociedad libre de ese flagelo es el eje de nuestra acción gubernamental y columna vertebral del plan de desarrollo “Bogotá sin indiferencia: un compromiso social contra la exclusión y la pobreza”, que estamos cumpliendo exitosamente y está impactando positivamente las condiciones de vida de la población.

De acuerdo con las últimas mediciones de opinión pública, “Bogotá sin hambre” se ha convertido en el programa más reconocido y aplaudido por los bogotanos, especialmente por las comunidades beneficiarias. Su puesta en marcha ha transformado el itinerario público de la ciudad y las localidades y se ha posicionado como la piedra angular de una revolución de los derechos, que beneficia a toda la población, en especial a los sectores más vulnerables: niños y niñas, jóvenes, madres gestantes y ancianos.

Casi tres años después de su inicio, “Bogotá sin hambre” ha cumplido el 86% de las metas propuestas en el plan de desarrollo. Casi 539.000 bogotanos reciben apoyos nutricionales diarios, mientras 53.857 son atendidos día a día en los comedores comunitarios y cerca de 50 mil reciben otro tipo de apoyos alimentarios.

La solidaridad ha tomado rostro humano y es el sello indeleble que marcará por siempre la memoria de quienes han visto restituidos sus derechos. Así hacemos de la ciudad un territorio de solidaridad, equidad, justicia social y reconciliación. Un verdadero aporte a la paz de Colombia, consecuente con el propósito de la administración de construir una ciudad moderna y humana.

Para compartir esa experiencia y escuchar las de otras urbes del globo, se realizó en la capital, del 3 al 5 de mayo, el Seminario Iberoamericano de Seguridad Alimentaria y Nutricional con Perspectiva de Ciudad, en el marco de la Unión de Ciudades Capitales Iberoamericanas - UCCI, de la que actualmente tengo el honor de actuar como vicepresidente de la región andina.

El evento reunió a representantes de 25 ciudades de países iberoamericanos, más de 70 expertos internacionales y cerca de 1.100 personas provenientes de todas las regiones de Colombia. Todos ellos interesados en conocer, comprender, aprender y compartir experiencias y, sobre todo, hallar herramientas para el fortalecimiento de este tipo de políticas públicas en sus lugares de origen.

Allí se abordó de manera profunda el reto de la seguridad alimentaria y nutricional de las grandes ciudades y se escucharon los aportes de los asistentes para la implementación de una agenda de cooperación, en el marco de la UCCI.

Entre los diversos temas que se debatieron está la globalización y la política de seguridad alimentaria y nutricional para las ciudades y regiones circundantes; abastecimiento en perspectiva de ciudad región, con la lógica del ordenamiento territorial; programas de alimentación y nutrición y experiencias de agricultura urbana; responsabilidad social, organización y participación social y, finalmente, sistemas de seguimiento, evaluación y medición de impacto, como elementos claves para las políticas públicas.

La memoria y las conclusiones de cada uno de los temas tratados es, sin duda, material necesario para entender la complejidad de la lucha contra el hambre y la urgencia de aportarle a la construcción de un mundo más seguro y justo para todos.

Las conclusiones, además, ayudan a comprender la urgencia de que todos los involucrados en esa meta actuemos de manera concertada y rápida, porque el hambre no da tregua ni tiene piedad con los más débiles. Su expansión es una grave amenaza a la democracia. Desactivar esa fuente de conflicto e inestabilidad implica que desde las administraciones locales y nacionales se obre con madurez y responsabilidad histórica, mediante políticas y acciones concertadas, inversiones transparentes de los recursos públicos, plenas garantías a la participación ciudadana, fortalecimiento de las organizaciones sociales y convocatorias abiertas a la solidaridad colectiva. Todo ello a través de una política de Estado que garantice la construcción de capital social en la ciudad y la región.

Los problemas de la mayoría, si no de todas las ciudades iberoamericanas, son similares: Malnutrición, hambre, abandono, olvido, pobreza extrema, improductividad laboral, deserción escolar, enfermedades, discapacidad y muertes prematuras. Somos un enorme laboratorio social en donde se mezclan todas las carencias, incluida la tranquilidad y la esperanza en muchas partes, y, al mismo tiempo, florecen todas las virtudes del ser humano y de nuestras regiones. Sin embargo, es el hambre y la malnutrición la mayor amenaza a nuestra democracia y a nuestro futuro.

Quienes la padecen son víctimas fáciles del populismo. El espejismo del autoritarismo se muestra, además, como la solución instantánea a las estructurales carencias sociales de muchos de nuestros pueblos. No hay nada más peligroso que caer en esa clase de mesianismos. La única alternativa para salir adelante y derrotar la pobreza y el hambre la brinda la democracia, mediante un nuevo contrato social liderado y construido por hombres y mujeres autónomos, libres, decididos a participar y actuar teniendo como norte las constituciones políticas, la tolerancia y la búsqueda incesante de la paz y la justicia social.

Este documento es un llamado a reflexionar sobre la vida y el derecho fundamental a la alimentación.

Invito a leerlo y a apropiarse de su contenido. Agradezco, en nombre de la Alcaldía Mayor de Bogotá y de la UCCI, a todas las entidades y personas que hicieron posible el seminario.

Bogotá avanza en la concreción de las metas propuestas. Una Bogotá moderna y humana es cada día más palpable. Estoy seguro de que nuestras experiencias serán fuente de inspiración de quienes sueñan, al igual que nosotros, con un mundo sin hambre y en paz.

Luis Eduardo Garzón
Alcalde Mayor de Bogotá

Comentarios

Participar del Seminario Iberoamericano de Seguridad Alimentaria y Nutricional con perspectiva de Ciudad, nos ha llenado de satisfacciones, no sólo por la calidad del evento, de la cual más de 1.100 personas fueron testigo, sino por el resultado que obtuvimos de esos tres días.

Estos dos tomos se constituyen en una herramienta técnica de trabajo para aquellos interesados en el tema de la seguridad alimentaria y nutricional las variables que se desarrollan alrededor de ella. Este libro es, de ahora en adelante, un legado dejado por los representantes y expertos internacionales, que vieron en este encuentro la posibilidad de abrir un espacio de reflexión para darle a este tema el lugar que se merece.

La seguridad alimentaria es, sin lugar a dudas, un tema vital para la humanidad. Es un propósito colectivo, ya que sin una alimentación que beneficie el estilo de vida del hombre estamos destinados a pelear en vano contra la pobreza. Enfrentar los problemas de la alimentación es una batalla que debemos estar dispuestos a asumir, porque quien enfrenta tiene la posibilidad de vencer y nosotros queremos vencer las barreras de la pobreza a través de una alimentación saludable, que ayude no sólo al consumidor, que es el eslabón final de esta cadena, sino que empiece por beneficiar al campesino.

Esta publicación es el resultado de la unión de instituciones tan importantes como la Alcaldía Mayor de Bogotá, Planeación Distrital, la Unión de Ciudades Capitales Iberoamericanas - UCCI, el Programa «Bogotá sin hambre», quienes después de haber llevado a cabo el seminario, tuvieron la convicción junto con el IICA, de compartir los resultados y conocimientos de los asistentes, con las demás personas.

El IICA está convencido de que divulgar, informar y transferir los conocimientos son pilares de una comunidad más equitativa y justa, y que la alimentación es un derecho de los hombres; por esta razón estamos seguros de que estos ejemplares serán una guía útil para cada uno de los lectores.

Lo invitamos a unirse a la lectura de estas memorias, para que como comunidad, comprendamos la importancia de este tema y luchemos por una sociedad sin hambre, por un mundo con mayores oportunidades, con la capacidad de exigir calidad en los alimentos y con ello tener la fortaleza para ser hombres de bien, seres competitivos y eslabones no de una red de consumo sino de una red de valor.

Jorge Andrés Caro
Representante IICA Colombia

Contenido

Capítulo I

Las grandes ciudades iberoamericanas y sus propuestas en materia de seguridad alimentaria y nutricional	1
Apertura Seminario Iberoamericano de Seguridad Alimentaria y Nutricional en la ciudad	3
Discurso de instalación del Seminario Iberoamericano	6
Fenómeno ciudad – región en las grandes ciudades	12
Las grandes ciudades iberoamericanas y sus propuestas en materia de seguridad alimentaria y nutricional	23
La institucionalidad y la seguridad alimentaria y nutricional	30
Experiencias más significativas en materia de seguridad alimentaria y nutricional en las grandes ciudades iberoamericanas, desde la perspectiva del sector público y su institucionalidad	35
São Paulo, Brasil, y sus propuestas en seguridad alimentaria y nutricional	39
Política seguridad alimentaria y nutricional	46
Seguridad alimentaria y nutricional	51
Comentarios de apertura	57

Capítulo II


Componentes de la seguridad alimentaria y nutricional desde la perspectiva de ciudad	59
Pánel 1. Las ciudades, la relación con su entorno regional y el abastecimiento de alimentos para garantizar la seguridad alimentaria	61
Los mercados mayoristas de América Latina	62

Capítulo II

Plan maestro de abastecimientos para Bogotá y su región	74
El abastecimiento y la solución de problemas urbanos y seguridad alimentaria - Mercado central de Buenos Aires	81
El abastecimiento de Paris, el mercado de Rungis	90
Plenaria de preguntas	94
Comentarios finales	103
Pánel 2. Globalización, tratados de libre comercio y la seguridad alimentaria y nutricional de las grandes ciudades	104
Seguridad alimentaria, comercio y grandes ciudades	105
Los riesgos del TLC Colombia-Estados Unidos para la seguridad alimentaria: las políticas de Bogotá	111
Reformas, apertura y crecimiento. Los efectos sobre la seguridad alimentaria nacional y en la capital. Las experiencias mexicanas	120
Políticas de seguridad alimentaria y nutricional en Brasil: avances y discontinuidades	126
Pánel 3. Acciones de alimentación y nutrición para garantizar el derecho a una alimentación saludable y adecuada	134
Conferencia de apertura	135
«La alimentación, un derecho fundamental»	139
Experiencias Unicef para América Latina y el Caribe	151
Guatemala, la ciudad para vivir, rectoría municipal en seguridad alimentaria y nutricional	159

Acciones de alimentación y nutrición para garantizar el derecho a una alimentación sana y adecuada, el caso de los comedores comunitarios en la ciudad de Lima, Perú	167
Comentarios finales	173
Pánel 4. Agricultura urbana	175
Conferencia de apertura	176
Agricultura urbana en ciudades de América Latina, una realidad	177
Agricultura urbana en Bogotá	187
La agricultura integrada a la planificación de una ciudad incluyente como estrategia de desarrollo local. El Caso de Rosario, Argentina	201
Agricultura urbana, una experiencia de Montevideo	211
Proyecto piloto microhuertas populares en El Alto, La Paz, Bolivia	218
Experiencia y programa municipio de La Estrella	225
Plenaria de preguntas	229
Comentarios finales	239



An aerial photograph of a sprawling, densely populated city, likely Bogotá, Colombia. The city is built on a hillside, with a mix of brick buildings and modern structures. In the center, a large stadium with a white roof and blue accents is visible. The background shows a hazy mountain range under a clear sky.

*Las grandes ciudades
iberoamericanas y sus propuestas
en materia de seguridad
alimentaria y nutricional*

I

CAPÍTULO I

I

***Las grandes ciudades
iberoamericanas y sus propuestas
en materia de seguridad
alimentaria y nutricional***

Apertura Seminario Iberoamericano de Seguridad Alimentaria y

*Nutricional
en la
ciudad*

Doctor Fernando Rocafull
Director gerente de la Unión de Ciudades Capitales
Iberoamericanas – UCCI
Madrid, España

Para poner en conocimiento de todos ustedes y especialmente para aquellos que por primera vez toman contacto con nuestra organización, queremos explicar brevemente qué es la Unión de Ciudades Capitales Iberoamericanas – UCCI. En el mes de octubre de 1982, se realizó en Madrid la primera reunión de alcaldes de capitales iberoamericanas por el especial impulso del alcalde de Madrid Don Enrique Tierno de Galván, en una convocatoria realizada al calor de la joven democracia municipal española. Cabe recordar en este punto, que tan sólo hacía tres años, en 1979, se habían celebrado las primeras elecciones democráticas en los ayuntamientos españoles, después de los largos años de la dictadura del general Franco.

Esa puesta por la democracia municipal, la solidaridad y la cooperación entre las ciudades, ha marcado la trayectoria de nuestra organización a lo largo de estos 24 años. La UCCI, al día de hoy, está definida como un organismo internacional de carácter municipal sin ánimo de lucro.

A lo largo de este tiempo ha sido permanente la presencia de la Alcaldía Mayor de Bogotá, miembro fundador de la UCCI en 1982, y actualmente ejerce la vicepresidencia para la región andina.

La UCCI puede definirse como un ámbito de intercambio de experiencias y conocimientos entre responsables municipales, políticos electos, profesionales al servicio de las administraciones locales, que permite un eficaz análisis de las políticas que se desarrollan en las ciudades capitales que la conforman, un profundo intercambio de experiencias y la puesta en marcha de las actividades de cooperación técnica intrainstitucional para la consecución de los objetivos de mejora de calidad de vida en las ciudades y la eficacia y eficiencia de las políticas públicas obligadas.

La UCCI es, a su vez, un ámbito político no partidario de debate y conocimiento entre los máximos responsables de las ciudades asociadas, que son 26 al día de hoy, incluyendo a todas las capitales iberoamericanas y algunas otras grandes ciudades.

Al momento de la fundación de la UCCI sus impulsores constituyeron un aparato permanente denominado Secretaría General que con sede en Madrid articula e impulsa el desarrollo de las actividades de la organización.

En la actualidad la secretaría general por elección de los alcaldes la desempeña doña Mercedes de la Merced Monje, quien cuenta con una larga trayectoria profesional y política como parlamentaria europea, concejala del ayuntamiento de Madrid, vicealcaldesa de la misma ciudad hasta el año 2003.

La UCCI articula en cuatro grandes áreas de trabajo:

1. La acción política que incluye las reuniones de los órganos de gobierno, asambleas, comités ejecutivos, las reuniones o regionales de alcaldes, instituidas como órgano de gobierno regional desde 1989. Fue en este mismo año cuando se accedió a un sistema de descentralización de la gestión conformado por la Zona Andina, Centroamérica, México, el Caribe, Cono Sur y Península Ibérica.
2. Una segunda área relativa a las actividades de intercambio de experiencias, conocimientos y formación de funcionarios municipales. Esta área es quizá la más importante, absorbe el 80% de nuestros recursos.
3. Una tercera sobre la acción cultural en la labor editorial. La UCCI edita semestralmente una publicación, la revista *Ciudades Iberoamericanas*, ha sido también editorial de la primera compilación de leyes municipales y por otro lado también es patrocinadora e impulsora de la distinción capital iberoamericana de la cultura.
4. Y por último la cuarta área de trabajo, la dedicada a la acción institucional, que

supone llevar la voz a los gobiernos capitalinos, a los organismos internacionales, a las asociaciones de gobiernos locales, a otras instituciones. En este punto es importante señalar que la UCCI desde 1989, es entidad consultiva del Consejo Económico y Social del Sistema de Naciones Unidas.

La UCCI impulsa y patrocina en promedio dos actividades de distinto carácter mensualmente, en especial aquellas que se encuentran recogidas en los planes bienales de acción.

Cuando la Alcaldía Mayor de Bogotá propuso la realización del Seminario Iberoamericano sobre Seguridad Alimentaria y Nutricional desde la Perspectiva de Ciudad, se encontró que el tema encajaba perfectamente en los objetivos planteados para el periodo 2004 – 2006. A la vez, desde la perspectiva de las ciudades podría resultar novedoso poner en común lo que en políticas de seguridad alimentaria y nutricional,

se estaba desarrollando en distintos escenarios y lo que es aún más ambicioso, poder estudiar la realización de las acciones conjuntas entre las ciudades y entidades encargadas de ejecutar las políticas alimentarias y nutricionales en las ciudades.

El Seminario Iberoamericano sobre Seguridad Alimentaria y Nutricional desde la Perspectiva de Ciudad se efectúa con un importante enfoque social muy vinculado a un objetivo reiteradamente manifestado por nuestras ciudades: “La erradicación de la pobreza urbana y la inclusión como mecanismo de desarrollo económico”.

En este sentido, es de suma importancia en la UCCI alejarnos de las grandes declaraciones y acercarnos a la eficacia de la realidad cotidiana. Por ello insto e invito a que trabajen y participen para mejorar la vida de nuestros ciudadanos, que son a los que nos debemos y por los que trabajamos cada día.

Discurso de instalación del Seminario Iberoamericano

Doctora Consuelo Corredor Martínez
Directora del Departamento Administrativo de
Bienestar Social – DABS
Alcaldía Mayor de Bogotá

El propósito central de este seminario es intercambiar experiencias significativas en materia de seguridad alimentaria y nutricional en las grandes ciudades iberoamericanas. Una primera reflexión es el importante rol de las ciudades, por cuanto hoy en día se han convertido en una nueva realidad política. Si bien hay muchas controversias con relación a los efectos de la globalización, hay que decir que uno de los efectos positivos es darle un mayor protagonismo a las ciudades: hoy las organizaciones de ciudades, como la UCCI, la Unión de Ciudades Capitales Iberoamericanas, revisten la mayor importancia porque han demostrado empíricamente que la democracia se construye fundamentalmente desde lo local y ese es un valor agregado. La cercanía de las demandas de la población con sus autoridades locales para expresar sus necesidades, permite una relación mucho más fluida, una mayor participación y también, un mayor control social.

Bogotá ha sido partícipe y abierta desde sus comienzos a experiencias internacionales como la UCCL y como la red "Practicar", que trabaja sobre experiencias de distintas ciudades en materia de lucha contra la pobreza y la exclusión.

El segundo punto se refiere al plan de desarrollo liderado por el alcalde Lucho Garzón. El nombre del plan "Bogotá sin indiferencia, un Compromiso Social contra la Pobreza y la Exclusión", es muy rico en contenido y resume el sentido y el énfasis de esta administración en materia social. Esto significa un legado muy importante para Bogotá y para las otras ciudades que participan en este foro, que se constituye en un escenario de aprendizaje e intercambio de experiencias.

Muchas veces surgen preguntas con relación al sello de la administración. Justamente este sello, enfocado en lo social, implica por lo menos cuatro cosas importantes para la ciudad:

- 1° Un concepto de pobreza y exclusión distinto al que tradicionalmente se ha venido empleando. La pobreza y la exclusión se refieren a un problema multicausal, es decir, la pobreza no es meramente la carencia de un bien o la carencia de un servicio, es un problema que se deriva de una serie de condiciones de carácter económico, social, político, cultural.
- 2° Siendo este concepto multicausal, necesariamente tiene implicaciones sobre las políticas que se formulen para combatir la pobreza y la exclusión. Es éste, un segundo aspecto fundamental. La actual administración está comprometida con la Constitución de 1991 y con la construcción de un Estado social de derecho, de suerte que las políticas y particularmente las políticas sociales, tienen

como marco, como fundamento y como propósito, el restablecimiento y la garantía de los derechos fundamentales.

- 3° Esto implica un tercer aspecto muy importante: la gestión de la política social también tiene que ser distinta. Si se trata de un concepto distinto y de unas políticas orientadas hacia el restablecimiento y la garantía de los derechos, la gestión de lo social, por tanto, tiene que ser diferente.

La impronta de esta gestión en materia social, es la intervención integral, es decir, que en el ámbito de poblaciones y territorios las intervenciones públicas tienen que atender esa multicausalidad de la pobreza; es por eso que en esta administración la visión no es sectorial, no se reduce a resolver desarticuladamente el tema de cobertura en educación, del problema de salud, del urbano o del problema del hambre. Las respuestas a las especificidades de las poblaciones y a los territorios deben ser integrales e integradas.

- 4° Un énfasis en lo social necesariamente tiene que tener una expresión y un respaldo presupuestal, lo que explica que para este cuatrienio del total de la inversión de los recursos previstos, el 60% sea destinado a lo social. La impronta de esta administración expresa su énfasis de manera coherente con la inversión presupuestal, cuyas implicaciones son de gran impacto.

Con base en la visión y las ejecuciones que ha adelantado esta administración, un cuarto elemento se refiere a una importante coincidencia de sus metas con los objetivos de desarrollo del milenio. Prácticamente todos estos objetivos tienen

relación con el problema de la seguridad nutricional y la seguridad alimentaria. Si se piensa en el objetivo de la reducción de la pobreza y del hambre, en el objetivo de la educación básica para todos y todas, en la reducción de la mortalidad materna infantil, en la equidad de géneros, en la sostenibilidad ambiental; todos éstos que son objetivos de desarrollo del milenio, de una u otra manera, tocan con problemas de nutrición y de alimentación.

Una mirada a las estadísticas muestra la dramática realidad de la situación de hambre en el mundo y hace más clara la pertinencia de estos objetivos: en la Cumbre de Alimentación en 1996 y por supuesto en las metas del milenio, claramente se reitera una correlación entre hambre, desnutrición e inseguridad alimentaria y los problemas de pobreza de desarrollo humano y de distribución del ingreso. Una de las metas es reducir en 2015 el número de personas con hambre, es decir, un 50%, infortunadamente hay un desarrollo muy desigual en el cumplimiento de esa meta.

Existen unos avances en América Latina y en el Caribe, pero lo mismo no se puede decir en otras regiones: según los datos de la FAO, entre 1990 y 2002, de los países en desarrollo sólo en siete se han alcanzado los objetivos de reducir la prevalencia a la mitad; éstos son Chile, Cuba, Ecuador Perú, Guyana, Ghana y Kuwait; en 13 países ha aumentado la prevalencia de la desnutrición en el mismo periodo, entre ellos en Guatemala, Panamá y Venezuela. En América Latina y el Caribe, Haití tiene una prevalencia superior al 35%; Bolivia, Nicaragua, República Dominicana, Honduras, Panamá y Guatemala, entre el 20% y el 35%; Perú, Jamaica, Surinam, Colombia, Paraguay, El Salvador, Trinidad-Tobago y Venezuela tienen una prevalencia entre

el 10% y el 20%; Guyana, Brasil y México entre el 5% y el 10%; Cuba, Chile, Uruguay, Ecuador, Costa Rica, entre el 2,5% y 5%. Son desarrollos muy desiguales e infortunadamente algunos países aún se encuentran más atrás que otros en este objetivo.

Con respecto a la situación de desnutrición en Colombia, es importante insistir en los niños y niñas de cero a cinco años, por las implicaciones que la desnutrición tiene en esta edad, muchas veces con daños irreversibles e irrecuperables. La información de la reciente Encuesta Nacional de Demografía y Salud cuyos resultados se publicaron en el año 2005, arroja cifras que revelan que en el caso de Colombia, el 12% de los niños y niñas menores de cinco años presentaron desnutrición crónica, 10% moderada y 2% severa. La prevalencia es mayor en niños y niñas entre uno y dos años de edad; en familias grandes con seis y más hijos; entre niños y niñas con intervalos de nacimiento menor de 24 meses; entre aquéllos cuyas madres son jóvenes, es decir, entre 15 y 24 años y, por supuesto, son también muy marcadas las diferencias en la prevalencia de desnutrición crónica según la educación formal de los padres y las madres y el nivel económico de las familias. Es decir, ese sólo dato y las correlaciones enunciadas, están indicando la complejidad y la multicausalidad de un problema como la desnutrición, con cifras que son bastante significativas para el contexto nacional.

Igualmente importantes son los datos para el caso de Bogotá, que muestra que la desnutrición crónica (retraso en crecimiento), según esta encuesta de demografía y salud, es del 13,4% para los niños y niñas menores de cinco años; el 10,8% para el rango entre cinco y nueve años y el 14,5% de 10 a 17 años. Según la Encuesta

de Calidad de Vida del año 2003, el 8,6% de los hogares de Bogotá, es decir, cerca de 166.000 hogares, respondieron que por lo menos una vez a la semana se habían privado de las tres comidas diarias por falta de ingresos.

No obstante este panorama, hay un elemento positivo y es que en Bogotá ha mejorado la duración media de la lactancia materna que está en 18,5 meses. A ello ha coadyuvado en forma importante la estrategia que ha seguido la administración distrital en materia de la promoción y el fomento de la lactancia materna.

En este contexto, resulta claro por qué dentro del programa de esta administración y particularmente dentro de los compromisos que en su momento adquirió el alcalde mayor, el programa de "Bogotá sin hambre" se constituye en el programa bandera de esta administración.

Esta visión compleja del problema explica que el plan de desarrollo se haya estructurado en tres ejes: el eje social, el eje urbano regional y el eje de reconciliación, y un objetivo transversal que persigue una gestión eficiente y humana.

Dentro del eje social están definidas seis políticas, cuatro estrategias y 10 programas prioritarios. Una de esas políticas es, precisamente, la política de seguridad alimentaria como respuesta a esta realidad y a este compromiso de "Bogotá sin hambre", de suerte que esta política es un componente insustituible en una estrategia de lucha contra la pobreza y la exclusión.

Aunque es esencial considerar la alimentación como un derecho fundamental, la política de seguridad alimentaria y nutricional, no se suscribe al componente de acceso a la alimentación, pues

hay que tener una perspectiva de sostenibilidad y por eso el programa de "Bogotá sin hambre" tiene por una parte, todo el componente de acceso a los alimentos, pero en segundo lugar tiene el componente de abastecimiento. No es posible pensar en una sostenibilidad, en unos resultados de impacto duraderos si no hay acciones por el lado del abastecimiento.

La seguridad alimentaria no puede ser solamente una responsabilidad de la administración pública; por supuesto que es su deber, pero no es suficiente y por eso el tercer componente del programa de "Bogotá sin hambre", es el de la responsabilidad social. Esto llena de contenido la convocatoria del alcalde mayor de una "Bogotá sin indiferencia". Hay que dejar la indiferencia frente a la serie de situaciones complejas, dramáticas, que viven muchas personas de la ciudad y por eso el componente de la responsabilidad social cobra tanta importancia.

A casi dos años y medio de iniciada esta administración, los resultados son muy importantes: durante este foro habrá ocasión de compartir en más detalle los programas y los resultados que Bogotá ha obtenido, pero por lo menos en materia de acceso a la alimentación, en el Distrito Capital se puede mostrar que a 31 de diciembre de 2005, se ha cumplido con el 82% de la meta del plan de desarrollo.

El compromiso en el plan fue atender a 625.000 personas al día, en materia de alimentación y nutrición. En diciembre 31 de 2005 la cobertura era de 512.220 personas, es decir, un 82% de la meta. Dado que no se trata simplemente de suministrar alimentos, adicionalmente la administración se comprometió con la

capacitación en hábitos de vida saludable que actualmente cuenta con una cobertura de casi 51.000 personas que son atendidas, lo que significa el cumplimiento del 41% de la meta. Esto, de otra parte, indica que en materia de capacitación hay que redoblar esfuerzos, para aumentar este porcentaje.

En materia de abastecimiento, ya está formulado el Plan Maestro de Abastecimiento de Alimentos, el cual regula las relaciones entre productores en la región y las redes de distribución de alimentos en la ciudad. El propósito es que las personas, destinando la misma cantidad de dinero, puedan tener una cantidad suficiente de alimentos, a unos precios adecuados y por supuesto con una calidad satisfactoria.

Igualmente destacables son los esfuerzos de la estrategia de agricultura urbana, uno de los componentes de abastecimiento, que permite un aprovechamiento de usos potenciales que va ligado a la capacitación de las personas y a alternativas de oportunidades en materia de empleo y en materia de generación de ingresos.

Así mismo, en el componente de responsabilidad social, se ha avanzado significativamente en el voluntariado universitario: actualmente la administración distrital está vinculada con 43 universidades y cuenta con 1.721 personas voluntarias.

En esta perspectiva de la seguridad alimentaria, hay un valor agregado muy importante en el que el alcalde Lucho Garzón insiste de manera permanente y es la perspectiva ciudad-región.

Hoy día es claro que los logros de “Bogotá sin hambre” sólo podrán ser alcanzados de una

manera consistente si se avanza de la mano de la región. Cuando se habla de región, básicamente se está hablando de las unidades territoriales, que en Colombia son los departamentos que limitan con el Distrito Capital.

Esta perspectiva de ciudad-región es fundamental porque la ciudad se abastece en un 80% de los productos de la región, pero a su vez muchas de las familias de la región demandan servicios de Bogotá. Hay una realidad muy preocupante pues así como existen diferencias entre países, de igual manera aquí existen diferencias enormes entre los distintos departamentos.

Estos son sólo unos datos sobre la situación que tienen los departamentos aledaños a Bogotá: en Boyacá sólo 47 de sus 123 municipios consumen agua potable; en Cundinamarca sólo el 55% del área rural tiene acueducto; en el Meta sólo el 56% de las viviendas cuenta con todos los servicios y el 65% de sus municipios cuenta con acueducto; en Tolima 33 de los 47 municipios cuentan con plantas de tratamiento de las cuales sólo 27 están en operación. En Bogotá, por ejemplo, si se observa el índice de NBI (Necesidades Básicas Insatisfechas), según la Encuesta de Calidad de Vida de 2003, solamente el 7.8% de la población estaba en situación de pobreza por NBI, en los departamentos de la región central que son los departamentos aledaños a Bogotá, los porcentajes son algo superiores al 23%.

Es claro entonces, que tanto en estos departamentos aledaños como en Bogotá, sólo será posible salir adelante si se aúnan esfuerzos; existe el riesgo que la situación relativamente mejor de Bogotá con respecto al resto del país, propicie la migración hacia esta ciudad, no solamente por su infraestructura y grado de

cobertura en servicios públicos; también porque el conflicto armado en Colombia tiene unas repercusiones y unas presiones muy fuertes sobre la ciudad. Según registros de Acción Social de la Presidencia, la población desplazada hacia Bogotá se incrementó en 29% en 2005; en el primer trimestre de 2006 comparado con el primer trimestre de 2005, subió en 57%.

Bogotá es la principal ciudad receptora de población desplazada y por supuesto que se debe atender a esa población porque son personas sujetos de derechos, pero cabe llamar la atención sobre las enormes implicaciones que tiene el conflicto armado interno, tanto en términos políticos como sociales y económicos y su impacto sobre Bogotá.

Es por eso que la perspectiva de ciudad-región tiene toda la sustentación. Con ello se espera revertir esos procesos y esa tendencia de concentración de la población en Bogotá, además de jalonar el desarrollo en estos departamentos aledaños.

Una preocupación adicional es el tema del Tratado de Libre Comercio, TLC. Esa es una preocupación que ha tenido permanentemente Bogotá y que el alcalde mayor ha expresado de manera reiterada, a lo que se agregan nuevos problemas. La reciente decisión de Venezuela de retirarse de la CAN en razón de la suscripción del TLC por parte de Colombia y de Perú; las críticas que Bolivia ha hecho al mismo tratado; la amenaza que hay de Uruguay de retirarse de Mercosur. Es decir, en el escenario internacional hay una serie de factores que implican riesgos que deben ser objeto de reflexión, para identificar cuáles deben ser las mejores alternativas en esta

situación compleja. En este contexto, la administración distrital valora positivamente la promoción de la integración con Iberoamérica.

Esto explica por tanto, sus esfuerzos por consolidar estas relaciones iberoamericanas y ese es justamente uno de los propósitos de este encuentro, por eso lo saludamos de una forma muy especial.

Finalmente en un espacio como éste, en el que es posible intercambiar experiencias, la riqueza de estos encuentros es aprender de las experiencias positivas, pero hay que decirlo también, de las experiencias negativas y colocarlas en las agendas de las distintas unidades territoriales, desde el barrio, desde la localidad, desde la ciudad, desde el municipio, desde el país, a nivel internacional. Hay que seguir promoviendo esta problemática de la seguridad alimentaria en la medida que tenemos la certeza de que es un componente insustituible de la mejora de la calidad de vida de las personas y sobre todo, del reconocimiento de los derechos fundamentales que tienen todas las personas por el sólo hecho de ser personas.

Esta administración quiere reiterarles sus agradecimientos, reiterar el apoyo de la UCCI, de las distintas agencias internacionales que nos acompañan, el esfuerzo que se ha hecho desde la administración distrital particularmente desde el Departamento Administrativo de Planeación Distrital y desde el programa de "Bogotá sin hambre". Esta administración tiene la confianza de que los resultados van a ser positivos. En beneficio de una ciudad, con la cual, como dice el alcalde mayor, "nos hemos comprometido: una Bogotá que sea moderna y una Bogotá que sea humana".

Fenómeno
ciudad – región
en las
grandes
ciudades

Doctor Sergio Boisier Echeverry
Presidente ejecutivo del Centro de Acción Territorial
y Sociedad – Cats¹
Santiago de Chile, Chile

“Cada mañana en África se despierta una gacela. Sabe que tiene que correr más rápido que el león más veloz si no quiere que la mate. Cada mañana se despierta un león. Sabe que tiene que ganar a la gacela más lenta si no quiere morir de hambre. Da igual que seas león o gacela. Cuando salga el sol, más te vale empezar a correr”.
Proverbio africano, citado por Thomas Friedman en *La tierra es plana*, 2006, 4ª edición, Madrid.

¹ Economista con doctorado en economía por la Universidad de Alcalá

Los cien nombres de la ciudad y de la región

Los sustanciales cambios sociales, económicos, tecnológicos y culturales que acompañan a la globalización han tenido como efecto sintético complejizar la vida personal y colectiva. Complejizar supone un incremento acelerado de la variedad intrasistémica (es decir, mayor variedad en el mundo entero o en cualquier recorte de él) y de la interacción intrasistémica así como entre cada sistema y su entorno. No resulta extraño entonces que esta explosión de variedad se manifieste también en el lenguaje y es así como la antigua y simple denominación de ciudad usada desde siempre para denotar un asentamiento humano de un tamaño poblacional dado y al cual acompañaba una lista de elementos infraestructurales (redes de distribución y recolección) y un conjunto de servicios prestados (educación, salud, esparcimiento, trabajo, etc.) para distinguir tal asentamiento de otros más pequeños tales como "pueblo", "caserío", "vereda", "corregimiento", etc., ha dado lugar a una proliferación de conceptos denotativos y connotativos cuyo común denominador es una revalorización de la territorialidad en la globalización. Región homogénea, región polarizada, región plan, Estado-región, región cuasi-empresa, región cuasi-Estado, regiones pivotaes, asociativas y virtuales, ecorregiones, biorregiones², motores regionales de la nueva economía global, metrópolis, megalópolis, megaciudades, ciudades de clase mundial, ciudad mundial, ciudad global, ciudad-región, etcétera.

Los conceptos clásicos sobre región pertenecen principalmente a Jacques Boudeville, a partir de

los conceptos de espacio de F. Perroux, en tanto que la ciudad como lugar central es el aporte de Christaller, y como es bien sabido fue Kenichi Ohmae³ quien introdujo la idea del Estado-región para referirse a áreas geoeconómicas estén o no dentro de los límites de un mismo país profundamente articuladas a la economía global. En el capítulo 7º de su libro sobre esta materia Ohmae abunda en ejemplos de surgimientos de Estados-regiones.

Introducimos a la vez los conceptos de regiones como cuasi-Estados y regiones como cuasi-empresas⁴ al discutir de qué manera había que repensar la administración subnacional en el contexto de la globalización y posteriormente, los conceptos de regiones pivotaes, asociativas, y virtuales⁵ para dar cuenta de la "nueva geografía", tanto virtual como física, que la lógica de expansión territorial del sistema capitalista crea y recrea permanentemente. Pablo Wong-González⁶ ha escrito el más completo análisis del fenómeno de la virtualización territorial y ha presentado numerosos ejemplos de asociaciones entre regiones que, por así decirlo, pasan por encima de las fronteras para definir regiones asociativas transfronterizas como la Región Arizona-Sonora o regiones virtuales como Rhone/Alpes+ Baden/Wurtemberg+

2. Véase sobre estos últimos conceptos el artículo de S. Bouvier "Biorregionalismo: la última versión del cuento del traje del emperador" en No. 5, 2001: 115-142, Cidea, U. de los Andes, Bogotá, Colombia.

3. Ohmae K. 1990. El despliegue de las economías regionales. Deusto, Barcelona-España.

4. Bouvier S. 1992. "La gestión de las regiones en el nuevo orden interno: analicémos los Estados y cuasi-empresas", CPU, Santiago de Chile y en Antoni R. Kuklinski 2005. "The Management of the Future: The Strategic Partnership of Corporations and Regions", Europe: The Strategic Choices, A.R. Kuklinski and K. Pawlinski (eds), Warsaw, Poland.

5. Bouvier S. 1994. "Postmodernismo territorial y globalización: regiones pivotaes y regiones virtuales", Ciudad y Territorio: Estudios Territoriales # 102, Madrid, España.

6. Wong, González P. 2004. "Globalización y virtualización de la economía: impactos territoriales", en P. Vergara y H. von Bahr, eds. "En la frontera del desarrollo: ensayos", Instituto de Desarrollo Regional (IDER), Universidad de la Frontera Temuco, Chile.

Cataluña+ Lombardía en Europa (los “cuatro motores de la UE”) o como el Corredor Interstate 69 que uniría Québec, Montreal, Toronto, Indianápolis, Houston, Monterrey y Ciudad de México, en América del Norte.

Según Wong, “Identidad local con ciudadanía global parece ser la tendencia espoleada por los fenómenos analizados. El individuo contemporáneo se identifica con su territorio original-local, pero propende simultáneamente a desplegar y compartir hábitos y patrones de comportamiento globales”.

Sobre el concepto de ciudad mundial, Peter Hall⁷ sostiene que: “Existen ciertas grandes ciudades en las cuales una parte desproporcionada de los negocios más importantes se realizan” y agrega que fue Patrick Geddes quien en 1915 acuñó el concepto de ciudad mundial. Hall mostró en su libro *The World Cities* la situación de siete grandes aglomerados urbanos: Londres, Moscú, Nueva York, París, Tokio, y las aglomeraciones holandesas del Ranstad y la del Rhin-Ruhr y no incluyó ninguna ciudad latinoamericana.

Saskia Sassen⁸, la socióloga holandesa-argentina-norteamericana ha popularizado la noción de ciudad global. Sassen afirma primeramente que el concepto hace sentido sólo si la ciudad en cuestión forma parte de una red global de lugares estratégicos en el mundo. No existe la ciudad global aislada. Para ser ciudad global, afirma Sassen, es indispensable desempeñar “funciones de producción” centrales, en varias áreas: política, economía, cultura, y hasta estilos de vida con dimensión cosmopolita.

Las principales funciones de las ciudades globales son:

- a) Centros de comando altamente concentrados desde los que se dirige y organiza la economía mundial.
- b) Localizaciones claves para las finanzas ante la hipermovilidad del capital.
- c) Nodos de localización de servicios del sector terciario avanzado.
- d) Lugares de producción y generación de innovaciones vinculadas a estas mismas actividades, denominadas servicios a empresas.
- e) Mercados que esta misma estructura económica ofrece para los productos e innovaciones generados.

Así las ciudades globales se sitúan en un conjunto de procesos globalizados, son nodos estratégicos de recepción y emisión de flujos de capital, decisiones, innovación, servicios, tecnología y bienes, apoyadas en redes de infoestructura e infraestructura que abarcan el espacio comprendido por la economía mundo⁹. Saskia Sassen destaca que la condición de ciudad global supone una posición de comando en por lo menos un circuito de producción, comercio e innovación. Nueva York, Londres y Tokio configurarían la principal ciudad global¹⁰. Con tal visión, la ciudad de Antofagasta, capital de la región del mismo nombre en el norte de Chile, calificaría como ciudad global en virtud de su posición de comando mundial en la minería del

7 Hall P. 1966, *The World Cities*, World University Library, McGraw Hill, New York
 8 Sassen S., 2001, *The Global City*, New York, London, Tokyo, Princeton University Press, Princeton
 9 Citada por Juan A. Rocafagasta, 2001, *Territorio y gestión*, Editorial DOCEÑCIA, Buenos Aires, Argentina
 10 Un muy buen artículo de Sassen es “Localizando ciudades en circuitos globales”, 2003, en Eure Universidad Católica de Chile, Santiago de Chile

cobre. Esto es algo que puede satisfacer a cada uno de sus aproximadamente 200.000 habitantes.

Rosabeth Moss Kanter, la afamada profesora de la Universidad de Harvard, introdujo el concepto de clase mundial para referirse a la manera como compañías de todos los tamaños, así como ciudades, Estados y regiones en cualquier parte, pueden ganar beneficios locales a partir de las oportunidades globales, como por ejemplo, escoger una estrategia para la ciudad o región que asegure prosperidad creando seguridad en el empleo.

En las palabras de la autora: "Clase mundial es un juego de palabras que sugiere tanto la necesidad de alcanzar los más altos estándares para poder competir y el crecimiento de una clase social definida por su habilidad para controlar recursos y operar más allá de las fronteras y a lo ancho y largo de amplios territorios"¹¹.

El mundo cosmopolita, que es el ámbito de las ciudades de clase mundial, está caracterizado, según Moss Kanter, por las tres "C": conceptos, el mejor y último tipo de conocimiento; competencia, la habilidad para operar a los más altos estándares en cualquier lugar y conectividad, las mejores relaciones y redes que proveen el acceso a los recursos de otras personas y organizaciones en el mundo. Las ciudades se especializan en el uso de estos activos para articular su población local a la economía global. De esta manera, ellas desarrollan una preeminencia en una de tres formas genéricas: como pensadoras, como fabricantes, como comerciantes¹². La autora ejemplifica estas categorías con Boston (pensadora), Spartanburg y Greenville, en Carolina del Sur (fabricantes) y Miami (comerciante).

Pierre Veltz¹³ dice con muchísima razón que: "Lejos de disolverse en el universo espacial de la teleactividad, las ciudades mundiales concentran una parte cada vez más considerable de la riqueza y del poder" y agrega (p. 138): "En esta última [la dinámica real del desarrollo] los territorios no son campos de maniobra, sino actores".

Y Allen Scott¹⁴, el eminente geógrafo californiano señala, en un extenso comentario acerca de un gráfico incluido en el libro citado (p. 80): "Aquí, las zonas desarrolladas del mundo son representadas bajo la forma de un sistema de regiones polarizadas", siendo cada una de estas economías la suma de un área metropolitana central y un *Hinterland* (de extensión indeterminada) pleno de comunidades domésticas, de zonas agrícolas prósperas, de centros tributarios más pequeños, etc, algunos de estos sistemas *metrópolis-Hinterland* pueden de hecho, eventualmente fusionarse para formar regiones megalopolitanas como en los casos actuales de Boston-Nueva York-Filadelfia, Los Angeles-San Diego-Tijuana, Milán-Turín-Ginebra, la Randstad holandesa, Tokio-Nagoya-Osaka, etc. Cada nodo metropolitano es el nido de complejas actividades económicas especializadas pero complementarias, vinculadas a mercados locales de trabajos extensos y multiformes, y cada uno de estos nodos es un locus de potentes economías de aglomeración y de rendimientos crecientes. En tanto tales, no son solamente de un gran tamaño, sino que también se desarrollan constantemente para ser todavía más grandes. Estas entidades pueden ser pensadas

11 Rosabeth Moss Kanter, 1995, *World Class. Thriving Locally in the Global Economy*, Touchstone, Simon and Shuster, New York.

12 *Thinkers cities, makers or manufacturers cities, traders cities*.

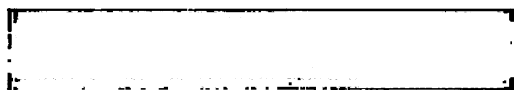
13 Veltz P., 1999, *Mundialización: ciudades y territorios*, Ariel, Barcelona.

14 Scott A. J., 2001, *Les régions et l'économie mondiale*, L. Harmattan, Paris.

como los motores regionales de la nueva economía global. (Traducción de este autor).

John Friedmann puede ser considerado como uno de los "founding fathers" del concepto de ciudad-región. Lo que resultó novedoso en el planteamiento de Friedmann en relación con algunos conceptos previos fue un cambio de significado de la planificación regional desde una preocupación con el desarrollo de regiones delimitadas a la gestión de sistemas abiertos formados por ciudades.

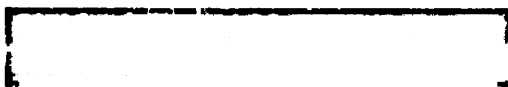
Escriben Friedmann y Weaver: "Los enlaces de regiones formadas por ciudades se extienden en todas las direcciones, uniendo ciudad dominante con ciudad dominante, subcentro con subcentro. Las relaciones económicas expresadas por estos enlaces en un estado avanzado de desarrollo económico constituyen el tema central de la planificación económica regional más allá de los límites de la región ciudadana en sí misma"¹⁵ (énfasis en el original).



Lewis Mumford sintetizó, varias décadas atrás, sus conceptos de ciudad y de región al señalar: "No se encuentra como un producto terminado en la naturaleza, no es, tampoco, solamente el resultado de la creación de la voluntad y de la fantasía humana, la región, tal como su artefacto correspondiente, la ciudad, es una obra colectiva de arte"¹⁶ (Traducción y subrayado del autor). Efectivamente, estamos frente a una "obra colectiva de arte", pero observando algunas ciudades hay que recordar el dibujo de

Francisco de Goya titulado Los sueños de la razón producen monstruos.

Esta metáfora de Mumford formó parte de la discusión académica, a fines de los treinta, sobre el concepto de región, en los Estados Unidos. Mumford agregó todavía una consideración adicional sosteniendo que el área rural en un entorno de 50 millas alrededor de un centro metropolitano no es una región por el solo hecho de que sea conveniente para una agencia de publicidad o para un periódico o para una junta de planificación llamarla así. Mumford se anticipó a los actuales conceptos de región de jure, producto de una decisión política del poder ejecutivo mediante un decreto del Parlamento mediante una ley, y de región de facto, es decir, un territorio que histórica y culturalmente contiene una sociedad que es diferente en sus valores, en su cultura, en sus tradiciones, en su lengua incluso a otras localizadas en otros lugares, aun vecinos. Es pertinente mencionar, paradójicamente, el caso latinoamericano más exitoso es el de Chile, en donde la regionalización, que data desde 1966, se ha consolidado a pesar de constituir un caso extremo de creación artificial de regiones, casi todas creaciones de jure y ex nihilo¹⁷.



Probablemente una mayoría de los especialistas estaría dispuesta a aceptar una visión sobre la

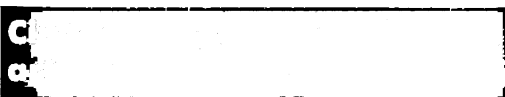
15 J. Friedmann y C. Weaver, 1981: 154, *Territorio y función*, Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, España. Obsérvese la discutible traducción de city-region por región ciudadana.

16 Cita de John Friedmann and Clyde Weaver, 1977: 31, *Territory and Function: The Evolution of Regional Planning*, Edward Arnold, London.

17 Esta paradoja hay que explicarla recurriendo a los conceptos de Pierre Bourdieu sobre poder y capital simbólico.

articulación de una ciudad y su región como la de un sistema con su entorno. Esto desde ya presupone considerar a la ciudad como un sistema abierto y en consecuencia supone la consideración explícita de los flujos de intercambio materiales, energéticos, e informacionales como elementos centrales a la dinámica tanto del sistema urbano como de su entorno.

Probablemente una visión de la relación entre la ciudad y su región como la de un sistema que interactúa con su entorno, eso sí que en forma asimétrica generando una estructura de dominación-dependencia, describa con bastante precisión la situación mayoritariamente observable en la realidad, pero en esta ocasión (tanto la monografía como el seminario) se apunta a discutir situaciones de mayor complejidad. De todas formas esta visión se enraiza con la economía sectorial a través de los conceptos de polo de crecimiento (Perroux) y centro de crecimiento (Boudeville). Como se recordará, un centro de crecimiento se define como un centro urbano que contiene uno o más polos y que tiene la capacidad de captar los efectos de la polarización para el subsistema espacial que él define¹⁸, dinamizando tanto al centro como a la periferia, aunque no al mismo ritmo.



Las innovaciones tecnológicas y el mejoramiento de la infraestructura para el intercambio, los beneficios de la concentración se extienden conformándose regiones urbanas extendidas, según lo señala Jordán (...).¹⁹ Tales aglomeraciones sobrepasan las fronteras de “lo construido” y dan lugar a las ciudades-región,

donde se estructuran sistemas de asentamientos humanos de distinta jerarquía y rol.

A seguir, Jordán hace una importante afirmación: “Estos territorios económicos y urbanos, como subsistemas abiertos, son considerados tanto desde la perspectiva de su totalidad como de sus partes, atendiendo especialmente a sus propiedades emergentes²⁰, es decir, aquellas que se desprenden de las características únicas y particulares y de la interacción entre los elementos del sistema”.

Según lo escribe Jordán, tres serían los niveles para dar cuenta de la articulación entre procesos de globalización y procesos de urbanización en la región (América Latina, nota del autor):

- Los grados y formas de enlace-vínculos entre territorios y la economía-comunidad global.
- Los grados y tipos de transformaciones urbano-territoriales, producto o efecto de los variados tipos de articulaciones.
- Las razones y causas, principalmente endógenas y de políticas, que explican los grados de reproducción y traslación, o no, de los efectos exógenos a nivel territorial.

18 Boisier S., 1973 “Industrialización polarización, urbanización hacia un enfoque unificado”, *El Trimestre Económico* 40 (157-19-61), Fondo de Cultura Económica, Ciudad de México, México

19 Jordán R. y D. Simóni, 2003. *Gestión urbana para el desarrollo sostenible en América Latina y el Caribe*, CEPAL, Santiago de Chile.

20 Esta es una afirmación extremadamente importante y contemporánea. Los conceptos de crecimiento económico y de desarrollo societal como propiedades evolutivas emergentes, el primero, resultado de las interacciones del sistema con su entorno, y el segundo, resultado de las interacciones entre subsistemas internos al sistema, es una propuesta cuyo origen conceptual se encuentra en S. Boisier, 2003: 565-588, “¿Y si el desarrollo fuese una emergencia sistémica?”, *Ciudad y territorio. Estudios territoriales*, vol. XXXV, 138, Mifon, Madrid, España. También el mismo artículo en Fabio Giraldo (ed.), 2003, *Ciudad y complejidad*, Colección de Pensamiento Crítico Contemporáneo y Fundación para la Investigación y la Cultura, Bogotá, Colombia, y previamente aparecido en forma virtual en el 2001 en el sitio www.ide.es

Lo anterior da cuenta de variadas y posibles tipologías emergentes de territorios nacionales y subnacionales y da origen a un verdadero sistema de territorios globalizados, de sello y carácter diverso, más allá de una reduccionista interpretación de la globalización como la simple articulación económico-comercial de las economías nacionales, con asignación territorial por medio del comportamiento de las exportaciones, las importaciones y la localización del capital transnacional.

“En el transcurso del crecimiento y del desarrollo ningún espacio desaparece. Lo mundial no abole lo local” escribe L. M. Cuervo²¹, citando a Henri Lefebvre, una cita que ayuda a entender la compleja interrelación entre una ciudad compleja (valga la redundancia) y la complejidad del mundo globalizado, expresada tal interrelación precisamente en el concepto de ciudad-región. Identidad local con ciudadanía global, como recordaba Wong-González y producción de un elevado nivel de sinergia. Luis M. Cuervo es también autor de un exhaustivo estudio, una disección podría decirse, del concepto “saskiano” de ciudad global²².

Cuadrado-Roura y Fernández Güell²³ señalan varias tendencias económicas y de otra naturaleza que están contribuyendo a una rápida transformación de las ciudades, cualquiera sea su tamaño.

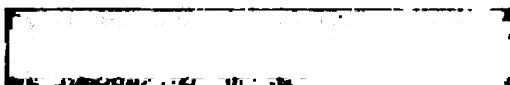
- a) Desarrollo de un nuevo orden económico basado en la división internacional del trabajo, la reestructuración productiva, la globalización selectiva de los mercados y la revolución tecnológica.

- b) Aceleración del proceso de globalización, debido a la liberalización de los mercados, las estrategias de localización de las transnacionales y las innovaciones en transportes y comunicaciones.
- c) Emergencia de lo local frente a lo global, de devolución de poderes a las regiones, de descentralización, de relocalización de actividades en el territorio.
- d) Consolidación de los procesos de integración supranacional.
- e) Cambios en el entorno empresarial a favor de estructuras más flexibles, fortalecimiento de las PYME, surgimiento de ventajas competitivas basadas en el conocimiento.

Los mismos autores muestran el amplio abanico de implicaciones y nuevas pautas de desarrollo urbano que se reflejan en el resurgimiento de las ciudades como polos de desarrollo regional, en el aumento de las relaciones entre ciudades, en el incremento de la rivalidad territorial, en el creciente proceso de suburbanización, en la aparición de ciudades-globales, y en la dispersión espacial de las actividades productivas, dispersión que va de la mano con mayores niveles de concentración y centralización de los eslabones estratégicos de la cadena de valor, mayor conciencia ambiental, etcétera.

21 Cuervo L. M., 2003. “Ciudad y complejidad: los rumbos” en F. Giraldo, op.cit.
 22 Cuervo L. M., 2003. *Pensar el territorio: los conceptos de ciudad, goba y región en sus orígenes y evolución*. CEPAL, Serie Gestión Pública, # 40, Santiago de Chile.
 23 Juan R. Cuadrado-Roura y José Miguel Fernández G. 2006 (proximal). “El largo camino hacia el buen gobierno metropolitano” en *Gobernar la metrópolis*, E. Rojas + J.R. Cuadrado + J.M. Fernández, editores. Banco Interamericano de Desarrollo (BID), Washington.

Imposible dejar de hacer una referencia al importante libro editado por Allen J. Scott: *Global City-Regions. Trends, Theory, Policy*²⁴, una verdadera enciclopedia sobre el tema, con contribuciones particularmente significativas del propio Scott, Friedmann, Hall, Porter, Sassen, Camagni, etcétera.



La expresión o la idea de una ciudad-región probablemente tenga un falso atractivo que, sin embargo, no logra ocultar del todo su vaguedad y una dosis de tautología. Desde luego, no es posible concebir una región sin, por lo menos, una ciudad que funcione como centro de servicios o de crecimiento y en ese sentido siempre existe una ciudad-región, si es que la región existe propiamente y no sólo como la denominación sin contenido de un recorte territorial. No obstante, la proposición inversa no es necesariamente cierta porque existen ciudades sin región, por lo menos en su sentido más obvio de un hinterland, como es el caso de Hong-Kong, Singapur, Montecarlo, y tal vez otras; pero como las ciudades no levitan, todas las ciudades tienen piso, aunque tal basamento coincida completamente con el perímetro construido.

Con no poca pretensión podría ensayarse una conceptualización en la que el nombre sea la cosa nombrada como la siguiente: *ciudad-región* es un territorio que contiene en sí mismo, en forma real o latente, el conjunto de subsistemas de cuya articulación y direccionamiento (sinapsis y sinergia) surge una complejidad evolutiva capaz de generar tanto crecimiento económico como desarrollo

societal y que tiene un *lugar central* que funciona como una ciudad-global de primera clase, que articula un sistema de ciudades secundarias y que actúa como nodo emisor y receptor de procesos de intercambio entre la región y el mundo. Esta propuesta recoge elementos de John Friedmann, de Saskia Sassen, de Rosabeth Moss Kanter, de Sergio Boisier, de Juan R. Cuadrado, y de otros autores, como Antonio Vázquez-Barquero en relación con la endogeneidad implícita en este enfoque, o como Mario Bunge, desde el punto de vista de la teoría de sistemas.

Si se levantan las distintas "capas" conceptuales que se superponen en la definición propuesta, hay que prestar atención especial a los subsistemas que estarían presentes en la ciudad-región: el subsistema subliminal (capitales intangibles), el axiológico (valores), el de acumulación (factores del crecimiento económico), el procedimental (la función gubernativa de administración), el decisional (los actores y la matriz de poder), el organizacional (organizaciones públicas y privadas), todos los cuales requieren articulaciones sinápticas densas y direccionadas mediante la introducción de sinergia cognitiva²⁵. El desarrollo no constituye un subsistema sino una propiedad emergente de todos ellos. En particular, lo que hemos denominado como subsistema subliminal y en su interior, el capital cognitivo por un lado, y el capital cultural, por otro, junto con el capital simbólico de Pierre Bourdieu, son los elementos fundantes de la identidad y del sentido de pertenencia de las personas al territorio, a su territorio. Como es sabido, en las grandes ciudades la identidad suele ser muy difusa, precisamente por su inserción en el mundo y el

24 Oxford University Press, New York, 2001

25 Véase S. Boisier, "¿Y si el desarrollo fuese una emergencia sistémica?"

concepto de ciudad-región enfrenta acá uno de sus mayores desafíos.

Borja y Castells²⁶ con toda razón anotan al comentar sobre la tendencia a la disgregación y a la anomia que suele observarse en las grandes ciudades: "Sin un sistema de integración social y cultural que respete las diferencias pero establezca códigos de comunicación entre las distintas culturas, el tribalismo local será la contrapartida del universalismo global".

Christof Parnreiter²⁷ en su estudio sobre Ciudad de México muestra otra faceta compleja de la globalización urbana, en este caso, relativa a la pretendida caracterización de esta ciudad como ciudad global al demostrar que si efectivamente se pudiese hablar de Ciudad de México como una ciudad global, ésta sería la comprendida apenas por cinco delegaciones o distritos del D.F. En verdad la concentración va de la mano con la fragmentación²⁸ en el interior de las grandes ciudades.

Identidad, medio ambiente, participación, proyecto político compartido, competitividad y mercadeo, conectividad, seguridad ciudadana, gobernabilidad y gobernanza, son los ocho problemas más importantes por resolver en la construcción de una ciudad región. No es menor la tarea. A éstos, se agrega en esta oportunidad una novena cuestión: la seguridad alimentaria, otro concepto no exento de ambigüedad ya que las ciudades son, por definición, importadoras de alimentos básicos y por tanto toda ciudad convive con un problema de seguridad alimentaria que, por cierto, cuando afecta al 15% o más de la población del país, pasa a ser un problema nacional.

Se sabe que la identidad territorial no es sólo una cuestión ontológica sino también una cuestión construida mediante la combinación del pasado con el futuro; el pasado para unir y diferenciar a través del rescate de las tradiciones y el futuro para unir y diferenciar a través de un proyecto común. La participación, es un asunto difícil cuando se habla de una ciudad región de enorme masa poblacional (en el caso de Bogotá-Cundinamarca más de ocho millones de personas) ya que sólo puede materializarse mediante largos y sistemáticos procesos de conversaciones sociales profesionalmente estructuradas que convoquen a los agentes del desarrollo²⁹. La importancia del discurso (á la Habermas) es básica.



26 J. Borja y M. Castells. 1997. Local y global. La gestión de las ciudades en la era de la información. Taurus. Barcelona.

27 Parnreiter, C., 2002. "Ciudad de México: el camino hacia una ciudad global EURE" . # 85. Universidad Católica de Chile. Santiago de Chile

28 Incluso algunos autores hablan erradamente de ciudad fractal, lo que constituye un error conceptual y matemático. Aparentemente habría sido F. Soja quien usó esta expresión por primera vez, lo que probaría que se puede ser un excelente geógrafo y muy mal matemático.

29 Véase el libro del autor Conversaciones sociales y desarrollo regional, 2001. Editorial de la Universidad de Talca, Talca, Chile, que describe la experiencia realizada en la Región de Maule (Chile, orientada a generar un proyecto de futuro regional consensuado.

La ciudad-región Bogotá-Cundinamarca y el largo camino de su construcción.

Es evidente para cualquier visitante esporádico de Bogotá, el significativo cambio experimentado por la capital colombiana en varios planos durante los últimos años. Desde luego, en el transporte público, en el mantenimiento y mejoramiento de calzadas y aceras, en la construcción, en el esparcimiento, en la seguridad ciudadana y, lo que parece más notable, en la autopercepción ciudadana y en el sentimiento de identidad surgido allí donde no existía, en buena medida por la alta proporción de inmigrantes en la población. Como también se han acentuado otros problemas, la escasa capacidad de la ciudad para posicionarse como ciudad de importancia global, entre otros. La reciente cita de Friedmann encuentra en Bogotá una expresión práctica: ¿quién dudaría del carácter político de los cambios positivos de Bogotá y del papel desempeñado por los dirigentes políticos (alcaldes) en ellos?

La sabiduría aconseja en lo posible no hablar de lo que no se sabe; ello significa que serán pocos los juicios emitidos acá, por elemental prudencia y porque quien escribe cree firmemente más en la heurística de los procesos sociales (como arte de inventar) que en las recomendaciones de expertos foráneos.

¿Cuáles son en principio, los desafíos más importantes que parecen estar presentes en el intento de construir una ciudad-región como Bogotá-Cundinamarca? En la opinión de quien escribe, éstos serían: a) la construcción de una identidad; b) la construcción de un proyecto

político de la ciudad-región; c) la construcción de una plataforma competitiva internacional; d) la consolidación de un sistema urbano hoy precarizado debido al pequeño tamaño de Girardot y Zipaquirá; e) la construcción de una posición de comando mundial en algunas actividades; f) la construcción de una imagen corporativa y de un logo; g) el logro de la gobernabilidad y de la gobernanza para la ciudad-región; h) el logro de un adecuado nivel de seguridad ciudadana; i) el logro de un adecuado nivel de sostenibilidad ambiental. Se trata de una tarea digna de un titán griego sólo realizable en el largo plazo.

Por supuesto que en el párrafo anterior el uso reiterado de la idea de “construir” no es una casualidad ni una ligereza idiomática. Corresponde al convencimiento de ser los procesos territoriales cualquiera sea su escala procesos socialmente construidos.

El tema de la seguridad alimentaria es importante, pero escapa a las capacidades de quien escribe, salvo para hacer el siguiente breve y genérico comentario.

El consumo ecológico o “verde” se fundamenta en la máxima: *producción local y consumo local*, que favorece los mercados tradicionales, al agricultor y la cultura regional. La alimentación ecológica protege la biodiversidad, la salud frente a la mera productividad, la cultura propia, el medio natural, el mercado local y la vida urbana amable, la ciudad humanizada y la agricultura familiar ligada a la calidad. Además, es fundamental para el equilibrio territorial, protegiendo el campo de su deterioro y desertificación. Se está produciendo una vuelta a valorar los recursos locales-regionales, fuera

del control de las multinacionales, revalorizándose sobre todo la soberanía en la producción y consumo de alimentos frescos, de temporada, de cercanía, con seguridad en su control, propiciándose así la vitalidad y diversidad de la cultura rural, la permanencia de las explotaciones agropecuarias regionales, la conservación del medio natural y rural, la viabilidad de un modelo de asentamientos humanos más equilibrado con ciudades medianas y pequeñas, etc. Se trata de reintroducir el valor de la proximidad, fomentar la autosuficiencia local, reducir la dependencia y proteger los valores culturales sin renunciar a los valores positivos de la biodiversidad. Sin renunciar, además, al logro de una inserción plena en la globalización para hacer de la ciudad-región un "territorio ganador" en ella. Esta aparente contradicción se resuelve, según lo afirma la Comisión Europea "Ciudades Europeas Sostenibles", aceptando que: "El desarrollo sostenible sólo se materializará si se planifica de manera explícita: las fuerzas del mercado u otros fenómenos implícitos y espontáneos no pueden resolver los graves problemas de la sostenibilidad, la gestión para la sostenibilidad es fundamentalmente un proceso político que incide en la gobernación urbana"³⁰.

La pregunta final, por cierto difícil de responder desde afuera es: ¿cómo lo está haciendo Bogotá-Cundinamarca en el proceso de autoconstrucción de la ciudad-región?

La respuesta es: la construcción de la ciudad-región B-C está en proceso, está bien encaminada, se ha logrado un alto nivel de participación a través de la Mesa de Planificación Regional Bogotá-Cundinamarca, cuenta con asistencia técnica de primer nivel (Unrcrd) y con un dispositivo constitucional que permitirá hacer de la ciudad-región la primera región establecida en Colombia, hay acuerdo en la delimitación territorial, hay interés y voluntad política en este experimento, hay en marcha un programa de capacitación de funcionarios públicos (un aspecto sin duda fundamental). Un informe del (Unrcrd)³¹ - anota nueve ingredientes que han contribuido, hasta ahora, al éxito de la iniciativa en tanto que el experto del programa "Bogotá sin hambre", José Eslava, sostiene que el Decreto 469 de la administración distrital (24/12/03) planteó la *dimensión regional* del Plan de Ordenamiento Territorial y acogió un marco de planeación regional y urbana con dos estrategias centrales: a) el reconocimiento de la región, y b) la consolidación de la red de centros urbanos.

30. Comisión Europea. 1996 (capítulo 8, p. 17). Ciudades europeas sostenibles. Bruselas, Bélgica.

31. Unrcrd. 2004. Construcción de capacidades técnica e institucional para el planeamiento y gestión del desarrollo regional integrado de Bogotá-Cundinamarca. (Resumen del Proyecto). Bogotá, Colombia.

Las grandes ciudades iberoamericanas y sus propuestas

*en materia
de seguridad
alimentaria
y nutricional*

Doctor Hernán Delgado Valenzuela
Director del Instituto de Nutrición para
Centroamérica y Panamá (Incap/OPS)¹
Ciudad de Guatemala, Guatemala

El Instituto de Nutrición para Centroamérica y Panamá es una institución de la integración centroamericana y de la Organización Panamericana de la Salud; traemos algunas experiencias que en Centroamérica se han desarrollado en materia de seguridad alimentaria y nutricional; lo que perseguimos es dar un marco de orientación a la presentación de experiencias que las ciudades de Iberoamérica van a compartir y creemos que representan el plato fuerte de este seminario, nos sentimos muy complacidos de participar en esta actividad en la que traemos aportes que se inscriben en gran medida en lo que la doctora Corredor ya enunciaba en sus palabras de inauguración.

Además somos conscientes con más y más fuerza que existen posiciones técnicas en la literatura sobre los conceptos de inseguridad ambiental e inseguridad humana, por todos aceptado, el tema

¹ Médico Cirujano. MSc en Epidemiología y Salud Pública, Universidad de Harvard.
hdelgado@incap.ops-oms.org

de la degradación ambiental que sufre el mundo, es aceptado en la situación de fluctuaciones y los cambios climáticos, responsables de fenómenos como el de la niña, del niño, los huracanes, etc. En ese sentido ya hay claridad desde el punto de vista de inseguridad del ambiente en que vivimos, es causa de conflictos cada vez mayores; por otro lado, se reconocen que existe una íntima interacción entre la inseguridad ambiental y la inseguridad humana.

Inseguridad humana no únicamente en términos de seguridad y visto desde el punto de vista delincencial sino como lo presentan las Naciones Unidas, planteado como la inseguridad de estar libre de miedos, o la libertad de querer o querencias, que quiere decir que la población humana no esté constantemente pensando en cómo satisfacer necesidades básicas que le perjudican sobrevivir. En este sentido la inseguridad humana tiene una relación estrecha con lo que se han llamado los objetivos y metas de desarrollo del milenio, que constituyen la propuesta global para resolver algunas de las inseguridades humanas que afectan a la población del mundo; también se mencionó que seguridad alimentaria y nutricional es uno de los ejes, para justamente atender estos objetivos y metas de desarrollo.



Cuando hablamos que la población viva libre de miedos, obviamente tenemos que pensar en lo que son las necesidades básicas de la población a un organismo humano, vegetal o animal; que la población tenga acceso, disponibilidad, a lo que son los más básicos elementos de la vida: el aire, el agua, el alimento, al cual se agregan las satisfacciones como el albergue, el abrigo, la armonía, el afecto, el amor; interesante que todas estas palabras comienzan con A, pero también reflejan la importancia que tienen estos elementos básicos para la vida de los organismos vivos, y en ese sentido es que la propuesta de inseguridad alimentaria y nutricional se basa en que la población esté libre de miedos por falta de agua, por falta de aire, falta de alimento, como los más básicos del ser humano.

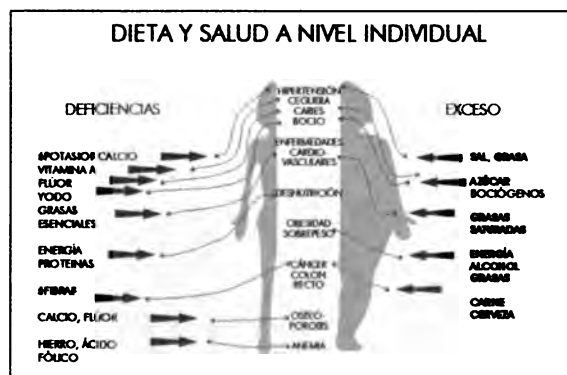
La inseguridad alimentaria y nutricional es el concepto que se ha acuñado en años recientes, desde los setenta, desde la década pasada, desde el siglo pasado hasta el actual que ha venido tomando más y más fuerza, es difícil de medir en términos de la seguridad misma; es más frecuente que se mida en términos de sus manifestaciones, que tienen repercusión en la calidad de vida de la población. Y en ese sentido es importante destacar que las inseguridades alimentaria y nutricional son lamentablemente manifestaciones tardías y muchas veces irrecuperables; son fenómenos que ocurren y dejan secuela; previo a que estas manifestaciones se den, existe una serie de adecuaciones de ajustes en un organismo, que son las formas como el organismo maneja estrategias de sobrevivencia; se sabe, por ejemplo, que si una población tiene poco acceso a energía por poco alimento consumido, es una población que va a tener menos actividad física, que se va a acostar

más temprano, que se levanta más tarde y no es que sea floja, es que no tiene energía suficiente como para operar en función de sus necesidades fundamentales. Estos procesos de adecuación y ajustes no pueden llegar a eliminar manifestaciones que son evidentes de la inseguridad alimentaria y nutricional, porque son tardías y son muchas veces irreversibles. La más irreversible de éstas es la mortalidad, se sabe que hasta un 60% de los niños en edad preescolar mueren asociados a desnutrición y que este porcentaje varía dependiendo de la magnitud de la desnutrición. También se sabe, que la mortalidad de muchos adultos está asociada a enfermedades crónicas no transmisibles, que también son causadas por la inseguridad alimentaria y nutricional, por enfermedades agudas, la interacción nutrición e infección, como la diabetes, la hipertensión, incluyendo unos tipos de cáncer que están directamente asociados, como también está afectando el crecimiento y desarrollo; se sabe que desde edades tempranas, el crecimiento de los niños, el desarrollo mental, se ve afectado por una alimentación inadecuada y ciertamente hay casos extremos, la falta de yodo que puede producir cretinismo en el niño recién nacido, cuya madre fuere privada del yodo o también los problemas que se manifiestan en la limitación del crecimiento físico, como en la estatura.

Retraso en el crecimiento, dificultad en el aprendizaje son causas de la inseguridad alimentaria y nutricional; y los niños que tienen más baja estatura, que no tienen adecuada alimentación son los que no rinden, los que repiten años, pero también el adulto es un menor productivo cuando no tiene la seguridad alimentaria y nutricional que requiere.

Todas estas manifestaciones a su vez, son factores que determinan el desarrollo humano, por lo tanto existe un círculo vicioso muy claramente identificado entre la inseguridad alimentaria y nutricional y el subdesarrollo humano de lo cual la literatura está plagada de documentación.

Lo siguiente muestra, desde el punto de vista de salud, es una mujer en dos mitades, demasiado al lado derecho de ustedes, una mujer con sobrepeso, la serie de deficiencias, de excesos alimentarios son conducentes a enfermedades, por las cuales la población demanda servicios; si yo trabajo en servicios de salud, si yo veo el problema de la seguridad alimentaria y nutricional, obviamente tengo que poner atención a esta serie de enfermedades que son atribuibles o causadas por deficiencias o excesos alimentarios y nutricionales y que son parte de un mundo en transición, que toca a la transición epidemiológica, como a la demográfica y a la alimentaria y nutricional que ha hecho un cambio en el patrón de alimentación e incluso un cambio en el patrón de actividad física, siendo grupos de población, sobre todo los de ciudad urbana, mucho más sedentarios que los que viven en área rural, que tienen una actividad física más fuerte.



Todas estas manifestaciones específicas de salud, pueden corregirse de múltiples formas. Mucho se hizo a través de aportar alimentos y se reconoce perfectamente bien, que si un niño está desnutrido, después de dos meses de darle adecuada alimentación, ese niño se va a recuperar de su problema nutricional, pero también sabemos que ese niño es candidato a tener o recibir un problema nuevo de desnutrición, si no se cambian las condiciones en las cuales vive o su familia vive.

De modo que el asistencialismo es necesario. Hay grupos de poblaciones alrededor del mundo que viven al margen de la vida y que requieren alimentos como en la forma de tratamiento al más corto plazo, pero sabemos que eso no es sostenible, que puede tener un efecto a muy corto plazo, pero que no hace sostenible la solución y por tanto además de la atención de los problemas que requiere la asistencia inmediata, deben contener un sentido más en línea de promover condiciones que garanticen la seguridad alimentaria y nutricional y esto tiene que ver con la atención a los determinantes, ya no las manifestaciones. Los determinantes de la seguridad o la inseguridad alimentaria y nutricional, es la que vamos a tocar a continuación.

Cuando hablamos de determinantes, nos vamos a lo que son factores subyacentes de la inseguridad o seguridad alimentaria y nutricional y tiene que ver, primero con que haya alimentos disponibles para la población, que ésta tenga la capacidad de adquirirlos, porque tiene unos recursos económicos para hacerlo; que esos alimentos se consuman a partir del conocimiento que permita hacer la mejor selección de ellos y por último que los

alimentos se aprovechen adecuadamente desde el punto de vista biológico.

Si el agua no es segura, si hay enfermedades, no se va a aprovechar el alimento como se debería; la utilización biológica va estar disminuida y cuando vemos esta cadena agroalimentaria nutricional que parte de lo ambiental y que termina ya a nivel celular en el aprovechamiento biológico, vemos que efectivamente todos estos son determinantes necesarios pero no suficientes para garantizar seguridad. Podemos ser excelentes ambientalistas y promover un ambiente sano, pero eso no garantiza una seguridad alimentaria y nutricional, como tampoco lo garantiza el hecho de que haya alimentos disponibles si la población no tiene la capacidad de comprarlos o si hace una inadecuada selección o no los aprovecha biológicamente como debería ser. De modo que el planteamiento que hacía en la inauguración la doctora Corredor tiene plena validez, no es trabajo de sólo un sector, es trabajo de múltiples sectores, no es trabajo de un gobierno, es trabajo del gobierno más sector privado, más sociedad civil.

Todo esto se ha trabajado a nivel de seguridad alimentaria y nutricional a nivel de poblaciones y no se han puesto apellidos si es rural o urbana. Pero la población que vive en área urbana tiene retos que son propios y que son responsabilidad del municipio, del gobierno o de la ciudad por atender. Las regiones iberoamericanas han hecho importantes avances y nuevos retos que se plantean, retos muy grandes que las sociedades alcaldistas van a enfrentar. La iniciativa de seguridad alimentaria y nutricional va entonces enfocada a esos tres niveles, resolver la agenda inconclusa, presentar logros y enfrentar nuevos

retos en un enfoque muy intersectorial, interdisciplinario e integrado.

Algunos de ellos tienen que ver con los riesgos que afectan el acceso físico y económico del alimento; las ciudades no son grandes productoras de alimentos, mucho alimento es producido a nivel rural, pero el problema que se debe atender desde el punto de vista de ciudad, es cómo garantizar que estos alimentos estén disponibles, que hay un acceso físico y un acceso económico al alimento y aquí hay una serie de limitaciones que hay que tomar en consideración; por otro lado, hay características propias de la dinámica urbana que afectan los patrones de adquisición y consumo, es decir, hay cuestiones que son particulares de la ciudad en esta iniciativa que los municipios deben tomar en consideración.

Entrando ya más en detalle, los determinantes, disponibilidad y acceso físico de alimentos tienen que ver con las características fisicoculturales, naturales de las ciudades, que no necesariamente fueron fundadas hace cientos de años, pensando en el bienestar de la población; muchas poblaciones se crearon también pensando en comercio, pensando en el acceso que tenía la ciudad al comercio local, nacional e internacional; de modo que de repente nos encontramos con ciudades, que desde el punto de vista del bienestar humano, no son los lugares más ideales para que la población viva. Por otro lado se reconoce que hay un flujo constante de población del área rural al área urbana y que las poblaciones inmigrantes están usando tierras que muchas veces no son las más aptas para vivienda; los grupos excluidos son los que generalmente viven en los barrancos, tugurios, separados del acceso a alimentos y eso es un

factor que limita la seguridad alimentaria y nutricional. Muchas veces uno encuentra ciudades en la que los mercados de mayoreo están en el centro de las ciudades, eso implica que hay que transportar alimentos en vehículos pesados, con mucha emisión de gases, al centro de la ciudad; todo esto tiene repercusiones ambientales, políticas, alimentarias, económicas, entre otras. Esto implica que los gobiernos deben tomar en consideración lo que toca al expendio de alimentos, el rol que en un momento dado el supermercado y las tiendas tienen que establecer; comportamientos alimentarios en la población, revisar los sistemas de seguridad social que existen a nivel de las ciudades, cómo se atienden a los grupos más excluidos, cuál es la relación con el abastecimiento alimentario nacional, cuánto es producido en un país frente a la importación y a las políticas nacionales de control de calidad, en cuanto alimentos, sólo para mencionar algunas que la municipalidad de las ciudades tienen que tomar en cuenta.

Otro tema es el de los condicionantes al acceso económico; naturalmente se hablaba de exclusión y pobreza en ciudades, si no tengo recursos ¿qué compro? y muchas veces lo que uno encuentra es que esa función de comprar alimentos, en un afán de llenar el estómago, fracasa, porque se eligen alimentos que son más energéticos y por tanto contribuyen a la situación de obesidad y sobrepeso que ya está manifestada en todas las ciudades y más a nivel global.

Un análisis de la medida de peso-edad, expresión de mala nutrición en niños, muestra que en Latinoamérica y el Caribe, con la excepción de Haití, todos los países tienen más niños con sobrepeso que niños con bajo peso; el sobrepeso no es que los niños estén bien, es

que están comiendo inadecuadamente y por tanto están depositando grasa en el organismo que no necesariamente hace que sean más saludables; de modo que hay factores económicos que hacen que las poblaciones, especialmente las de menores recursos, tengan que hacer ajustes para comprar comida aunque ésta no sea la más adecuada en términos de su nutrición.

Capital humano a nivel del hogar, ingresos, hábitos de compra, los que tienen menos recursos son los que compran casi a diario, porque no tienen dónde almacenar; la relación de precios con salarios es algo fundamental en las ciudades, obviamente el empleo se convierte en algo primordial y las estrategias que la población utiliza, tanto en el campo como en la ciudad, y la interacción urbano-rural como estrategia de supervivencia en un momento dado, pueden facilitar la seguridad alimentaria y nutricional.

También hay la siguiente determinante del consumo de alimentos, la oferta alimentaria. Ya hablábamos de los mercados al mayoreo, al por menor, la propaganda y consumo de alimentos y muchas veces la propaganda que se hace de alimentos que llamamos "alimentos chatarra", que sabemos no están contribuyendo a la salud, a la nutrición, más bien están contribuyendo a la enfermedad y que vía propaganda hacen modificación en los comportamientos alimentarios de la población. ¿Cómo educar un consumidor en materia de alimentación y nutrición adecuada?, entonces el tema de la seguridad alimentaria y nutricional, que es lo que ustedes van a tratar a nivel de ciudades, es muy rico, pero requiere de esta visión integral; no estamos hablando de la atención paternalista, asistencialista, de donar alimentos, estamos hablando de iniciativas que deben contribuir al

desarrollo humano sostenible, al desarrollo urbano, rural, nacional y regional.

El estilo de vida urbano que tiene la estructura familiar tradicional afecta hábitos dietéticos, hay mayor dependencia a la alimentación por fuera de la casa, en comedores informales, muchas veces dejando los niños al cuidado de personas que no son las más indicadas, hay una ruptura alrededor de la familia que bien se expresa en el comportamiento alimentario. La malnutrición de las familias más pobres viene como resultado de dietas equivocadas, combinadas con sedentarismo, vivienda inadecuada e ilimitado acceso a servicios. La integralidad del enfoque de solución debe igualmente llevar a entender que la seguridad alimentaria y nutricional, requiere de políticas y estrategias muy integradas, los retos que tenemos que enfrentar, los resumimos en:

- Información en relación con satisfacción de los requerimientos alimentarios actuales y en proyección para el futuro.
- Políticas y estrategias integradas de seguridad alimentaria y nutricional.
- Optimización de programas y acciones, asistenciales, preventivas y promocionales.

Es claro que los gobiernos de las ciudades o los municipios deben tener información con relación a cuáles son los requerimientos de alimentos y nutrición que tiene la población tanto presente como futura; ya hay proyecciones de ciudades que muestran el crecimiento esperado, Latinoamérica es una particularmente urbanizada, pero ese proceso de urbanización no ha concluido, va a continuar en los próximos años, en algunas subregiones, como las de Centroamérica, que actualmente tienen un 50%

de población urbana, eso va a cambiar y las ciudades deben pensar cómo proyectar las necesidades actuales, los requerimientos de alimentos de la población que viva en un futuro en las ciudades, esa información que debe ser no de un sistema ocasional, sino de un observatorio al nivel de los municipios y ciudades, debe orientar decisiones que son políticas y estrategias integradas.

La seguridad alimentaria y nutricional no es propiedad de un sector, no es territorio de una disciplina, tiene que ver con múltiples disciplinas y sectores y requiere de este enfoque integral y por tanto debe estar vinculada no sólo a lo que ocurra a nivel de la ciudad, sino también a la región de la cual esa ciudad forma parte.

Estamos en un mundo globalizado y habrá que pensar en la integración en este caso; también felicito a esta iniciativa de integración iberoamericana de ciudades. Y por último una

vez que se decidan las acciones, ya que hay políticas establecidas, lo importante es actuar y muchas veces nos quedamos en la formación de políticas y no hay acción y no hay gestión pública, entonces que en este caso se desarrollen programas, que en algunos casos van a tener que ser asistenciales porque hay grupos de población que requieren esa atención, pero también mucho en lo preventivo y enfocarnos en un paradigma más promocional, pero que todo lo que se haga, se base en la evidencia para decir que hay efectiva optimización de los limitados recursos que generalmente tenemos para los programas públicos.

No son recetas, son simplemente comentarios que lo que persiguen es orientar a las ciudades y a la temática de la seguridad alimentaria y nutricional que está cada día más rica en términos de literatura pero está necesitando acciones, como las que ustedes posiblemente nos van a presentar.

La institucionalidad y la seguridad alimentaria y nutricional

Doctor Onaur Ruano
Secretário Nacional de Segurança Alimentar e
Nutricional - Sesan³³
Brasilia, Brasil

En el Brasil existe el Ministerio de Desarrollo Social, que es la instancia responsable de dirigir las políticas, entre las cuales está la de seguridad alimentaria y nutricional. Al referirnos a la institucionalidad, nos vamos a basar en la experiencia del diseño de la política de (SAN) que existe en el Brasil.

Algunos elementos de contexto: Brasil un país continental muy grande, que cuenta con una extensión de 8'514.215,3 Km², con una población aproximada de 175'000.000 de habitantes, está estructurado en su organización en 26 provincias y un distrito federal (Brasilia), donde queda la sede del gobierno; tiene una población por debajo de la línea de pobreza que alcanza los 11'000.000 de familias, lo que significa que aproximadamente 44'000.000 de personas se encuentran por debajo de esa línea; se estima además que 4,5 millones de personas

³³Ingeniero Agrónomo, Ministerio do Desenvolvimento Social e Combate a Fome
Onauruano@mais.gov.br

se encuentran en extrema pobreza. En el Brasil hay una disparidad muy grande en desigualdades sociales; la inseguridad alimentaria viene de la pobreza, pero articulada con desigualdad social; el 20% más pobre de la población, tiene acceso al menos al 5% de la riqueza nacional; mientras que el 20% más rico llega a tener 57% de apropiación de la riqueza nacional. El último censo de 2004 mostró una reducción del 3% de la desigualdad social, pero todavía es muy grande. En el Brasil, como en otros países, se deriva no de la falta de alimentos o la producción de alimentos sino, particularmente, por la dificultad de acceso de los segmentos pobres de la población a éstos.

Brasil es un país que tiene hoy en día la primera posición del mundo en la producción de varios alimentos, tal es el caso del frijol, naranja, caña de azúcar; es el segundo mayor productor de bananos, yuca, carne bovina y soya, el tercero de pollo y maíz, el sexto en leche de vaca y el noveno en arroz.

La producción de alimentos es suficiente para abastecer a todos los brasileños con 3.000 kilocalorías día; es decir, que la producción es suficiente para suplir todas las necesidades diarias de calorías y nutrientes de cada uno de los ciudadanos.

A principios de este gobierno y hasta antes del mismo, se estableció una estrategia para organizar acciones con la sociedad, con el propósito de luchar contra la pobreza y el hambre; a esta estrategia se le dio el nombre de "Hambre cero", estrategia incluida en la agenda nacional por el presidente Lula, la cual logró permear a otros países de América Latina

y el Caribe en el sentido de tener una acción articulada para el abordaje del hambre.

Recientemente en la ciudad de Caracas, los presidentes de Guatemala y Brasil propusieron trabajar por un programa articulado, "América Latina y el Caribe sin hambre", recogiendo la experiencia de lo que muchos países individualmente están haciendo a través de diferentes programas, proyectos o acciones.

"Hambre cero" es una estrategia impulsada por el gobierno federal con el fin de asegurar el derecho humano a la alimentación adecuada de todas las personas que tienen dificultades de acceso a los alimentos, es decir, aquéllas más pobres. Esta estrategia está incluida en el fomento de la seguridad alimentaria y nutricional y contribuye a la erradicación de la pobreza, la inclusión social y la conquista de la población más vulnerable de Brasil.

A continuación destacamos algunos momentos importantes que se desarrollaron en nuestro país, con miras a posicionar en la agenda el tema de combatir la pobreza y el hambre, y la institucionalización en el plan federal, en los programas estatales y en los municipales y con articulación de la sociedad civil.

Río de Janeiro, 2003. Discurso de posesión. El presidente Lula, el 1º de enero de 2003 ratificó lo que ya había sido discutido en su campaña al gobierno federal del Brasil. Establece la prioridad que sería exactamente la lucha contra la pobreza y el hambre y lanza en ese momento el programa "Hambre cero"; lo que fue el marco institucional más importante. Crea un ministerio que no existía, como es el Ministerio Extraordinario de Seguridad Alimentaria y Lucha

contra el Hambre y reinstala el Consejo Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional que había sido creado en 1993 y que en los dos últimos gobiernos anteriores había sido desmontado. Es este ministerio el que permite que exista una articulación de acciones de gobierno con acciones de la sociedad civil, la composición del Consejo Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional. Dos tercios de sus miembros son representantes de la sociedad civil y un tercio de varios niveles gubernamentales. Esta instancia tiene la responsabilidad de asesorar directamente al presidente de la república en las cuestiones de seguridad alimentaria y nutricional.

En 2004 se crea el Ministerio de Desarrollo Social y de lucha contra el hambre que retoma las acciones antes desarrolladas por tres instancias entre las cuales están: el Ministerio Extraordinario de Seguridad Alimentaria y el Ministerio de Asistencia Social.

En ese momento se destaca una acción muy importante, en el sentido de avanzar, con la lucha frente a la pobreza y la seguridad alimentaria como fue la unificación de las tarjetas, becas y los programas de transferencia de ingresos. En el actual gobierno y a partir de 2003 se crea una beca de alimentación, como lo hay en otros países tipo México u otros de América Latina.

De un total de 11'000.000 de familias que fueron censadas e identificadas como potenciales beneficiarios, 9'000.000 ya están siendo beneficiarias del programa; la meta es que en dos o tres meses se dé la universalidad para la transferencia de ingresos a las familias pobres.

En abril de 2004 se destaca otro marco importante, como fue la realización de la segunda conferencia nacional de seguridad alimentaria y nutricional que consolidó el reconocimiento por el Estado de la necesidad de implementación de una política en ese campo; de igual forma se establece como una de las prioridades la elaboración de una ley orgánica, la cual se encuentra en aprobación por el Congreso Nacional y que institucionaliza el Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional.

El programa o la estrategia "Hambre cero" trabaja con cuatro ejes articuladores; esos ejes son:

- Ampliación al acceso a los alimentos.
- Fortalecimiento de la agricultura familiar.
- Fomento a procesos de inserción e inclusión social productiva.
- Articulación y movilización social.

Ampliación del acceso de alimentos

Se tienen algunas acciones que son fundamentales a partir del supuesto de que el problema no es la disponibilidad de alimentos sino el acceso de algunos segmentos de población. La bolsa familiar es un programa de transferencias de ingresos y de inclusión en el cual las familias efectivamente reciben la transferencia de ingresos; en la actualidad 70 reales por familia hacen que permanezcan en el programa, que deben comprometerse a que todos los niños miembros estén regularmente matriculados en las escuelas públicas, que tengan las vacunas, que las madres en periodo de gestación asistan al control prenatal, entre otras.

El acceso a la salud y la educación ha contribuido a afectar positivamente los índices de desnutrición. Es así como el año pasado la desnutrición infantil disminuyó alrededor del 26%; es obvio, entonces, que no se puede considerar que únicamente un programa de transferencias de ingresos condicional, sea el único que contribuye con dichos resultados; es la resultante de múltiples acciones desde diferentes sectores y actores.

El Programa Nacional para la Alimentación Escolar (Pnae) por la dimensión de la población y el tamaño del país, es el mayor programa que existe en América Latina y el Caribe. Con éste se brinda por lo menos una comida diaria de calidad para 37 millones de niños y adolescentes de las escuelas públicas de lunes a viernes. El programa se hace en articulación con el gobierno estatal y municipal, a través de transferencias de recursos del gobierno federal. En nuestro gobierno en 2003 era de 13 centavos de real por niño y ahora son aproximadamente 22 reales, casi duplicando la transferencia del tesoro nacional para los municipios y provincias.

El Programa de Alimentación al Trabajador (PAT) beneficia a 8.5 millones de trabajadores en el mercado formal, que reciben auxilio financiero específico para comidas y adquisición de alimentos.

“Hambre cero” también desarrolla programas innovadores con gran potencialidad de crecimiento a escala, como son la construcción de cisternas en la región semiárida y más seca del territorio brasileño, una región en la que se tiene como regla general ocho meses de sequía durante el año y las lluvias concentradas

solamente en cuatro meses. Hay 120.000 sistemas construidos atendiendo esa región, que es un equipo que logra recoger agua de lluvia de calidad y las familias son capacitadas para darle un buen mantenimiento.

Los restaurantes populares son una iniciativa que como aquí en varios países existe. Los trabajadores de bajos ingresos tienen el acceso a una comida diaria al precio de un real, lo que corresponde a 45 centavos de dólar. Desde 2003, son más de 109 unidades financiadas por el gobierno federal. Esa iniciativa posibilita la implementación de sistemas locales integrados y descentralizados de Seguridad Alimentaria y Nutricional.

Otra acción son los bancos de alimentos, que buscan disminuir el desperdicio y ayudar a grupos en situación de vulnerabilidad y el incentivo de la producción para el autoconsumo.

Programa Nacional del Fortalecimiento de la Agricultura Familiar - Pronafic

Es un programa de acceso a las familias, agricultores, con crédito subsidiado, que necesitan para su infraestructura, para el costo de los cultivos, para la comercialización y para la agroindustrialización de sus productos, que tengan acceso a una línea especial de crédito y el programa de adquisición de alimentos.

El Programa de Adquisición de Alimentos (PAA) para la agricultura familiar compra la producción del agricultor familiar y reparte los alimentos a entidades sociales y a grupos en situación de vulnerabilidad. Busca conectar los dos extremos

del sistema agroalimentario, la agricultura familiar como productor de alimentos, los agricultores más pequeños, los cuales se encuentran categorizados de A a E, donde A es el que está en un asentamiento de reforma agraria, o sea, tiene las menores condiciones de acceso a los bienes porque acabaron de adquirir la tierra y regresaron al sistema de producción en ese proceso. La categoría E es la más alta del sistema y a pesar de ser familiar y estar en una condición de producción y desarrollo más privilegiado con relación a los más pequeños, está en una condición de vulnerabilidad; sin embargo, los criterios para la inclusión en el programa es para los agricultores prioritarios, que son los más pequeños.

El fomento de procesos de inserción productiva y de inclusión social

Están fundamentalmente en la estructura de organización descentralizada del conjunto de programas y acciones que el gobierno federal tiene en forma articulada. El fomento de procesos de generación de renta incentiva la economía solidaria y desarrolla acciones de calificación de la población de bajos ingresos en el sentido de contribuir para su inserción social. En la actualidad hay 27 foros de provincias en funcionamiento, organizados y descentralizados.

Es el cuarto eje que se considera fundamental para el éxito del programa y la estrategia "Hambre cero".

Si fuera sólo una acción gubernamental centralizada bajo la determinación del gobierno federal y no se hubiera realizado sensibilización, e involucrado a la sociedad civil, el programa "Hambre cero" no hubiera avanzado, como lo ha hecho hasta el momento; esto se dio a través de procesos de movilización y articulación con la sociedad civil organizada.

Una característica importante es la transversalidad en las acciones del plan gubernamental, existe articulación de los diferentes programas y proyectos, desarrollados o coordinados por otros ministerios, no única y exclusivamente por el Ministerio de Desarrollo Social. Éste tiene la responsabilidad de coordinar; actualmente se cuenta entre entidades del gobierno incluyendo ministerios y otros organismos, 11 instituciones del gobierno federal involucrados en esta acción de esta forma trasversal y articulada.

La ley orgánica de seguridad alimentaria y nutricional se cristalizó en la segunda conferencia de seguridad alimentaria 2004, siendo una prioridad. Esta ley se propuso desde el año pasado por la sociedad civil organizada, en conjunto con el gobierno federal; el proyecto de ley fue presentado por el presidente Lula en septiembre de 2005 al Congreso Nacional. Ya fue analizada y aprobada por las comisiones de la Cámara de Diputados (abril de 2006), se espera pase por el Senado y que en junio de 2006 se cuente con la ley orgánica aprobada e institucionalizada mediante el Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional.

Experiencias más significativas en materia de

*seguridad
alimentaria
y nutricional
en las grandes
ciudades
iberoamericanas,
desde
la perspectiva
del sector público
y su
institucionalidad*

Doctor Eduardo Díaz Uribe
Coordinador Programa "Bogotá sin hambre"
Alcaldía Mayor de Bogotá D.C.

La administración distrital, y en particular nuestro alcalde Luis Eduardo Garzón, puso en marcha el programa "Bogotá sin hambre", cuyas ejecutorias han sido contundentes.

Bogotá es una ciudad de 7'000.000 de habitantes, de los cuales 1'000.000 de ciudadanos por razones ajenas a su voluntad tienen vulnerado su derecho a la alimentación o están desprotegidos contra el hambre. En efecto, el 14% de las familias tienen un ingreso que los sitúa por debajo de la línea de indigencia. Esta es la realidad que encontró la actual administración; por ello, en nuestro plan de desarrollo, el actuar de manera decidida frente al hambre y la malnutrición, fue erigido en un imperativo ético y político de primer orden.

Ahora bien, en nuestra ciudad el problema del hambre no radica en la falta de alimentos sino en la imposibilidad de acceso, de muchos ciudadanos y ciudadanas, a los alimentos disponibles. En este punto quisiéramos hacer

énfasis, porque ha sido muy importante para el diseño del programa "Bogotá sin hambre".

La ciudad de Bogotá tiene una situación privilegiada por estar ubicada en la línea ecuatorial, en medio de cordilleras y una gran diversidad de pisos térmicos y tierras fértiles. En efecto, contamos con una gran disponibilidad de alimentos frescos durante todo el año e importantes fuentes de agua, de hecho uno de nuestros patrocinadores, el Acueducto de Bogotá, tiene una cobertura superior al 95% de la población con agua potable. Algo más del 80% de los alimentos básicos que se consumen en la capital, se producen a menos de 300 kilómetros alrededor de ella, el 33% de los alimentos se producen en los 19 municipios que la rodean en la zona que llamamos Sabana de Bogotá y el resto en los departamentos de Cundinamarca, Meta, Boyacá, Tolima. A Bogotá ingresan diariamente unas 7.000 toneladas de alimentos básicos, producidos en 240.000 hectáreas por 26.300 productores, de los cuales el 67% es de origen campesino y de la pequeña y mediana empresa.

Por ello las relaciones ciudad-región tocan la problemática de la seguridad alimentaria y nutricional de la ciudad y son eje de reflexión.

La primera conclusión es desplegar una serie de acciones que permitan el acceso a los alimentos a aquellos ciudadanos que, por razones ajenas a su voluntad, por carencia de ingresos suficientes, por desempleo y por pobreza, no los pueden adquirir.

La sabiduría popular indica que "si bien es cierto que es mejor enseñar a pescar que dar pescado, también es igualmente cierto que de nada sirve

dar un curso de natación a quien se está ahogando". Por ello, para los que se están ahogando, los que están padeciendo día a día hambre principalmente los niños y niñas, las mujeres gestantes y lactantes y los ancianos hay que desplegar acciones contundentes que les permitan acceder a los alimentos, así las califiquen de asistenciales. Tal es el sentido de programas como los Comedores Comunitarios, Jardines Infantiles, Hogares de Bienestar, Nutrición a Escolares, Suplementos y Complementos Nutricionales. En definitiva, es un imperativo ético, político y moral para la ciudad desplegar acciones de apoyo nutricional para aquellos habitantes que hoy no tienen acceso a los alimentos; de hecho, así los estamos haciendo y en gran escala.

Ahora bien, el acceso a los alimentos, además de estar determinado por el ingreso de los ciudadanos y las familias, también está determinado por los precios de los mismos. ¿Qué es lo que determina la conformación de estos precios?

Hemos encontrado, que además de los costos de producción, el precio al consumidor también incorpora los sobrecostos y las ineficiencias, evitables, que se registran en las cadenas de abastecimiento. Por ello, esta administración en alianza con los productores, distribuidores, etc., implementa en los circuitos públicos y privados de abastecimiento, una intervención y acción conjunta que permita lograr eficiencias colectivas que incidan en la calidad y precios de los alimentos.

De ahí otro componente del programa "Bogotá sin hambre": el Plan Maestro de Abastecimiento de Alimentos de la ciudad, que busca incidir en

la reducción de costos de los alimentos para los ciudadanos. El Plan de Abastecimiento busca la construcción de eficiencias colectivas entre productores, transportadores, distribuidores y consumidores que intervienen en las cadenas de abastecimiento de alimentos. Por ello, en este propósito Bogotá no puede verse sola a sí misma y aislada de su entorno, estamos frente a temas que involucran a la ciudad y a la región.

Así las cosas, “Bogotá sin hambre” se estructura en tres ejes y componentes del tema de la seguridad alimentaria y nutricional:

1. Acciones de nutrición y alimentación

- Solidaridad alimentaria (625.000 apoyos alimentarios diarios financiados con recursos de la ciudad).
- Alimentación a menores de cinco años.
- Comedores comunitarios.
- Alimentación a escolares.
- Suplementos nutricionales.
- Lactancia materna.
- Vigilancia nutricional.
- Educación nutricional.
- Banco de alimentos.
- Agricultura urbana.

2. Nutrición máxima a precio justo

- Sistema y Plan Maestro de Abastecimiento de Alimentos y seguridad alimentaria de la ciudad.
- Construcción de eficiencias colectivas entre productores de alimentos de la

región central y distribuidores y consumidores en la ciudad.

- Propiciar las transformaciones culturales, operacionales y normativas conducentes a la eficiencia del sistema de abastecimiento.

3. Participación y corresponsabilidad social

- Responsabilidad social.
- Empresarial.
- Comunitaria.
- Académica.
- Tercer sector.
- Fortalecimiento de la organización y participación social y comunitaria.
- Participación y aprovechamiento de esfuerzos de actores públicos y privados.

Todas estas estrategias están construidas con base en la participación y movilización ciudadana y la solidaridad de los actores públicos y privados. Así, por ejemplo, en materia de alimentación escolar estamos, sin abandonar la comida ensamblada, junto con los padres de familia y los colegios, produciendo comida caliente, con excelentes resultados, no sólo en materia nutricional sino con resultados a nivel académico. En materia de comedores comunitarios, “Bogotá sin hambre” es reconocida públicamente por la contundencia de las acciones afirmativas de alimentación y nutrición que la administración distrital, con el concurso corresponsable de la comunidad y el sector empresarial ha desplegado, convirtiendo al comedor comunitario en sitio de encuentro entre las comunidades y de fortalecimiento de capital social y humano.

La estrategia del abastecimiento nutrición máxima a precio justo implica la articulación y acuerdos, con el propósito de construir eficiencias colectivas, no solamente con los actores públicos, privados y sociales de nuestra ciudad, sino también con las autoridades regionales y las comunidades productoras de alimentos de las regiones de Cundinamarca, Meta, Boyacá, Tolima, etc. Hemos avanzado, con ellos, en temas y acuerdos de gestión muy importantes.

La participación y la corresponsabilidad social en la lucha contra el hambre que nos compete a todos es también uno de los ejes de nuestro programa; ello implica la movilización de los ciudadanos del común, de los empresarios, de las universidades, de la Iglesia y del llamado tercer sector. Los logros obtenidos en la materia han sido importantes y de ellos hablaremos en el pánel de responsabilidad social. Señalaríamos,

por lo pronto, que no sólo consideramos importante la responsabilidad social empresarial, también la comunitaria, la académica y otras tantas.

Queremos contarles que, por ejemplo, en el tema de los comedores comunitarios no hemos puesto un solo ladrillo con cargo a recursos públicos y, sin embargo, hoy contamos con una red de 194 comedores comunitarios. Han sido las comunidades las que se han movilizado, con recursos propios y la cooperación de empresarios y de otros actores, creando mejores condiciones, día a día. Donde antes eran atendidos con muchas limitaciones 30 niños, hoy asisten 300 o más.

Por último, la participación de todos ustedes en este evento va a contribuir a mejorar en un futuro nuestro trabajo.

São Paulo, Brasil, y sus propuestas en seguridad alimentaria y nutricional

Doctora Roseli Lopes de Macedo Leal
Coordinadora de la Comisión Ejecutiva del
Consejo Municipal de
Seguridad Alimentaria y Nutricional
São Paulo, Brasil

Teniendo en cuenta que ya se comentaron algunos aspectos relacionados con la seguridad alimentaria y nutricional en el Brasil, queremos referirnos a algunos aspectos que contextualizan el trabajo desarrollado en São Paulo.

La movilización social en seguridad alimentaria y nutricional es muy reciente, se remonta a 10 o 15 años atrás en la historia. En 1988 con el cambio de la constitución, en el 90 por una Ley orgánica de la salud que incluye la seguridad alimentaria y nutricional, el Consejo de Seguridad Alimentaria y Nutricional de São Paulo, el cual es el primero del país, en tal sentido la municipalidad fue pionera en este proceso.

La cumbre mundial de alimentación en Roma, fue un marco conceptual importante; en tal sentido el derecho de la alimentación sirve de escenario para todas las discusiones.

En el año 2001 se realizó la Conferencia Municipal de Seguridad Alimentaria y Nutricional

de São Paulo y se creó el Consejo de Seguridad Alimentaria y Nutricional de São Paulo. Para el año 2003 se reactivó el Consea y se realizó la II Conferencia Municipal de SAN.

Como fue presentado anteriormente por el doctor Onaur Ruano y basado en el diagnóstico del hambre en el Brasil, su origen se deriva del acceso a los alimentos. "El principal problema brasileño lo mismo que el paulista, es que "la persona tenga autonomía para escoger lo que va a comer y para esto necesita del conocimiento, pero si además no tiene ingresos para comprarlo, no puede acceder a los alimentos y si tiene el alimento a través de los programas públicos, no tiene autonomía para escoger el alimento que quiere".

Las políticas públicas y las políticas de gobierno tienen una diferencia: no siempre lo que se garantiza por ley existe en lo cotidiano, existe en la vida del ciudadano. Los nuevos paradigmas de la seguridad alimentaria y nutricional no se restringen solamente al alimento, involucran otros puntos que contribuyen a la calidad de vida de las personas, como salud, atención a las necesidades específicas por sectores de la sociedad, según cultura (negros, indígenas, blancos) de acuerdo con su constitución biológica y debe ser considerada cuando se habla de seguridad alimentaria y nutricional.

Un aspecto por resaltar en nuestra experiencia es el control social; reconocemos la importancia de que la sociedad debe tener voz para poder identificar sus prioridades, sus necesidades, sus deseos, sus voluntades. El abordaje del hambre depende de muchos otros campos de trabajo; en tal sentido ningún gobierno, ya sea federal, estatal o municipal, es capaz de solucionar el problema solo, porque tanto las políticas públicas

como las de gobierno deben estar juntas, encaminarse juntas, coordinadas y tener esfuerzos comunes para resolver el problema.

El problema de hambre de São Paulo no se puede resolver por medio del alcalde de la ciudad, se necesita el gobernador, el presidente y todos los esfuerzos de cada ciudadano para que ese problema pueda ser resuelto. El desempleo, la concentración de ingresos, la demanda y la oferta de los productos de alimentos, el comercio, la industria y todos tienen su parte de responsabilidad para resolver los problemas del hambre.

La ciudad de São Paulo tiene una extensión territorial de 1493 kilómetros en la región metropolitana; son más de 30 ciudades que están alrededor de ella que hacen parte de sus políticas y las del gobierno; la población de la ciudad está cerca de 11'000.000 de habitantes y del alrededor sumados a la ciudad 17'000.000 de habitantes, es decir, corresponde al 10% de la población del país; en tal sentido una región con el 10% de la población total del país necesita prioritariamente atención.

El perfil de la ciudad es de servicios. Las industrias salieron de la ciudad; hoy en día prestan servicios distintos, pero no tienen tantas contribuciones financieras como antes; los impuestos bajaron a pesar de que siga siendo una ciudad rica, cuyo mayor poder adquisitivo es Mercosur, contribuye con el 15% del PIB nacional. La alcaldía está organizada por 31 subalcaldías con el fin de orientar la atención a esta población de esta extensión geográfica.

Las políticas públicas de abastecimiento y de seguridad alimentaria y nutricional son mixtas con las políticas de gobierno; la sociedad participa

así como las diferentes formas de organización de los trabajadores, a través del Consejo Municipal de Seguridad Alimentaria y Nutricional.

Como es de esperarse, en muchas ocasiones hay algunas diferencias entre los programas del gobierno y los deseos de la sociedad civil y de los trabajadores; en tal sentido lo que se busca es una alternativa de mediar en esta situación.

La acción del gobierno hoy se resume en estos cuatro puntos:

1. La disponibilidad alimentaria incluyendo el acceso a los alimentos.
2. Alimentos seguros: vigilancia en salud (integrando procesos referidos a la vigilancia sanitaria y de los alimentos) que hoy se integra en la Secretaría Municipal de Salud.
3. Alimentación con salud es el programa "Alimentación saludable".
4. Complementación alimentaria, desarrollado a través de programas específicos.

El Consejo Municipal de Seguridad Alimentaria y Nutricional a pesar de que surgió en el anterior gobierno, continúa siendo respetado y tenido en cuenta en el actual gobierno y hace parte de sus perspectivas de acción.

Los equipamientos públicos y municipales que contribuyen al acceso a los alimentos son: mercados libres, mercados municipales, minimercados.

En la actual estructura el responsable del aprovisionamiento de alimentos es la Secretaría Municipal de Servicios, que coordina y administra los programas de suministro de alimentos de la

Alcaldía, en lo que corresponde a las ferias, los mercados y los sacolones. Los mercados municipales son los puntos tradicionales, los sacolones ofrecen a la población de bajo ingreso alternativa de adquisición de frutas, legumbres y verduras de calidad, invirtiendo en los productos de cosecha.

Las ferias libres o mercados corresponden a la prestación de servicios más importante para la población con relación al acceso; se cuenta con cerca de 2'000.000 de habitantes en las ciudades de São Paulo beneficiándose de estas ferias libres, donde la población dispone de productos de calidad, con precios accesibles y cercanos a su casa.

Hay un servicio muy importante que no está con la coordinación de supervisión de abastecimiento, sino, en la Secretaría Municipal de Gestión, como es la merienda escolar, para poder ofrecer una alimentación adecuada a los estudiantes de la ciudad; es así como se ofrece un poco más de 1'500.000 de comidas diarias, que está conformada por: desayuno, refrigerios y almuerzo por turnos; las guarderías tienen almuerzo y comida en la noche, en algunos servicios se dispone de cuatro comidas diarias para los niños.

Las huertas comunitarias están vinculadas a una política de agricultura urbana, que es coordinada por la Secretaría Municipal del Verde y del Medio Ambiente; el programa ofrece cursos para la población, asistencia y desarrollo social y ejecuta actualmente algunos proyectos piloto.

El espacio

Dispone de servicios y proyectos dirigidos a seguridad alimentaria y nutricional. Por ejemplo, en un espacio comunitario que es coordinado por una organización, la Alcaldía le brinda un subsidio y la organización se encarga de administrarlo; en este espacio se ofrecen meriendas a la población que vive en la calle, de esta forma se contribuye a que dichas personas tengan un lugar para recibir la alimentación de una forma digna.

El programa de apoyo social para las personas de edad, opera como una organización no gubernamental; con este programa se atiende a adultos mayores que tienen dificultades para desplazarse o que no pueden preparar sus propios alimentos.

Revitalización de ferias y mercados municipales, ferias de productos naturales (orgánicos), puntos de economía por acercar al productor y al consumidor, creación de nuevos mercados.

Un aspecto fundamental es garantizar un "alimento seguro", esto es, alimentos de calidad, control, integrado de vectores y los equipamientos municipales, monitoreo del cumplimiento de la legislación municipal, y la procedencia de los alimentos, desarrollado por la Secretaría Municipal de Salud.

La principal inversión de la administración es el programa "Alimentación saludable", que es abierto, tiene algunos principios, no restringe la acción; el Consejo fue invitado a participar en este programa para acompañar las acciones de la Alcaldía, del poder público, con relación a la seguridad alimentaria y nutricional en la ciudad.

La adhesión al programa es libre y la inversión por parte de la municipalidad es mínimo, la mayor inversión se hace por "socios", actores privados, de la sociedad civil organizada, de instituciones de clase, de trabajadores, industria, comercio.

Los ejes que están siendo trabajados en este programa de alimentación saludable convergen en la educación, incluye un punto itinerante, que consiste en un camión equipado de una cocina y todo los implementos necesarios para la preparación de alimentos, el cual se desplaza por toda la ciudad por un periodo pequeño en cada subalcaldía, ofrece cursos de aprovechamiento integral de los alimentos e indicaciones en la nutrición, con el fin de que la población conozca y comprenda cuáles son las necesidades generales de la población, con relación a la edad, sexo y también algunas restricciones alimentarias. Otra estrategia es la cocina fija, que es semiindustrial y se dirige a determinados segmentos de la población, grupos organizados, asociaciones, grupos de mujeres que trabajan con los alimentos como una posibilidad de generación de ingresos. Otra acción es la divulgación masiva, que se realiza a través de periódicos, revistas, televisión, radio; la debilidad de este proceso es que se requieren

34 A Smads possui serviços/projetos voltados para a SAN Projetos-Piloto.

espacios gratuitos y algunas emisoras de radio o televisión sólo trabajan con espacios pagados, en tal sentido restringen la acción.

Otra estrategia o eje es la capacitación de las entidades sociales que están vinculadas a varios programas de la Alcaldía, principalmente el banco de alimentos, el último eje de la alimentación saludable, que es fundamental para el mantenimiento del programa con las asociaciones y otros órganos públicos que trabajan por la alimentación y la nutrición y otros de iniciativa privada, organizaciones no gubernamentales.

En el eje de alimentación complementaria se encuentran cinco estrategias como son: el banco de alimentos, los núcleos de distribución, la minifábrica de leche de soya, meriendas y restaurantes populares.

El banco de alimentos constituye una forma de ofrecer acceso a la población que no tiene ingresos para comprar el alimento, el cual capta donaciones y distribuye a la población, que pertenece a organizaciones y es catastrada por la Secretaría Municipal de Asistencia y Desarrollo Social.

El banco de alimentos funciona desde 2002 por decreto municipal, el objetivo es reducir el desperdicio de la industria, comercio e iniciativa privada que hace las donaciones y poder abastecer a la ciudad, ofreciendo acceso a la población que no dispone de ingresos o son escasos; el banco de alimentos también beneficia a asociaciones de órganos públicos e iniciativa privada.

El banco de alimentos se relaciona con la supervisión de abastecimiento, la Secretaría de Asistencia y Desarrollo que hace el catastro y la Secretaría Municipal que ayuda a captar las donaciones. Las subalcaldías están estudiando la posibilidad de multiplicar este proyecto con núcleos de bancos de alimentos que no necesiten de un lugar o local para almacenar, pero que capturen la donación y la lleven directamente a las instituciones. El volumen de alimentos donados con frecuencia es muy grande, pero todavía no es suficiente para las necesidades de la ciudad; por esta razón se está estudiando las dificultades que tiene el banco, para trabajar sobre ellas, de tal forma que se logre el objetivo, que es garantizar acceso de los alimentos a la población de bajos ingresos.

En agosto del año pasado se realizó una preconferencia, antes de la conferencia municipal, con bancos de alimentos en la ciudad de São Paulo, en la cual participaron seis instituciones que desarrollan el mismo trabajo que el banco de alimentos municipal; una de ellas es del sector de servicios del comercio, la Iglesia que cuenta con un programa llamado "Mesa São Paulo" y ahora está trabajando en conjunto con un banco de alimentos de la ciudad de São Paulo y otras ONG; como conclusión de esta preconferencia se propuso formar una red de solidaridad de los bancos de alimentos en la ciudad, con la creación de un catastro o censo único, pues se identifica que algunas entidades están recibiendo donaciones de varios, de tal manera que este catastro ofrece la oportunidad de reducir este problema y ofrecer el servicio a más instituciones, y permite realizar control de las entidades y poder conocer quién está recibiendo, qué tipo y la cantidad de alimentos, así como la que distribuye y el destino de los mismos.

La minifábrica de leche de soya tuvo una donación de equipos y está empezando a producir para ofrecer gratuitamente, a las mismas entidades que están catastradas.

Las meriendas populares cuentan con un subsidio de la Alcaldía; quienes operan esta acción son organizaciones no gubernamentales.

Los restaurantes populares están en proyecto; actualmente no se cuenta con un restaurante popular que sea 100% de la Alcaldía, sólo se dispone de uno funcionando con apoyo de la Secretaría Municipal de Asistencia y Desarrollo Social, el cual está generando resultados positivos.

Con relación a perspectivas y oportunidades, se encuentran el miniproyecto de leche de soya, el proyecto núcleo de distribución, diagnóstico de entidades e intervenciones con educación nutricional, apoyo de empresas privadas, ONG y universidades.

Con el programa "Alimentación saludable", están trabajando las escuelas, las instituciones organizadas, para ser multiplicadoras de las informaciones principalmente para disminuir el desperdicio de alimentos.

Finalmente la participación social; en el gobierno anterior se creó el Consejo (año 2001), en él participan la sociedad civil organizada con los trabajadores del área de alimentación y nutrición y el gobierno, en este espacio se discuten prioridades, perspectivas de políticas para el área de seguridad alimentaria y nutricional.

En este momento el Consejo se encuentra en su tercera gestión; cada gestión tiene dos años de

mandato, y sigue los principios de la ley orgánica de salud y de la conferencia nacional de salud.

La estructura del Consejo es la siguiente: 50% representatividad de la sociedad civil, 25% de trabajadores y 25% del gobierno, participan 80 instituciones, 40 miembros titulares, 40 miembros suplentes, la sociedad civil es 20% de asociaciones no gubernamentales, asociaciones, sindicatos y todos unidos de alguna forma a discusiones de seguridad alimentaria y nutricional.

Se identifican seis funciones principales:

- Proponer, acompañar y fiscalizar acciones del gobierno municipal en el área de seguridad alimentaria y nutricional.
- Articular áreas del gobierno municipal y de organizaciones de la sociedad civil para la implementación de acciones dirigidas a combatir las causas de la miseria y el hambre.
- Incentivar la movilización y uso racional de los recursos disponibles.
- Coordinar campañas de concientización a la opinión pública.
- Formular el Plan Municipal de Seguridad Alimentaria y Nutricional.
- Analizar o proponer estrategias. Normas, proyectos o acciones frente al código sanitario o seguridad alimentaria y nutricional (Decreto 42.862/03).

Oportunidades y obstáculos: cuando la sociedad participa en una institución pública, no es fácil esa relación, ni para la sociedad ni para el gobierno; los funcionarios que están hace mucho tiempo, pueden percibirlo como una invasión, el gobierno como una forma en que la sociedad

se apropia de la gestión y para la sociedad, el canal de comunicación con el gobierno, que no siempre corresponde a sus necesidades; pero cuál puede ser el camino para resolver sus problemas. Por eso en la tercera gestión, primera y segunda, hay el deseo de que el Consejo no esté y a pesar de que los consejeros critican la falta de preparación de los representantes y su poca experiencia, ellos creen que es muy válida esa participación, porque logran relacionarse con las otras entidades y tener información de lo que ocurre, dentro del poder público, dentro de la administración municipal e influenciar de alguna forma la sociedad para organizarse en estas gestiones de seguridad alimentaria y nutricional. Los actores, los consejeros, están buscando una identidad colectiva, que todavía no tiene un perfil trazado, que está en construcción. La administración pública todavía tiene un poco de falta de credibilidad con relación a las acciones que ofrece la sociedad; ésta todavía no cree que toda promesa puede ser cumplida.

Las discusiones sobre la seguridad alimentaria y nutricional ocurren a través de las conferencias, de los congresos, de los foros, los seminarios, los debates, las ferias, los cursos y en la conferencia municipal están todas las instituciones y sus pares; tenemos cerca de 400 delegados, 300 son elegidos por la sociedad, para estar en las conferencias y 100 son invitados por el gobierno por las distintas instancias. Tenemos cuatro secretarías municipales, dos estatales y dos ministerios participando en el Consejo actualmente. En la última conferencia se cambió un ministerio por la Cámara Municipal, porque se consideró que es importante tener un representante legislativo para conducir los proyectos de ley.

Por todo lo anterior es fundamental que se incentive la participación de la sociedad organizada, de los trabajadores del área de la seguridad alimentaria y nutricional, porque vale la pena invertir en ideas distintas.

Política seguridad alimentaria y nutricional

Doctora Cristina García Cabañero
Directora de la Escuela de Salud Pública "Madrid
Salud"
Madrid, España

Esta ponencia de la ciudad de Madrid tiene que ver con los servicios de salud. Madrid está en un marco diferente, el marco europeo y de alguna manera parte precisamente de una normativa distinta, de un marco de referencia distinto y puede interesar en la medida en que se puede conocer cómo funciona un servicio que tiene como objetivo la seguridad alimentaria de una ciudad, tan compleja pese a no ser muy grande, como es Madrid; no es amplia en número de habitantes, pero tiene un gran sector industrial, que lógicamente está interrelacionado con los 3'000.000 de habitantes de la ciudad, que alcanza casi los 5'000.000.

La seguridad alimentaria en las ciudades incorpora tres partes diferenciadas, a las cuales me voy a referir. El control de alimentos en la ciudad, la segunda parte es un estudio de nutrición de la población infantil, que estaremos todos de acuerdo a lo referente a hábitos y por ser simplemente la población del

futuro, hay que hacer un gran hincapié en ellos; y la tercera parte tiene que ver con otro aspecto que es la educación.

Entrando a la primera parte, lo que se refiere al control de alimentos, he hecho un recorrido de un marco general que se entienda al llegar a la ciudad, realmente de qué dependemos, qué normativas tenemos y de qué marco de referencia partimos para una actuación concreta.

Es un nuevo enfoque sobre la seguridad alimentaria, debido a problemas que han surgido recientemente, tipo vacas locas etc.; además ha hecho que las nuevas tecnologías y el capital sea transnacional y los problemas de seguridad alimentaria son también transnacionales y afectan, traspasan las fronteras, véase la gripa aviar que no pertenece a este campo, pero también está ocurriendo.

Los organismos competentes serían por lo tanto la propia autoridad europea, que estaría encargada del análisis de comunicación del riesgo; asesoramiento científico y técnica a la comisión; colaboración y comunicación con las agencias diferentes de los Estados miembros y sobre todo una reacción rápida ante cualquier crisis que pudiera aparecer; siguiendo con organismos competentes la línea jerárquica hasta extender a la ciudad entrando ya en España en concreto, está la gente de la Agencia Española de Seguridad Alimentaria, que es la encargada de todo tipo de control de todos estos temas y los dos ministerios, cada uno con sus competencias sanidad y consumo por un lado y agricultura por el otro.

Si pasamos al Ministerio de Sanidad y Consumo éste estaría encargado del control de las

entradas de los puestos fronterizos; además como en Europa las fronteras afortunadamente, diría yo, han desaparecido para muchas cosas, es fundamental tener este control de alguna manera, porque todo lo que entra al país inevitablemente deriva al otro; una vez desaparecidas las aduanas, que anteriormente existían para el control de toda la entrada de mercancías en el territorio nacional. Por lo tanto el Ministerio de Agricultura por su parte, estaría encargado de todo lo relacionado con la sanidad animal, control de plantas de transformación de productos, control de residuos de medicamentos veterinarios y el bienestar animal en definitivo.

Respecto a la seguridad alimentaria, básicamente existen dos niveles diferentes; uno donde se encuentra la responsabilidad del control de los alimentos, el autocontrol se refiere a los análisis que tienen que realizar las propias empresas, que no las exime de las responsabilidades a la administración y se le conoce como puntos de control crítico. Y el control oficial de alimentos, que corresponde estrictamente a la administración, pero reiteramos, que también la administración en un momento dado tiene que vigilar que el autocontrol del sector privado se realice. El control oficial de alimentos tiene varias operaciones, simplemente mencionadas:

- Inspección.
- Toma de muestras.
- Control de la higiene del personal.
- Examen de material escrito y documental.
- Examen de los sistemas de verificación aplicados, eventualmente por las empresas y de los resultados que se desprenden de los mismos.

El Ayuntamiento de Madrid hace mucho tiempo que descentralizó funciones a través de los distritos, con la intención básicamente de acercar los servicios al ciudadano e indirectamente de descentralizar también las funciones que en este caso son las inspecciones de consumo, que se hacen desde las 21 juntas municipales del distrito, a través de sus departamentos de servicios sanitarios de calidades de consumo, con las sesiones correspondientes que conlleven y con una consejalidad de coordinación territorial a través de dos institutos: de Salud Pública y el de Adiciones.



Las funciones del departamento de salud son básicamente garantizar y potenciar la seguridad alimentaria, impulsar las nuevas tendencias de salud pública desde el marco de la normativa europea (año 2000) y tiene que hacer una labor de adecuación de los contenidos a la normativa europea y buscar la calidad y la eficacia de los servicios municipales.



Merca Madrid, a Madrid se le denominaba el puerto más importante de España, porque realmente llega todo el pescado, dado que es una península en la cual se pesca en sus respectivas costas. El mercado de frutas, es el primero de Europa, ya que mueve muchísima cantidad de frutas y la actividad de seguridad alimentaria que hay que realizar en él, es lógico imaginar que es el más importante.

Los alimentos funcionales, que también irían detrás de todas estas prioridades básicas y primarias, y son los componentes que se añaden a la alimentación, para aquello de vender más o pensar que nos estamos alimentando mejor, hablando de los omegas 3, calcio y cosas que supuestamente se añaden a la alimentación. El control parasitológico y de alimentos transgénicos es otro tema fundamental.

En el plan de muestras de alimentos otra gran inspección con un total de 3.500 de los tres servicios referidos antes. Y de agua - consumo, del cual nos han hecho una entrevista y nos han planteado que hay personas que no entendían el control del agua como un problema de

seguridad alimentaria, que se veía separado este campo y como entonces lo veíamos. Nos parece obvio que el agua, sobre todo cuando hay problema de potabilización, es un problema básico, pero incluso sin haber problemas de abastecimiento, el control de las aguas para consumo es vital para la salud pública; es un tema clave pues nunca puede separarse lo que es la alimentación y el agua, propiamente dicha, que es un bien y quiere decir que no sólo no puede faltar, sino que tiene que ser de calidad.

El servicio de emergencias alimentarias funciona las 24 horas, siete días a la semana y todos los días al año, están conectados permanentemente con móviles y en cualquier momento son susceptibles de ser avisados para cualquier incidencia que se produzca.

El segundo es el de alertas, que está igualmente hace tres años; la alerta es cuando hay que seguir un alimento que no sabemos los componentes que tiene y en algún momento dado pueda haber un problema de salud pública. Esa es la diferencia entre brote y alerta. La distribución temporal de los brotes simplemente es destacar que las que aparecen más altas son en los meses de verano, típicos de esta temporada por el calor, con los mayores índices a pesar de los esfuerzos que se hacen. En bares y cafeterías es bastante lógico ver altos índices de brotes y el que llama también la atención es el de colegios y comedores, que es precisamente uno de los sitios donde se está haciendo más incidencia. Este es un sistema que tiene que ver con la notificación de los riesgos.

El comité de emergencias alimentarias finalmente tiene que coordinar las estaciones, dar instrucciones, comunicar los riesgos posibles y

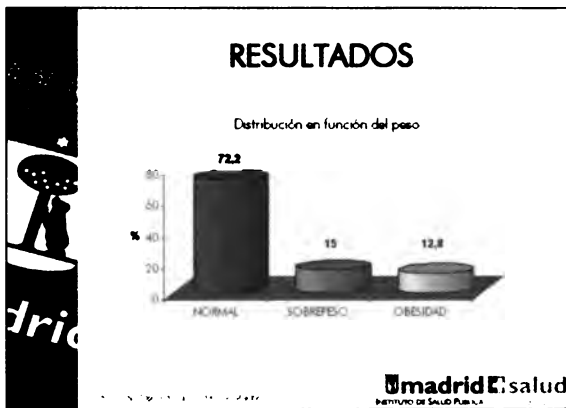
evaluar la gestión; el reglamento europeo de este servicio se inicia en mayo de 2006. Desde su puesta en marcha ha intervenido en 135 ocasiones, o sea que es un servicio que está en aumento; finalmente se describe que están realizadas en fin de semana desde las 15 hasta las ocho horas del lunes.

Estudio de salud

Pasamos directamente a contar el estudio de salud que se planteó en la obesidad de los niños madrileños. "Madrid Salud, en la lucha contra la obesidad en la población infantil" Las preguntas que se plantearon: ¿qué comen?, ¿dónde comen?, ¿por qué está aumentando la obesidad?; se ven niños más obesos cada día y eso es muy llamativo. Este tipo de preguntas dieron lugar a un plan de acción que se centró en hacer una encuesta municipal de salud.

El estudio de la situación nutricional se basó en escolares de nueve a 11 años en el municipio de Madrid, estudiados por sexo, el análisis del contenido del menú familiar con contribución de los padres en el estudio y partiendo de los niños con sobrepeso u obesidad. En España, según los resultados recientes de una encuesta, los chavales hacen poco ejercicio físico, la actividad física puesta en niveles grupales está como leve, con lo cual se hace muy poco ejercicio físico, ya desde los jóvenes, las niñas tienen menos actividad que los niños y en todo caso es baja, el 30% se pasa dos horas viendo la televisión, el 36% delante del ordenador y videojuegos (ocio sedentario), algo tiene que ver no sólo con esto; obviamente las políticas, las intervenciones, siempre son integrales.

Resultados de la encuesta: dieta adecuada para lácteos y frutas, que es lo recomendado, elevada para carne y azúcares, insuficiencia en pescados, verduras, cereales y legumbres; hay un exceso de calorías, por lípidos, carbohidratos, y otros; la ingesta de colesterol tiene cifras de 200 mg en el 20% de los escolares. Como conclusión, se menciona que existe un 30% de sobrepeso y obesidad entre los dos, no se han encontrado alteraciones bioquímicas destacables y se deben realizar propuestas para conseguir incrementar la actividad física.



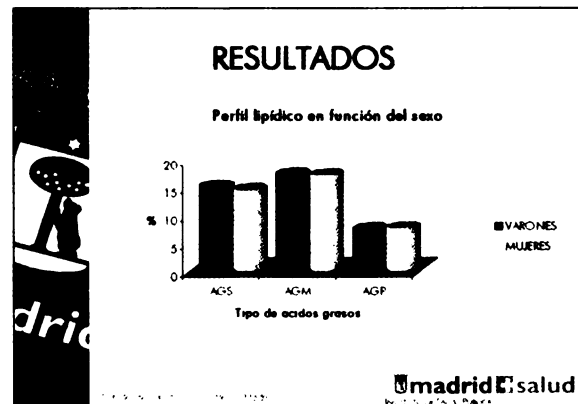
Pasamos a la tercera parte que corresponde a la necesidad de educación, sin la educación y sin la participación realmente estamos consiguiendo muy poco en los cambios de hábitos de vida, propuesta que nace de la escuela de salud pública.

Aula Ciudadana es un espacio abierto y dinámico en la medida en que establece el diálogo para la detección de necesidades en salud pública y educativa.

- Integral.
- Interdisciplinar.
- Biopsicosocial.

Sensibilizar, informar y educar, como objetivos primordiales:

- Informar y sensibilizar: aumentar conocimientos.
- Educar: como proceso de educación y cambio.
- Formar: dotar de instrumentos y herramientas para capacitar a los ciudadanos en la resolución de problemas.



Seguridad alimentaria y nutricional

Licenciada María Luz Lozoya Lozoya
Directora General del Sistema para el Desarrollo
Integral de la Familia
Ciudad de México D.F., México

La ponencia está dividida en tres apartados, para ubicar el contexto nacional dentro de ello la ciudad de México, la problemática que tiene y posteriormente hablaremos de los programas ya directamente que hace el gobierno del Distrito Federal para cumplir con el derecho humano a alimentarse.

Dentro del contexto nacional, hace más de dos décadas que la política de México se orienta bajo lineamientos de un modelo liberal, que pondera la apertura comercial y financiera como estrategia de desarrollo nacional; así el país asumió compromisos en materia arancelaria y comercial, establecidos por diversos organismos internacionales que tuvieron fuertes repercusiones en materia de política social y trastocaron las bases del Estado benefactor.

A 20 años de apertura económica en el país, las cifras de crecimiento económico y de pobreza no han resultado alentadoras; por mencionar

algunos datos, podríamos señalar que el producto interno bruto por persona apenas ha superado el 0,6% de crecimiento al año. El salario mínimo perdió el 80% de su poder adquisitivo y los precios de la canasta básica aumentaron en un 52%, mientras que el salario mínimo sólo se incrementó en un 20,6%. Abonado a lo anterior, el 40% de la población recibe un ingreso menor a dos salarios mínimos, que equivale a US\$8 al día, por lo que es prácticamente imposible para una familia promedio cubrir sus necesidades básicas de alimentación, salud, educación, recreación y acceso a la cultura. De tal forma que el 80% de los habitantes del país se encuentran en situación de pobreza; este modelo económico ha ensanchado de manera contundente la brecha entre pobres y ricos. El 10% de la población rica percibe el 40% de la riqueza social, mientras que el 10% de la población más pobre apenas si recibe el 1,4%.

Por otra parte, tras casi 12 años de entrada en vigor del TLC de América del Norte, el país entró en un proceso acelerado de privatización de la economía, lo que coadyuvó a una incursión masiva de estados nacionales, esto trajo como consecuencia no sólo desempleo, sino pérdida del poder adquisitivo del salario, se redujeron los derechos sociales y humanos para un gran segmento de los mexicanos; además acarrió graves consecuencias en materia de sustentabilidad, autosuficiencia alimentaria y soberanía.

En particular, el campo mexicano ha vivido una de las peores crisis de su historia, con dichos tratados se desarticulaban las cadenas productivas agrícolas, se cancelaron los apoyos y subsidios a los productores directos, además que se dio

una apertura indiscriminada a los productos agrícolas extranjeros, muchos de ellos subsidiados por sus propios países; por ejemplo, las importaciones de granos básicos como el maíz es un alimento primordial en México, las importaciones ascendían al 16% del consumo nacional, actualmente alcanzan el 28,9%, durante el trienio 2002/2003/2004. Las leguminosas representaron el 90,7% de las importaciones, situación que afectó principalmente a los productores del campo mexicano, pero sobre todo a aquellos que basaban su vida en la autoproducción y el autoconsumo; esto ha traído para la ciudad de México la llegada y el asentamiento de muchos campesinos de los estados más pobres, los que no tienen forma de juntar recursos para pagar a porteros y cruzar la frontera, entonces se quedan en la zona metropolitana y alrededor de la ciudad de México.

Si bien el Distrito Federal no presenta los índices de pobreza y marginación, que existen en otros estados de la república, el panorama en relación con ello no es alentador. Al inicio de la presente administración, el último censo de población estimó en 8'605.239 de habitantes, que residen en la capital, de éstos el 54,6%, representa la población económica activa, cuya tasa de desempleo para el año 2000, era tan sólo de 1,68%. Sin embargo, se estima que la mitad de esta población se encuentra en el sector informal, carecen de seguridad social, prestaciones, derechos a pensiones, además que sus ingresos son muy irregulares. Por otro lado el 21,2% de los residentes del Distrito Federal nacieron en otra entidad de la república, se trata en gran medida de una migración campesina e indígena, cuya población se emplea en los sectores de la construcción, el comercio y el

servicio doméstico, cuyos ingresos no rebasan los dos salarios mínimos.

Además de la marginación; un serio problema que enfrentan la ciudad de México se relaciona con el abasto, tan sólo la Central de Abastos del Distrito Federal comercializa más del 40% de los productos hortícolas y frutícolas y otros perecederos, atrae desde las zonas de todo el país los productos y después de ahí ya con intermediarios y encarecidos regresan a las regiones. Sin embargo, para la ciudad de México esto es una oportunidad en el sentido de que Corabastos a nivel descentralizado no tiene problema, el problema es hacia las zonas marginadas donde no llega el abasto, el precio llega muy alto y esto es uno de los puntos que ha tenido que enfrentar el gobierno para acercar productos a bajo costo y regular los precios en las colonias marginadas.

Los procesos de comercialización en manos de unos cuantos agentes tienen altos márgenes de rentabilidad, obligan a los habitantes de la capital a dar precios altos por los alimentos, antes de describir las políticas de acciones y programas que hemos implementado en el gobierno federal, para garantizar el derecho a la alimentación. Voy hacer un breve resumen de cómo se encuentra la situación nutricional en el Distrito Federal, con el apoyo del Instituto Nacional de Ciencias Médicas y Nutrición.

Según encuesta aplicada en 2002, se encontró que en el indicador peso para la edad, el porcentaje de niños que presentan algún grado de desnutrición era de 24,7%, pero sólo el 3% registraban desnutrición de alto riesgo; la otra parte es también en el indicador de peso para la talla, donde se observó que el 11,9% está en la

categoría tanto leve como moderada; sin embargo, sólo el 3,2% estaba en alto riesgo.

La prevalencia de sobrepeso y obesidad es del 15%; por otro lado entre los niños mayores de seis años, su medida de sobrepeso aumentaba a 34,2%, mientras que la desnutrición de alto riesgo bajaba al 1%. La prevalencia de déficit de talla es de 7,4%. La encuesta señala que la tendencia creciente de sobrepeso y obesidad en los niños se está convirtiendo en un grave problema de salud. Así como el crecimiento de enfermedades crónicas no transmisibles, que están asociadas con patrones de mala alimentación.

La política integral y universal del Distrito Federal a este nivel, queremos señalar que para garantizar el derecho a la alimentación se ha creado la política de desarrollo social integral, participativa y universal, centrada en garantizar los derechos humanos y sociales de los habitantes del Distrito Federal; muchos de ellos consagrados en la Constitución política del país y de acuerdos internacionales suscritos por el gobierno federal mexicano. Pensamos que una política de seguridad alimentaria no puede ser impulsada si no forma parte de un programa integral de desarrollo social y económico, que busque frenar el empobrecimiento de la población más vulnerable de la ciudad de México.

Los adultos mayores, indígenas, niños y jóvenes de la calle, madres solteras y personas con discapacidad, entre otros, son los grupos más vulnerables; es decir el gobierno del Distrito Federal lejos de asumir un modelo puramente asistencialista, postula que el desarrollo social debe basarse en dos ejes fundamentales:

En primer lugar el crecimiento económico y la creación de empleo mediante el estímulo de la inversión privada, la construcción de obra pública y el establecimiento de una política salarial justa.

El segundo eje es la instrumentación de políticas de protección social.

Lo anterior se ha podido lograr mediante la instrumentación del programa integrado territorial, que está basado fundamentalmente en que todos los programas bajan hacia los territorios, hay un eslogan que es el que señala de donde partimos, que dice "por el bien de todos, primero los pobres" y por ahí hemos comenzado, hasta donde el recurso nos ha alcanzado y lo van a ver ustedes en los resultados cómo en las zonas de más alta marginalidad, vamos cubriendo más arriba del 90%, mientras que los siguen el 80%, el 60% y en algunos lo están logrando por sí mismos, porque tienen las condiciones, pero de todos modos no están fuera de algunos programas como la orientación alimentaria y otras que les voy a señalar.

La política es intersectorial, tienen participación: la Secretaría de Salud, la Secretaría de Desarrollo Económico, la Secretaría de Desarrollo Social con varias dependencias y la que tiene que ver con la asistencia alimentaria.

La política de desarrollo social, cuenta con los siguientes programas:



En el Distrito Federal la población de más de 70 años es de 400 mil adultos mayores, a más del

90% de ellos se les otorga por ley una pensión alimenticia mensual de 70 dólares. Además de este apoyo, se les otorga de manera gratuita atención médica y medicinas.

Apoyo a personas con discapacidad

El gobierno del D.F. proporciona servicios médicos especializados, terapias de rehabilitación, vigilancia del cumplimiento de sus derechos y se crea infraestructura urbana destinada a usuarios con discapacidad. Además, se les proporciona un apoyo económico de US\$70, a aquellas personas que padecen discapacidad y que viven en condiciones de marginalidad.

Desayunos escolares

Para el ciclo escolar 2005-2006, 1'774.000 se encuentran estudiando en la educación inicial, primaria y secundaria, de éstos, el 55% cursan la educación básica en las escuelas públicas del Distrito Federal.

El gobierno de la ciudad distribuye cerca de 114 millones de desayunos al año a niñas y niños de las escuelas públicas. Actualmente se ha logrado cubrir a más del 70% de la población escolar.

Además se atiende al 90% de los niños que viven en zonas de muy alta marginalidad, al 73% de los de alta, al 67% de media y al 53% de baja.

México • La Ciudad de La Esperanza

Cobertura del programa de Desayunos escolares

Nivel educativo	Alumnos totales	Alumnos beneficiados	Cobertura
Inicial	47.272	18.376	38,87%
Preescolar	207.914	185.034	89,00%
Educación especial	45.264	6.897	15,24%
Primaria	675.947	478.444	70,78%
Totales	976.397	688.751	70,5%

Orientación alimentaria

Como gobierno hemos asumido que la orientación alimentaria tiene que ser tarea central, así se promueven pláticas en las escuelas a niños y padres de familia, se realizan eventos donde se difunde información sobre nutrición, salud y hábitos alimentarios.

Para ello se han diseñado diversos materiales didácticos que han tenido gran aceptación entre la población.

Cada año se reparten cerca de 70 mil despensas. Éstas se distribuyen a niños en edad preescolar con desnutrición, mujeres embarazadas o en estado de lactancia, personas discapacitadas, adultos mayores de 70 años con ingresos menores a dos salarios mínimos, a personas en situación de vulnerabilidad y enfermos terminales.

Apoyo en comedores

Otra estrategia dirigida a atender personas que han perdido su empleo, que no cuentan con recursos ni apoyos familiares para alimentarse o que viven en condición de indigencia o en la calle, consiste en proporcionarles raciones alimenticias en un comedor familiar y a través de diversos centros asistenciales se reparten cerca de 150.000 raciones a más de 400 personas diariamente.

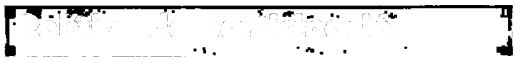
Generación de empleos

Dentro de las estrategias que se han implementado para la promoción del empleo, cabe destacar el fuerte impulso a la obra pública. Ésta ha permitido generar empleos de manera directa en la capital.

Junto a estas acciones, se promueve, además, el autoempleo y la posibilidad de reactivar la economía basada en la micro y mediana empresa, en la construcción y remodelación de vivienda.

Fondeso es una institución financiera que canaliza apoyos crediticios para impulsar proyectos productivos, a través de ella se promueve el autoempleo y la consolidación de la micro y pequeña empresa.

En 2005 se entregaron 451 créditos para la micro y pequeña empresa y 19.143 para el autoempleo, lo que implicó una inversión de US\$11'183.000



La política de desarrollo social del Distrito Federal ha definido sus prioridades de atención, mediante la clasificación de los territorios poblados y de marginación; lo anterior ha permitido transversalizar la política social y atender de manera fundamental a toda la población que vive en las zonas alta, media y de baja marginación, es decir, se trata de alcanzar en primer lugar una cobertura universal en esas zonas para luego continuar con otras áreas. La política del gobierno federal se basa también en un modelo participativo que involucra a organizaciones civiles y sociales, a las familias y sociedades en conjunto.

Se trata de convertir a los ciudadanos en sujetos de sus propios procesos sociales y de establecer el sustento de una contraloría social que dé mayor transparencia a la gestión gubernamental. En la mayoría de los programas van a ver el grado de participación social que se genera en cada uno de ellos, además de que el programa integrado territorial, por sí mismo, genera en cada unidad territorial una asamblea designada, la cual lleva un control de los recursos que gasta el gobierno en los programas y un seguimiento y esto ha permitido también generar una participación muy grande de ellos en el control y la transparencia de los programas.

Estamos convencidos que garantizar el derecho a la alimentación no es suficiente si no se promueve el acceso a los recursos, al trabajo y a la autosuficiencia de las personas y de las colectividades de manera que la gente pueda alimentarse así mismo con dignidad; para ello requerimos promover mecanismos jurídicos, legales y de justicialidad que garanticen la realización sostenible de estos derechos y obligue a la administración futura a que los haga efectivos. Aquí hemos avanzado en llevar a la Asamblea de Representantes varias leyes, como van a ser los programas para adultos mayores cuya ley está y para programas de alimento para discapacitados, como el de medicamentos y medicinas gratuitos para ancianos y personas con discapacidad. Lograr una tarea así no es fácil, pues existen algunas restricciones presupuestales y administrativas, que impactan en la ampliación de nuestra política social; sin embargo, esta situación no ha vulnerado nuestra independencia y autodeterminación.

Lo anterior sólo se puede lograr también estableciendo políticas sociales basadas en criterios de universalización, territorialidad, integralidad, transversalidad y con una fuerte participación ciudadana; así mismo mediante la creación de leyes, reglamentos que respeten y garanticen todos estos derechos humanos que son indivisibles, interdependientes e inapelables. Como gobierno nos hemos propuesto cumplir.

Comentarios de apertura

Moderador doctor Mario Hernández
Docente Universidad Nacional de Colombia
Bogotá

Primero hay que reconocer dos elementos centrales en el tema de seguridad alimentaria y nutricional: el enfoque del derecho al alimento que se convierte en un gran ordenador, identificar dónde están los obstáculos para garantizar este derecho, permite orientar la política pública e identificar poblaciones y territorio cuando estamos hablando de ciudad es el otro gran ordenador. Considerar la ciudad como un territorio especial de convivencia, de complejidad y obviamente muy importante a la hora de pensar en garantizar el derecho al alimento, esos son los dos grandes ordenadores que aparecen sistemáticamente en las ponencias.

Seguido se observa una diferencia muy importante que vale la pena tener en cuenta a lo largo del día y es el sentido que se le da al concepto de seguridad alimentaria en el modelo europeo, presentado claramente por Madrid y el modelo latinoamericano, presentado en las otras ciudades. Seguridad alimentaria en lo que

nos ha presentado la doctora García, es muy claro en un sentido de cómo garantizar la inocuidad de los alimentos, que no produzcan daño y cómo mejorar el consumo para que sean saludables, es decir, que los hábitos de alimentación conduzcan a una buena vida, a un bienestar y para eso se articula una cantidad de acciones del Estado; acciones dirigidas a garantizar inocuidad, seguridad del alimento, que es lo que significa (inocuidad) y un buen consumo, calidad en las opciones que toman las personas a la hora de consumir ese alimento, pensando en un mejor aprovechamiento y una perspectiva saludable. Mientras que en las otras ciudades, las nuestras, las latinoamericanas, la prioridad es otra, la seguridad alimentaria se entiende de una manera más bien integral, de cómo se encadenan los distintos componentes de esa cadena que conduce a la alimentación y cómo se afectan los distintos determinantes del derecho al alimento, en la disponibilidad, en la accesibilidad, en el consumo mismo y en el aprovechamiento, entonces es una visión un poco más integral con la prioridad de quienes no tienen en este momento garantizado el derecho.

Se puede detectar fácilmente una mayor articulación entre Estado y esfuerzo de sociedad civil, tanto en Bogotá como en São Paulo con el planteamiento de "Hambre cero" de Brasil, partiendo de fortalecer los esfuerzos de sociedad civil por parte del Estado; mientras que en la experiencia de México, hay una decisión política de que el Estado sea quien garantice, asuma claramente su deber de garantizar el alimento comenzando por los más pobres, pero a partir de ese aspecto en que todos consideran que los pobres son los más importantes. Los mecanismos por los cuales se garantiza también son diferentes

y eso es importante reconocerlo, es decir, en la propuesta de Brasil con el programa de "Hambre cero", hay una articulación entre estímulo a las decisiones de las familias a través del subsidio condicionado; mientras para México el gran ordenador es el territorio, para Brasil parece ser la familia, las decisiones que se adopten en esa familia gracias a ese subsidio condicionado.

Eso también nos conduce a otro elemento clave que lo planteó justamente la licenciada María Luz y es el debate entre focalización en los individuos detectados uno por uno para entregarles un subsidio a la demanda muy preciso o universalización por la vía de territorios, simultaneidad de la acción en territorios específicos para garantizar que el derecho a la alimentación no quede como una cosa suelta de consumo de alimentos, sino articulación de derechos; en la otra perspectiva en el subsidio a la demanda también hay un esfuerzo de articulación, sólo que son dos lógicas distintas.

Otro tema fundamental, es el de la participación. Cómo es la participación de los ciudadanos y ciudadanas organizados o no; es muy claro que Brasil lleva una trayectoria de procesos de participación, organización, escenarios públicos, una institucionalidad para la política, que permite una representación hasta llegar a consejos que llegan hasta 50% de sociedad civil, 25% de entidades y 25% de trabajadores, eso es una lógica de participación acumulada de hace más de 15 años; Bogotá hace esfuerzos de participación, pero aún no encuentra claramente formas de organización suficientemente articuladas, por lo menos a los esfuerzos institucionales.



*Componentes de la
seguridad alimentaria
y nutricional desde
la perspectiva de ciudad*

II

CAPÍTULO II

II

***Componentes de la
seguridad alimentaria
y nutricional desde
la perspectiva de ciudad***



*Las ciudades, la relación con su entorno regional
y el abastecimiento de alimentos para
garantizar la seguridad alimentaria*

Los mercados mayoristas de América Latina

Doctor Francisco Antonio de Souza
Papaleo
Presidente de la Asociación Brasileña de Centrales
de Abastecimientos - Abracen³⁵
Recife, Brasil.

El mantenimiento de los mercados mayoristas en Brasil es un gran logro para América Latina porque los modelos anteriores han sido copiados de países como España y Francia y en general gobiernos que apoyan modelos de privatización. De haber permitido la continuidad de ese enfoque, hoy no tendríamos apoyo estatal. Hemos llegado a la conclusión de que mercados no privatizados o que permiten la intervención estatal son los que abastecen de alimentos las regiones metropolitanas, brindan la seguridad alimentaria a esas ciudades y dan garantía de la venta de su producción al pequeño agricultor, quien depende de este tipo de mercados.

³⁵ Presidente de la Federación Latinoamericana de Centrales de Abastecimientos y Mercados Concentrados Frutihortícolas - FLAMA, abogado de Recife en Pernambuco.

Población y producción de alimentos

La población de América Latina es de 543 millones de habitantes. Es demasiada gente para ser alimentada y es un gran trabajo mantener esta población abastecida. Las regiones metropolitanas concentran el mayor número de población y ello aumenta la necesidad de un abastecimiento organizado.

La población que vive en regiones metropolitanas es aproximadamente de 89 millones de habitantes. Particularmente, el crecimiento de la población desde 1994 a 2003 va en evolución permanente y creciente, creando la necesidad de acompañar la producción de alimentos.

En la conferencia mundial de alimentación de 1996 se generó un compromiso para el año 2015: reducir a la mitad la inseguridad alimentaria en el mundo y que ello representaría un combate al hambre. Esta meta no va ser cumplida. Todos los índices demuestran que no conseguiremos reducir realmente el hambre en América Latina; por ejemplo, entre varios compromisos firmados en la época con muchos políticos, está la reducción de la pobreza, el desarrollo agrícola y rural, bajo los supuestos de que, para alimentarnos, requeríamos incrementar la producción, hacer reformas institucionales y establecer estrategias de descentralización y participación de los gobiernos y el desarrollo del comercio de integración intra y extrarregional.

En Brasil, ese aspecto regional, unido al tema de la globalización, ha significado un comercio

bastante fuerte, en términos de comercio agrícola con Mercosur (Argentina, Uruguay, Paraguay) y otros países que se vienen añadiendo.

Sin embargo, en América Latina y el Caribe tenemos una tendencia inconstante en el crecimiento de la producción agrícola. Los índices de la FAO nos dicen que desde 1995 a 2004, no hay una regularidad de abastecimiento y producción. Esto, comparado con las perspectivas de crecimiento de población en América Latina y el Caribe plantea problemas en el futuro. Por ejemplo, cotejando el índice de producción agrícola, el índice *per cápita*, vemos que tienden a no cruzarse, o que como mínimo no van a evolucionar juntos, a no ser que tengamos políticas claras y concretas de producción y de abastecimiento.

En cuanto a los crecimientos de producción de frutas y hortalizas en América Latina y el Caribe comparado con el mundo, es vergonzoso mostrar cualquier país de Latinoamérica porque tenemos muchas tierras, un pueblo trabajador, condiciones climatológicas y otros factores favorables, pero no tenemos las políticas agrícolas de abastecimiento y si no hay realmente un trabajo de las cabezas pensantes, no tendremos un crecimiento coherente entre población y producción. Para ilustrar mejor este punto de vista, muchos países, inclusive Colombia, exportan bastantes frutas exóticas a Estados Unidos y Europa y un 30% se desperdicia por falta de una política que se apoye a la cadena de producción, desde el productor hasta la mesa, de modo que, al manipular bien los alimentos, no se genere tanto desperdicio, y así no continuemos botando la comida mientras el hambre aumenta.

Viendo las cifras del comercio agrícola de América Latina y el Caribe, lo que fue importado, lo que fue exportado y sus valores en dólares, se aprecia que en 2004 estábamos importando más alimentos que exportando, mientras que tenemos la capacidad para alimentar al mundo y nos podemos preparar para esto. En los gráficos se muestran los grandes desencuentros en caminos equivocados y la evolución de la importación agrícola.

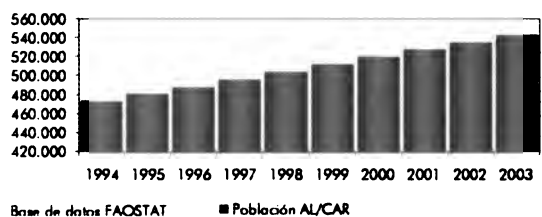
Una de las características del periodo comprendido entre los años sesenta y setenta es el crecimiento de la población urbana tras una fuerte migración del campo hacia las grandes ciudades. Por falta de efectivas políticas agrícolas, la población de los campos emigró a las ciudades, dejando de producir y pasando a consumir aquello que no había en producción. Eso no es distinto en Brasil, Argentina, Colombia o Venezuela: es una constante, aumenta la demanda por alimentos básicos, la producción es insuficiente y la distribución es cada vez más desorganizada.

El periodo de 1980 a 2000 fue marcado por grandes cambios en la producción y la distribución de alimentos, incluso frutas y hortalizas. En la mayoría de ciudades se crearon las centrales de abastecimiento agrícola, algunas con características solamente para frutas, verduras y legumbres y otras que suministran de todo. También se observa la consolidación de la agroindustria y de las grandes redes de distribución, de las cadenas de supermercados que asumen el control del comercio detallista minorista como Carrefour, Makro y cadenas de supermercados que se instalaron en América Latina que ahora pasan a ofrecer alimentos hortifrutícolas, algunos creando sus propias centrales de abastecimiento.

Si bien los consumidores de esas grandes cadenas exigen cada vez mejor calidad, ha venido creciendo el concepto de que debemos exportar al máximo y lo mejor y consumir lo que no se pueda exportar (generalmente por baja calidad). Eso afecta la seguridad alimentaria y, en algunos casos, se agrava incluso en esos grandes centros.

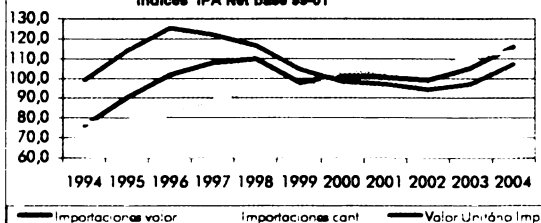
América Latina y Caribe

Evolution de la Población de la AL/CAR



América Latina y Caribe

AL/CAR: Evolucion de las Importaciones Agrícolas
Índices IPA Net base 99-01



Del año 2000 en adelante hay una necesidad de cambio y búsqueda de competitividad y eficacia de toda la cadena agroalimentaria y en particular de todos los productos frescos en torno a los mercados mayoristas que han perdido participación en la distribución. Frente a ello han surgido algunas iniciativas locales y regionales para volver a organizar las estructuras de las centrales mayoristas.

Cambios en el modelo de gestión: experiencias públicas y privadas

En cuanto a la función de abastecimiento, recordemos que históricamente el poder público asumió directa o indirectamente la responsabilidad de organizar y promover el suministro de alimentos para las grandes aglomeraciones urbanas. La falta de recursos estatales para la modernización de los sistemas públicos de abastecimiento, causó que las centrales fueran abandonadas.

La situación actual requiere cambios de estrategias y de estructuras para atender consumidores que exigen más calidad y productos diferenciados. Se mantiene el bajo poder de compra de grandes contingentes de población que no tienen acceso a los alimentos básicos.

En ese sentido, las actuales necesidades, especialmente de los mercados locales, plantean como prioridad un cambio de enfoque en el modelo de abastecimiento de América Latina, necesidad que hizo que se creara la nueva Federación Latinoamericana de Mercados que

busca la mayor visibilidad para los gobiernos y que esas centrales existan.

Hoy en día, los gobiernos ya pasan por un proceso mixto de gestión. Esto se está empezando a aplicar con las centrales mayoristas, porque a pesar de los cambios ocurridos con la llegada de grandes supermercados, el abastecimiento de las grandes ciudades todavía es un gran desafío para las políticas de seguridad alimentaria.

Nuevas formas de cooperación con los operadores privados y el poder público están surgiendo. Ello ha implicado aspectos positivos; por ejemplo, que cada uno de estos operadores, aprovechando la globalización, hacen un intercambio permanente. De este modo, algunos problemas que tenemos de producción nacional han sido superados y cada país busca estrategias más adecuadas para hacer realidad sus objetivos nacionales.

El tema del acceso es un círculo, normalmente iniciado por la falta de empleo. Si se está desempleado no se tiene dinero; si no se tiene dinero, se pasa hambre; con hambre no se pueden realizar actividades de desarrollo intelectual como la educación, si la población no se educa, no habrá perspectivas de desarrollo humano, ni de mejorar la calidad de vida de la población.



En los años sesenta y setenta, la modernización de la agricultura provoca grandes flujos

migratorios del campo hacia las ciudades. El sistema de suministro de alimentos sufre una grave crisis traducida en insuficiencia de la oferta, precariedad de los mercados públicos, ausencia de mecanismos de coordinación del Estado.

En 1986, en el marco de las políticas de ajuste estructural, el gobierno federal transfiere a los Estados y a las municipalidades la responsabilidad del suministro de las ciudades y traspasa el patrimonio y la gestión de los mercados mayoristas de frutas y hortalizas. Después, la ausencia de concertación con los operadores y de un plan de gestión alternativo, la fragilidad financiera de los Estados y la carencia de recursos humanos cualificados causó una parálisis de todo el sistema público de suministro de alimentos.

Los mercados mayoristas de frutas y hortalizas en Brasil tenían equipamientos e instalaciones anticuados que causaron graves problemas de calidad de los productos con elevados índices de pérdidas, costos operativos que comprometían no sólo la competitividad sino también la capacidad de inversión y de modernización.

El Estado decide intervenir y crea el Sistema Nacional de Centrales de Abastecimiento - Ceasas; inspirado por el modelo de los MIN y Mercasa en Francia y España; el gobierno federal asume la responsabilidad de la implantación y gestión del sistema de suministro al por mayor de frutas y hortalizas de las grandes ciudades brasileñas.

El gobierno lanzó un programa de cooperación entre las centrales debido a que éstas son responsables por el abastecimiento de las grandes metrópolis y de ellas depende realmente la alimentación. Así, resurgieron las centrales

de los años sesenta y el sistema, que pasó por una grave crisis, pasa ahora por un proceso de modernización.

Somos 32 centrales en los principales estados brasileños y comercializamos tres mil millones de dólares que son responsables de más de cien mil empleos directos e indirectos. - Aciaspes es el principal mayorista de São Paulo.

Esa unión y modernización de los mercados que está garantizando el abastecimiento alimentario, hizo surgir en Brasil la Asociación Brasileña de Mercados Mayoristas - Abracen, que representa los intereses de los mercados mayoristas junto al poder público y a otras asociaciones del sector agroalimentario, y busca movilizar al gobierno federal para la instauración de un programa nacional de modernización de las centrales mayoristas. Apoya las acciones del Programa Brasileño para la Modernización de la Horticultura y del - Prohort, orientados hacia la normalización, la mejora de la calidad de las frutas y hortalizas y la modernización de las estructuras de las centrales.

Argentina

A través de un cambio cultural de las comunidades regionales o locales en algunos países, se han obtenido resultados positivos en la implantación de nuevas formas de acción de los mercados mayoristas de América Latina. Por ejemplo, tenemos un modelo presente en Argentina en donde pequeños, medianos y grandes productores convergen en el mercado central de Buenos Aires. Lo que debemos realmente hacer son políticas que no excluyan al agricultor y su base familiar, quienes deben ser estimulados con políticas agrícolas para que su intercambio con los supermercados garantice

la sostenibilidad de ambos, es decir, bajo un esquema en el cual no se pase hambre, pero que tampoco genere desempleo ni en lo urbano ni en lo rural.

En Argentina hay un sistema de aproximadamente 61 mercados y hoy en día existen nuevos y pequeños mercados de abastecimiento, distribuidos por las principales ciudades. El más grande de éstos abastece casi a toda Argentina y también esos pequeños mercados ya tienen su administración.

Por ejemplo, el Mercado Central de Buenos Aires, constituido en 1967, es una gran organización, incluso exporta para países de América Latina; Brasil recibe muchos alimentos que vienen del Mercado Central de Argentina. Se trata de 500 empresas (aproximadamente 450 en el sector de frutas y hortalizas). A partir de 2001, se implementó un consejo de gestión formado por representantes del gobierno y operadores privados. Existe una constante rotación de la presidencia en la dirección, haciendo que siempre esté en la cabeza del Mercado Central representación de los productores o del gobierno o de los operadores. Es una manera bastante democrática de poder administrar recursos.

Adicionalmente, tiene una gran área de extensión para ampliarlo en el futuro, con el fin de que crezca paralelamente con la población, para evitar desabastecimientos o para dar espacio a que los mercados de minoristas también ejerzan procesos de crecimiento.

Chile

En 1968, ante el crecimiento de la población urbana de la capital chilena, se creó un nuevo mercado

mayorista en Santiago. Posteriormente, el Estado apoyó una iniciativa de un grupo de operadores privados para mejorar el suministro de la población, el poder público quedó propietario de los terrenos, de las infraestructuras y compartía la responsabilidad de la gestión.

En la década de los ochenta, durante las privatizaciones de las empresas públicas, los municipios se obligan a vender a los operadores privados las infraestructuras y los espacios de todos los mercados públicos. En 1985, gracias a la transferencia de la gestión de las actividades del mercado a las sociedades privadas, se constituye la Comunidad FERIA Lo Valledor, reuniendo los operadores que se convirtieron en copropietarios de sus bodegas.

A partir de 1990, Lo Valledor se transforma en una sociedad anónima pasando de 600 mil toneladas de frutas y hortalizas por año, a 1'600.000 comercializadas actualmente. Lo Valledor se convirtió en la primera central mayorista de Chile, tiene un 90% de la comercialización de la región metropolitana de Santiago y un 65% de todo el país. Las inversiones hechas en infraestructura facilitan incluso la exportación de productos hacia Europa y Estados Unidos.

México

Hacia el final de los años sesenta el gobierno mexicano toma la decisión de construir un nuevo mercado mayorista destinado a abastecer la ciudad de México y su región circundante (compuesta actualmente por más de 20 millones de habitantes). En 1982 la nueva Central de Abasto de la ciudad de México – Ceda inicia sus operaciones.

Ceda es un establecimiento público controlado por el gobierno federal con la participación de la comuna de México, que garantiza la gestión y la renovación de las infraestructuras. Administrativamente, tiene un comité constituido por 21 miembros, es el responsable de la gestión y el desarrollo de proyectos de modernización y es presidido por el alcalde de la comuna de México. Está compuesto por 10 miembros permanentes designados por las instancias del gobierno y la alcaldía, y 10 miembros que representan los operadores privados elegidos según una distribución por sector de actividad.

Ceda tiene la ventaja de ser a la vez un mercado mayorista que ejerce sus funciones tradicionales, al mismo tiempo de ser una plataforma logística moderna. Está considerado como el más grande del mundo; ocupa una superficie de 300 hectáreas; comercializa 18.000 toneladas de productos al día, siendo el 30% de la producción nacional de frutas y hortalizas. Tiene modernas instalaciones, ofrece servicios de puesta en calidad de frutas y hortalizas, cámaras frigoríficas, plataformas de expedición y almacenes. Un moderno sistema de gestión controla y regulariza los flujos logísticos de 52 mil vehículos y 300 mil personas al día que frecuentan la central.

El momento actual exige cambios profundos en las estructuras y en las funciones ejercidas por el Estado en los sistemas de distribución, principalmente en la cadena de productos frutihortícolas.

Antes de los cambios ocurridos en el sistema de aprovisionamiento alimentario motivados por

factores sociales y económicos, los actores públicos y privados aportarán soluciones distintas según su interés y capacidad de coordinación.

El poder público en sus distintas instancias de actuación puede ocupar un lugar destacado en el centro de un nuevo y moderno modelo de coordinación público-privado para la distribución de frutas y hortalizas.

Los cambios ocurridos en el ámbito productivo y en los sistemas de distribución con la llegada de las grandes redes de distribución y de detalle, alterarán el rol de las centrales mayoristas, para aprovisionar las grandes ciudades es una responsabilidad y un desafío para el poder público y las políticas de seguridad.

Tenemos un ejemplo muy bueno aquí en Colombia. En la central mayorista de Antioquia existe una administración mixta de los sectores público y privado; ellos tienen la concesión del área en privado y un modelo presentado en 2005 durante el congreso de la Federación Latinoamericana de Mercados - Flama.

Flama es un organismo latinoamericano que reúne personas y representantes de empresas públicas y privadas que desarrollan actividades en la producción, comercialización, distribución y prestación de servicios en el área alimentaria. Flama concentra actividades en los mercados mayoristas de América del Sur, América Central, Caribe e incluso Cuba. Los miembros actuales de Flama son:

Abracen, Brasil; Fenaomfra, Argentina; Pima Cenada, Costa Rica; Mercámara, red de mercados de Venezuela; Central Mayorista de Antioquia en representación de la red de

mercados de Colombia; Lo Valledor, Chile; Mercado Modelo de Uruguay; Mercado de Asunción de Paraguay; Mercado de Ciudad de Lima, Perú - Conaca; Mercado del Distrito Federal de México; Mercado de Abastecimiento de Ciudad de La Habana, Cuba; Mercado de Guatemala.

Modelo de la creación de una organización social adoptado por el Sistema Nacional de Centrales de Abastecimiento - Ceasas

Se trata de un modelo de gestión compartida que se desarrolla en el nordeste del Brasil, entre los poderes públicos y privados, aun cuando lo público no asume el costo para el mantenimiento del mercado, sino que éste proviene de la eficiencia de sus servicios.

Los modelos tradicionales que existen los administró el poder público, sea directamente o a través de empresas privadas especiales. En el primer caso, el modelo es muy concentrador y en el segundo los comerciantes pasaron a ser administradores de centrales de abastecimiento. Esta era una visión completamente distinta a la que la central necesita. En el Brasil, por ejemplo, las centrales que adoptaron arrendamiento o privatización quebraron y tuvieron que ser retomadas por el poder público. Además, los nuevos modelos hoy están por contrato, que es el caso que a continuación se presenta.

Aspectos jurídicos

La organización social es una persona jurídica de derecho privado, no es pública, no tiene fines

de lucro, como ya se dijo, su actividad está dirigida a la promoción o ejecución de las «actividades públicas no exclusivas» (la salud pública, el ejército, la concesión de transportes públicos, son actividades exclusivas de la administración directa por el poder público).

Adopta modelos gerenciales flexibles, con autonomía de gestión, control por resultados y evaluación de desempeño y calidad de los servicios prestados, reinversión obligatoria de excedentes. Por ejemplo, en el caso del contrato de gestión que se hace en Pernambuco, esa sociedad ocupa el cuarto lugar en los mercados del Brasil.

La central de São Paulo abastece prácticamente toda la región norte y nordeste de Pernambuco. Son más o menos 44 millones de personas que se benefician de la central de abastecimiento. Esos servicios, la calidad y los resultados son evaluados dos veces al año con una serie de investigaciones y al final del año se tiene un indicador que permite tomar una decisión sobre si quien gerencia la organización permanece en el cargo o no. Por ejemplo, hace unos cuatro años en Pernambuco había 650 empleados hoy funciona con 77 mucho mejor que antes.

La racionalización de los gastos con efectividad y transparencia permite que la localización de los recursos sean ejecutados a través de un presupuesto participativo. El consejo de administración designa en qué se deben invertir esos recursos.

Ventajas

- En términos de reinversión (fruto de aspectos como el buen desempeño en las actividades propias, una preferencia tarifaria parcial e impositiva por ser una organización social sin fines lucrativos), permite utilizar esos recursos en crecimiento, mejoras y para un mayor control de la estructura.

- No existe la interferencia política, se tiene un mayor control sobre las decisiones de la administración y se gana agilidad en las operaciones de auto sostenibilidad financiera, administrativa y auto perfeccionamiento y consolidación.
- La gestión de la administración es algo fundamental: cuando se empieza una tarea hay que terminarla. Si se tuviera injerencia de los gobiernos, vendría la quiebra porque con el cambio de administraciones quien llega tiene otras opiniones y no se logra cumplir lo que ya se inició.
- Concepción moderna del patrimonio y del servicio público con características emprendedoras: el patrimonio agregado durante la gestión de la organización social permanece como patrimonio público, aunque esté dado a una entidad privada, para el caso una ONG, pero no deja de ser público.
- Poder regulador del Estado para conservar las directrices y cumplir las metas básicas. Los administradores son evaluados dos veces al año. También existe una entidad que además fiscaliza la concesión de agua, las carreteras y también la central de abastecimiento.

Mision

Racionalizar y optimizar el abastecimiento de productos alimenticios, posibilitando la infraestructura, gerenciamiento, apoyo logístico y servicios complementarios, priorizando la regularidad de la oferta, el flujo de la producción y la comercialización, y buscando el fortalecimiento del libre comercio y la reglamentación del mercado.

Vision

Consolidación de la institución como un referente por su credibilidad y perfecto sincronismo de los recursos disponibles, teniendo como meta principal una prestación excelente de servicios, conciliando la necesidad de atender las demandas políticosociales con la viabilidad económica financiera, que asegure el mantenimiento de una adecuada estructura de comercialización agrícola y el cumplimiento de las demandas gubernamentales.

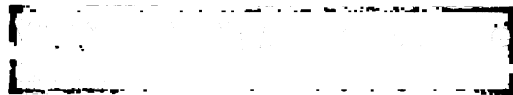


Concepción institucional: búsqueda de asociaciones y gestión compartida con el objetivo de establecer un paquete sólido de servicios.

Gestión autosostenible: búsqueda del equilibrio económico a través de la optimización de gastos e ingresos, haciendo que siempre exista un superávit.

Gestión emprendedora: búsqueda de una postura mayor, expandiendo los segmentos de actuación y ofreciendo una mezcla comercial integrada.

Fomento a la base social: consolidar proyectos sociales existentes y fortalecer la imagen ante la sociedad.



Fuerzas direccionadoras

Para tener una gestión estratégica de resultados debe:

- Conocer el perfil del consumidor, quien es cada día más exigente y quiere buscar

productos que puedan exceder sus expectativas.

- La logística hace la diferencia: mientras menos tiempo pase un producto en la central es mejor para los comerciantes y para los productores, porque menos sufren los productos y rotan más rápido.
- Compromiso social: tomando las utilidades y utilizándolas en programas sociales.
- Inversión en marketing: la central debe ser conocida por ser de allí de donde sale el alimento diario a nuestras mesas. Además, debe mostrarse que es un buen negocio.
- Invertir en tecnología de información y estar a la vanguardia.
- Compromiso con el medio ambiente: existe un programa en la mayoría de las centrales de abastecimiento en Brasil que es “cero desperdicio”, donde los productos que aún son propios para el consumo humano pero no sirven para la comercialización, van a un banco de alimentos distribuidos a través de entidades de caridad. Otros productos son transformados en sopa, que es distribuida a entidades sociales. Los que ya no sirven para el consumo humano son transformados en abono orgánico para que vuelva y reinicie el proceso; eso es “cero desperdicio”.
- La implantación del sistema de calidad total, que permita monitorear permanentemente el proceso; por ejemplo, se adoptó en la central de abastecimiento de Pernambuco un sistema inalámbrico que permite, desde cualquier lugar de la central, tener acceso a Internet.
- Expansión física ordenada.

Estructura organizacional

Es muy sencilla; la asamblea general, que hace parte del consejo administrativo, es la que designa el presidente, él “hace todo y no hace nada”, porque representa el poder del consejo de administración y de ese consejo hace parte el gobierno que tiene una participación menor frente a actores como: una persona de mucha especialización en el área de abastecimiento, presidentes de los sindicatos de las asociaciones de comerciantes, representantes de la junta comercial del Estado, etc. Además, existe una auditoría completamente independiente que es la voz directa entre comunidad, comerciantes y funcionarios con la administración que busca dar respuestas a las sugerencias y a las críticas.

La estructura administrativa es muy pequeña. La mayoría de las centrales en América Latina son una manera fácil de encontrar empleo, especialmente por manejos políticos entre cambios de administración.

Habilidad de la organización

Existen varios indicadores que, como ya se dijo, provienen de dos evaluaciones anuales. Esos indicadores se refieren principalmente a los aspectos financieros y a los de satisfacción del cliente. Una mezcla de ellos se muestra a continuación: hoy en el Brasil la ley de responsabilidad fiscal permite que haya un 52% del ingreso anual comprometido; en Pernambuco se tiene el 27% y el excedente lo reinvertimos, y se hacen las dos averiguaciones a través del instituto de investigación calificado dos veces al año para que podamos medir esto.

En cuanto a los indicadores de 2003, cabe decir que resultaron pésimos y en el 2004 fue puesto en práctica el nuevo plan de gestión, mejorando

dichos indicadores. El cumplimiento fue de 95,9% en las metas y objetivos y en 2005 también tuvimos un poco más del 96,8%, que en promedio nos da un 96,20%. De las empresas del gobierno en Pernambuco fuimos la más completa en gestión en 2004 y en 2005.

Otros indicadores

Se hizo una investigación interna con los funcionarios, ya que se considera muy importante estimularlos, capacitarlos y satisfacerlos en algunos aspectos que ellos necesitaban. Se estableció si ellos se sentían valorados, si en el ambiente físico estaban mejor, modernidad de las instalaciones, relaciones interpersonales entre jefes y empleados y si las normas y reglamentos se aplicaban. Ningún indicador estuvo por debajo de 67% de satisfacción.

También se hizo una indagación interna sobre la relación del cliente y el comerciante. Se incluyeron temas como limpieza, seguridad, conveniencia, comodidad y la evaluación fue muy buena, con un aprendizaje: en tanto el comerciante toma conciencia de que es él quien paga la limpieza de la central, tiende a ensuciar menos. Eso es uno de los frutos de una gestión compartida.

Adicionalmente, realizamos una investigación de medios de comunicación, sobre el posicionamiento de la central dentro de ellos. Como resultado, encontramos que cuatro o cinco años atrás, la central de Pernambuco vivía en las páginas policiales por un asalto diario, hoy en día ya no los tenemos. Por otro lado, si bien la central no era considerada como sucia, la limpieza hoy en día se hace en este contrato de gestión compartida, que es hecha por los comerciantes. Es así como mejoramos la limpieza y se tiene una mejor imagen ante la sociedad.

Proyectos sociales

- Sopa comunitaria: suministramos 12.000 platos de sopas diarios a un costo muy bajo porque aquel producto se iría a la basura. Se hace a través de una industria con un químico responsable y un nutricionista y fuimos modelo para la creación de otras fábricas en Paraná, São Paulo, Río de Janeiro, Paimba y Bahía.
- Proyecto de inclusión digital en asociación con el gobierno federal. Tanto a empleados de la central como a los comerciantes, se les da clases de informática: cursos básicos de Windows, Word y Excel. Eso ha contribuido a mejorar la productividad de las empresas vinculadas con la central; desde un cargador en adelante, ya está capacitado en estas herramientas.
- Proyecto de ciudadanía en acción: se preparan jóvenes entre 16 y 24 años para el primer empleo. Además, existe un proyecto de erradicación del trabajo infantil (niños de 7 a 15 años) que incluye un acompañamiento psicológico y un refuerzo escolar.
- Otros proyectos, como encuentro de Ceasa en las casas para enseñar cómo economizar en el hogar para mejorar la capacidad de compra de la familia y reinvertir ese dinero que desperdiciaban en otras acciones; capacitación de ambulantes que trabajan con alimentos; Leche de Pernambuco, empresa amiga del niño, y el proyecto Vida Nueva Alfabetizada, donde se toma a las personas que no saben leer y escribir y se les enseña.

Consideraciones finales

- La nueva estructura muestra que Ceasa tiene una alternativa completamente viable. Creemos que aquí en Colombia es plenamente viable, pero los criterios de evaluación adoptados del plan de acción deben ser transparentes, porque si hay secretos o cosas ocultas y no hay información simétrica, se volverá al esquema inicial ya fracasado.
- La misión debe ser compartida por todos los que participan en la organización, desde un sencillo ambulante a un cargador, desde el comerciante a un sencillo funcionario.
- Las acciones de reestructuración deben ser implementadas evitando proliferación de un clima motivacional negativo, que pueda comprometer los resultados proyectados. En la central tenemos un presupuesto participativo donde decidimos cada dos años en qué lo utilizamos.
- Es fundamental que haya un monitoreo de los indicadores de desempeño.
- Los resultados proyectados parten del presupuesto y pasivos que puedan comprometer la viabilidad. Por ejemplo, si los administradores dejan de pagar los impuestos o los servicios públicos, se generarán pasivos que harán que un día la central colapse. El manejo debe ser transparente y los recursos utilizados en lo que debe ser; las inversiones que se hagan en la nueva estructura serán financiados a través de excedentes financieros. Bajo ese esquema es que se ha venido estructurando la planta física de la central.

Finalmente, para describir la central, de las 58 hectáreas tenemos construidos 85.000 metros cuadrados para 1.300 comerciantes fijos en Ceasa y 350 no fijos. Treinta y cuatro bodegas de comercialización, tres grandes instituciones bancarias y un promedio de 720.000 toneladas comercializadas por año con un valor de 700 millones de reales al año. La cantidad de basuras es de 10.000 toneladas, con un índice de pérdidas por desperdicio del 2,5% y 9.5 millones de clientes al año; un flujo de vehículos de 2.8 millones/año y una generación de 36.000 empleos directos e indirectos, con una tasa de crecimiento anual del 3%.

Plan
maestro
de
abastecimientos
para
Bogotá
y su
región

Doctora Gloria Ospina
Directora Unidad Ejecutiva de Servicios Públicos -
UESP
Bogotá

El Plan Maestro

Es un instrumento de planificación que permite prever el ordenamiento de la ciudad en cuanto a sus servicios o infraestructuras y sus equipamientos. En este caso, el plan maestro de abastecimiento y seguridad alimentaria de Bogotá es el instrumento que actúa sobre la función de abastecimiento para garantizar, en función de una canasta recomendada, la disponibilidad y la calidad de los alimentos y la organización de los actores, de manera tal que sea posible influir en el precio final y se logre nutrir a un precio justo.

Para el Distrito Capital fue de gran importancia contar la participación de los diferentes agentes en su fase de formulación. Para ello, la administración distrital y el Concejo de Bogotá definieron una metodología participativa, convocando e incorporando en la discusión del plan a organizaciones como el Consejo Territorial

de Planeación, academia, ONG, gremios de la producción y de servicios, tenderos, comerciantes de plazas, organizaciones campesinas, de consumidores, sociales y comunitarias, pequeños, medianos y grandes comerciantes, corporaciones y autoridades públicas nacionales, regionales, distritales y locales.

Con el Concejo de Bogotá se realizaron foros de carácter regional en los departamentos de Cundinamarca, Boyacá y Meta. La sociedad civil también convocó a mesas consultivas donde participaron 1.263 delegados de sectores como la Asociación Nacional de Usuarios Campesinos, Asoplazas, Fenapi y diferentes actores vinculados al sistema de abastecimiento.

1. Promover la seguridad alimentaria que nos garantice niveles nutricionales adecuados en cuanto a calidad, cantidad y variedad de alimentos y reducir las vulnerabilidades que existen para evitar posibles crisis de acceso a los alimentos desde el punto de vista económico o por crisis originadas por catástrofes.
2. El ciudadano como eje del plan, esto es, que el plan se realiza en beneficio del ciudadano, procurando un abastecimiento con oportunidad, sanidad e inocuidad de los alimentos y a un precio justo para el ciudadano y los agentes económicos.
3. Apoyo al modelo de ordenamiento de la ciudad – región, lo cual significa una relación más armónica y sinérgica entre la ciudad y la región, centrada en los modelos de ordenamientos de la ciudad y los intereses de desarrollo de la región.

4. Sostenibilidad ambiental. Todo lo que desarrollemos debe garantizar la preservación y conservación de los recursos naturales y la sostenibilidad del medio ambiente.
5. Reconocimiento y potenciación de las condiciones del entorno, facilitando el acceso a tecnologías que modernicen el sistema de abastecimiento, en especial en procesos de producción, información, gestión y logística.
6. El carácter de interés público del abastecimiento de alimentos, llevando la acción del Estado a garantizar que el sistema de abastecimiento se mantenga abierto como sistema público, en su infraestructura a través de la red de plataformas logísticas y en su operación, evitando el monopolio de la comercialización; facilitando el acceso a tecnologías, al crédito y realizando acciones de reducción de la vulnerabilidad en el sistema mismo.

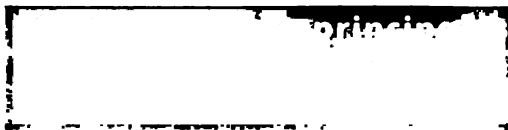
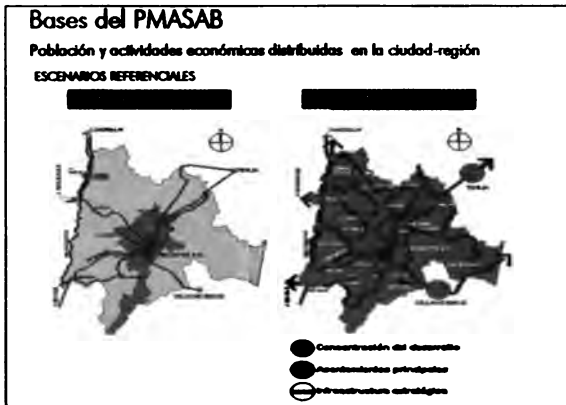
Este proceso de formulación, a través de 23 mesas consultivas conformadas por los diferentes sectores, tuvo por resultado la preparación del proyecto de decreto con el cual se adopta el plan para los próximos 15 años.

¿Cuáles han sido las bases para la formulación del plan maestro de abastecimiento?

Primero, el plan de desarrollo de Bogotá, donde se establecen los principios de garantía de

derechos, solidaridad, equidad y participación y sus ejes: social, donde se encuentra el programa "Bogotá sin hambre", presentado en este seminario; urbano regional, que busca la integración de la ciudad con la región y el eje de reconciliación, en sus programas de "Bogotá, menos vulnerable ante eventos catastróficos" y "Atención a población en desplazamiento".

Segundo, el plan de ordenamiento territorial, en especial en la integración de la ciudad con la región; estratégica por cuanto, de acuerdo con el diagnóstico del plan, el 80% de los alimentos viene de una zona de influencia de 300 kilómetros alrededor de Bogotá. Esta integración va a permitir implementar realmente el plan de abastecimiento bajo una lógica que le apuesta a un modelo descentralizado de desarrollo.



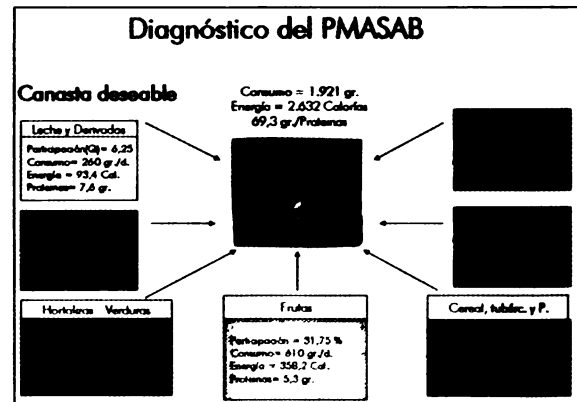
Para la formulación de este plan es importante un diagnóstico sobre el abastecimiento en la ciudad

con un elevado nivel de detalle, que ofrezca herramientas para proponer estrategias y proyectos que permitan viabilizar la realización de la propuesta.

Este diagnóstico muestra una problemática social en una ciudad con una población de más de siete millones de habitantes, de la cual el 34% se halla bajo la línea de pobreza y el 7.5% se encuentra en la indigencia (Cifras actualizadas a 2006).

Se ha analizado el abastecimiento alimentario en nueve cadenas logísticas: carne de res, fruver, papa, leche y derivados, abarrotes, granos, panela, huevos y pollo. El análisis de estas nuevas cadenas se ha realizado desde los diferentes componentes del abastecimiento: producción, transformación, distribución y consumo final.

Con base en estos análisis, se llegó a identificar la situación de la canasta recomendada de alimentos y la composición y participación dentro de la misma, identificando que existen problemas en cuanto a las cantidades consumidas y a la calidad nutricional de lo que estamos consumiendo.



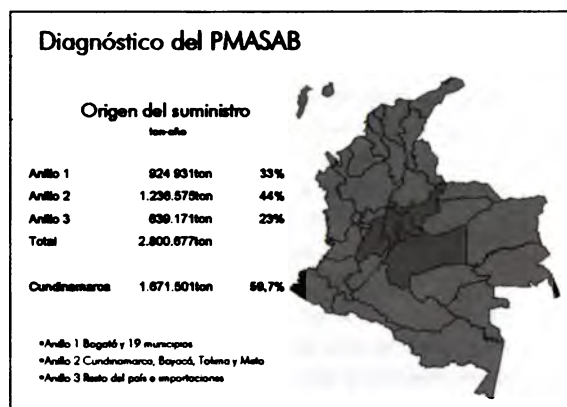
El diagnóstico también arroja una alta vulnerabilidad social frente al acceso a los alimentos, en cuanto a los precios de las canastas actual y recomendada, indicando que por persona debemos destinar el 16% de un salario mínimo, mientras que en la canasta recomendada se deberá destinar el 31%. Así, una familia con cuatro personas tendría que destinar 1.3 salarios mínimos para cubrir sus necesidades alimenticias, lo que muestra la alta incidencia del precio de la canasta en la economía familiar.

Este precio está asociado no solamente al costo mismo de los alimentos, sino a un conjunto de ineficiencias que, según el diagnóstico, les cuesta a los bogotanos cerca de 2.4 billones de pesos cada año.

Vulnerabilidad operativa del actual sistema

La operación del sistema tiene una gran cantidad de actores, permitiendo que existan muchas redes de distribución, sin conexión clara entre la producción y el consumo. En este sentido, se evidencian dos situaciones que ponen en riesgo la función misma de abastecimiento: por una parte, se presenta una alta concentración de información, capacidad financiera y de negociación y facilidades logísticas en las grandes cadenas integradas que comercializan el 22% del total de alimentos de la canasta básica y, por otra, una alta dispersión, desarticulación y falta de organización en los pequeños agentes de producción y distribución, por donde fluye el 78% de los alimentos.

El origen del suministro para la ciudad. El 77% de los alimentos viene de 19 municipios circunvecinos y de los departamentos que conforman el segundo anillo (Cundinamarca, Boyacá, Tolima y Meta). Es decir, que el 77% del suministro viene de su relación con la región vecina en un radio de 300 kilómetros alrededor de Bogotá, mientras el 23% restante viene del resto del país y de las importaciones.



Se puede afirmar, entonces, que el flujo del abastecimiento de alimentos a Bogotá es desordenado, con alta dispersión y desarticulación entre oferentes y demandantes; sin embargo, la composición tanto de productores (74% pequeños productores) como distribuidores (78% de pequeños distribuidores) la podemos considerar como una ventaja para la seguridad alimentaria del Distrito y la región, en función del fortalecimiento de procesos organizativos, generación de empleo y conformación de redes urbanas y rurales de vecindad.

Todo lo anterior nos lleva a identificar las oportunidades que podemos trabajar en el plan

maestro de abastecimiento, de manera que logremos organizar el sistema y mejorar la calidad enfocados a una mejor nutrición y a un precio más justo, tanto en pago a los productores como en el costo final de los alimentos para los consumidores finales.

¿Qué podemos trabajar según estas oportunidades?

Podemos mejorar el manejo de los alimentos. Actualmente tenemos una pérdida del 22% por transporte y presencia de residuos de producto, así como por efecto de problemas en la manipulación. En consecuencia, se puede disminuir la movilización de residuos y mejorar las prácticas de manipulación. De otro lado, se identificó el 9% en pérdidas por residuos de empaque, lo que implica definir estrategias de normalización y de agregación de valor en las localidades de origen para desarrollar la ciudad – región y reducir las ineficiencias. De igual manera se puede disminuir o suprimir la intermediación. Existen tres intermediarios promedio por cadena, que no están agregando valor y sí están incrementando el costo final del producto, esto es en un rol de especuladores, y que inciden en un 21% en el precio final. Podemos también aumentar el impacto de la capacidad instalada en las plazas de mercado; actualmente representan el 6% del manejo de los alimentos y son utilizadas en promedio seis horas al día. Por su parte, está previsto mejorar la eficiencia en el transporte, tanto en lo correspondiente al uso de la capacidad total de los vehículos de carga, como en relación con los costos por unidad de carga y de recorrido, y en la utilización de vehículos adecuados a las

condiciones de las vías y recorridos. En consecuencia, si logramos mejorar la eficiencia en el transporte vamos a tener una repercusión directa en los costos de los alimentos cuando llegan al consumidor final.

De acuerdo con este diagnóstico, acabamos de ver cuál es el objetivo del plan maestro de abastecimiento y seguridad alimentaria para Bogotá, enfocado a propiciar las transformaciones culturales, operacionales y territoriales conducentes a la eficiencia del sistema para asegurar la alimentación y nutrición a un precio justo.

¿Cuáles son las políticas del plan maestro?

1. Política social. Apunta a garantizar la seguridad alimentaria de la población, a precio justo, con calidad y oportunidad adecuada, para mejorar el acceso real de las poblaciones con mayores índices de vulnerabilidad.
2. Política operativa. Busca mejorar y democratizar eficiencias del sistema para disminuir los costos, mejorando el ingreso de los productores y el precio al consumidor. Reconocer los costos, sobre la base del apoyo y estímulo a unas mejores condiciones (tecnología, planificación, asesoría, asociatividad, coordinación, información y logística) de producción, transformación y comercialización.
3. Integración territorial. Promover una mejor distribución de la población en las

actividades económicas, en relación con la idea de ciudad región.

¿Qué estrategias estamos planteando en el plan maestro de abastecimiento?

El sistema de abastecimiento propone la conformación y estructuración de las redes de gestión de vecindad, tanto para productores como para consumidores y distribuidores; la adecuación y creación de los equipamientos necesarios para la movilización física de los productos, la instauración de un sistema público de información y transacción, el desarrollo sostenible de programas de solidaridad alimentaria, el apoyo en formación, capacitación y asesoría, el apoyo financiero y de mercadeo y el desarrollo de la institucionalidad sectorial a nivel distrital y regional.

¿Qué
planteamos

1. Nutri-Redes. Buscan concentrar la operación de demanda en el territorio urbano, de manera que se que facilite el suministro de alimentos frescos, la distribución de alimentos procesados, servicios de reempaque, transporte, entrega y recolección en la localidad. Significa que logremos la integración por redes de gestión en la vecindad urbana. Esta red es una manera de integrar la actividad de la demanda de los distintos actores en un territorio para ser eficientes internamente y en su relación con otras redes.

2. Agro-Redes. Busca organizar el suministro de los productores de alimentos para una subregión o territorio; es decir, integrar a los productores, a los actores de la producción en redes de gestión de vecindad rural, para consolidar la oferta; adaptar, estandarizar y normalizar esta oferta; lograr el suministro de insumos necesarios en mejores condiciones de logística y tecnología y mejorar el sistema de información necesario para la toma de decisiones.

3. Logística. Proyecto de equipamiento del sistema, para optimizar los flujos físicos de alimentos por medio de la transferencia, el almacenamiento, la transformación, normalización, transporte, negociación y soporte a otras cadenas. Se están integrando las redes de gestión regional y nacional a través de estos equipamientos. Se han distribuido en tres tipos: para Agro-redes, los centros de integración para la producción agropecuaria y los centros de gestión veredal. Para las Nutri-Redes estamos trabajando en las plazas logísticas y generando unos nodos que permitan la integración de estas redes a través de las plataformas logísticas.

Esto nos ha llevado a plantear el modelo del sistema de abastecimiento para la ciudad, el cual recoge tres ejes fundamentales: la integración urbana y la integración rural, apoyadas por una red logística socioempresarial con los actores y la institucionalidad.

Desde el punto de vista del apoyo socioempresarial, trabajamos con los actores del sistema en la formación empresarial, con un acompañamiento financiero, mercadeo social y apoyo a los bancos de alimentos, incluyendo el banco arquidiocesano y las instituciones que realizan programas de alimentación y nutrición; éstas son las acciones que desde el sector público desarrollamos en el orden central, local e interinstitucional.

De igual manera se ha avanzado en la conectividad virtual a través de sistemas de información que nos permitan tener en tiempo real la información sobre precios, servicios, calidades y estado de oferta y demanda.

El comportamiento de la oferta y la demanda nos lleva al tema de las transacciones, la trazabilidad de los productos y un seguimiento de los resultados y logros que el proceso pueda presentar. Actualmente se está trabajando en la integración de los actores del sistema, apoyados en esta conectividad virtual.

Otro proyecto del plan maestro es la formación de la cultura de abastecimiento para consumidores, usuarios y operadores del servicio, en el establecimiento y consolidación de una ética, eficiencia y transparencia del sistema y toda la normatividad para el funcionamiento del mismo. Se apunta entonces a la institucionalización del abastecimiento en el orden central, local e interinstitucional.

¿En qué vamos con este plan maestro?

Ha sido formulado en su última etapa, antes de ser adoptado formalmente, mediante un decreto del alcalde mayor de la ciudad, pero no hemos esperado para iniciar su ejecución.

Así mismo se viene trabajando en la cobertura de ejecución de acciones para el abastecimiento de alimentos en la actividad solidaria que necesitan los programas institucionales del Distrito Capital, y en la ejecución de acciones para el abastecimiento de alimentos de la actividad comercial en cinco localidades del Distrito, donde ya estamos conformando Agro-Redes, Nutri-Redes y estamos trabajando en la interacción de ellas.

Hemos desarrollado ya varios trabajos de integración con Boyacá y Cundinamarca y nuevas modalidades de mercados campesinos.

Este es el estado de avance que tiene el plan maestro de abastecimiento de alimentos para Bogotá y estamos a la espera para la adopción formal, por parte del alcalde mayor, mediante el respectivo decreto; mientras, seguimos adelante con su ejecución.

El abastecimiento y la solución de problemas urbanos y seguridad alimentaria

– Mercado
central de
Buenos Aires

Doctor Ricardo Angelucci
Presidente Corporación de Mercados de Buenos Aires
– Cormoran
Buenos Aires, Argentina

La presentación incluye tres partes:

Una primera desde el punto de vista conceptual, evidencia los problemas que enfrentan las ciudades, su crecimiento, el caos urbano que se presenta y enfoca el abastecimiento como uno de los problemas por resolver.

En segundo lugar, una breve descripción de lo que ha sido la evolución histórica del comportamiento de las centrales de abastecimiento en América y en el mundo, el rol que han cubierto los mercados de abastecimiento.

En tercer lugar, se hace referencia específica al caso de Buenos Aires, el mecanismo utilizado para la solución de esta problemática y en particular, el caso del mercado central, su estadio actual y su plan de desarrollo futuro.

A nadie se le escapa que el crecimiento de las ciudades de acuerdo con los indicadores que se han mostrado con la experiencia de Brasil, en cuanto a la evolución de las poblaciones en los últimos tiempos, presenta un cúmulo de dificultades crecientes. Es decir, que ya la vida y la satisfacción individual de los problemas, pierde sentido en esta condición de personas aglomeradas en un espacio geográfico único, para dar paso a una lógica de satisfacción colectiva.

Para lograr un mecanismo eficiente, que permita apuntar a una lógica colectiva de satisfacción de necesidades, esto es, para lograr la solución de problemas también colectivos, como los residuos, la provisión de agua potable o incluso el abastecimiento, se hace urgente una respuesta que sea ordenadora desde el punto de vista de lo colectivo, propia y necesaria para estos conglomerados humanos.

El conjunto de bienes y servicios que satisfacen esas necesidades individuales empieza a tener su lógica, si además satisfacen la necesidad de la población y no generan inconvenientes en cuanto al enfrentamiento que se provoca entre satisfacciones de necesidades puramente individuales.

Esto se da en un espacio físico, en un espacio geográfico, donde convive un sinnúmero de personas y de necesidades individuales. Es aquí en donde la sociedad adquiere esta yuxtaposición entre lo social y lo físico territorial y en donde la forma de desenvolvimiento de esa sociedad, de generación de bienes materiales y su correcta utilización, para satisfacer las necesidades colectivas, se constituyen en el principio que da características a esta sociedad.

En consecuencia, sabemos que el abastecimiento de productos frescos y su aseguramiento a la población, es uno de estos problemas de necesidades individuales que necesitan mecanismos de satisfacción en forma colectiva.

Así, en esa dimensión aglomerada de la vida en sociedad, el abastecimiento de productos frescos necesita una respuesta colectiva para una satisfacción correcta. El crecimiento de las ciudades plantea restricciones para la utilización del suelo, limita las posibilidades de autoproducción para el consumo, y es inviable para una sociedad que sigue creciendo, donde cada metro cuadrado de suelo pasa a tener un interés colectivo, además de económico.

De la misma manera, si cada uno de los productores de alimentos de los alrededores de la ciudad ingresaran a ella en forma ilimitada, indiscriminada y anárquica, diariamente, para proveer cada uno a cada comercio detallista en cada uno de sus productos específicos, originaría trastornos logísticos del tránsito, y sería intolerable para los niveles actuales que tiene hoy la sociedad; pero también generaría otros problemas entre la producción y el consumo; en forma directa empieza a plantearse a la población la necesidad de propuestas ordenadoras, que nos den cierta garantía sobre la calidad, sanidad e inocuidad de los productos.

En concreto, desde el punto de vista del abasto, uno de los mecanismos utilizados para la solución a estos inconvenientes ha estado dado por la aparición de grandes centrales de abastecimientos o mercados localizados en forma suburbana, los cuales, además de proveer un mecanismo eficiente de distribución

de alimentos, generan algunos mecanismos de control para garantizar estándares aceptables de calidad y sanidad de los productos.

Esta vida en sociedad plantea otras necesidades que deben ser satisfechas para el conjunto, que no pueden estar libradas exclusivamente a la lógica de la rentabilidad, el mercado, la ganancia y el lucro. Inclusive por parte de las empresas no se puede perjudicar el desenvolvimiento de la vida, generando alteraciones desde el punto de vista urbano, constructivo, de la utilización indebida de plaguicidas o pesticidas, sobre los productos, con el afán de lograr más cortos tiempos de producción o mejores estándares de calidad, nocivos para la población y tampoco generar mecanismos de transporte y distribución que alteren el funcionamiento del conjunto de la sociedad.

Todo este cúmulo de acciones necesita de un ordenador que debe ser el Estado, quien deberá proveer estas herramientas, ya que a través de él, han sido los mercados de abastecimiento los que han podido avanzar sobre las soluciones de estas necesidades colectivas.

Avanzando en el tema de mercados de abastecimiento, es necesario plantear que éstos han funcionado, y seguirán funcionando, desde hace tiempo; que el abastecimiento de centros urbanos y la satisfacción de la población han sido resueltos razonablemente por los mercados de abastecimiento y se han adaptado a la necesidad de agregar valor a los productos y generar mejoras en el sistema de comercialización.

En síntesis, entre una vieja discusión sobre la necesidad de los mercados y la desaparición de

los mismos ante la aparición otras cadenas de distribución, sin ninguna duda los mercados han sobrevivido y su lógica para adaptarse, ha pasado por la transformación y no por su desaparición.

En esa transformación vale la pena hacer alguna aclaración con respecto a cómo han evolucionado los mercados de abastecimiento en los últimos treinta o cuarenta años y hacer mención a un concepto que estableció un estudioso del tema, que trabaja en Francia, en relación con el concepto que se denomina "mercados de tercera generación", frente a los actuales mercados.



Porque lo que se plantea es la evolución de los mercados en tres etapas bien definidas a lo largo del tiempo.

El problema de los mercados dentro de las ciudades y de esta lógica planteada al inicio, obliga a que la necesidad de proveer alimentos frescos a las ciudades plantee la suburbanización de los mercados y el retiro de los mismos de los grandes centros poblados hacia la periferia de las ciudades, para no obstaculizar o afectar el desenvolvimiento de las ciudades y no generar los perjuicios desde el punto de vista constructivo y del transporte, dentro del conjunto de situaciones de la sociedad en la ciudad.

Resuelto este primer problema por las décadas de los sesenta y de los setenta, por los noventa aparecen en Europa, pero también en algunos países de América, lo que se denomina mercados de segunda generación, donde no sólo el mercado tiene que plantearse la suburbanización

como proveedor de alimentos, sino que necesita incorporar otros determinantes que empiezan a ser importantes para el comercio, fundamentalmente en lo relacionado con la logística entendida en su sentido más amplio, en el conjunto de acciones que una determinada sociedad hace para mover su riqueza en forma eficiente. Ya hoy por los años dos mil no alcanza sólo con proveer alimentos frescos, con solucionar los problemas de la distribución y el transporte, sino que aparecen otras demandas internas, como tener mayores garantías de calidad e inocuidad, y también externas, con todo lo que tiene que ver con la evolución de los estándares de las normativas internacionales sobre calidad, el bioterrorismo, la cuerda gama y los alimentos en diferentes estados de transformación.

Ello amerita hacer una reflexión, ¿por qué? es importante analizar esta temporalidad de 30 o 40 años, que han sido quizá los de la evolución más notable en términos tecnológicos y de modificaciones y porque son los que han hecho que nuestra América Latina, sin distinción de países, tuviera un nivel de atraso superior respecto al resto de los países que estaban en igual o peor situación que nosotros, caso Corea, Singapur, Malasia, Irlanda, a excepción de Chile, que en América ha logrado estándares semejantes de desarrollo que estos países.

El problema de abastecimiento es bastante similar en el mundo, pero con muchísimas diferencias. Similar porque es una actividad que se lleva a cabo en todos los lugares, pero diferente porque esos lugares son absolutamente disímiles, con métodos, herramientas y productos diversos y con niveles de desarrollo y eficiencia variados.

Muchas de las diferencias tienen que ver con sistemas que en América han quedado ineficientes desde el punto de vista de la infraestructura, sistemas que no pueden acceder a los principios que requiere un mercado moderno, con problemas de infraestructuras obsoletas, que no tienen posibilidades de ampliación o de reconversión, como en Francia, donde se observa la cantidad de recursos financieros disponibles para tener un mercado con las máximas garantías, tanto en cantidad, calidad como en sanidad alimentaria.

Hoy existen mercados que han quedado obsoletos o estancados en su primera etapa evolutiva, o sea que han respondido a la etapa de suburbanización como es el caso de Milán o Montevideo, que son unidades alimentarias que todavía persisten dentro de las ciudades que en su momento respondieron a esta lógica de la localización suburbana, pero con el tiempo han quedado inmersas, con estructuras obsoletas, muy difíciles de adaptar.

Unidades como Buenos Aires o São Paulo que fueron transferidas a los suburbios en las décadas de los sesenta o de los setenta tienen hoy diferentes niveles de desarrollo y posibilidades hacia el futuro; tenemos allí el caso de Mercabarna de Buenos Aires o de São Paulo, realidades absolutamente distintas. São Paulo con una localización que no tiene posibilidades de desarrollarse hacia el futuro. Buenos Aires con una disponibilidad territorial que nos permite pensar hacia adelante en una transformación importante; y Mercabarna, sin posibilidades de ampliación territorial, pero con muchísimos recursos financieros que le permiten suplir eso con otro tipo de tecnología y de incorporación de infraestructura.

En algunos mercados nuevos que son de esta última generación, como el caso de Lisboa, Verona o Borgoña, en Europa, donde a partir de los recursos financieros de la Unión Europea, son hoy lo que se considera un verdadero mercado moderno, con infraestructura, con garantía de calidad y sanidad, con solución de problemas logísticos, con incorporación y agregación de valor en la producción primaria.

Esto es bueno como indicador si se quiere, porque no podemos mirar la realidad de América desde nuestra crisis y debemos plantearnos la modernidad sin perder el objetivo de que tenemos necesidades elementales que solucionar en el corto plazo.

Ahora bien, los mercados en el mundo han tenido que evolucionar para no perder el tren de la distribución, evolucionar por los grandes cambios que ha habido en la distribución y en la tecnología y a nivel social. Al respecto hay tres ítems que es necesario destacar:

En primer lugar, apareció compitiendo con los mercados mayoristas la llamada gran distribución organizada, es decir el hipermercadismo o el supermercadismo; primero en Europa, pero también en América, con disímiles comportamientos en diversos países del mundo. Para el caso de Argentina, la gran distribución no ha impactado sobre la comercialización de frescos más allá del 13 o el 14% de la distribución; es similar en algunos países, pero en América ha tenido una presencia fuerte.

Por otro lado surgieron los operadores especializados, han aparecido quienes proveen alimentos en restaurantes, a través de catering, que ya no necesitan aquella forma de distribución que

se hacía en las décadas de los sesenta o los setenta, donde se realizaba con una producción indiferenciada y de volumen y quizá lo determinante era el precio, no tanto la calidad o las formas de presentación de los diversos productos.

Pero esto cambió la sociedad; en Buenos Aires, al menos el 49% de la población consume una comida fuera de su hogar por día. En las grandes ciudades americanas es muy parecido, en Europa un poco superior. Significa que ya no pensamos en la familia, que adquiría los alimentos en forma masiva para procesarlos dentro de su hogar. Además de la inserción de la mujer en el mercado laboral, se necesita cada vez más especialización y más agregación de valor en los alimentos, de manera que se pueda satisfacer esa demanda, que cada vez tiene menos tiempo.

La sociedad exige productos más sanos y más seguros, lo cual tiene que ver con la inocuidad de los alimentos. Sin embargo, a nuestro juicio, los mercados mayoristas en el mundo tienen mucho por hacer y por crecer, lejos de pensar en su desaparición, por algunas razones que se plantean a continuación.

La gran distribución organizada ha tenido gravísimas faltas para con nuestros productores, ha provocado la quiebra a innumerables unidades productivas en América, a partir de la utilización de un poder monopólico o un poder financiero indiscriminado, que ha hecho que productores quedaran como abastecedores casi monopólicos de esas distribuidoras, mientras otros hayan visto desaparecer su producción, obligando a que los productores comiencen a diversificar su distribución y no queden cautivos de las grandes distribuidoras.

Por otro lado, tampoco en las grandes superficies comerciales hay una gran diferenciación en cuanto a los productos.

El tercer desafío es que esos distribuidores abastezcan nuestros mercados mayoristas, porque sin ninguna duda, para un gran distribuidor la posibilidad de tener en un mismo ámbito una alta concentración de productos con escala suficiente, con diferenciación de la oferta, le permite un abastecimiento correcto, ya no se requiere plantear una competencia entre los mercados y la gran distribución, sino pensar que los mercados de alguna manera pueden proveer a esa gran distribución organizada, en una forma de complementación.

Para nuestras ciudades los grandes mercados tienen un rol central, le proveen al comerciante minorista o al comerciante detallista, por lo tanto, se abre la posibilidad de competir en condiciones homogéneas con los grandes distribuidores. El poder financiero de la gran distribuidora se ve de alguna manera temperado en un mercado con transparencia comercial, en el cual el comerciante minorista puede ir a comprar en las mismas condiciones que el gran comerciante.

La existencia de este minorista le provee a la ciudad de una articulación, de su red urbana muy superior a la que se genera cuando los comercios minoristas son suplantados por grandes distribuciones concentradas en lugares puntuales. Lo que deben hacer los mercados es reconocer las nuevas necesidades de los clientes, garantizar una provisión permanente y homogénea, tener precios transparentes, mecanismos que aseguren información constante, buenos precios de comercialización, un sistema de control de la calidad e inocuidad, de forma que permitan

superar esa necesidad colectiva de alimentos seguros y frescos, apuntando a resolver el problema de los residuos y de los envases. El comercio en sí es un tema difícil en lo que se refiere al manejo de los envases y está muy directamente ligado a la calidad y a la inocuidad de los alimentos.

En síntesis, para dejar un punto de vista sobre esta apreciación de la evolución de los mercados, se puede afirmar que los mayoristas tienen un rol central en el abastecimiento de las ciudades y que en el modelo de gobernabilidad (en cuanto a entes eminentemente públicos o privados) debemos optar por modelos donde la sinergia pública y privada sea el motor.

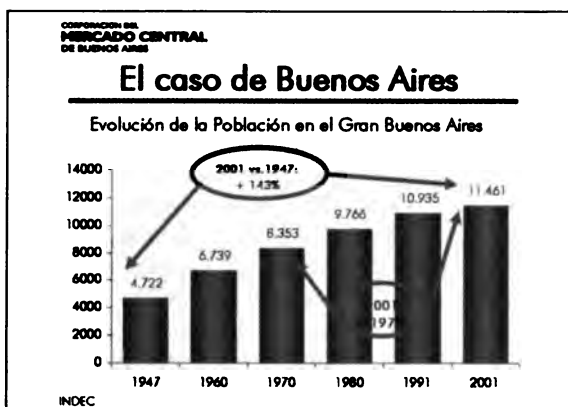
No puede el sector público abandonar su rol central en la fijación de políticas y en garantizar ciertos controles que deben ser resueltos en forma homogénea para el conjunto de la sociedad, ya que es el Estado el único que puede proveer este tipo de control.

Es obligación del Estado el desarrollo de la infraestructura básica. No puede quedar librado a la lógica de la ganancia o no de determinadas estructuras que a veces también están ligadas a la calidad, como es el caso de la provisión de algunos servicios que tiene que ver con el manejo de residuos, limpieza o con sistemas de frío común, que puedan existir en los mercados.

Están dadas las condiciones para que el sector privado sea quien invierta con condiciones de transparencia y de previsibilidad hacia la solución de los problemas en esta alianza pública - privada, que es el mejor modelo de desarrollo.

Mercado Central de Buenos Aires

Nace producto del mismo desenvolvimiento que comentaba anteriormente, del crecimiento de las ciudades, desde los sesenta hasta la década de los dos mil. En Argentina el crecimiento de la población en Buenos Aires fue del 40%, tenemos hoy once millones y medio de habitantes; a partir de eso, desde el año 1967 se legisla en el Mercado Central; éstos son algunos de los problemas que tenían las ciudades.



En 1967 se establece el nacimiento del Mercado Central de Buenos Aires, pero además el nacimiento de una legislación específica sobre el abastecimiento, se dicta en Argentina lo que se denomina una ley nacional de mercados de interés y a partir de ella se preveía la concreción de un conjunto de unidades alimentarias a lo largo del país, que abastecían la necesidad regional de la totalidad de la población en Argentina.

Lamentablemente la ley de 1967 que dio origen al Mercado Central, tardó casi 20 años en

construirse, abriéndose en 1984. Desde sus primeros años de existencia, la política económica de la década de los noventa, con una fuerte preeminencia de un rol neoliberal en cuanto a la economía, dejó de lado el interés nacional en el abastecimiento, a pesar de lo cual el mercado siguió existiendo como un ente público dedicado a este tema y el mayor proveedor en América Latina.

La figura jurídica que tiene el mercado está conformada por tres directores provenientes de tres jurisdicciones: del gobierno nacional, del gobierno de la ciudad de Buenos Aires y del gobierno de la provincia de Buenos Aires. Esto es así porque está localizado en la provincia de Buenos Aires; la ciudad de Buenos Aires fue quien trasteó sus mercados para localizarlos afuera y el gobierno nacional fue el que proveyó la mayor parte de recursos para el desarrollo de la infraestructura. Esta es la lógica de la conformación de los tres estados.

El objeto fue crear allí un mercado central de abastecimiento y distribución de productos frescos, con posibilidades de generar un centro anexo de industrialización para dichos productos.

El modelo del mercado como un ente descentralizado tripartito es un muy buen modelo, pero ha sido absolutamente anacrónico por su creación en el año 67 y su puesta en funcionamiento en el año 84.

Podría haber mantenido la figura del ente tripartito pero necesitamos crear una empresa pública que estuviera más acorde con el desarrollo de los negocios económicos; somos un ente descentralizado, un ente demasiado burocrático para las necesidades de administrar un mercado.

El Mercado Central tiene delegado, desde el momento de su creación, el poder de policía sanitaria sobre los alimentos que en él se comercian. Para ello contamos con un laboratorio bromatológico con 44 profesionales, técnicos, bioquímicos e ingenieros agrónomos, para hacer determinaciones de residuos de plaguicidas; desde hace 20 años es el único laboratorio en América que lo hace en forma permanente y la mercadería que tiene algún tipo de inconveniente es decomisada y retirada de la venta en forma diaria, a través de un proceso de selección y muestreo.

Por ser cabecera y primer mercado público, tiene un sistema de recolección y transmisión de datos y precios en forma permanente. Diariamente, a través de la página Web, de más de 80 emisoras del país y de un canal de televisión de alcance nacional, informamos los volúmenes ingresados al mercado y los precios medios de los productos. Esta es una tarea que realiza el mercado cumpliendo este rol que debe ser indudablemente del Estado. Para garantizar la transparencia y la homogeneidad de la información para toda la comunidad, estas 80 emisoras diseminadas en el país nos permite llegar a las zonas productoras en forma permanente todos los días.

En términos numéricos somos un mercado que distribuye 1'600.000 toneladas de productos al año, 2/3 de hortalizas y 1/3 de frutas. Nuestro volumen de comercialización está sujeto siempre a los vaivenes del dólar, pero en este momento son alrededor de 350 millones de dólares; tenemos 500 empresas mayoristas distribuidoras y un total de 890 empresas en el conjunto de nuestro territorio.

El mercado está sobre una superficie de 540 hectáreas, de las cuales 180 son las que tienen desarrollo de infraestructura pleno; sobre esas 180 hectáreas está radicado el Mercado Central de Buenos Aires como comercializador mayorista, pero cuenta hoy con un polo logístico de transformación de alimento incipiente; es la segunda empresa logística del país. Cuenta también con más de 150.000 metros cuadrados dedicados a la logística y al transporte y más de 220.000 metros cúbicos dedicados a la producción de frío, aprovechando la sinergia que provoca el establecimiento de un conjunto de actividades que logran multiplicar sus esfuerzos en función de que son proveedoras de servicio en un mismo espacio geográfico.

La localización es inmejorable: en el eje puerto, a 15 minutos del aeropuerto de la ciudad y a 15 minutos del aeropuerto de Ezeiza, situado en una zona geográfica sin ningún tipo de contrariedad urbana, porque está rodeado por la autopista, lo cual es muy importante. En cuanto a la localización de las unidades alimentarias, el crecimiento de las ciudades las va envolviendo y por ello pasan a aumentar sus ineficiencias en términos de distribución. Afortunadamente en el caso de quien previó la localización del mercado, esto está superado porque está rodeado de límites naturales que impiden cualquier conflicto con el vecindario.

Se cuenta con una infraestructura ferroviaria que llega desde todos los puntos del país, lo que permite generar una plataforma de distribución con característica de multimodalidad, donde el transporte vial y ferroviario puede realizarse dentro del mismo espacio físico.

El mercado central se genera en Argentina, a partir del mercado frutihortícola. Como pivote central estamos desarrollando una gran plataforma alimentaria que contenga al mercado frutihortícola dentro del país, pero que además genere un centro de transporte multimodal, una zona de transformación de los productos primarios y un polo tecnológico educativo, en el cual diversos institutos de ciencia y tecnología están trabajando con pasantías para que sus estudiantes participen en el desarrollo de innovación en tecnología.

El desafío de los mercados América para los años venideros

Un mercado moderno debe resolver tres ejes de gestión: la gestión que tiene que ver con la calidad, en términos de producto, del cuidado del medio ambiente y de la sostenibilidad.

El tema de envases y residuos tiene que tener con una gestión de la información que garantice la transparencia comercial, que remueva obstáculos y facilite el comercio entre operadores privados e incluso del mundo.

La gestión tiene que trabajar sobre el tema de promoción del consumo, a partir de esta información a la comunidad, sobre los beneficios del consumo de frutas y hortalizas frescas.

Debe plantearse también una gestión del conocimiento de las inversiones.

Un mercado moderno debe pensar en la adaptación constante a las innovaciones sociales y tecnológicas que el contexto le plantea, sea desde su país o desde el exterior.

El tema de calidad y sanidad está muy determinado por las exigencias de nuestros países y las centrales no hacen los controles necesarios, llegando a imponer una barrera paraarancelaria, como es el famoso caso del bioterrorismo; pero es a partir de allí que empezamos a generar mecanismos de control hacia adentro de nuestros países.

Debemos terminar con esos dobles estándares en América y las diferenciaciones desde el punto de vista de la calidad comercial; de ninguna manera desde el punto de vista de la calidad de la sanidad, en esto creemos que los mercados mayoristas también tienen mucho qué aportar.

El abastecimiento de Paris,

el
mercado
de
Rungis

Doctor Thierry Loussakoueno
Agregado agrícola regional, comunidad andina,
América Central y Caribe
Embajada de Francia - Colombia

Presentación del ejemplo francés sobre cómo funciona el abastecimiento de París en Francia.

Esta presentación va ser dividida en tres partes: primero un poco de historia, segundo el concepto de mercado de interés nacional francés y tercero la especificidad del mercado de Les Halles.

La primera parte es importante porque cada mercado resulta de una historia y no quería presentar Les Halles sin ponerlo en todo este ambiente.

Empezamos la historia en la época de los romanos cuando ocupaban Franfa, lo que hoy se llama Francia, existió un mercado animado al aire libre, el Paris, en lo que se llama la isla en el centro de la ciudad. En esa época, Paris era solamente lo que hoy es la región de France, era el reino de Francia, el resto era inglés o alemán o de los reyes de España; en el siglo XII el rey Luis VI, apodado el "gordo", decidió desplazar este mercado fuera y lo puso en esa

zona que era pantanosa, hacia el fin de ese siglo, el rey Felipe Augusto lo cambió creando así Les Halles (que son mercados cubiertos).

El rey Luis añadió después tres edificios dentro de los cuales había uno destinado para los pescados. Nada pasó hasta el siglo XVI cuando el rey Francisco I decidió la reforma de Les Halles; esta obra se demoró 30 años, es decir, que él nunca vio el resultado.

En 1789 llegaron las hortalizas a Les Halles; después se destruye el mercado por la revolución, hasta que llegó el emperador Napoleón I, quien ordenó reconstruir Les Halles. En todo este tiempo quedó un solo edificio, hasta la mitad del siglo, cuando el ingeniero Baltard (hoy en día Les Halles se llaman el pabellón Baltard) fue nombrado arquitecto para diseñar y ordenar todo ese sistema de mercado dentro de París. Este proceso se detuvo con la revolución y fue inaugurado en 1853 y ha estado siempre en esa zona: el centro de París. En esa época tenía cuatro pabellones y era uno de los mercados grandes del mundo, suficiente para las necesidades de la ciudad. Hoy en día es un centro comercial asimilable a centros comerciales modernos en Bogotá como el Centro Andino o Santa Bárbara. Un siglo después sabíamos que esta estructura, que no podíamos ampliar, estaba condenada porque la población de París creció, y Les Halles no era suficiente para alimentar a París.

En 1953 el gobierno tomó una decisión; ese año fue muy importante en la historia agropecuaria francesa; se sabe que hasta el año 1952 la gente se moría de hambre por causa de la Segunda Guerra Mundial cuando tuvimos en Francia normas de racionamiento. En esta época el gobierno tomó dos decisiones: crear una cadena

de mercados de interés nacional y arreglar el problema de Les Halles.

El gobierno decidió que nunca más los franceses se morirían de hambre y así empezó la famosa política agrícola francesa, española, europea, con la comunidad agrícola en común.

Se crearon 18 mercados de interés nacional en las grandes ciudades francesas con el objetivo de simplificar los circuitos de distribución y asegurar el abastecimiento con productos alimentarios (París, Estrasburgo, Burdeos, Marsella, Niza). Muy rápidamente se transformaron en plataformas logísticas para el servicio de la distribución alimentaria y se convirtieron en herramientas de servicios de las filiales locales que les permitía abastecer pequeñas tiendas y restaurantes.



Posteriormente, todos los negocios de abastecimiento se aprovisionaban en estos mercados, sin embargo, cuando se hace un mercado así, se deben reestructurar las vías y regular los precios y la seguridad alimentaria, porque son mercados en el sentido más estricto, más histórico, donde se encontraba la demanda

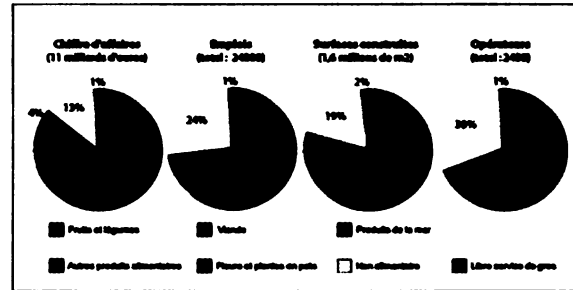
y la oferta. Por eso se permitió este desarrollo hoy en día, todos los supermercados franceses tienen plataformas dentro del mercado y además una zona de competencia. Por ejemplo, imaginemos que hay uno en Bogotá y otro en Tunja; los distribuidores de Bogotá no tienen el derecho de ir abastecerse a Tunja, sino que tienen que hacerlo en el mercado de Cundinamarca. Esto permitió ventajas y apoyo a la comercialización de productos locales, así como sostenibilidad en la oferta de servicios hacia las colectividades locales.

Los mercados tienen funciones agroalimentarias mayoristas múltiples, funcionan también como centros de compras para los minoristas y los restaurantes. Cumplen un papel de regulación del mercado en la plataforma logística y gracias a la red nacional de 18 mercados, se constituyen en actores centrales de la logística urbana, que concentran los flujos agroalimentarios y aportan posteriormente al desarrollo de mercados como Les Halles, con infraestructuras modernas.

¿Qué representan estos mercados al agregarse sus cifras? Representan 550 hectáreas de terreno, 1.6 millones de metros cuadrados construidos; se manejan cinco millones de toneladas brutas de alimento al año; donde se mueven unos 50.000 vehículos por día, con una cifra de negocio de 11 mil millones de euros. Para hacer esto, hemos hecho una inversión de sólo 40 millones de euros, es decir, que es una inversión muy rentable y muy económica. Hay 2.400 operadores permanentes, 4.500 empresas productoras, y se generan 24.000 empleos permanentes.

En la gráfica siguiente se observa la participación de los diferentes renglones en

términos de transacciones, empleo, superficie construida y distribuidores.



El mercado de Les Halles

Su creación fue decidida en 1962 por Michael Debré, muy conocido en Francia porque hizo la constitución francesa y fue nombrado primer ministro por el general De Gaulle quién le pidió trabajar en la transformación de Les Halles, pues eran demasiado pequeños para abastecer toda la ciudad y el suburbio. Tuvieron que encontrar un sitio que permitiera el acceso de los vendedores, a la mercancía, a los compradores, buenas vías de comunicación: carreteras, ferrocarriles y aéreas.

Para garantizar una evolución en el futuro, se decidió crearlo en el sureste de París, al lado del aeropuerto de Orly. Para ello destinaron 600 hectáreas de cuatro municipios. Para dar una idea de la importancia de las obras, para construir el mercado de Rungis, se tuvieron que desplazar tres millones de metros cúbicos de tierra, cambiar los acueductos, agrupar el sistema eléctrico, desarrollar vías, carreteras, ferrocarriles. Aún dentro del mercado hay 25 kilómetros de vías, 53 de parqueaderos, 65 de canalización y medios de comunicaciones; el 4 de marzo de 1969 fue inaugurado.



En esta vista, desde la torre de Montparnasse de París, se ven las líneas férreas que van dentro del mercado, tienen centro de manejo, hay aún espacios por desarrollarse y tiene muchas áreas para aprovecharlas para vías férreas, aeropuertos, carreteras; este mercado está manejado por una compañía que se llama Semmaris, que significa sociedad de explotación del mercado internacional de Les Halles, creada por decreto de 1935; para esta gestión emplean un poco más de 200 personas y la empresa de gestión tiene una negociación de 62 millones de euros, con un capital de 5 millones de euros y la repartición de capital es: el 56% para el

Estado, la Alcaldía de París tiene el 17%, la Gobernación del departamento donde está el mercado tiene el 7%, la caja de depósito de consignación el 6% y los profesionales que trabajan en el mercado y otros tienen el 14%.

Antes de concluir quería darles unas cifras de lo que representa este mercado de París donde se aprecian flores, ganado, aves, frutas, pescados y productos procesados, entre otros. Este mercado tiene una superficie de 232 hectáreas, permite abastecer 18 millones de consumidores europeos, dentro de los cuales 12 millones son de París y suburbios, significa que Les Halles alimenta un francés de cada cinco, se realizan intercambios agroalimentarios con una cifra de negocio de 7 mil millones de euros, que fueron las cifras de 2004; manejaron más de 1'500.000 toneladas de productos alimentarios y 40'000.000 millones de cajas de flores. Allí trabajan o intercambian casi 1.300 empresas alimentarias que representan 12.300 empleos directos; cada día hay 26.000 vehículos que entran para recuperar productos, para hacer negocios, para abastecer a París y a otros lugares europeos.

Plenaria de preguntas

Dr. Ricardo Angelucci:

Lo primero se refiere a la administración del Mercado Central, el que financia y administra toda la infraestructura y la parte operativa diaria del mercado.

La construcción del mercado fue realizada por el gobierno nacional a través de una consultoría de empresas en Les Halles directamente de París y a través de un organismo nacional que forman todas las provincias argentinas que se llama Consejo Federal de Inversiones; estos dos organismos técnicos con el aporte financiero del tesoro nacional, con el tesoro de la provincia de Buenos Aires y el tesoro de la ciudad autónoma de Buenos Aires construyeron la infraestructura inicial de la Corporación del Mercado Central; a partir de allí, todas las tareas de inversión y de mantenimiento son realizadas por la administración de la Corporación de Mercado Central, que es una administración autárquica conformada por representantes de los tres gobiernos, pero como si fuera un organismo descentralizado de alguna manera y los ingresos

son los provenientes de los cobros por la utilización del espacio público a través del mecanismo de concesión de territorios públicos.

Una apreciación puntual sobre esto, el mantenimiento corriente de alguna manera es cubierto por esos ingresos y es desarrollado de alguna manera sin inconvenientes; las obras de gran infraestructura y de transformación necesitan del aporte de los gobiernos, que en nuestro caso abandonaron el proceso desde la iniciación del mercado; eso ha hecho que algunas obras de infraestructura tengan un grado de deterioro que quizá debieran ser reconvertidas, pero no pueden ser solventadas con ingresos corrientes que sólo permiten el mantenimiento y la operación de la central, así que desde el punto de vista de la financiación, quizás fue un error no convertir a la administración de la corporación del Mercado Central en una sociedad, también tenía una relación con éstos, creo que si se hubiese pensado en una sociedad de tipo comercial, una sociedad pública de tipo comercial, estaba allí el ejemplo del caso de Francia, algunos cuellos de botella podrían ser recuperados con mayor agilidad que con una administración eminentemente estatal.

En segundo lugar, hay una serie de preguntas que tienen que ver con los residuos orgánicos generados con la participación o no en bancos de alimentos y alguna otra cosa semejante, que voy a tratar de aglutinar contando dos o tres cuestiones.

A partir de 2002, que fue un año difícil en Argentina como consecuencia de la crisis del año 2001, que hizo que más del 50% de la población de nuestro país cayera por debajo de la línea de pobreza; como consecuencia de esa crisis

indudablemente el mercado de abasto es una caja de resonancia de la misma y vivimos situaciones bastante conflictivas, en la intención de la gente de acercarse al mercado para poder proveerse de algún alimento bajo cualquier condición, incluso alimentos que estaban siendo destruidos porque eran considerados residuos. A partir de ese momento, nosotros tomamos como central de abastecimiento el desarrollo de un programa social que se denomina "todo alimento es valioso", cuya premisa central fue recuperar los alimentos que habían perdido actitud comercial, pero tenían actitud para ser consumidos, o sea, sin ningún tipo de contaminantes; algunos alimentos que tenían algún grado de deterioro en cuanto a magullados o falta de hidratación como en el caso de las verduras, recuperar estos alimentos, localizarlos en un único espacio físico que designó la corporación, hacer un procesamiento de limpieza y entregarlos a la gente, en una bolsa para cada una de las 10.000 personas que llegaban al mercado; esto no tiene una asignación diaria homogénea a lo largo del tiempo, ese programa sigue existiendo. En la actualidad esas 10.000 personas hoy se han reducido a no más de 2.000 en los peores días que podamos tener en el mercado pero de todas maneras, con la convicción de que todo alimento es valioso y de ninguna manera en América podemos permitirnos el lujo de convertirlo en residuos. El programa sigue funcionando y se está destinando hoy a comedores comunitarios, asilos de ancianos o comedores escolares, que vienen a retirar la mercadería o se les entrega en dichos lugares.

Esto es una especie de banco de alimentos; a su vez estamos trabajando con el Banco de Alimentos de Buenos Aires, donde los excedentes

los recolectan algunas entidades. En Argentina el Banco de Alimentos es una organización, es una fundación, es una ONG, que está constituida a nivel nacional y a nivel de las regiones. En Buenos Aires existe un banco de alimentos propio, que trabaja con grandes cadenas, con los supermercados, sobre todo con los alimentos que están llegando a su punto de vencimiento. Además estamos previendo un espacio físico particular para el programa de recuperación de alimentos, en el cual adicionalmente estamos desarrollando un proyecto de generar allí una fábrica - escuela de dulces, donde a partir de la utilización de los productos sin viabilidad comercial, podemos capacitar a un conjunto de población en la producción de dulces y conservas; contamos para esto con la participación de un instituto, también del gobierno nacional, que se llama Instituto Nacional de Tecnología Industrial y hemos logrado afortunadamente este año firmar un convenio con la región de la Emilia Romagna y la Universidad de Bolonia, que nos están apoyando en este programa de tipo social, así que de alguna manera esto responde lo que tiene que ver con el manejo de alimentos y residuos.

Otras dos preguntas, bastante difíciles que tienen que ver con lo estructural de nuestro país, donde dice qué mecanismos se utilizan en el mercado para garantizar el acceso del mediano productor y que se hace para evitar la monopolización de la comercialización agroalimentaria:

El mercado es un instrumento de una política pública de abastecimiento, es ella la que debe definir los diversos roles, no se puede generar política desde los mercados. Es el mercado o la central de abastecimiento el que puede generar políticas hacia los pequeños y medianos productores. En primer lugar, ha de generar

condiciones de comercialización transparentes, procesos de información diarios que lleguen al productor, orientar al productor sobre qué se está comercializando, los volúmenes y las necesidades del mercado. Esto sí creo que son roles de una central de abastecimiento.

Ahora, en cuanto a la política, el mercado sólo debe actuar en conjunto con la cantidad de instrumentos que tiene el Estado para poder trabajar en la materia; en el caso particular de nuestro país, nosotros como organismo público estamos trabajando con las provincias donde tiene asiento el mayor núcleo de productores que comercializan el Mercado Central, con los ministerios de asuntos agrarios, con el Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria, que es un instituto que tiene una oficina dentro de nuestro mercado, que es el que trabaja en el desarrollo y la incorporación de nuevas tecnologías al sector productivo; pero las políticas focalizadas hacia el sector exceden las posibilidades del mercado; éste debe generar las condiciones de transparencia para la comercialización, en ese sentido los productores pueden comercializar en forma directa en nuestros mercados.

Les digo que es una práctica que no tiene demasiado desarrollo porque esto depende mucho de la conformación del cinturón hortícola. En el caso de Buenos Aires, ese cinturón se encuentra a unos 50, 70, 80 kilómetros de distancia del mercado, con lo cual es antieconómico para el productor cargar sus productos, dirigirse al mercado, comercializar, volver a su finca, es bastante difícil, en general no se hace. En las provincias argentinas, los cinturones hortícolas están mucho más cerca de los mercados de concentración y existen plazas específicas donde el productor puede ir en el día

a comercializar sus productos y volver a sus zonas de producción, como en el caso de Córdoba, mercados del norte o noreste argentino, pero no en el caso de Buenos Aires. Son muy pocos los productores que comercializan sus productos de forma diaria. Esto es un poco en respuesta de lo que se hace para el sector productivo.

Por último, la pregunta más estructural de todas las anteriores, ¿qué hacemos en América Latina respecto a la seguridad alimentaria y el acceso a los alimentos?

Creo que en América Latina se hace muy disperso, muy superpuesto, dilapidando recursos, movidos de corrupción en cuanto al manejo de los programas sociales y esto son patrones comunes en casi todos nuestros países; en lo específico, sobre el rol de una central de abastecimiento y qué puede hacer en cuanto a esta política de seguridad alimentaria, las centrales de abastecimiento pueden ser un instrumento adecuado para que los gobiernos internos trabajen sus políticas de acceso a los alimentos, como lo comentaba el Dr. Papaleo con la experiencia de Recife, con la producción de sopa, que también es un programa que nosotros estamos haciendo en Argentina, en conjunto con una universidad, con una máquina del Mercado Central y a través del concurso de una universidad pública, hemos desarrollado toda una fórmula para hacer alimentos nutritivos a partir de productos hortícolas, pero también de la incorporación de otros alimentos. Los estados a veces terminan siendo provistos por intermediarios que hacen que los programas sociales paguen innumerables sobrecostos y para poder llegar a la población creo que a través de todos estos instrumentos, hay mucho que podemos hacer desde las centrales en pos de

avanzar su proyecto de combate del hambre y la seguridad alimentaria de nuestra población. Siempre el mercado o las centrales de abastecimiento son el instrumento que necesitan una partitura para que suene, si no existe partitura el instrumento desafina.

Doctor Roberto Prieto, director técnico de UESP – Bogotá D.C.

En el proceso de participación que desarrolló el Distrito en la construcción y formulación del borrador del plan maestro de abastecimiento de alimentos, uno de los grandes interrogantes que se planteó fue: y esto de dónde surge, de dónde salen estas iniciativas plasmadas en el borrador del plan maestro, incluso algunos de los asistentes a este seminario plantearon una necesidad de realizar este evento para conocer iniciativas y desarrollos en algunos países sobre la materia. Aquí las tenemos en vivo y en directo; esto demuestra que el plan maestro de abastecimiento de alimentos de Bogotá lo que hace es recoger las experiencias que se han venido desarrollando en el mundo alrededor del tema, adecuado a las circunstancias de la ciudad, de la región, y ha elaborado una propuesta de manera integral y participativa con algunos de ustedes y con un sinnúmero de personas, miembros de organizaciones, que participaron en la elaboración.

El primer bloque de preguntas hace referencia a la participación ciudadana y tal vez el interrogante es ahora qué sigue.

Formulamos el plan maestro y ahora tenemos que entrar en la ejecución del mismo; para el efecto, el Distrito tiene establecidas unas

instancias de participación en el nivel local, detrás de los comités locales de abastecimiento alimentario; éstos son los comités que hay en todas las localidades, donde pueden participar todos los ciudadanos en la construcción y ejecución del plan. Por otro lado, el borrador de decreto del plan maestro contiene instancias de participación para la decisión de la ejecución y el seguimiento mismo del plan y finalmente está previsto contar con un observatorio de abastecimiento, en el cual se haga un seguimiento y evaluación, como se ha venido avanzando en materia de abastecimiento y nutrición en la ciudad, que esperamos esté constituido por organizaciones e instancias académicas que permitan la neutralidad en el manejo de la información y que por supuesto esta información sea de acceso a los ciudadanos para efectos de poder participar con información.

El segundo bloque de preguntas, hace relación con la política. El plan maestro define la política para la ciudad; la pregunta se articula con la política de la ciudad y la departamental.

R. El plan maestro de abastecimiento y seguridad alimentaria recoge de alguna manera el planteamiento que se ha venido haciendo desde el punto de vista de la política nacional ejecutada a través de las entidades territoriales, especialmente las administraciones municipales y departamentales.

En este sentido se ha venido desarrollando un proceso de concertación e inclusión en las instancias nacionales, especialmente entidades adscritas al Ministerio de Agricultura, incluido el mismo ministerio, a su vez el gobierno distrital a través del señor alcalde mayor ha desarrollado una estrategia de articulación de políticas,

programas y proyectos con los departamentos de la región central, cuatro departamentos que nutren con el 80% de abastecimiento a la ciudad. La primera tarea ha sido vender la idea del manejo del abastecimiento y la política definida desde el Distrito para que ésta sea adoptada e incorporada en los planes departamentales y a su vez se han logrado acuerdos, con Boyacá y Cundinamarca especialmente, para desarrollar estrategias conjuntas de mercadeo con grupos de productores y grupos de distribuidores de alimentos en la ciudad.

El otro tema tiene que ver con la infraestructura, especialmente el papel que desempeña Corabastos y la red de plazas de mercado del Distrito.

R. El Distrito cuenta con 18 plazas de mercado que nutren y abastecen de alimentos a una importante zona de la ciudad; el plan maestro de abastecimiento considera a Corabastos como una de las cinco grandes plataformas que hay que desarrollar; con esto está cumpliendo esa doble función de central de abastos mayorista pero a su vez de nutrir o abastecer la zona occidental; para eso la central tiene que modernizarse, tiene que incorporar muchos de sus procesos de los cuales se ha venido hablando acá, tanto desde el punto de vista de abastecimiento como de la misma exposición y de los modelos que se han venido desarrollando en otros países como Argentina y Brasil; es decir, sistemas de logística, sistemas de información apropiados, procesos de democratización de la información, nuevos canales de comercialización y distribución, toda esta serie de aspectos de los cuales se ha venido hablando en la mañana e igualmente las plazas de mercado que cumplen un papel fundamental y que constituyen el

equipamiento actual de la ciudad que hay que aprovechar. Se requiere desarrollar procesos de modernización desde el punto de vista del manejo de alimentos, de sistemas de información, de utilización de la logística y fundamentalmente la incorporación de estos equipamientos a todo el sistema de abastecimiento de alimentos, vistos desde el punto de vista del plan maestro.

Hay una pregunta que se relaciona con el tema de cómo impedir que se dé una mayor monopolización por parte de las grandes superficies del abastecimiento de la ciudad.

R. Fundamentalmente el plan maestro de abastecimiento lo que hace es establecer toda una serie de políticas, de estrategias, de acciones, de proyectos, que permitan una mayor democratización y una menor vulnerabilidad de la ciudad en materia de abastecimiento; toda la construcción de redes a través de las nombradas Nutri-Redes, las Agro-Redes, los mejoramientos de los sistemas de logística y la democratización de la información, va a permitir que los pequeños productores y los pequeños distribuidores de la ciudad tengan procesos de comercialización en tiempo real, de manera directa, sin intermediarios, y eso hace que esto se fortalezca y la ciudad cuente con un sistema de distribución mucho más apropiado, especialmente en aquellas zonas marginadas que no tienen cobertura por parte de las grandes superficies.

El Dr. Thierry Loussakoueno tiene dos preguntas, un tema sobre el control de los precios por el gobierno y las relaciones entre los mercados y los productores.

Primero ¿no hay regulación de los precios por el gobierno?

R. Por supuesto y dentro del marco europeo no hay reglamentación de precios para los mercados; los precios se manejan técnicamente por el sistema de oferta y demanda; una gran superficie no puede colocarse en otro lugar sino regirse por los precios de París, pero todos los productores franceses o extranjeros pueden llevar sus productos a estos mercados, entonces hay una doble regulación; primero hay una competición directa, por ejemplo el sector de los lácteos, hay todo tipo de productor de lácteos, que están al frente de un comprador, por ejemplo de Carulla, entonces primero él puede negociar con esta compañía e intentar rebajar el precio, pero hay un precio mínimo del cual nadie puede bajar, luego es una negociación permanente con un mínimo y máximo natural, que se puede hacer no porque el mercado libre sea perfecto, sino porque por condiciones no se puede negociar en otras partes, por el contrario, diría son los mercados que rigen los precios, son ellos los que marcan el estándar, máximo y mínimo. El año pasado hicimos una operación comercial con Pescadería Jaramillo; ellos compraron ostras de Francia y cuando nos pidieron el precio, se les dijo que eran en euros, luego viene los costos de transporte, etc., y así se rigen por los estándares de los mercados, aunque hay unas zonas regionales de Francia que manejan otros estándares de precios de acuerdo con los productos y productores. Estos están contentos de ir allá para hacer todas sus negociaciones; es mucho más fácil para ellos negociar con las grandes superficies, por facilidad de agrupación en un mismo lugar, así favorecidos para hacer esto por el aporte del gobierno,

porque su idea era crear este sistema de negociación y entonces no pueden escoger y se define un cuadro de trabajo y después es el mercado el que define los precios; todo esto lo confirman los datos y resultados que hay, ya que hay más y más proveedores y los centros de abastecimiento de las grandes superficies tipo Carrefour, Éxito, aún ponen sus plataformas dentro de ese sistema y mercados.

El segundo tema de inquietud es ¿cómo se proveen los alimentos y cómo es la comisión de productos franceses, locales, europeos o a veces terceros?

R. Básicamente todos pueden venir y la regulación se hace muy natural. Por ejemplo, un litro de leche que viene de Chía, un litro de leche que viene de Cali, por supuesto es más barato el de Chía y automáticamente favorece a los productores locales, aunque no se prohíbe a los demás vender sus productos, pero por toda la logística y tiempo, etc., se favorecen los más cercanos. Chile, por ejemplo, compra a Colombia frutas tipo lulo, tipo uchuva y ellos a su vez lo venden a Francia a grandes superficies u otros almacenes y por ser más local y cercano. Luego en Chile tienen más servicios para control sanitario, tributario, arancelario, haciendo más fácil y eficiente la importación hacia Francia. El único tema del gobierno francés es que de la sociedad de la cual hablé del Sanaris, el gerente general y todo el grupo de la junta está conformado por funcionarios del Ministerio de Agricultura francés, son los que manejan el espacio y es el único punto donde interviene el gobierno.

¿Qué porcentaje se invierte en el país en el proyecto de seguridad alimentaria?

R. En el caso de Francia y Europa es un asunto muy importante, no hay cifras exactas, pero sí es enorme y se tienen varios ministerios integrados al proyecto en el desarrollo y gestión, se tiene una seguridad y un sistema sanitario muy eficiente y además costoso; por eso Europa y Francia piden que todos, incluso países del tercer mundo, deben cumplir los mismos requisitos para que haya equidad. Como a nivel interno en Francia se exige productos sanos, de alta calidad y con garantía de seguridad alimentaria, así se exigen para todos los demás países, pero países como Colombia, a pesar de sus problemas a nivel de control sanitario, tienen garantías con algunos aranceles cero, y otras prebendas.

Doctor Francisco Antonio de Souza Papaleo.

Responde la misma pregunta del doctor Thierry Loussakoueno, ¿qué porcentaje se invierte en el programa de seguridad alimentaria?

R. Quiero dar el ejemplo de Brasil; allá existe un ministerio de seguridad alimentaria y nutricional para combatir el hambre y con esto se le da la dimensión de la preocupación que un país tiene con la seguridad alimentaria y la lucha contra el hambre y las desigualdades sociales. Es feliz el que puede tener tres comidas al día; en Brasil tenemos muchos desamparados que mal o bien tienen una sola comida por día; la preocupación con la seguridad alimentaria en el Brasil es muy fuerte.

Otras dos preguntas muy parecidas: ¿qué control tienen los mercados mayoristas para la distribución física para los consumidores? ¿Qué control establecen para el aprovechamiento de la logística?

R. Siempre hay que incentivar que la logística sea bien hecha, porque además de un control, de un acompañamiento, usted debe tener la noción de que mientras más barato es, más eficaz sea la logística, más barato será el producto final; inclusive, la logística reversa y usted trae determinado producto que tiene que regresar a un minorista, para después ir a la casa del consumidor, hay que facilitar esto. En Brasil hay una gran zona productora de frutas tropicales y de uva, y ahora de vino, que es el Valle de San Francisco, que queda en el interior de Pernambuco y Bahía; en muchas ocasiones la uva sale del Valle de San Francisco, va a otra parte, es beneficiada y regresa para ser consumida en el noreste, entonces es una logística reversa que penaliza al consumidor. En Brasil se trata de facilitar la cuestión de la logística, porque si no invierte en eso, el consumidor final es el que paga el precio, no es el productor ni el intermediario sino el consumidor final; y cuál es la función del gobierno en la organización de las cadenas en el marco de abastecimiento, usted debe monitorear la cuestión del producto del comerciante mayorista, del minorista y del consumidor final, siempre sabiendo que esa inversión está minimizando los costos del producto y que nosotros, los consumidores finales, vamos a pagar menos.

El manejo del residuo del suelo realizado por los contratistas externos a través de asociaciones es una función de la central de abastecimiento y suministra toda la operación logística y administrativa de la central; estas centrales no son en Pernambuco, pero en este caso en Chile y en el Valle de San Francisco, también fueron a buscar un modelo de asociaciones, o sea la iniciativa privada hace la inversión en la central

de abastecimiento y toda la basura que después de un proceso es transformada en abono orgánico, es de propiedad del que hizo la inversión, por ejemplo en la fábrica.

¿Y qué programas comprenden y qué obtienen cuando se invierte?

R. Hoy un producto orgánico tiene un precio de 30% a 40% del mercado más que el mercado europeo, es muy valorizado y tiene algo especial; este empresario que tiene este abono orgánico va usar en la plantación la parte orgánica y está mejorando a su vez su negocio y su producción, entonces sabemos que el retorno del que invierte en el abono orgánico va a dar frutos y ese mercado de productos orgánicos en Europa es muy fuerte.

Otra pregunta: los factores condicionantes para la problemática del hambre es la distribución desigual de la riqueza, reflejada en la propiedad de la tierra, los latifundios siempre tienen las mejores tierras más fértiles, ¿y cómo se vuelve esta amenaza una fortaleza para la seguridad alimentaria?

R. Yo no sé si tuvieron la oportunidad de asistir a una charla del secretario nacional de defensa de seguridad alimentaria del Brasil, donde hablaba que en Brasil se invierte mucho en el pequeño productor, en el agricultor que llamamos de base familiar y un dato: el 90% de la producción de hortalizas de América Latina es de los pequeños agricultores con base familiar; a pesar de los pocos recursos y a pesar de las pocas condiciones financieras, todavía son los que más producen; los grandes productores sólo están preocupados con el mercado externo, con la exportación a Europa, a Estados Unidos, y qué

ocurre al final, nosotros somos los que consumimos la producción del agricultor con base familiar, quien debe ser incentivado, él no puede irse a la ciudad, pidiendo limosna o subempleo y tener una vida miserable; él debe continuar y tal vez ese 90% no va aumentar, pero él es el que debe seguir políticas agrícolas y sociales que los gobiernos nos deben hacer y no es negativo copiar esto; Brasil va detrás de políticas también en el área de incentivación agrícola, de pequeños agricultores y en otros países de América Central esto está ocurriendo.

P. Teniendo en consideración que lo individual también puede entrar en conflicto junto con el desarrollo urbano social con el futuro, ¿cómo se puede garantizar el interés público en la estructura del abastecimiento alimentario en las ciudades latinoamericanas?

R. En el modelo de gestión compartido, el poder público y el poder privado tienen voz y la comunidad también vigila los actos del poder público; y el poder público también en un momento puede intervenir para que el poder privado no tome iniciativas que sean perjudiciales en el abastecimiento y en la seguridad alimentaria.

Para dar un ejemplo, si hoy los comerciantes de una central creen que está bien decir que a partir de ahora no proporcionan más a supermercados y sí a pequeños comercios minoristas, esto es un absurdo; entonces tiene que haber un poder público presente en la fiscalización, estos intereses deben ser comunes y deben ser fiscalizados entre las partes.

Comentarios finales

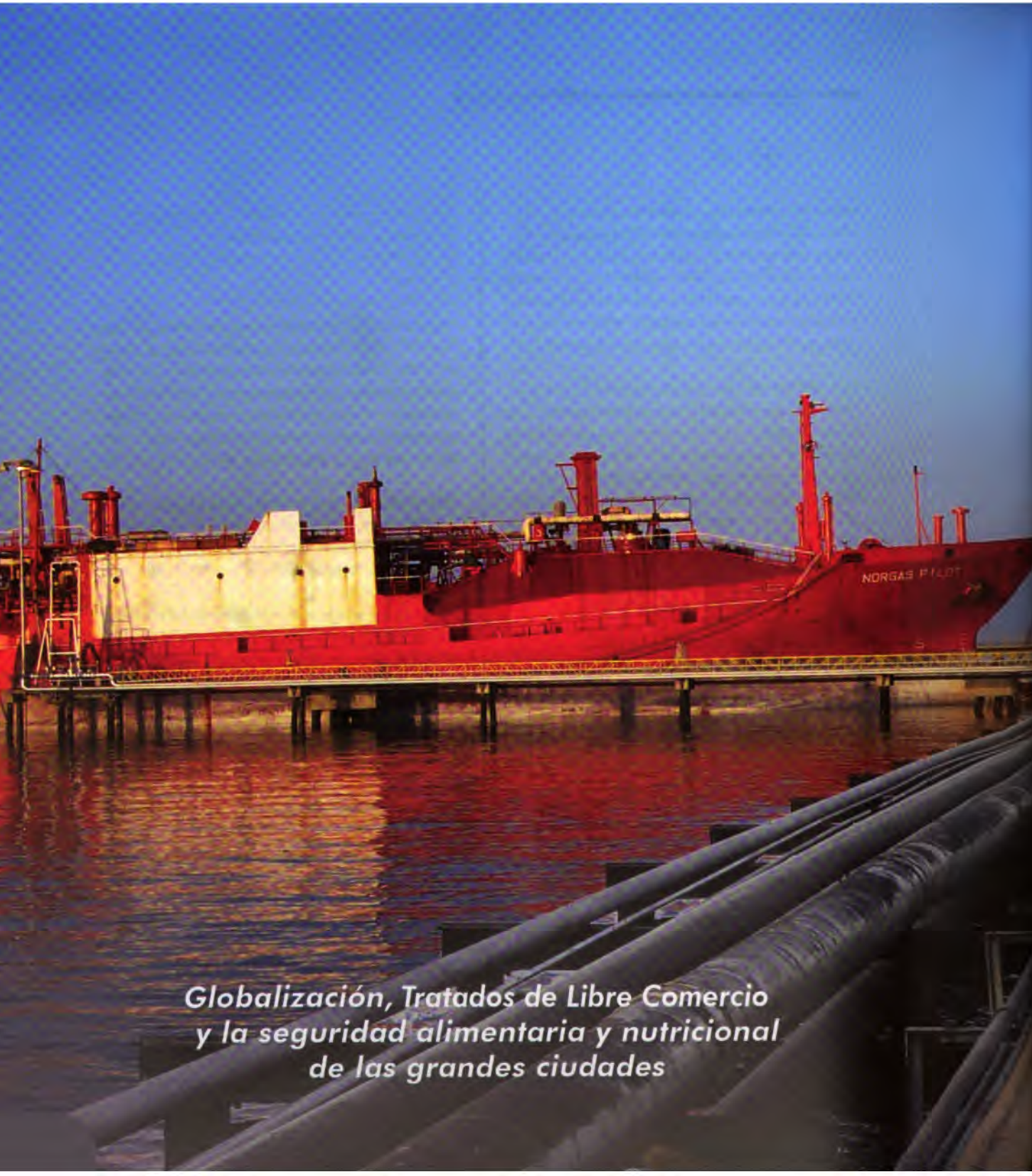
Moderador Manuel Guillermo Salamanca
González
Experto en políticas de ruralidad
Bogotá

Primero, el crecimiento de las ciudades en América Latina genera problemas de abastecimiento de alimentos, estos problemas se reflejan en el manejo de residuos, problemas de transporte, manejos de agua potable y la garantía de la inocuidad y la garantía de los alimentos.

Dos, si bien hay un crecimiento de la producción y oferta de alimentos, el aumento de la pobreza en América Latina disminuye la capacidad de consumo de la población.

Tres, hay un reconocimiento general en América Latina de la importancia de las centrales de abastos para la distribución de alimentos y seguridad alimentaria; sin embargo, ello conlleva el desarrollo y la modernización de las centrales de abastos, para lo cual es fundamental una alianza entre los sectores público y privado en donde el sector público planea, aporta recursos para infraestructura y controla y el sector privado invierte y garantiza el desarrollo de las centrales.

Y cuarto, ese desarrollo y modernización deben dirigirse a mejorar los sistemas que existen en las centrales de abastos, a mejorar el desarrollo de las plataformas tecnológicas, al manejo de productos para los nuevos clientes y debe garantizar la calidad de los productos, además de que estas centrales deben manejarse bajo los criterios de ética, transparencia, gestión del medio ambiente; esos son como los cuatro puntos que considero son los que tocan más a las tres conferencias realizadas.



*Globalización, Tratados de Libre Comercio
y la seguridad alimentaria y nutricional
de las grandes ciudades*

Seguridad alimentaria, comercio y grandes ciudades

Absalón Machado
Consultor FAO Oficina para Colombia
Profesor Universidad Nacional
Colombia

Reconociendo la importancia del tema de la seguridad alimentaria y los tratados de libre comercio sobre las grandes ciudades, pero también su extensión, el presente texto no pretende hacer una exposición exhaustiva del mismo, pero sí desarrollar de manera general una serie de elementos sustanciales alrededor de un tema tan complejo, como el de la relación existente entre seguridad alimentaria de las grandes ciudades y los tratados de libre comercio, como es el caso del TLC con Estados Unidos. Lo anterior tomando como referencia el tipo de actividades que se desarrollan en las grandes ciudades, como son los programas de seguridad alimentaria, como “Bogotá sin hambre”, y otros adelantados en ciudades latinoamericanas.

En principio, para entender el concepto de seguridad alimentaria, éste debe ser abordado desde una perspectiva integral, pues va mucho más allá de la disponibilidad y el acceso a los alimentos, tiene que ver también con otros

componentes cuya interrelación implica altos grados de complejidad.

Al parecer, al hablar sobre el TLC siempre se está pensando en la disponibilidad de alimentos y que el tema de seguridad alimentaria se quedó allí. Por el contrario, la verdadera integralidad del concepto de seguridad alimentaria implicaría que, en relación con el TLC, es necesario analizar otros aspectos de la seguridad alimentaria que no sólo tienen que ver con la oferta de alimentos.

En este orden de ideas, el concepto de seguridad alimentaria puede estar conformado por cinco componentes principales que hemos concebido acá en Colombia y está consignado en la propuesta de políticas que son: I) disponibilidad, II) acceso a los alimentos, III) el consumo, IV) el aprovechamiento biológico, y V) la inocuidad y calidad, bajo estos componentes la FAO desarrolla el concepto.

Adicionalmente se deben tener en cuenta dos elementos transversales al concepto de seguridad alimentaria. El primero es la estabilidad en el tiempo respecto a la disponibilidad de alimentos y el acceso. La seguridad alimentaria no puede ser un proceso sometido a oscilaciones permanentes, sino que en esencia busca su estabilidad.

Ahora bien, dicha estabilidad puede también ser entendida como la sostenibilidad de un sistema agroalimentario en el largo plazo, que es el que sustenta precisamente cualquier programa de seguridad alimentaria. No se puede hacer un programa de seguridad alimentaria si no tiene un sistema agroalimentario muy fuerte, que sustente una política y acciones de ese tipo. De esta manera el concepto sostenibilidad y

estabilidad es un atributo fundamental del concepto de seguridad alimentaria.

El segundo elemento es la institucionalidad. Ésta permite indicar de alguna manera que un programa o una política de seguridad alimentaria, que implica un sinnúmero de componentes más allá de las leyes del mercado, no es viable si no se sustenta y administra sobre la base de una institucionalidad fuerte, que converja con una visión de largo plazo (estabilidad). Adicional a los dos elementos transversales, es necesario resaltar el “valor del enfoque” sobre la definición de una política de seguridad alimentaria. No es suficiente partir de la definición de seguridad alimentaria, el enfoque permitirá que todos los actores involucrados actúen bajo una misma visión y una concepción de lo que significa, implica y se traduce la seguridad alimentaria y nutricional para el desarrollo social y económico de una región o nación.

El enfoque que se ha desarrollado en el interior del gobierno distrital apunta al diseño de un programa o plan nacional de seguridad alimentaria. De hecho, implica una visión mucho más general que el enfoque sobre política de protección social y se fundamenta en tres conceptos básicos: I) los derechos, II) el desarrollo de capacidades y III) el manejo social del riesgo.

Este enfoque se concibe alrededor de tres ideas fundamentales:

1. Un programa de seguridad alimentaria, que puede ser de una gran ciudad o de un país, debe ser ante todo un acuerdo social para garantizar el derecho a la alimentación.

2. Las acciones alrededor de la seguridad alimentaria deben estar concebidas a partir del enfoque del manejo social del riesgo.
3. Los programas de seguridad alimentaria deben entender y abordar la inseguridad alimentaria y nutricional en el marco de la pobreza como falla de las capacidades y el desarrollo como una expansión de las libertades.

Estos son conceptos ya muy universales, que están fundamentados en las teorías de los premios Nóbel como Amartya Senn, y otros autores y organismos internacionales que han perfilado lineamientos muy robustos y dinámicos para darle una visión y una concepción a temas tan complejos como el de la seguridad alimentaria.

El enfoque propone actuar en un marco de garantías y de derechos a través del manejo social del riesgo. Esto significa que a partir del derecho a la alimentación, se busca construir acciones que garanticen un camino hacia la superación de las condiciones estructurales que generan riesgo de inseguridad alimentaria y nutricional, por ello una condición fundamental para el logro de objetivos de un programa de seguridad alimentaria es la sostenibilidad de las iniciativas adelantadas por el conjunto de la sociedad, este enfoque tiene unas consecuencias, como son:

Primero, tener una visión de largo plazo. La seguridad alimentaria no se puede manejar con visiones de corto plazo por la naturaleza estructural de los problemas a los cuales apunta, la asistencia social en este enfoque se concibe como una estrategia también de largo plazo que supera el tradicional asistencialismo que hacen las entidades públicas, pero el asistencialismo

es compatible con el enfoque, no quiere decir que el enfoque suprima el asistencialismo de entrada, sino que lo concibe en una visión de largo plazo y un proceso de transformación de capacidades.

Segundo, la integralidad de las acciones que se realizan sobre seguridad alimentaria. Esto implica ocuparse tanto de la población que está en inseguridad alimentaria como de aquella en riesgo, es decir, la población o la política o los programas se deben ocupar de toda la población, pero focalizar en algunos grupos más vulnerables. Finalmente, la seguridad alimentaria se debe entender como una responsabilidad de lo público y de lo privado, es decir, no se puede considerar que los programas de seguridad alimentaria sean sólo responsabilidad pública.

Respecto a las grandes ciudades como unidades básicas de planeación y de políticas públicas, si bien éstas son unidades de planificación de la política de seguridad alimentaria, como lo es "Bogotá sin hambre", por ejemplo, éstas deben concebirse más con un criterio territorial de ciudad-región que como unidades autónomas donde una política puede tener impactos esperados. En las ciudades se concentran núcleos de población pobre y de personas con inseguridad alimentaria que las hacen propicias para programas de este tipo, en la medida que impactan grandes grupos de población. Sin embargo, no debe descuidarse en las políticas públicas de seguridad alimentaria de las grandes ciudades las áreas periféricas, o ciudades intermedias y pueblos que están en toda la geografía nacional y que son centros de expulsión de pobladores en condiciones de inseguridad alimentaria. A una ciudad grande como Bogotá, por ejemplo, le conviene más recibir pobladores

dotados de capacidad para resolver su seguridad alimentaria y nutricional que tener que resolvérselas a cada uno individualmente.

Una política de seguridad alimentaria debe cubrir todo el territorio nacional y las grandes ciudades deben ocuparse de coordinar con sus áreas de mayor influencia que las autoridades hagan políticas de seguridad alimentaria, para buscar equilibrio en el tratamiento del problema. En Colombia, por ejemplo, tenemos un caso notorio: los desplazados. Si los desplazados que llegan a Bogotá se atendieran en los sitios más cercanos al lugar del desplazamiento, resolviéndoles allá sus problemas básicos o reinsertándolos de nuevo en los entornos más inmediatos de su hábitat, no estarían tan tentados a desplazarse a las grandes ciudades para buscar soluciones a sus problemas.

Le conviene más a Bogotá que los pueblos y ciudades intermedias tengan sus propias políticas y programas de seguridad alimentaria, de generación de ingresos estables y de estabilización de las poblaciones, que asumir toda la responsabilidad por los desplazados que arriban diariamente. Un programa de seguridad alimentaria en una ciudad grande no debe quedarse allí, tiene que procurar que se repita y se reproduzca en las áreas periféricas; es decir, existe la necesidad de que una política como esta sea nacional e integre distintas acciones con diversas responsabilidades de entes territoriales.

Otro tema fundamental es la globalización. De manera general es pertinente tener en cuenta dos o tres ideas básicas al respecto. En el proceso de globalización se enfrentan realmente dos lógicas que generan un conflicto inevitable entre las políticas de seguridad alimentaria y

nutricional, la política comercial y macroeconómica, que es el conflicto de la disponibilidad de alimentos, conflicto reflejado en la producción nacional y la importación de alimentos subsidiados a menores precios. Este fenómeno por supuesto beneficia a los consumidores, a los importadores y a los comerciantes, pero perjudica a algunos productores.

Sin embargo, el conflicto no es resuelto eficientemente por el mercado, por lo que se requiere la intervención del Estado, un ente que mediante la potestad de formular políticas busca equilibrios que tratan de asimilar y dirimir el conflicto de la mejor manera posible. Pero este conflicto siempre estará presente en una economía globalizada o que mantenga tratados de libre comercio. Aunque la política pública no resuelve el conflicto del todo, ésta puede atemperar esos conflictos, bajarle su intensidad, o hacerlos menos perjudiciales para algunos sectores, como los productores agrícolas, y el instrumento para ello es una agenda interna que se sustente no sólo en la búsqueda de la competitividad, sino que también mire el desarrollo del mercado interno, el apoyo a los productores de alimentos, el desarrollo rural y el acceso a factores productivos.

Temas como el desarrollo tecnológico, información, capacitación, formación de capital social y humano, recursos financieros e infraestructura, son elementos claves para impulsar la producción y no necesariamente los subsidios, a lo que normalmente se recurre.

Estrategias de fomento del autoconsumo y fortalecimiento de la economía familiar son también una defensa muy importante de la

producción local para el consumo familiar de los pobres. Casos como el de Brasil muestran fortaleza, que en apoyo a la agricultura familiar, básicamente apoyo a las actividades de autoconsumo y actividades de pancoger en las fincas. Colombia ya visualiza esto como un área de política muy importante a través de la Red de Seguridad Alimentaria, que maneja acción social de la Presidencia, pero se hace necesario ir más allá y considerar la necesidad de fortalecer las economías familiares rurales, que son básicamente productoras de alimentos, eso va en el camino precisamente de resolver el conflicto mencionado. No nos podemos quedar solamente manejando competitividad, así ésta se conciba tanto para medianos, pequeños o grandes. El problema es una agenda interna de naturaleza mucho más amplia que la pura competitividad.

Un tema muy importante en este conflicto son los consumidores, para desarrollar el consumo de alimentos es fundamental la motivación y la información a los consumidores, para que demanden preferiblemente bienes nacionales respecto a los importados, esto es tan importante como la educación nutricional para nuestras familias. Respecto a esto, una política de seguridad alimentaria orientada a resolver este conflicto debe observar a productores y consumidores como sujetos sociales, con capacidad de pensar, de apersonarse y apropiarse del concepto de seguridad alimentaria, de entender bien cuál es el problema de la seguridad alimentaria, qué aportes pueden realizar para resolverlo, y no simplemente observar cómo el Estado tiene que ayudarle a resolverle sus problemas.

Crear una conciencia social sobre el tema de seguridad alimentaria implica que los

consumidores por cuenta propia, y en desarrollo de sus capacidades, logren llegar a tomar decisiones de por qué preferir el producto nacional al importado, así en algún momento pudiera costarle un poco más, pero con entendimiento de su defensa a la estructura productiva y el sistema alimentario que le es propio, esto es fundamental en una política de seguridad alimentaria, aún más para las grandes ciudades, las cuales tienen una gran capacidad para poder irradiar motivaciones de ese tipo hacia diversos actores. En otras palabras, el conflicto también tiene que ver en cómo se trabaja con los consumidores, no es claro si "Bogotá sin hambre" esté abordando este elemento, sobre el comportamiento, cambio y motivación de los consumidores y sus hábitos, pero indudablemente es un elemento relevante, es común que la política se dedique solamente a pensar en la producción de alimentos con pequeños productores y olvide la otra parte de la cadena, los consumidores. Actores sociales importantes, con gran potencial y posiblemente desaprovechado.

Sobre los efectos de la globalización y la evaluación de éstos, es preciso advertir que mientras las grandes ciudades no dispongan de un sistema de información y de sistemas de seguimiento de evaluación a las políticas de seguridad alimentaria, va a ser difícil hablar con seriedad de los impactos de la globalización sobre la seguridad alimentaria y nutricional. La consideración fundamental que debe realizarse es que el montaje, mantenimiento, alimentación y disponibilidad de los sistemas de seguimiento y evaluación son una inversión, más que un gasto, y deben ser considerados en todos los presupuestos de los programas de seguridad alimentaria; la evaluación es un proceso

continuo, no ocasional, sirve para reorientar las políticas y tiene un gran rendimiento social. De otra parte, la evaluación es un proceso participativo que incluye aspectos cualitativos y cuantitativos, y no sólo se puede circunscribir al manejo de marcadores cuantitativos. La opinión y las consultas permanentes y sistematizadas a las comunidades que participan en los programas es una necesidad para que estos procesos sean legítimos socialmente y generen retroalimentación.

Se trata de una evaluación pluralista que pretende, como bien lo afirma A. Noel Roots, que:

“Favorecer un aprendizaje colectivo de los problemas e introducir mayor flexibilidad en la frecuente rigidez normativa de los modelos de los expertos, estas prácticas deberían facilitar el diálogo entre las partes involucradas con el fin de posibilitar consensos negociados más auténticos y legítimos, se trata de una pedagogía de la actividad política, de la democracia que apunta a la construcción de lenguajes comunes entre políticos, expertos y ciudadanos”.

Evaluación pluralista, necesaria para todos los programas y proyectos de seguridad alimentaria, los cuales deben tener un componente para fortalecer los sistemas de seguimiento y evaluación de información, precisamente para que haya una interacción entre las instituciones y el público.

Finalmente, algunas recomendaciones de política que deben tenerse en cuenta para el diseño, formulación, implementación y éxito de la política en materia de seguridad alimentaria:

Las políticas de seguridad alimentaria en las ciudades deben ser coherentes e integradas con

las políticas nacionales, y deben ser parte de una política nacional.

La necesidad de un gran fortalecimiento y desarrollo institucional para el adelanto y manejo de esas políticas, lo cual incluye la formación de capital humano a todos los niveles.

Concebir políticas de seguridad alimentaria, nutricional y de abastecimiento de las grandes ciudades, con un enfoque territorial que cubra los núcleos básicos de abastecimiento de alimentos, más allá de las fronteras de las ciudades.

Mantener una sistematización de experiencias locales e internacionales sobre programas de seguridad alimentaria, que sirvan como base para utilizar las experiencias aprendidas.

Invertir en sistemas de seguimiento y evaluación, para medir impactos creíbles y validados socialmente.

Mediante una alianza contra el hambre, comprometer al sector privado y a la sociedad en toda la lucha contra la pobreza y la inseguridad alimentaria.

Buscar mecanismos e instituciones que hagan sostenible las políticas de seguridad alimentaria en las grandes ciudades y en sus territorios de influencia.

Promover la competitividad a todos los niveles, sin descuidar la producción en pequeña y mediana escala, para el abastecimiento alimentario de las ciudades, lo cual implica fortalecer programas de desarrollo rural por parte de las ciudades.

Los riesgos del TLC Colombia- Estados Unidos

*para la
seguridad
alimentaria:
las políticas
de Bogotá*

Jorge Pulecio
Asesor del Alcalde Mayor de Bogotá
y profesor Asociado del IEPRI de la Universidad
Nacional

La ponencia cuenta con los siguientes puntos:

1. Unas ideas breves en torno al origen de la negociación del TLC, con énfasis en el componente agrícola.
2. ¿Cuál fue en esencia la estrategia de la administración del presidente Uribe para negociar el TLC, en especial en el componente agrícola?
3. Presentaremos algunos resultados básicos de la negociación, en tanto que los textos finales aún no se conocen. Como informa Hernando José Gómez, jefe negociador, los textos han sido devueltos por Colombia a Estados Unidos porque la versión en inglés favorece a ese país mucho más de lo que esperaban los negociadores colombianos. Sin embargo, de acuerdo con los informes generales y al TLC ya firmado por Perú, podemos coleccionar algunas conclusiones.

4. Una síntesis de lo que hizo la administración de Bogotá en las negociaciones del TLC, en especial en el tema agrícola.

5. Los proyectos y políticas específicos establecidos por el Consejo Regional de Competitividad Bogotá – Cundinamarca ante la posible aprobación del TLC.

1. De la OMC al TLC Colombia-Estados Unidos.

El tema agrícola aparece en las negociaciones del TLC como consecuencia, primero, del surgimiento de la Organización Mundial de Comercio (OMC) en 1995. En efecto, la OMC estableció una nueva institucionalidad internacional para desarrollar el comercio internacional que involucra no sólo la liberación del comercio de bienes industriales, como venía ocurriendo en el GATT, sino también los ámbitos agrícolas, de servicios y de propiedad intelectual. Lo que sucede a finales del siglo es que Estados Unidos por fin acepta que un ente multilateral, en este caso la OMC, establezca acuerdos de regulación de comercio internacional, cosa que no había aceptado a finales de la Segunda Guerra Mundial³⁶. La OMC es la expresión de una nueva relación de fuerzas en un mundo tripolar conformado por Estados Unidos, la Unión Europea y Asia en general.

En la OMC se acordó que ingresara el tema agrícola de manera restringida en los acuerdos de liberación comercial: los países desarrollados mantuvieron sus productos en “cajas especiales” - para seguir haciendo políticas activas de protección a la agricultura-, pero se creó la expectativa de

liberación paulatina del comercio internacional agrícola y en compensación, los países en desarrollo aceptaron mayores compromisos en disciplinas como propiedad intelectual, servicios y mayor liberación en bienes industriales.

Sin embargo, la Ronda Doha de la OMC, denominada con optimismo como la “Ronda del Desarrollo”, fracasó, en el encuentro de Cancún (2003), justo por el tema agrícola. En efecto, en Cancún los países productores de bienes agrícolas encabezados por Brasil, India y China, antes parte del grupo de Cairns, pero que ahora constituían el grupo de los veintitrés, G-23, establecieron que si los países desarrollados no avanzaban de manera sustantiva en la reducción y eliminación de subsidios internos a su producción agrícola, reducción de aranceles y en medidas sanitarias y fitosanitarias que facilitarían las exportaciones desde los países del sur, entonces tampoco estaba el resto del mundo dispuesto a profundizar la liberación en bienes y servicios, y en adquirir mayores compromisos en las demás disciplinas. En particular, los países africanos exigieron que se liberara el comercio de algodón. Estados Unidos no aceptó por presión de las dos Carolinas y entonces la ronda se estancó³⁷.

Fue allí donde se constituyó el G-23, del que hacía parte Colombia, pero debido a una protesta de Estados Unidos, Colombia y Perú

36 En 1947 el ejecutivo estadounidense aprobó la creación de la Organización Internacional de Comercio, pero el Congreso negó la ley. Pro eso, de forma subsidiaria se creó el GATT, institución que fue sustituida por la OMC en 1995.

37 Con posterioridad a esta conferencia, en julio de 2006, la OMC dio por cerrada temporalmente la Ronda Doha, ante la confirmación de la imposibilidad de acuerdo en los temas agrícolas. Estados Unidos no realizó ofertas aceptables en reducción de subsidios y la Unión Europea, a su vez, no hizo ofertas significativas de reducción en aranceles. El fracaso de la ronda deja como perdedores netos a los países en desarrollo. Ver al respecto: Oxfam (2006). Una receta para el desastre. ¿Fraccionará la Ronda Doha las promesas de desarrollo? Informe de Oxfam 87, abril; Lamy, Pascal (2006). Fracaso de la Ronda de Doha. Necesitamos amplitud de miras, tomado de El País - Economía - 31-07-2006 http://www.elpais.es/articulo/Completo/economia/Necesitamos/amplitud/miras/elpepieco/20060731elpepieco_12/Tes/

decidieron su retiro en la propia cumbre de Cancún. De por medio estaba el reconocimiento unilateral del ejecutivo estadounidense de que los países andinos cumplían las condiciones de elegibilidad al Atpdea³⁸. Este hecho dio origen y explica, en última instancia, las negociaciones agrícolas en el TLC. Si no entendemos la presión que hizo el representante comercial de Estados Unidos, Robert Zoellick, para que los dos países se retiraran del G-23, no podemos entender cuáles fueron los resultados en las negociaciones del TLC para Colombia.

En resumen, si el mundo desarrollado no avanza en la liberación de bienes agrícolas, la Ronda Doha seguramente no tendrá progresos en el futuro. Dada esa perspectiva, la opción para Colombia era el Área de Libre Comercio de las Américas ALCA: allí Estados Unidos pretendía lograr que los 23 países de las Américas, con la exclusión de Cuba debido a su veto, ofrecieran sus mercados no sólo a los bienes y servicios, sino sobre todo al libre flujo de capitales de los Estados Unidos. Pretendía lograr que sus empresas accedieran a una mezcla más diversa, barata y abundante de recursos naturales, de subsuelo, mano de obra, diversidad cultural e institucional, que hiciera esos capitales más competitivos frente a la amenaza asiática y a la fortaleza europea en el siglo XXI.

Esa estrategia de los Estados Unidos avanzó y se suponía que en 2005 el Alca entraría en vigencia. No obstante, Brasil, secundado por Argentina, construyó una estrategia de negociación del que en la práctica replicaba lo que se negociaba en la OMC: si Estados Unidos no avanzaba en la reducción de sus subsidios al sector agrícola, tampoco América Latina debería estar dispuesta a avanzar en la liberación en

bienes, servicios y en compromisos en propiedad intelectual. Esto llevó a la construcción de una estrategia de negociación conjunta de Mercosur, CAN y eventualmente Centroamérica y el Caribe frente a Estados Unidos.

Estados Unidos rompería esta estrategia de los países del sur, al comprometer a Chile en un TLC bilateral (2003), luego a Centroamérica (2005) y finalmente a los países andinos (Perú, Ecuador y Colombia). Ese es el origen de las negociaciones del TLC de los países andinos con EE.UU. Lo que ese país no logró establecer en la OMC, pretendía lograrlo en el Alca. Pero como Brasil construyó una estrategia alternativa y tenía éxito relativo, entonces recurrió a la firma de Tratados de Libre Comercio, una forma alternativa para lograr lo que Estados Unidos no había logrado en OMC y Alca.

2. La estrategia Uribe de negociación del TLC

La administración Uribe asumió que al negociar un TLC con Estados Unidos iba a obtener un tratamiento preferencial, es decir, lograría un tratado en mejores condiciones al firmado por Estados Unidos con Centroamérica y República Dominicana (Cafta-dr), Chile, Singapur, Jordania, Australia, Marruecos y aun Israel. Esta consideración se basaba en el papel de Colombia como socio en la lucha emprendida por la administración Bush contra el terrorismo global y en la cooperación con la estrategia Bush de combate al narcotráfico.

38 Ley del Congreso de Estados Unidos que concede reducción unilateral pero condicionada y temporal, hasta diciembre de 2006, en los aranceles de 5 700 partidas arancelarias de Colombia. En principio el propósito del ATPDEA es compensar, en parte el costo para los países andinos, de la lucha contra el narcotráfico.

Para la administración Uribe, puesto que Colombia combatía el terrorismo entonces también era un aliado estratégico de Estados Unidos. El combate al narcotráfico había sido compensado en parte por Estados Unidos mediante el Atpdea desde 1992, pero los negociadores colombianos esperaban que el TLC materializara dicho apoyo de manera permanente, como socios en la guerra global contra el terrorismo, en la lucha contra la subversión y el narcotráfico.

Así pues, el tratamiento preferencial a Colombia se iba a concretar en el sector agrícola, debido a su gran sensibilidad respecto al conflicto armado y al narcotráfico, y también por los acuerdos y apoyos sustantivos que la administración Uribe tenía en el empresariado agrícola y pecuario.

La expectativa de negociación del TLC para Colombia en industria era obtener acceso permanente al mercado más grande del planeta y, en servicios, lograr nuevas oportunidades. Al contrario, en propiedad intelectual se sabía que Estados Unidos iba a conseguir cosas que no había logrado en OMC y en el Alca. A pesar de esto, la Administración Uribe esperaba que en agricultura se concretara el tratamiento preferencial para Colombia.

Esa fue la propuesta de la administración Uribe. Sin embargo, con el avance de la negociación, el gobierno de Estados Unidos no hizo ofertas sustantivas en el tema agrícola, usando diferentes argumentos: primero que Estados Unidos no haría ofertas hasta pasadas las elecciones de finales de 2004. Las elecciones las ganó el presidente Bush y los republicanos en Senado y Cámara, lo cual se reclamó por parte del

gobierno nacional como un triunfo de Colombia para negociar, ahora sí, el TLC. Sin embargo, Estados Unidos no hizo las ofertas esperadas. Luego, los negociadores colombianos argumentaron que la ausencia de ofertas por parte de Estados Unidos se debía a la aprobación en el Congreso del Cafta-dr. Colombia esperó esos resultados, pero el empate técnico que se presentó en el Congreso, con una votación de 217 a 215 a favor del TLC, hizo que el "éxito" del Cafta-dr se convirtiera en un lastre para las negociaciones de Colombia.

En efecto, la jornada final y decisiva de las negociaciones del TLC se convirtió en una búsqueda de concesiones de la parte colombiana para lograr los 217 votos mínimos necesarios en la Cámara de Estados Unidos.

Dicha estrategia significó cambiar al ministro de Agricultura Cano por el ministro Arias, y finalmente dejar de aspirar a que Colombia en agricultura fuera ganador en el TLC. La estrategia se redujo a perder lo menos posible. Finalmente, el gobierno se contrajo a compensar a los sectores perdedores mediante el proyecto de ley "Agro, Ingreso Seguro" que está en discusión en el Congreso. Esta ley en suma propone que los contribuyentes urbanos subsidien con \$500.000 millones anuales, por tres años, a los productores rurales perdedores: los ganadores serían los productores rurales estadounidenses, que sustituyen a los colombianos y que tienen los votos en la Cámara para aprobar el TLC.

Veamos entonces cómo el fracaso de la estrategia de Uribe de negociación del TLC, en la búsqueda de un tratamiento especial para el sector agrícola, afectará a la seguridad alimentaria y

nutricional de los colombianos, en particular de Bogotá y la región central.

3. Los resultados de la negociación en el sector agropecuario

Todos los productos agrícolas generados en Colombia y Estados Unidos van a tener cero arancel, unos en el año cero apenas inicie el TLC, otros en el año 19, en el 18, el 15, el 10 o en el quinto, pero todo va estar libre de arancel. Ahora bien, ¿por qué existe producción agrícola en Colombia? Es obvio, porque tenemos una oferta ambiental favorable, una mano de obra productiva (más del 10% aún están en zonas rurales). Pero la actividad subsiste debido a altos aranceles que protegen la agricultura nacional; los aranceles compensan la oferta de Estados Unidos ampliamente subsidiada. El agro en Colombia no existe porque tengamos subsidios a la producción, nuestros subsidios son mínimos o fueron desmontados en las décadas del 80 y 90.

Al contrario, en Estados Unidos existe producción agrícola porque el país tiene una política de seguridad alimentaria estratégica desde principios del siglo pasado, así como existe en Europa después de la Segunda Guerra Mundial. Por eso mantiene inmensos subsidios agrícolas, para obtener oferta alimentaria que garantiza que ningún ciudadano muere por hambre. Al igual que Europa, Estados Unidos no va a permitir que sus ciudadanos mueran por inanición. Son los subsidios y no los aranceles los que protegen la agricultura norteamericana.

Aun así, Colombia aceptó finalmente que en el TLC desaparezcan los aranceles, incluyendo el sistema andino de franjas de precios. Aceptó la

existencia de subsidios, pero es claro que Colombia no tiene los recursos de Estados Unidos para subsidiar a la producción agrícola. En adición, Estados Unidos se compromete a considerar las demandas que haga el gobierno colombiano relacionadas con medidas sanitarias y fitosanitarias que impiden el acceso real a las exportaciones colombianas; eso significa crear un comité que atenderá las demandas colombianas. No se logró un compromiso vinculante al interior del Tratado que nos permita llevar a Estados Unidos a un pánel por incumplimiento en acceso efectivo de nuestros productos a su mercado. Esa era la expectativa de Colombia que no logró consagrar.

Por supuesto, también Colombia se compromete a hacer todos los esfuerzos posibles para garantizar monopolios sobre el patentamiento de seres vivos; en el lenguaje jurídico "hacer todos los esfuerzos posibles" quiere decir hacerlos, es decir, Colombia se compromete a patentar seres vivos en el menor plazo posible.

En concreto, el algodón entra a cero aranceles desde el primer día de vigencia del TLC, y tenemos 70.000 hectáreas cultivables en Colombia; el arroz en el año seis y habrá una reducción arancelaria a partir del 80% hasta el año 19; en maíz, de las 2.6 millones de toneladas que se consumen en Colombia, Estados Unidos va a poder exportarle a Colombia 2.1 millones de toneladas una vez entre en vigencia el TLC, a cero arancel. Colombia ni siquiera logró que las 500.000 o 600.000 toneladas que produce el mercado interior sigan protegidas por el sistema de compras preferenciales para absorción de la cosecha. Por esta razón se tramita la ley de subsidios a los productores de maíz.

En el sector avícola vamos a tener que la asimetría en el consumo de pollos de Estados Unidos se va a mantener a favor de ellos, puesto que no consumen los cuartos traseros (pierna, pernil y rabadilla), y en razón a esto dichos productos tienen entre 30% y 40% del precio de las pechugas y las alas. En el TLC los cuartos traseros van a entrar a Colombia en el año cero en un monto de 27.000 toneladas. En el año seis van a ingresar plenamente los mezclados con color y comino a cero arancel y en el año 18 entran plenamente los cuartos traseros. Solamente en el sector avícola tenemos 250.000 empleos en Colombia.

El consumo de pollo ha sido parte del cambio sustantivo de los hábitos alimentarios de los colombianos durante últimos 25 o 30 años. Hemos sustituido carne de res por pollo, sobre todo las poblaciones pobres, gracias a las importaciones masivas del maíz para producir alimentos balanceados, los cuales explican entre un 60% y 65% del costo de producción del pollo.

En adelante los pollos van a estar en Colombia a menores precios, pero no vamos a tener pollo colombiano. Entonces, ¿por qué los productores de pollo no están molestos?, porque se aceptó una cláusula según la cual las importaciones de pollo desde Estados Unidos sólo podrán ser realizadas por compañías mixtas colombo-estadounidenses. De esta manera, los productores colombianos cierran sus galpones, no pagan más salarios a los 250.000 trabajadores, no tienen riesgos de peste aviar, etc.: se convierten en distribuidores que capturan las rentas de comercialización, y el consumidor, quien se supone recibirá beneficios debido a la reducción del precio, perderá, pues seguramente la cadena de comercialización se quedará con los beneficios.

Sin embargo, gran parte de los 250.000 empleos del sector avícola desaparecerán.

Productos como trigo, cebada, soya y sorgo, en general cereales y cultivos comerciales de ciclo corto, desaparecerán de la agricultura colombiana. Ingresarán libremente carnes finas y desechos de res, cerdo y pollo. Vamos a tener lactosueros de libre importación desde el principio (9.000 toneladas) y exportaremos leche, quesos y yogures en igual cantidad. En cuanto al azúcar, ésta se importará desde Estados Unidos a cero arancel y Colombia sustituirá la producción de azúcar de caña para la industria de alimentos por alcohol carburante. Eso es lo que estamos ya consumiendo los colombianos. Los empresarios del sector están convencidos de que hicieron el mejor negocio, no por el TLC sino por la compensación que obtuvieron del gobierno nacional.

Por eso al empresariado no le fue tan mal en la negociación. Pero los resultados para el conjunto de la nación son inciertos o de alto riesgo.

También el TLC creará oportunidades. Por supuesto, se consolidan las preferencias Atpdea, desaparece la incertidumbre respecto a la renovación de las preferencias, lo cual es una ganancia. Si Estados Unidos cumple y Colombia desarrolla una agenda interna en medidas sanitarias, vamos a poder exportar no sólo flores, sino aromáticas, frutas, hortalizas y seguramente algunas plantas medicinales. También se tienen oportunidades en alcohol carburante y biodiesel, aunque eso significará que el país se llenará de los monocultivos de palma africana y caña de azúcar, con grandes costos ambientales.

Concretamente para la región central, es decir, los departamentos de Cundinamarca, Meta, Tolima, Boyacá y Bogotá, todo lo anterior significará la pérdida de 257.000 hectáreas productivas, que máximo en 18 años quedarán sin el uso actual y nada garantiza un uso alternativo productivo. La mano de obra de allí será desplazada hacia las grandes ciudades, en particular a Bogotá.

No es necesario esperar 18 años para ver los resultados: para algunos productos basta con la entrada en vigencia del TLC, otros en cinco años, pero cualquiera que conozca algo de economía sabe la influencia de las expectativas: si un productor de arroz sabe que desaparecerá en cinco años y para competir debe hacer inversiones fijas, en riego, mejora de infraestructura e instalaciones, combinadas y tractores, anticipará su salida del mercado, no hará las inversiones de competitividad y mucho menos las inversiones fijas. Así, vamos a tener que rogarle a los Estados Unidos que nos acelere el programa de desgravación para poder abastecer el consumo nacional.

4. Bogotá frente al TLC

Emprendidas las negociaciones del TLC por el Gobierno Nacional, en atención al mandato del Plan de Desarrollo «Bogotá sin indiferencia», el Distrito Capital construyó una propuesta de negociación del TLC que defendiera los intereses de Bogotá. Para tal propósito se constituyó un equipo interinstitucional que realizó foros temáticos con la comunidad académica, la sociedad civil, los empresarios y las instituciones públicas; elaboró estudios sectoriales y otros transversales del impacto del TLC y, finalmente,

en septiembre de 2004, le presentó al gobierno nacional, su propuesta de negociación del TLC³⁹.

Como lo expresó el Alcalde Mayor, Luis Eduardo Garzón: “No nos oponemos a los tratados, queremos ser bien tratados”. La administración distrital no se opuso al TLC, como no se opone a la integración con la Unión Europea, con Mercosur o la Comunidad Andina. Simplemente planteó la negociación desde una posición de defensa de los intereses estratégicos, en particular los de la seguridad alimentaria, acceso universal a la salud, al empleo, defensa de las empresas de servicios públicos distritales, etc. Así mismo, el Alcalde Mayor solicitó al gobierno nacional que le permitiera participar en la construcción de la estrategia nacional de negociación y en el equipo negociador. El gobierno colombiano no aceptó, recibió los estudios, los agradeció, se supone que los utilizó en la negociación, pero no aceptó que Bogotá participara en las negociaciones. Por eso Bogotá participó sólo como observador en las negociaciones del TLC.

Al respecto adelantamos un debate franco con el Gobierno Nacional, en cabeza del ministro del Comercio, Industria y Turismo. El Gobierno Nacional planteó que la seguridad alimentaria se limitaba a garantizar una mayor disponibilidad de productos agrícolas a menor precio, razón por la cual el TLC garantizaba la seguridad alimentaria. Para la administración del Alcalde Lucho Garzón la seguridad alimentaria se entiende como la estrategia que garantiza acceso estable a los requerimientos básicos de nutrición

39 Todos los estudios relativos al Distrito Capital sobre el TLC pueden ser obtenidos mediante el portal oficial de la ciudad www.bogota.gov.co en la sección Bogotá Internacional.

de todos los ciudadanos, en especial de los más pobres, esto es, no se trata sólo de un problema oferta alimentaria, sino de capacidad de ingreso y de consumo.

Como lo había constatado Amartya Senn desde el siglo pasado durante las hambrunas en Bangladesh, cuando morían millones de personas en la calle había mayor acumulación de alimentos, pero resguardado en silos seguros para los grupos sociales de mayores ingresos. Esta es una versión distinta de seguridad alimentaria y por eso Bogotá pidió en el TLC que los 32 productos que hacen parte de la canasta alimentaria básica se excluyeran de los compromisos de liberación, para permitirle a la economía campesina y agrícola de la Región Central (Boyacá, Meta, Tolima, Cundinamarca y Bogotá) subsistir, en condiciones de competitividad.

El Plan Maestro de Abastecimiento se propone garantizar un sistema estable, seguro y eficiente de abastecimiento alimentario y de insumos para la industria alimentaria de Bogotá.

A este propósito Bogotá anticipó que el TLC, conforme se aceptó, significa mayor vulnerabilidad para los productores rurales de la Región Central, y que expone a la seguridad alimentaria de los bogotanos a los riesgos de oscilaciones en los precios internacionales de los commodities, a las condiciones de endeudamiento externo y a las fluctuaciones de la tasa de cambio.

La Constitución de 1991 establece que el Estado está obligado a garantizar seguridad alimentaria a los colombianos y apoyar al sector productivo agrícola.

No sabemos si se va a firmar el TLC. Es muy seguro que por parte de Colombia, tanto el Congreso como la Corte Constitucional lo aprueben. El problema está en el Congreso de los Estados Unidos: hay elecciones en noviembre de 2006 y es posible que el Partido Demócrata, que seguramente ganará esas elecciones, no apruebe el TLC. Ese sería un escenario muy complicado para el sector exportador colombiano: no tendríamos TLC, no habría renovación de las preferencias Atpdea como lo pidió Bogotá desde marzo del año pasado, y estaríamos sin Venezuela en la Comunidad Andina. Ese sería un escenario peligroso para nuestra economía, del cual nos costaría mucho salir. El país estaría más expuesto a los intereses unilaterales de Estados Unidos o de Venezuela, los principales socios externos.

Pero independiente de que sea aprobado el TLC o negado, en cualquier caso la Administración de Bogotá, junto al Consejo Regional de Competitividad Bogotá-Cundinamarca, ha establecido una estrategia de competitividad regional que ha sido compartida por las cerca de 1.800 instituciones concurrentes al Consejo. En el ámbito agrícola sabemos que se mantendrían las oportunidades para flores. Y es posible crear oportunidades para exportar frutas, hierbas aromáticas y plantas medicinales, hortalizas, lácteos con valor agregado, productos alimenticios procesados, etc. En ese sentido Bogotá, con o sin acuerdo, tiene la responsabilidad de contribuir a minimizar los impactos del TLC y aprovechar las oportunidades.

Las oportunidades están por el lado del "megaproyecto agroindustrial Bogotá-Cundinamarca", que se va a establecer en la Sabana para procesar y exportar frutas y

hortalizas. Ese proyecto permitirá multiplicar por cinco las exportaciones de productos del sector en 10 años. En segundo lugar, el Plan Maestro de Abastecimiento y Seguridad Alimentaria. Tercero, la producción agropecuaria de la Región Central necesita cumplir los estándares internacionales en medidas sanitarias y fitosanitarias. Este es un propósito de la política de ruralidad que propondrá el Dama y que trabajará en conjunto con el ICA, Invima y otras instituciones del orden nacional.

En torno a minimizar el impacto sobre la estructura industrial de la región, el Gobierno Nacional se ha comprometido a desarrollar el

Aeropuerto El Dorado, el puerto multimodal de Puerto Salgar, la Avenida Longitudinal de Occidente (ALO), la carretera al Llano, la autopista norte y la navegabilidad del río Magdalena. El Distrito Capital espera que el nivel central asigne los recursos necesarios para desarrollar estos compromisos.

Si no hay desarrollo de la infraestructura productiva y condiciones para el desarrollo tecnológico, ni políticas agrícolas que garanticen la seguridad alimentaria, la economía de la Región Central y la propia estabilidad social difícilmente conseguidas serán altamente vulnerables por cuenta del TLC.

Reformas, apertura y crecimiento.

Los efectos sobre la seguridad alimentaria nacional y en la capital. Las experiencias mexicanas

Doctora Alicia Puyana
Investigadora, Flacco
Ciudad de México, México

El documento contiene algunas conclusiones, desde nuestro trabajo colectivo, sobre el TLC y la economía mexicana. Así mismo, discute sobre dudas que quedan sobre ¿qué va a pasar en América Latina en esta integración de facto o pactada con el imperio de Estados Unidos?

Respecto a la seguridad alimentaria queremos hacer énfasis en que ésta tiene que verse como un proceso complejo de producción, ingresos, crecimiento de la productividad y del empleo, y no sólo como un problema de la nación, sino como seguridad alimentaria de los individuos y de los hogares; puesto que son ellos los que sufren inseguridad alimentaria, no es la nación, inclusive en épocas de hambruna las regiones que la padecen han exportado alimentos. La inseguridad alimentaria debe ser mitigada con políticas no asistencialistas contra la pobreza, pues a mayor brecha de pobreza mayor será la inseguridad alimentaria. La política de pobreza y la política de seguridad alimentaria no puede

ser el parche que subsane los efectos de una política macroeconómica que segrega cada vez mayores contingentes de la población, del empleo productivo, del ingreso y del progreso.

Ahora bien, la autosuficiencia alimentaria es entonces un complejo de medidas que logren la mayor utilización de la potencialidad productiva de todo el país (tierra, capital y mano de obra). Sin embargo, en contraposición a los países desarrollados, los países de menos ingresos, como nosotros, han optado por bajos niveles de empleo e ingresos como estrategia, lo cual redundará en poca utilización de los factores productivos. En los países desarrollados el proteger la agricultura fue siempre una estrategia fundamental, pero no únicamente para garantizar la seguridad alimentaria, sino para garantizar a la población rural ingresos y un nivel de vida adecuado, por eso la Unión Europea, pero también Japón, Noruega, han propuesto la protección a sus productos centrales. El arroz en Japón es protegido no sólo como elemento de la dieta básica sino además como un elemento de su cultura.

Aquí nosotros no hemos participado de eso, pero quienes han diseñado las políticas y quienes han hecho los pactos de comercio, ahora o desde hace mucho tiempo, optaron por una utilización de los factores productivos, especialmente de la agricultura mínima y bajo nivel de ingresos y pobreza, es por eso que los niveles de pobreza, desnutrición y de exclusión del progreso son mayores en las zonas rurales que en las zonas urbanas.

A pesar de reconocer esto, la estrategia mediante los acuerdos de libre comercio o cualquier tipo de arreglo anterior, es considerar simplemente

que la importación de alimentos garantiza el acceso y la seguridad alimentaria, lo cual es muy riesgoso, suponga que ocurren dos milagros: por una parte se abandona la política de revaluación cambiaría de nuestras monedas nacionales y por otra, los Estados Unidos y Europa deciden no subsidiar la agricultura, el resultado sería un aumento excesivo de los precios de los alimentos y se cerrarían las importaciones durante un periodo de tiempo.

Finalmente, mientras reaccionan y se reacomodan los factores productivos va haber hambrunas, especialmente en el sector rural porque fue allí donde se desprotegió y desmanteló la producción.

En México se afirma que hay seguridad alimentaria si la importación de alimentos no cubre más del 15% o 20% de las exportaciones totales, o un porcentaje mayor al 20% del PIB agropecuario. La creencia básica detrás de esto es considerar que hay seguridad alimentaria porque hay disponibilidad de alimentos suficientes, pero eso es una ficción, porque al estudiar la población se encuentra que existe una gran cantidad de individuos sin alimentos.

Desde 1940 a 1950 nuestros países definieron el interés nacional como el interés de desarrollo de la industria. Desde esta perspectiva definieron también un modo de vida así como subsidiar los bienes y salarios urbanos para garantizar la sustitución de importaciones, allí comenzó un proceso de discriminación contra la agricultura que ha tenido efectos perniciosos, pero las ciudades capitales tienen una situación muy específica y muy característica que las aleja de lo que podrían ser los intereses del resto del país, especialmente de la población rural. Las ciudades

tienen una altísima especialización en industria, en los servicios más sofisticados, son sedes del gobierno central, sedes de las embajadas, de las multinacionales, de las universidades, etc., es decir, tienen una estructura productiva que la aleja de las áreas rurales y de las áreas pobres, una estructura de ingresos que también las aleja del resto del país, estarían en una bonanza constante, una especie de enfermedad holandesa permanente, donde los costos de producción son también más altos y lógicamente demandan alimentos de todo el país o importados independientemente de donde vengan.

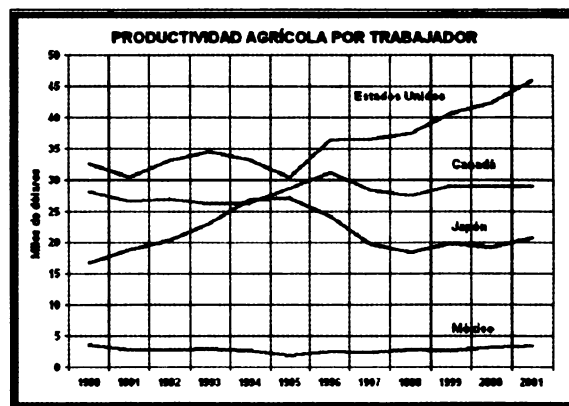
Si la estrategia es, como no parece suceder en Bogotá, garantizar los alimentos al menor costo quien los provee es indiferente: las áreas aledañas o las importaciones. En el caso de México la estrategia al negociar el TLC fue lograr menores precios de los alimentos mediante las importaciones del país más productivo en agricultura y el que más subsidia los productos alimentarios.

En Colombia había también implícita esta estrategia, incluso Rudolf Hommes en un artículo afirmaba que si los Estados Unidos querían subsidiar los alimentos allá ellos, nosotros nos beneficiamos, pero ese razonamiento pierde de vista lo que sucede con el resto de la población, con la producción agrícola, con la garantía y la estabilidad de la seguridad alimentaria.

La ciudad puede o no tener, depende de las políticas que se diseñan, conflicto con la necesidad de poseer una estructura productiva y un abastecimiento propio agrícola con base en la mayor generación de ingresos, desde esta perspectiva, entonces la estrategia debe ser sustituir importaciones, incluso las agrícolas. Para

el caso de México, analistas del Banco Mundial sugieren que se pueden sustituir importaciones por cerca de 500 toneladas de alimentos por productor agrícola, por lo cual existe un margen de sustitución de importaciones agropecuarias eficientes, que permitirían una mayor producción, mayor ingreso y menor inestabilidad en seguridad alimentaria.

En el TLC con Estados Unidos, al igual que Colombia, México se embarcó en unas negociaciones de gran asimetría, en especial en el PIB per cápita y en el potencial de la economía, pero también en la agricultura la productividad mexicana es apenas una fracción, muy pequeña, de la productividad de la agricultura norteamericana. Sin embargo, la situación es peor en los demás países de América Latina, salvo Brasil, las ineficiencias o las brechas son mayores.



El problema es que cuando las negociaciones son tan asimétricas en política, en instituciones, en potencial económico, y por supuesto, en capacidad para dar subsidios, los resultados suelen ser, como lo han sido para México y también para Colombia, terriblemente

asimétricos en contra del país menos desarrollado. Para el caso de México la asimetría a favor de Estados Unidos se debió, entre otras cosas, al deseo de negociar un acuerdo de libre comercio a cualquier precio, lo cual llevó al presidente Salinas y a todos los negociadores, parece también en Colombia, a aceptar un tratamiento discriminatorio. México renunció a cualquier tratamiento preferencial por su menor nivel de desarrollo en 1990 en la reunión de Houston, es decir, renunció explícitamente a exigir a Estados Unidos un tratamiento preferencial y abrió su economía plenamente a una competencia muy acelerada.

1. Importación de arándanos a diferencia entre la cuota y el TLC	1,690	4,6	1,690	62,4	3,190	54,2
2. Porcentaje de importación de arándanos fuera del TLC	177	4,6	170	4,4	200	6,4
3. Porcentaje de importación de arándanos fuera del TLC	376	14,0	676	30,6	1,800	22,6
4. Porcentaje de importación de arándanos fuera del TLC	776	2,7	8	0	776	1,4
5. Porcentaje de importación de arándanos fuera del TLC	200	12,7	166	6,4	490	8,5
6. Porcentaje de importación de arándanos fuera del TLC	48	1,7	200	7,2	200	4,4
TOTAL	2,690		2,690		4,471	

* Basado en el censo de 1991
 A. Importación; B. Límite a 5 años; C. Límite a 10 años; D. Límite a 15 años; E. Límite a 20 años; F. Límite a 25 años; G. Límite a 30 años; H. Límite a 35 años; I. Límite a 40 años; J. Límite a 45 años; K. Límite a 50 años; L. Límite a 55 años; M. Límite a 60 años; N. Límite a 65 años; O. Límite a 70 años; P. Límite a 75 años; Q. Límite a 80 años; R. Límite a 85 años; S. Límite a 90 años; T. Límite a 95 años; U. Límite a 100 años; V. Límite a 105 años; W. Límite a 110 años; X. Límite a 115 años; Y. Límite a 120 años; Z. Límite a 125 años; AA. Límite a 130 años; AB. Límite a 135 años; AC. Límite a 140 años; AD. Límite a 145 años; AE. Límite a 150 años; AF. Límite a 155 años; AG. Límite a 160 años; AH. Límite a 165 años; AI. Límite a 170 años; AJ. Límite a 175 años; AK. Límite a 180 años; AL. Límite a 185 años; AM. Límite a 190 años; AN. Límite a 195 años; AO. Límite a 200 años; AP. Límite a 205 años; AQ. Límite a 210 años; AR. Límite a 215 años; AS. Límite a 220 años; AT. Límite a 225 años; AU. Límite a 230 años; AV. Límite a 235 años; AW. Límite a 240 años; AX. Límite a 245 años; AY. Límite a 250 años; AZ. Límite a 255 años; BA. Límite a 260 años; BB. Límite a 265 años; BC. Límite a 270 años; BD. Límite a 275 años; BE. Límite a 280 años; BF. Límite a 285 años; BG. Límite a 290 años; BH. Límite a 295 años; BI. Límite a 300 años; BJ. Límite a 305 años; BK. Límite a 310 años; BL. Límite a 315 años; BM. Límite a 320 años; BN. Límite a 325 años; BO. Límite a 330 años; BP. Límite a 335 años; BQ. Límite a 340 años; BR. Límite a 345 años; BS. Límite a 350 años; BT. Límite a 355 años; BU. Límite a 360 años; BV. Límite a 365 años; BW. Límite a 370 años; BX. Límite a 375 años; BY. Límite a 380 años; BZ. Límite a 385 años; CA. Límite a 390 años; CB. Límite a 395 años; CC. Límite a 400 años; CD. Límite a 405 años; CE. Límite a 410 años; CF. Límite a 415 años; CG. Límite a 420 años; CH. Límite a 425 años; CI. Límite a 430 años; CJ. Límite a 435 años; CK. Límite a 440 años; CL. Límite a 445 años; CM. Límite a 450 años; CN. Límite a 455 años; CO. Límite a 460 años; CP. Límite a 465 años; CQ. Límite a 470 años; CR. Límite a 475 años; CS. Límite a 480 años; CT. Límite a 485 años; CU. Límite a 490 años; CV. Límite a 495 años; CW. Límite a 500 años; CX. Límite a 505 años; CY. Límite a 510 años; CZ. Límite a 515 años; DA. Límite a 520 años; DB. Límite a 525 años; DC. Límite a 530 años; DD. Límite a 535 años; DE. Límite a 540 años; DF. Límite a 545 años; DG. Límite a 550 años; DH. Límite a 555 años; DI. Límite a 560 años; DJ. Límite a 565 años; DK. Límite a 570 años; DL. Límite a 575 años; DM. Límite a 580 años; DN. Límite a 585 años; DO. Límite a 590 años; DP. Límite a 595 años; DQ. Límite a 600 años; DR. Límite a 605 años; DS. Límite a 610 años; DT. Límite a 615 años; DU. Límite a 620 años; DV. Límite a 625 años; DW. Límite a 630 años; DX. Límite a 635 años; DY. Límite a 640 años; DZ. Límite a 645 años; EA. Límite a 650 años; EB. Límite a 655 años; EC. Límite a 660 años; ED. Límite a 665 años; EE. Límite a 670 años; EF. Límite a 675 años; EG. Límite a 680 años; EH. Límite a 685 años; EI. Límite a 690 años; EJ. Límite a 695 años; EK. Límite a 700 años; EL. Límite a 705 años; EM. Límite a 710 años; EN. Límite a 715 años; EO. Límite a 720 años; EP. Límite a 725 años; EQ. Límite a 730 años; ER. Límite a 735 años; ES. Límite a 740 años; ET. Límite a 745 años; EU. Límite a 750 años; EV. Límite a 755 años; EW. Límite a 760 años; EX. Límite a 765 años; EY. Límite a 770 años; EZ. Límite a 775 años; FA. Límite a 780 años; FB. Límite a 785 años; FC. Límite a 790 años; FD. Límite a 795 años; FE. Límite a 800 años; FF. Límite a 805 años; FG. Límite a 810 años; FH. Límite a 815 años; FI. Límite a 820 años; FJ. Límite a 825 años; FK. Límite a 830 años; FL. Límite a 835 años; FM. Límite a 840 años; FN. Límite a 845 años; FO. Límite a 850 años; FP. Límite a 855 años; FQ. Límite a 860 años; FR. Límite a 865 años; FS. Límite a 870 años; FT. Límite a 875 años; FU. Límite a 880 años; FV. Límite a 885 años; FW. Límite a 890 años; FX. Límite a 895 años; FY. Límite a 900 años; FZ. Límite a 905 años; GA. Límite a 910 años; GB. Límite a 915 años; GC. Límite a 920 años; GD. Límite a 925 años; GE. Límite a 930 años; GF. Límite a 935 años; GG. Límite a 940 años; GH. Límite a 945 años; GI. Límite a 950 años; GJ. Límite a 955 años; GK. Límite a 960 años; GL. Límite a 965 años; GM. Límite a 970 años; GN. Límite a 975 años; GO. Límite a 980 años; GP. Límite a 985 años; GQ. Límite a 990 años; GR. Límite a 995 años; GS. Límite a 1000 años; GT. Límite a 1005 años; GU. Límite a 1010 años; GV. Límite a 1015 años; GW. Límite a 1020 años; GX. Límite a 1025 años; GY. Límite a 1030 años; GZ. Límite a 1035 años; HA. Límite a 1040 años; HB. Límite a 1045 años; HC. Límite a 1050 años; HD. Límite a 1055 años; HE. Límite a 1060 años; HF. Límite a 1065 años; HG. Límite a 1070 años; HH. Límite a 1075 años; HI. Límite a 1080 años; HJ. Límite a 1085 años; HK. Límite a 1090 años; HL. Límite a 1095 años; HM. Límite a 1100 años; HN. Límite a 1105 años; HO. Límite a 1110 años; HP. Límite a 1115 años; HQ. Límite a 1120 años; HR. Límite a 1125 años; HS. Límite a 1130 años; HT. Límite a 1135 años; HU. Límite a 1140 años; HV. Límite a 1145 años; HW. Límite a 1150 años; HX. Límite a 1155 años; HY. Límite a 1160 años; HZ. Límite a 1165 años; IA. Límite a 1170 años; IB. Límite a 1175 años; IC. Límite a 1180 años; ID. Límite a 1185 años; IE. Límite a 1190 años; IF. Límite a 1195 años; IG. Límite a 1200 años; IH. Límite a 1205 años; II. Límite a 1210 años; IJ. Límite a 1215 años; IK. Límite a 1220 años; IL. Límite a 1225 años; IM. Límite a 1230 años; IN. Límite a 1235 años; IO. Límite a 1240 años; IP. Límite a 1245 años; IQ. Límite a 1250 años; IR. Límite a 1255 años; IS. Límite a 1260 años; IT. Límite a 1265 años; IU. Límite a 1270 años; IV. Límite a 1275 años; IW. Límite a 1280 años; IX. Límite a 1285 años; IY. Límite a 1290 años; IZ. Límite a 1295 años; JA. Límite a 1300 años; JB. Límite a 1305 años; JC. Límite a 1310 años; JD. Límite a 1315 años; JE. Límite a 1320 años; JF. Límite a 1325 años; JG. Límite a 1330 años; JH. Límite a 1335 años; JI. Límite a 1340 años; JJ. Límite a 1345 años; JK. Límite a 1350 años; JL. Límite a 1355 años; JM. Límite a 1360 años; JN. Límite a 1365 años; JO. Límite a 1370 años; JP. Límite a 1375 años; JQ. Límite a 1380 años; JR. Límite a 1385 años; JS. Límite a 1390 años; JT. Límite a 1395 años; JU. Límite a 1400 años; JV. Límite a 1405 años; JW. Límite a 1410 años; JX. Límite a 1415 años; JY. Límite a 1420 años; JZ. Límite a 1425 años; KA. Límite a 1430 años; KB. Límite a 1435 años; KC. Límite a 1440 años; KD. Límite a 1445 años; KE. Límite a 1450 años; KF. Límite a 1455 años; KG. Límite a 1460 años; KH. Límite a 1465 años; KI. Límite a 1470 años; KJ. Límite a 1475 años; KK. Límite a 1480 años; KL. Límite a 1485 años; KM. Límite a 1490 años; KN. Límite a 1495 años; KO. Límite a 1500 años; KP. Límite a 1505 años; KQ. Límite a 1510 años; KR. Límite a 1515 años; KS. Límite a 1520 años; KT. Límite a 1525 años; KU. Límite a 1530 años; KV. Límite a 1535 años; KW. Límite a 1540 años; KX. Límite a 1545 años; KY. Límite a 1550 años; KZ. Límite a 1555 años; LA. Límite a 1560 años; LB. Límite a 1565 años; LC. Límite a 1570 años; LD. Límite a 1575 años; LE. Límite a 1580 años; LF. Límite a 1585 años; LG. Límite a 1590 años; LH. Límite a 1595 años; LI. Límite a 1600 años; LJ. Límite a 1605 años; LK. Límite a 1610 años; LL. Límite a 1615 años; LM. Límite a 1620 años; LN. Límite a 1625 años; LO. Límite a 1630 años; LP. Límite a 1635 años; LQ. Límite a 1640 años; LR. Límite a 1645 años; LS. Límite a 1650 años; LT. Límite a 1655 años; LU. Límite a 1660 años; LV. Límite a 1665 años; LW. Límite a 1670 años; LX. Límite a 1675 años; LY. Límite a 1680 años; LZ. Límite a 1685 años; MA. Límite a 1690 años; MB. Límite a 1695 años; MC. Límite a 1700 años; MD. Límite a 1705 años; ME. Límite a 1710 años; MF. Límite a 1715 años; MG. Límite a 1720 años; MH. Límite a 1725 años; MI. Límite a 1730 años; MJ. Límite a 1735 años; MK. Límite a 1740 años; ML. Límite a 1745 años; MM. Límite a 1750 años; MN. Límite a 1755 años; MO. Límite a 1760 años; MP. Límite a 1765 años; MQ. Límite a 1770 años; MR. Límite a 1775 años; MS. Límite a 1780 años; MT. Límite a 1785 años; MU. Límite a 1790 años; MV. Límite a 1795 años; MW. Límite a 1800 años; MX. Límite a 1805 años; MY. Límite a 1810 años; MZ. Límite a 1815 años; NA. Límite a 1820 años; NB. Límite a 1825 años; NC. Límite a 1830 años; ND. Límite a 1835 años; NE. Límite a 1840 años; NF. Límite a 1845 años; NG. Límite a 1850 años; NH. Límite a 1855 años; NI. Límite a 1860 años; NJ. Límite a 1865 años; NK. Límite a 1870 años; NL. Límite a 1875 años; NM. Límite a 1880 años; NN. Límite a 1885 años; NO. Límite a 1890 años; NP. Límite a 1895 años; NQ. Límite a 1900 años; NR. Límite a 1905 años; NS. Límite a 1910 años; NT. Límite a 1915 años; NU. Límite a 1920 años; NV. Límite a 1925 años; NW. Límite a 1930 años; NX. Límite a 1935 años; NY. Límite a 1940 años; NZ. Límite a 1945 años; OA. Límite a 1950 años; OB. Límite a 1955 años; OC. Límite a 1960 años; OD. Límite a 1965 años; OE. Límite a 1970 años; OF. Límite a 1975 años; OG. Límite a 1980 años; OH. Límite a 1985 años; OI. Límite a 1990 años; OJ. Límite a 1995 años; OK. Límite a 2000 años; OL. Límite a 2005 años; OM. Límite a 2010 años; ON. Límite a 2015 años; OO. Límite a 2020 años; OP. Límite a 2025 años; OQ. Límite a 2030 años; OR. Límite a 2035 años; OS. Límite a 2040 años; OT. Límite a 2045 años; OU. Límite a 2050 años; OV. Límite a 2055 años; OW. Límite a 2060 años; OX. Límite a 2065 años; OY. Límite a 2070 años; OZ. Límite a 2075 años; PA. Límite a 2080 años; PB. Límite a 2085 años; PC. Límite a 2090 años; PD. Límite a 2095 años; PE. Límite a 2100 años; PF. Límite a 2105 años; PG. Límite a 2110 años; PH. Límite a 2115 años; PI. Límite a 2120 años; PJ. Límite a 2125 años; PK. Límite a 2130 años; PL. Límite a 2135 años; PM. Límite a 2140 años; PN. Límite a 2145 años; PO. Límite a 2150 años; PP. Límite a 2155 años; PQ. Límite a 2160 años; PR. Límite a 2165 años; PS. Límite a 2170 años; PT. Límite a 2175 años; PU. Límite a 2180 años; PV. Límite a 2185 años; PW. Límite a 2190 años; PX. Límite a 2195 años; PY. Límite a 2200 años; PZ. Límite a 2205 años; QA. Límite a 2210 años; QB. Límite a 2215 años; QC. Límite a 2220 años; QD. Límite a 2225 años; QE. Límite a 2230 años; QF. Límite a 2235 años; QG. Límite a 2240 años; QH. Límite a 2245 años; QI. Límite a 2250 años; QJ. Límite a 2255 años; QK. Límite a 2260 años; QL. Límite a 2265 años; QM. Límite a 2270 años; QN. Límite a 2275 años; QO. Límite a 2280 años; QP. Límite a 2285 años; QQ. Límite a 2290 años; QR. Límite a 2295 años; QS. Límite a 2300 años; QT. Límite a 2305 años; QU. Límite a 2310 años; QV. Límite a 2315 años; QW. Límite a 2320 años; QX. Límite a 2325 años; QY. Límite a 2330 años; QZ. Límite a 2335 años; RA. Límite a 2340 años; RB. Límite a 2345 años; RC. Límite a 2350 años; RD. Límite a 2355 años; RE. Límite a 2360 años; RF. Límite a 2365 años; RG. Límite a 2370 años; RH. Límite a 2375 años; RI. Límite a 2380 años; RJ. Límite a 2385 años; RK. Límite a 2390 años; RL. Límite a 2395 años; RM. Límite a 2400 años; RN. Límite a 2405 años; RO. Límite a 2410 años; RP. Límite a 2415 años; RQ. Límite a 2420 años; RR. Límite a 2425 años; RS. Límite a 2430 años; RT. Límite a 2435 años; RU. Límite a 2440 años; RV. Límite a 2445 años; RW. Límite a 2450 años; RX. Límite a 2455 años; RY. Límite a 2460 años; RZ. Límite a 2465 años; SA. Límite a 2470 años; SB. Límite a 2475 años; SC. Límite a 2480 años; SD. Límite a 2485 años; SE. Límite a 2490 años; SF. Límite a 2495 años; SG. Límite a 2500 años; SH. Límite a 2505 años; SI. Límite a 2510 años; SJ. Límite a 2515 años; SK. Límite a 2520 años; SL. Límite a 2525 años; SM. Límite a 2530 años; SN. Límite a 2535 años; SO. Límite a 2540 años; SP. Límite a 2545 años; SQ. Límite a 2550 años; SR. Límite a 2555 años; SS. Límite a 2560 años; ST. Límite a 2565 años; SU. Límite a 2570 años; SV. Límite a 2575 años; SW. Límite a 2580 años; SX. Límite a 2585 años; SY. Límite a 2590 años; SZ. Límite a 2595 años; TA. Límite a 2600 años; TB. Límite a 2605 años; TC. Límite a 2610 años; TD. Límite a 2615 años; TE. Límite a 2620 años; TF. Límite a 2625 años; TG. Límite a 2630 años; TH. Límite a 2635 años; TI. Límite a 2640 años; TJ. Límite a 2645 años; TK. Límite a 2650 años; TL. Límite a 2655 años; TM. Límite a 2660 años; TN. Límite a 2665 años; TO. Límite a 2670 años; TP. Límite a 2675 años; TQ. Límite a 2680 años; TR. Límite a 2685 años; TS. Límite a 2690 años; TT. Límite a 2695 años; TU. Límite a 2700 años; TV. Límite a 2705 años; TW. Límite a 2710 años; TX. Límite a 2715 años; TY. Límite a 2720 años; TZ. Límite a 2725 años; UA. Límite a 2730 años; UB. Límite a 2735 años; UC. Límite a 2740 años; UD. Límite a 2745 años; UE. Límite a 2750 años; UF. Límite a 2755 años; UG. Límite a 2760 años; UH. Límite a 2765 años; UI. Límite a 2770 años; UJ. Límite a 2775 años; UK. Límite a 2780 años; UL. Límite a 2785 años; UM. Límite a 2790 años; UN. Límite a 2795 años; UO. Límite a 2800 años; UP. Límite a 2805 años; UQ. Límite a 2810 años; UR. Límite a 2815 años; US. Límite a 2820 años; UT. Límite a 2825 años; UY. Límite a 2830 años; UZ. Límite a 2835 años; VA. Límite a 2840 años; VB. Límite a 2845 años; VC. Límite a 2850 años; VD. Límite a 2855 años; VE. Límite a 2860 años; VF. Límite a 2865 años; VG. Límite a 2870 años; VH. Límite a 2875 años; VI. Límite a 2880 años; VJ. Límite a 2885 años; VK. Límite a 2890 años; VL. Límite a 2895 años; VM. Límite a 2900 años; VN. Límite a 2905 años; VO. Límite a 2910 años; VP. Límite a 2915 años; VQ. Límite a 2920 años; VR. Límite a 2925 años; VS. Límite a 2930 años; VT. Límite a 2935 años; VU. Límite a 2940 años; VV. Límite a 2945 años; VW. Límite a 2950 años; VX. Límite a 2955 años; VY. Límite a 2960 años; VZ. Límite a 2965 años; WA. Límite a 2970 años; WB. Límite a 2975 años; WC. Límite a 2980 años; WD. Límite a 2985 años; WE. Límite a 2990 años; WF. Límite a 2995 años; WG. Límite a 3000 años; WH. Límite a 3005 años; WI. Límite a 3010 años; WJ. Límite a 3015 años; WK. Límite a 3020 años; WL. Límite a 3025 años; WM. Límite a 3030 años; WN. Límite a 3035 años; WO. Límite a 3040 años; WP. Límite a 3045 años; WQ. Límite a 3050 años; WR. Límite a 3055 años; WS. Límite a 3060 años; WT. Límite a 3065 años; WY. Límite a 3070 años; WZ. Límite a 3075 años; XA. Límite a 3080 años; XB. Límite a 3085 años; XC. Límite a 3090 años; XD. Límite a 3095 años; XE. Límite a 3100 años; XF. Límite a 3105 años; XG. Límite a 3110 años; XH. Límite a 3115 años; XI. Límite a 3120 años; XJ. Límite a 3125 años; XK. Límite a 3130 años; XL. Límite a 3135 años; XM. Límite a 3140 años; XN. Límite a 3145 años; XO. Límite a 3150 años; XP. Límite a 3155 años; XQ. Límite a 3160 años; XR. Límite a 3165 años; XS. Límite a 3170 años; XT. Límite a 3175 años; XU. Límite a 3180 años; XV. Límite a 3185 años; XW. Límite a 3190 años; XY. Límite a 3195 años; XZ. Límite a 3200 años; YA. Límite a 3205 años; YB. Límite a 3210 años; YC. Límite a 3215 años; YD. Límite a 3220 años; YE. Límite a 3225 años; YF. Límite a 3230 años; YG. Límite a 3235 años; YH. Límite a 3240 años; YI. Límite a 3245 años; YJ. Límite a 3250 años; YK. Límite a 3255 años; YL. Límite a 3260 años; YM. Límite a 3265 años; YN. Límite a 3270 años; YO. Límite a 3275 años; YP. Límite a 3280 años; YQ. Límite a 3285 años; YR. Límite a 3290 años; YS. Límite a 3295 años; YT. Límite a 3300 años; YU. Límite a 3305 años; YV. Límite a 3310 años; YW. Límite a 3315 años; YX. Límite a 3320 años; YZ. Límite a 3325 años; ZA. Límite a 3330 años; ZB. Límite a 3335 años; ZC. Límite a 3340 años; ZD. Límite a 3345 años; ZE. Límite a 3350 años; ZF. Límite a 3355 años; ZG. Límite a 3360 años; ZH. Límite a 3365 años; ZI. Límite a 3370 años; ZJ. Límite a 3375 años; ZK. Límite a 3380 años; ZL. Límite a 3385 años; ZM. Límite a 3390 años; ZN. Límite a 3395 años; ZO. Límite a 3400 años; ZP. Límite a 3405 años; ZQ. Límite a 3410 años; ZR. Límite a 3415 años; ZS. Límite a 3420 años; ZT. Límite a 3425 años; ZU. Límite a 3430 años; ZV. Límite a 3435 años; ZW. Límite a 3440 años; ZX. Límite a 3445 años; ZY. Límite a 3450 años; ZZ. Límite a 3455 años;

El tratamiento indiscriminado no favorable para México puede evidenciarse, en parte, mediante los productos que están en negrilla en la tabla, los cuales se liberalizarían en 10 o 15 años con cuotas y que apenas son una fracción de mercado menor que México reservó. México no protegió sus productos claves como el maíz, el frijol, la soya, el arroz, así como otros cereales y el azúcar. En contraposición Estados Unidos protegió su mercado de las importaciones competitivas de México como tomate, fresas, frutas y hortalizas en una mayor proporción; mientras Estados Unidos se reservó cerca del 16% de su mercado México protegió una fracción mucho menor, es decir, México abrió más rápidamente su mercado. Uno de los casos más graves para México fue el del maíz, que estaba pactado liberalizarlo en 10 o 15 años y para el que México había acordado

en el Gatt protección cercana al 180%; sin embargo, México permitió la importación de maíz por encima de la cuota sin cobro de aranceles desde el primer día, con lo cual abrió totalmente a cero desde el primer día de vigencia del Nafta. En México el TLC se convirtió en el instrumento de política sectorial para modernizar la agricultura, es decir, para acabar con la población campesina que simplemente se consideraba la más ineficiente y la más atrasada.

Otro elemento de la discriminación negativa para México fue la de conceder mayores preferencias a las exportaciones norteamericanas respecto de la competencia de terceros países. En contraposición, las exportaciones mexicanas en Estados Unidos reciben una protección solamente del 2% respecto a importaciones competitivas de países no miembros del TLC. El efecto generado por las negociaciones de libre comercio de Estados Unidos con Colombia, con Costa Rica, con Israel, con los países del Mediterráneo, ha sido para México una pérdida de esa mínima preferencia arancelaria, así como la pérdida de fracciones muy importantes de mercado en las importaciones de Estados Unidos en productos claves. Así mismo, antes de la firma del TLC, México copaba el 90% de las importaciones mundiales de tomate, hoy sólo tiene el 69%, es decir, ha perdido este porcentaje en 10 años con el TLC. Es muy poco probable a la luz de las experiencias mexicanas que el aumento de las exportaciones de Colombia a Estados Unidos se refleje en un incremento del sector agropecuario en general, así mismo es importante considerar si cuenta Colombia con la capacidad de penetrar mercado y sostenerse allí.

Para México los objetivos del Nafta en el momento de la negociación, además de la modernización del sector agropecuario, eran lograr una serie de cambios y ganancias en eficiencia mediante movimiento de factores productivos, que se

alcanzarían al relacionar los precios internos y los externos. Esta propuesta sugería que iba a desaparecer o a reducirse al máximo la producción campesina de granos, de alimento humano, de granos forrajeros y otra serie de productos como soya u oleaginosas, etc., y que habría un gran aumento de producción de hortalizas, de frutas, de legumbres en los cuales México tiene ventaja comparativa. También se buscaba un cambio en la estructura comercial, con lo cual se aumentarían las importaciones de granos y las exportaciones de frutas y hortalizas; pero a la vez se buscaba forzar el cambio de ubicación de factores productivos y algunos efectos distributivos. Los efectos distributivos residían en que ganarían los productores de frutas y hortalizas y perderían ingresos los productores de granos y esa pérdida de ingreso haría que los productores de granos pasaran a producir frutas y hortalizas o a actividades rurales no agrícolas, o se irían a las ciudades o a los Estados Unidos, es decir, se aceptaba de entrada que habría efectos distributivos negativos. Al igual que Colombia, en México también se advirtió que habría compensación para los perdedores.

La ley de la compensación sugiere que las ganancias tienen que ser de tal magnitud que se pueda compensar a los perdedores, de manera que los ganadores mantengan utilidades, y esto se hace a través del sistema tributario porque el sector privado no lo va hacer de buena cuenta.

Según estudios del Banco Mundial, en México no ha habido ganancias, entonces no hay forma de compensar, el balance neto para toda la sociedad es de pérdida. El efecto es muy concentrado en la población rural de bajos ingresos, y allí tiene que ver la gran apertura de la agricultura en la que cerca del 65% del sector agrícola se importa o se exporta, es decir, se compite internamente con las

importaciones y externamente con las exportaciones, pero las exportaciones se estancaron y crecieron únicamente en 1995 con la devaluación.

El problema es que no hay una relación entre apertura y crecimiento sectorial, ni tampoco la hay entre apertura e ingresos, o entre apertura y empleo. En México la productividad no ha crecido, mucho menos la productividad agrícola, y la brecha con Estados Unidos es cada vez mayor. Así mismo, la agricultura ha reducido su participación en el producto interno bruto desde 1950 como efecto del sesgo urbano de la sustitución de importaciones, el cual se ha mantenido en muchos elementos de política macroeconómica como la revaluación en la orientación del gasto después de la apertura y las reformas. Otro efecto del Nafta para México es el vínculo de los precios internos con los externos. Los precios internos de los productos agrícolas cayeron en México, pero no los precios al consumidor porque no hay mercado, siete compradores controlan el mercado del aguacate, 10 compradores controlan el mercado de los cítricos, y tienen, según el Banco Mundial, carácter mafioso. Sin embargo, las ganancias en productividad, los ingresos y la transferencia de recursos por la vinculación entre precios internos y externos no se ha dado porque Estados Unidos mantiene los subsidios y porque no hay mercados internos en México. En consecuencia, los productores agrícolas de México sólo reciben el 30% del precio al por mayor y los consumidores no se están beneficiando.

De otro lado, el aumento en la producción de hortalizas no se ha reflejado en un aumento en la tierra dedicada al cultivo, esto porque no toda la tierra se puede convertir a producir frutas y hortalizas. Adicionalmente, se han producido los efectos buscados de transferencia de factores, precios, expulsión de población y se evidencian cambios en

la estructura del empleo, el empleo agrícola ha caído radicalmente mientras aumenta el empleo del sector terciario, pero tampoco ha aumentado el sector manufacturero, es decir, el efecto del TLC en los sectores productivos agrícola y manufacturero ha sido por lo menos imperceptible o negativo, lo que implica que el ingreso de la población, incluso la población urbana, o se ha mantenido estático o ha decrecido, con lo cual se agrava la condición de inseguridad alimentaria de toda la nación.

A pesar del incremento de las exportaciones y el cambio en la estructura del empleo, no ha crecido el empleo manufacturero porque casi todo es maquila, y los ingresos de la población cayeron, y la reducción de los salarios se concentró especialmente en el sector agrícola, y como no está creciendo el sector manufacturero como proporción del PIB, todo el esfuerzo que México ha hecho en acumulación de capital humano no repercute ni en aumento de la productividad manufacturera, ni en aumento de los ingresos, hay un estancamiento y hay una situación de estática en toda la economía.

De acuerdo con el estudio realizado por el Banco Mundial sobre los efectos de las reformas del TLC, se demuestra que para México el impacto ha sido sustancialmente negativo, para toda la sociedad en conjunto ha habido una pérdida anual de US\$ 130 millones, aunque una visión desprevénida podría señalar que es relativamente poco, pero al observar sobre quienes ha recaído, se encuentra que la pérdida se ha concentrado en la población de menos ingresos, especialmente la rural. Los cuatro primeros deciles de población más pobre rural han perdido

casi el 25% del ingreso. Entonces ha habido un empobrecimiento de la población rural.

Una de las justificaciones del TLC se debe al, supuesto, acceso más barato de los alimentos importados, con lo cual productores rurales agrícolas pobres, compradores netos de alimentos iban a beneficiarse al poder comprar alimentos, sin embargo, la evidencia parece señalar lo contrario, precisamente porque el empleo colapsó. A esta misma conclusión llega el estudio del Banco Mundial al afirmar que si hubiera precios agrícolas más altos, habría mayor ingreso de la población rural, posibilidad de generar más empleo rural, no solamente en agricultura, sino en otros aspectos, y una demanda de bienes industriales del sector rural mucho más amplia que dinamizaría también la industria. Todo ello agravado por un incremento de la migración.

Finalmente, la evidencia también demuestra que la producción per cápita de alimentos se ha estancado paralelamente al incremento del consumo de algunos alimentos, especialmente en la región urbana, pero como bien lo destacan varios autores, el abastecimiento importado del consumo aparente de alimentos ha aumentado en algunos casos, hasta el 80% o 90%, la producción de soya desapareció, la de arroz desapareció totalmente, la de oleaginosas se redujo, etc., en otras palabras se ha reestructurado la base productiva de manera bastante compleja - e insostenible y lo más grave es que no crece la productividad de la economía, ni de la agricultura, ni de las manufacturas y el único que crece es el empleo informal de bajos ingresos.

Políticas de Seguridad Alimentaria y Nutricional

en Brasil: Avances y
discontinuidades

Doctor Walter Belik
Director ONG, apoyo a FOME Zero⁴⁰
Brasil

Una de las experiencias más significativas en América Latina, en el marco de la seguridad alimentaria, es el programa “Hambre cero” en Brasil. Este programa se inició a través de discusiones con técnicos de Brasil, luego de varias reuniones durante las cuales trabajaron más de 100 expertos reconocidos en multiplicidad de áreas tales como nutrición, agronomía, economía y administración, quienes lograron establecer por primera vez un programa de seguridad alimentaria en Brasil. Antes de esta dinámica se pensaba que si el país tenía una destacada oferta en materia agrícola, desde allí se atacaría el problema de seguridad alimentaria. Con el paso del tiempo, los hechos revelarían la necesidad de formular un programa puntual al respecto.

Hoy Brasil es uno de los mayores productores de alimentos del mundo y el cuarto exportador, pero a pesar de esto hay gente que pasa hambre, fue allí cuando se empezó a trabajar la idea de la gestión de la distribución, no solamente

⁴⁰ Consejo nacional de seguridad alimentaria y nutricional

programas de oferta, sino programas que pudiesen garantizar a la gente una demanda estable y sostenible, para los alimentos que están siendo producidos. Hecho que se consolidó finalmente con el programa "Hambre cero".

Respecto a América Latina y el Caribe (ALC), Brasil posee el 33% de la población y genera el 36% del PIB. Adicionalmente, Brasil posee una tasa de mortalidad infantil de 28,3 por mil niños nacidos hasta un año de edad, aunque aparece por encima del promedio de ALC, no es un indicador fiable de la realidad brasileña. Brasil posee grandes diferencias en materia de distribución y concentración de la pobreza debido al tamaño de su territorio. Existe una pobreza muy agudizada y profunda en el norte y noreste del país. El sur y sureste es mucho más rico, es la parte de nuestro país del primer mundo.

La mortalidad infantil por regiones es muy alta: en el nordeste el 41,4% de los niños mueren antes de completar un año de edad, mientras tanto en el sur tenemos un nivel menor de mortalidad infantil. En el caso del trabajo infantil, en el noreste están el 47% de los niños y adolescentes trabajando, mientras en el sur y centroeste 6,4%, esto es una diferencia muy grande, entonces cómo trabajar estas gestiones, cómo crear la posibilidad para un mejor índice de desarrollo humano.

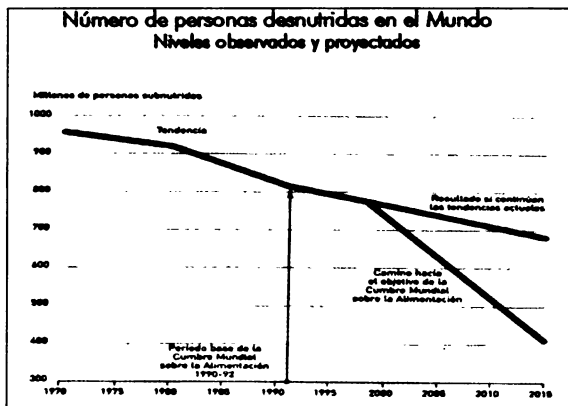
De otro lado, en Brasil la tasa de analfabetismo es muy alta, el promedio es 11,8%, pero tenemos en el noreste 23,4%, es aquí cuando se requiere la gestión social. Así, cuando en Brasil se aborda el tema de seguridad alimentaria estamos obligados a darle un enfoque de focalización, pues las realidades son diferentes entre el norte y el sur.

Hasta el 2001 el número de pobres en las áreas rurales tuvo una reducción con el 2,8 millones de familias pobres, esto por la introducción, en los años noventa, de programas en las áreas rurales, pero se observa un agravamiento en las áreas urbanas y metropolitanas, en donde hay un alza muy fuerte del número de familias, principalmente en las áreas urbanas no metropolitanas, que son pequeñas o medianas ciudades en Brasil, luego un factor importante cuando se analiza la pobreza es la gran cantidad de pobres en las áreas metropolitanas. La pobreza y su impacto es un tema cada vez más importante para las ciudades grandes como São Paulo, Río de Janeiro o Bogotá, pero también cada vez más en las ciudades intermedias o medianas.

Con el presidente Lula se implementó el programa que después de dos años de evaluación ha logrado importantes efectos positivos sobre el bienestar de la población más pobre del país. Si tomamos la línea de la pobreza siendo un dólar per cápita, tenemos aproximadamente 10'000.000 de familias o 46'000.000 de personas por debajo de la línea de la pobreza, ese es el público de atención del programa de seguridad alimentaria y nutricional; se observa que la mayor parte de las familias está localizada en el área del noreste, o sea el 47%; en el norte tenemos que las familias urbanas y metropolitanas o las pequeñas y medianas ciudades tienen el 51% de los pobres, aquí es donde debemos enfocar los programas; el diagnóstico que teníamos era que la pobreza salió del campo y se desplazó a las ciudades, pero no llegó a las ciudades metropolitanas, no llegó a São Paulo, no llegó a Río de Janeiro o Belo Horizonte puesto que no hay más empleo, entonces la gente se quedó en las ciudades pequeñas y medianas del interior.

De la evaluación del programa se percibe además que en relación con el empleo solamente el 27% de las personas pobres en Brasil no tiene empleo, son personas no ocupadas, los otros 73% de las personas trabajan, tienen ocupación o son algunos jubilados, hay incluso una sorpresa para nosotros, el 1% de las personas trabajan en la administración pública y están debajo de la línea de la pobreza.

Adicionalmente Brasil y otros países adoptaron compromisos en materia de reducir el número de personas en la situación de inseguridad alimentaria para el año 2015. A pesar de los esfuerzos, la gráfica permite observar cómo sólo hasta el año 2015 (la línea gris es de tendencia) será posible llegar a reducir hasta la mitad el número de personas en inseguridad alimentaria. Lo anterior será posible si logramos que disminuya de una forma mucho más sustancial el número de personas en situación de inseguridad alimentaria.



El diagnóstico del hambre en Brasil mostraba que para 2001 y 2002 ésta no había disminuido al ritmo necesario, que el hambre en Brasil no era un problema de oferta o producción de alimentos, se percibía que había una disponibilidad per cápita de alimentos muchos más alta que el mínimo necesario establecido. El problema era la distribución del ingreso y el acceso de la gente a esos alimentos; otro diagnóstico importante era la necesidad de trabajar en las áreas metropolitanas, donde la pobreza y la inseguridad alimentaria estaban creciendo mucho más que en las áreas rurales. Así partimos de dos principios fundamentales:

Un primer principio, vinculado con la seguridad alimentaria tiene tres enfoques relacionados con cantidad y calidad; disponibilidad y regularidad con dignidad para las personas. Es decir que no basta una canasta básica para la gente, una bolsa de alimentos, hay que dar dignidad a estas personas para que ellas puedan comer y puedan acceder al mercado.

El segundo principio es el derecho humano a la alimentación, que es un derecho contenido en la carta de las Naciones Unidas en 1996, reafirmando que el Estado tiene la obligación de garantizar los derechos para las personas, éstas pueden acceder al Estado para reclamar este derecho cuando tienen hambre, es el Estado el responsable por el hambre y no la sociedad civil o las empresas, esto revolucionó en Brasil y ahora el país cuenta con una ley de seguridad alimentaria plasmada en la constitución, protegiendo el derecho a la alimentación.

En este contexto el programa "Hambre cero" combinó la gestión de la focalización y las acciones de emergencia, porque había

10'000.000 de familias en situación de hambre y de inseguridad alimentaria. Se desarrollaron entonces acciones de emergencia o asistenciales, con acciones estructurales a largo plazo para que la gente pudiera salir de la pobreza y no depender del Estado. Así mismo, se reconoció que no existe un gran plan o algo que resuelva el problema de todos, cada región, cada ciudad, cada metrópoli tiene que tener un plan para desarrollar sus capacidades, sus posibilidades de garantizar alimentos para la gente. El programa "Hambre cero" tiene 25 políticas integradas que van desde la agricultura hasta la parte urbana de abastecimiento, agua, salud, otras políticas y más de 60 programas de desarrollo para estas familias, es un plan bastante complejo, difícil y tiene problemas de implementación. La experiencia mostró que es muy difícil implementar un plan completo de esta forma con los tres niveles de gobierno, con partidos diferentes, con un gobierno federal brasileño de coalición de partidos.

Es claro que no basta con el desarrollo y la propuesta técnica, hay que tener una coordinación política para su efectiva implementación. ¿Cómo son las políticas?

El programa en Brasil definió tres tipos de políticas: políticas estructurales que garanticen empleos, que garanticen activos para la gente de forma que puedan trabajar en la agricultura y en las áreas urbanas; políticas específicas para la alimentación, educación alimentaria y seguridad de los alimentos, y políticas locales desarrolladas en las regiones y consorcios de municipios y en metrópolis.

Respecto a las políticas estructurales, lo principal fue el trabajo en alfabetización, inclusión digital, becas y otros elementos. La pobreza y la

inseguridad alimentaria tiene que ser adaptada al siglo XXI, o sea la gente tiene hambre, pero no solamente hambre de alimentos, hambre de información, hambre de oportunidades para progresar, entonces hay que trabajar otras dimensiones del hambre. Hubo un refuerzo muy fuerte en la reforma agraria en Brasil, ésta representa un activo donde la gente puede empezar a mejorar el campo, Brasil tiene la propiedad más concentrada del planeta, hay haciendas que son mayores que Portugal, por ejemplo, entonces habría que hacerse un esfuerzo más duro para la reforma agraria en el país. Fue así como empezó un plan muy ambicioso con programas de empleo, programas de microcréditos solidario, micro-finanzas, apoyos financieros, cooperativas de crédito o asesorías para incubadoras de nuevos negocios.

En cuanto a las políticas agrícolas, se desarrolló un programa muy ambicioso de compras de la agricultura familiar, puesto que el gobierno de Brasil tiene un poder de compra muy grande; en los gobiernos anteriores a Lula había una política liberal de no hacer stocks reguladores, eso hacía que los precios oscilaran de una forma muy fuerte, se llegó a tener stocks de frijol (comida nacional de Brasil) de apenas dos días, esto generaba un efecto especulativo sin precedentes.

Con el gobierno de Lula se empezó a comprar y hacer stocks para los programas sociales, para el ejército y las meriendas escolares, etc. Estos stocks tenían una preferencia por adquirir bienes de la agricultura familiar. Esta intervención bien orientada generó un equilibrio en los precios y permitió que las regiones empezaran a participar en el mercado, antes de esto la gente no producía y no había para quién vender, por eso no había mercados.

Respecto a las políticas específicas, el gran programa fue la tarjeta de alimentación o la bolsa familiar, la cual fue un gran programa de transferencia de ingreso, del que 9'000.000 de familias reciben todos los meses, a través de una tarjeta, sacan de la agencia de correo o del banco la plata para hacer las compras de los alimentos, este programa dinamizó la producción local, incluso en las ciudades, los pequeños mercados, así empezó a tener un papel de hacer gasto para jalonar el crecimiento. También se realizó una mejoría en el programa de alimentación del trabajador donde éste tiene un derecho pagado por el empleador para recibir una alimentación, todos los que trabajan tienen derecho a unos reales en su cuenta para comprar comida, eso empezó a mejorar dando incentivos a los empresarios para que aumentaran esos valores a sus trabajadores, se mejoró la merienda escolar, el programa de meriendas es el mayor programa del mundo con 36'000.000 de niños que comen todos los días en las escuelas.

Entonces se empezó a mejorar los valores de transferencia a las escuelas, el entrenamiento de las personas, las compras ornamentales de todo, se empezaron programas externos al noreste, tenemos el programa de la sequía, ya que son áreas desérticas y allí se planteó la construcción de 1'000.000 de cisternas, actualmente estamos en 200.000 cisternas, no hemos llegado a 1'000.000, pero lo logrado actualmente ya es un éxito importante tanto del programa como para la gente. Se cuenta con agua para el consumo humano y animal, así como para la agricultura.

Existen también programas de canastas básicas en emergencia, para gente que está en sequía o sin tierra o gente que está en difícil situación. También se realizan compras institucionales de

libros para la gente, para las escuelas, para que las personas tengan algunas nociones a nivel educativo, de forma que se valore los productos locales y la producción local.

En resumen, tenemos tres tipos de políticas para las áreas rurales, para las áreas urbanas y en las metrópolis los problemas son distintos y no tenemos una mentalidad intervencionista, no hay necesidad de entrar en áreas, por ejemplo, de distribución, la distribución en Brasil está muy avanzada, los grandes supermercados tienen redes muy eficientes de distribución. Para las áreas metropolitanas se adelantaron programas en parceria con las grandes redes de distribución de productos de la agricultura familiar, algo interesante para hacer en Bogotá u otras metrópolis, donde se compra la producción de la agricultura local y la Alcaldía o el gobierno federal brinda exenciones de impuestos y las grandes redes de supermercados hacen la venta de los productos locales con certificación.

También es importante para entender la estructura organizacional en Brasil, pues se cuenta con varios ministerios involucrados, la asesoría del presidente, existen consejos nacionales, consejos locales, hay una militancia municipal, control social en los municipios donde se hace, por ejemplo, el registro de la gente a incluir en el programa de bolsa familiar, la población tiene la disposición a fiscalizar quién está recibiendo la plata y quién no, hay toda una movilización para que la gente pueda ver que el programa es suyo.

El programa de bolsa familiar es la convergencia de cinco programas que hay en Brasil; la familia tiene un ingreso de hasta 100 reales per cápita al mes (US\$45), todas las familias que están

debajo de esta línea de la pobreza tienen derecho a recibir una transferencia, los valores varían de entre 50 y 95 reales (US\$45/ US\$50) por familia; hay como contrapartida la transferencia escolar, las vacunas, los exámenes de salud y ahora estamos introduciendo la capacitación de la gente, la gente que está desempleada.

Los resultados hasta marzo de 2001 son muy positivos, los 6.000 municipios de Brasil están en el programa, entonces hay un programa gigantesco de control respecto a las frecuencias escolares, las vacunas, etc., todo por computador, son 8,8 millones de familias que cuentan con el beneficio y la meta es llegar a los 10 millones de familias hasta el fin del 2006; las transferencias son de US\$246 millones mensuales, jamás en Brasil se intentó hacer un programa de este calibre; sin embargo representa muy poco, representa algo más o menos del 5 o 6% del total de la recaudación pública. Se debe tener voluntad política, la cobertura de la pobreza es de 78,8%.

El segundo programa del que vale la pena hablar es el programa de adquisición de alimentos PAA, donde el Estado pasa a comprar a los productores que no tienen a quién vender, los alimentos son distribuidos en las escuelas para la merienda, hospitales, instituciones y en el caso de la leche, los municipios son obligados a hacer una complementación, los resultados hasta ahora son de aproximadamente de 400'000.000 de reales, que serían más o menos US\$200'000.000 invertidos con 130.000 familias beneficiadas.

Es interesante el caso de la región del noreste, no es una región tradicional de leche, por tal razón este producto era comprado en el sur y enviado al norte, pero la distancia considerable

que debía recorrer incrementaba sustancialmente los costos, dando un beneficio muy grande a las empresas que hacían la deshidratación de la leche o las empresas que hacían el envase de larga vida. Allí el gobierno pasó a comprar el 25% de la producción.

De las políticas metropolitanas tenemos principalmente la merienda; hay, por ejemplo, en la ciudad de São Paulo 700.000 niños que comen todos los días en las escuelas, esa producción es comprada mayoritariamente a los pequeños productores dándose un aumento de la transferencia del gobierno de 13 a 22 centavos, lo cual equivale a más o menos 10 centavos de dólar, el municipio hace la complementación, el Estado hace la complementación y hoy en São Paulo la merienda para los niños cuesta aproximadamente 70 centavos, más o menos 35 centavos de dólar diario por niño, es posible hacer una merienda que pueda cumplir con todas las necesidades proteínicas y calóricas de los niños por este valor.

También se crearon de centros de referencia de seguridad alimentaria, que reúnen algunas políticas, por ejemplo, las huertas comunitarias. Las cocinas comunitarias, restaurantes populares, que en la actualidad han generado un "boom" de restaurantes populares, donde se paga un real o sea US\$50 centavos por una comida completa con postre, se acercan personas de todas partes, hacen una cola desde la mañana para poder comer un menú de US\$50 centavos con normas de higiene y comodidad para los usuarios. En São Paulo hay más o menos cinco o seis restaurantes para 5.000 personas y son restaurantes gubernamentales, del Estado, del municipio, o el federal.

Hay una política muy fuerte de bancos de alimentos, que es principalmente contra el desperdicio. Así se busca que los alimentos que son buenos para comer, pero no buenos para comercializar, puedan ser utilizados para la gente.

Finalmente, es importante abordar algunos resultados sobre el impacto del programa, que hacen contrapeso a la idea de la apertura del mercado externo. La idea fundamental que se desprende a partir de la experiencia de este tipo de programas, es que hay un mercado interno aún por explotar, hay una demanda interna reprimida, así como debe haber en otros países de América Latina, que pueden modificar la producción agrícola, aquí tenemos algunos impactos estimados: el frijol tuvo un aumento del 56% en la producción, las papas 70% en la producción, o sea había más o menos 46.000.000 de personas que estaban fuera del mercado, comían lo que tenían, comían algunas cosas que tenían en las áreas rurales, pero que no compraban alimentos; hay una información también sobre los mercados y los impactos estimados en la producción agrícola, 3.000.000 de hectáreas que fueron incorporadas a la producción agrícola, principalmente de pequeños productores, que no producían, el incremento paralelo de la producción y el consumo permitió generar 350.000 empleos y un aumento de la recaudación.

Aunque para 2004 se percibió una mejora en la distribución de la renta, 40% de los más pobres en el país tenían un 7% u 8% de la renta del ingreso nacional, ahora tienen 9%; aunque hay una leve mejoría, indudablemente consolida la realidad de Brasil como uno de los países con la renta más concentrada del mundo, el índice Gini en Brasil es solamente mejor que el de Sierra

Leona (África), apenas el 9% de la renta va para los 40% más pobres y los 10% más ricos tienen 45,4% de la renta. Hay una trayectoria de mejor distribución del ingreso, eso se puede ver por los efectos en la población pobre en Brasil.

Se percibe que el número de pobres continúa muy alto, cerca de 50 millones de personas, aunque ya empieza a decrecer gracias a los esfuerzos e impactos del programa. A pesar de ello no se puede afirmar que sea un plan ideal. Existen serios problemas que deben atacarse, dada la magnitud y ambición del programa, adolece de inconvenientes como:

- I) Errores en materia de implementación.
- II) Ausencia de recursos adicionales.
- III) Necesidad de incrementar la veeduría y control sobre los recursos utilizados en el programa.
- IV) Vacíos en materia de educación alimentaria: por ejemplo, las evaluaciones demuestran que la obesidad es hoy un problema de enfermedad nacional, tenemos aproximadamente 20/25% de los niños en situación de obesidad y eso es muy serio dada la publicidad de las comidas etc.
- V) Necesidad de trabajar más por la creación de un sistema mayorista. El existente es obsoleto, tenemos aproximadamente 100 centrales mayoristas en Brasil y ellas no funcionan, son dominadas por carteles que fijan precios, todos los productores hacen sus carteles con sus productos a precios altos para la gente.

Es necesario resaltar la necesidad de lograr una integración y coherencia intergubernamental. En Brasil el programa se ha visto afectado por problemas de coalición del gobierno. Hay ministerios que son dominados por un partido, hay ministerios que están dominados por otros, hay programas que no entran en un

departamento porque el gobernador no lo permite, hay programas que no van a la ciudad porque el alcalde no lo permite, luego hay que hacer una integración y hay que trabajar con un programa partidario, todo ello sumado debe generar una mayor participación popular, lo cual garantizará la continuidad de los programas.

*«La consecución de la soberanía alimentaria
y la erradicación del hambre y la malnutrición
es posible en todos los países
y para todas las personas.
Otro mundo es posible».*

Declaración Foro Mundial sobre Soberanía Alimentaria.



Acciones de alimentación y nutrición para garantizar el derecho a una alimentación saludable y adecuada

Conferencia de apertura

Doctor Hernán Delgado
Director Instituto de Nutrición para Centroamérica y
Panamá - Incap
Guatemala



La seguridad alimentaria no se puede dejar en su accionar a la fuerza del mercado, sino que los gobiernos tanto local como central tienen que desempeñar un papel para garantizar a los grupos de población que viven al margen, una adecuada alimentación, entonces la información se convierte en algo clave; en las ciudades, municipios, países, regiones y en el mundo se dispone de información de buena calidad, que no es dependiente de un sistema de información que aporte datos, sino que todo el proceso implica el constante análisis, la reflexión de lo que está pasando, incluso proyectarse al futuro en escenarios que pueden hacer modificaciones muy trascendentes a la seguridad alimentaria nacional.

Ya se ha mencionado en este seminario, el tema del tratado de libre comercio TLC que muchos países de Latinoamérica están negociando tanto con Norteamérica, Europa y otros países

desarrollados, y todo eso tiene repercusiones; lo más importante es que no implique solamente reacciones por parte de ciudades, municipios o países, sino que haya efectivamente una preparación de éstos, sabiendo los efectos adversos o beneficiosos que el tratado de libre comercio puede tener para la población en general o para algunos grupos de poblaciones.

Es importante que todo esto tenga una preparación previa, no es prepararse después de haber firmado el tratado de libre comercio, sino haber hecho el análisis cuidadoso de las implicaciones que tiene el tratado, para poder actuar antes de que los efectos se manifiesten y es parte de lo que se ha dado en llamar la creación de los observatorios. Un observatorio en seguridad alimentaria nacional es una necesidad de los Estados, de los países, de las ciudades, de los municipios, de las regiones, ciertamente la información que se recolecta es necesaria, pero el proceso de reflexión, el conocimiento que sale del análisis de la discusión de la información, que debe estar periódicamente disponible, se constituye en una necesidad prioritaria, entonces, la información de los observatorios se constituye en clave y es la primera fase de todo lo que se ha dado en llamar la "gestión del conocimiento". Partiendo del conocimiento de los observatorios funcionales que permitan conocer la realidad actual, se podrá preparar y reaccionar a futuros escenarios que puedan darse en materia de seguridad alimentaria nacional.

Pequeñas modificaciones como el hecho de una huelga de transporte, como hemos escuchado en Bogotá en los días pasados, tiene repercusiones en la seguridad alimentaria de la población y esas son cosas que deben estar

previamente analizadas y contar con planes de emergencia que se obligan a atender así como también hay planes para situaciones de desastre, escuchados en la televisión y la radio; por ejemplo en Colombia en estos días de lluvias más de lo habitual que han provocado inundaciones afectan la seguridad alimentaria y nutricional de grupos de población.

La información de los observatorios es pieza fundamental para la toma de decisiones políticas, teniendo en cuenta los recursos y necesidades. Muchas veces la acción no implica necesariamente por parte de una ciudad o de un municipio actuar directamente en la ejecución del programa, sino es sensibilizar a otros, llamar a la conciencia, a la solidaridad y preparar a grupos para que puedan actuar en función de las necesidades. Las decisiones pueden ser múltiples, no necesariamente las ciudades, los municipios, los países tienen que hacer todo, hay competencias que son propias de la sociedad civil, del sector privado, de los gobiernos, pero todo esto debe estar previamente concertado con decisiones que se toman de común acuerdo.

Los programas que se promueven a partir de las decisiones también deben ser cuidadosamente evaluados, en la literatura hay suficientes resultados de estudios que muestran, qué tan eficaces son las diferentes acciones que se pueden realizar, incluso los economistas han llegando a cuantificar en costo efectividad, costo beneficio, las diferentes acciones que desde el punto de vista de alimentación y nutrición se pueden implementar; mucho de esto ya está en la literatura, ya está disponible, es de conocimiento público, siendo materia de revisión constante, pero también lleva a la necesidad de

que las ciudades que están comenzando iniciativas de seguridad alimentaria se documenten muy bien y evalúen lo que hacen.

Ciertamente hay mucho que se sabe, pero hay mucho que tiene que adecuarse a las condiciones locales de una ciudad que es diferente a otra, a un barrio que es diferente a otro y todo eso requiere de monitoreo y evaluación; lo importante es que lo que se haga no se haga mil veces y los errores que se puedan cometer y las lecciones que se puedan aprender, sacarlas de cada experiencia en particular y aprovechar, por ejemplo, seminarios como estos, para que efectivamente se traigan experiencias basadas en la evidencia, de modo que la información que se tenga sobre los programas en Bogotá o Río de Janeiro sirvan para enriquecer las experiencias que otras ciudades estén proponiendo y prepararse para dar soluciones.

Generalmente en alimentación y nutrición es mucho lo que se hace, pero la efectividad no es necesariamente la óptima, hay muchas cosas que hacemos, incluso por tradición; sabemos, por ejemplo, que las ventajas de oportunidad para la alimentación y nutrición están limitadas desde el punto de vista biológico a la madre durante el periodo de embarazo y lactancia al niño durante los primeros dos a tres años de vida. Esa es la gran oportunidad para que intervenciones en alimentación y nutrición tengan efecto y contribuyan al bienestar y al desarrollo humano sostenible.

Acciones que se hacen después de los primeros tres años de vida tienen un efecto que es marginal desde el punto de vista nutricional, pueden tener otros propósitos y objetivos, pero hay una muy buena justificación para que esos

programas se desarrollen, pero no necesariamente se están desarrollando con un propósito de alimentación y nutrición.

Muchos programas tienen otro propósito, el cual debe estar claramente definido lo que se quiera alcanzar, porque si después tratamos de evaluarlos en escolares, adolescentes, tercera edad y tratamos de vincularlos a efectos nutricionales, podemos mostrar que éstos no tuvieron ningún beneficio nutricional, simplemente porque el propósito no era el nutricional, era otro diferente y le tratamos de atribuir beneficios nutricionales que no puede tener y muchas veces desvirtuamos programas que pueden ser muy efectivos con otros propósitos, pero no necesariamente el propósito de nutrición y alimentación.

La definición de los objetivos de los programas es clave, y debe ser incluido desde el momento en que el programa se establece, hay mucho que hablar de programas buenos, regulares y malos, pero lamentablemente, lo que hay en Latinoamérica en la mayor parte de los programas que hemos conocido, es la falta de evaluación, que realmente no sólo documenta la experiencia sino que también permite ver cuál es el efecto y el impacto que estos programas están teniendo.

El tema de la seguridad alimentaria y nutricional no da tiempo para la experimentación, no estamos hablando de investigación científicotécnica de diseño experimental, estamos hablando de realidades de programas que se implementan en los barrios, de ciudades grandes o pequeñas, que deben ser debidamente documentados, evaluados, medidos en términos de sus efectos y comparados unos con otros.

El mensaje en general es que en Latinoamérica, comparada con otras regiones del mundo, somos ricos en recursos, incluso ayer se mencionaba, que son contadas las regiones donde la falta de alimentos es el problema, siendo el mayor obstáculo el acceso, por tanto no es un problema de disponibilidad en términos de recursos lo que se invierte, a pesar de lo que uno puede cuestionar, es que el porcentaje del gasto público en alimentación y nutrición es bajo, hay recursos que están disponibles; sin embargo, el recurso fundamental que es el recurso humano de Latinoamérica, esta técnicamente calificado y tiene una vocación de servir en temas como el de seguridad alimentaria y nutricional.

Si todo eso existe, entonces esperaríamos que los efectos de los programas que se están desarrollando sean mucho mayores que la situación que actualmente vive la región de América Latina y el Caribe, en términos de alimentación y nutrición sea diferente, hoy vamos a conocer las estadísticas que muestran que fácilmente de 30 a 40% de población es desnutrida y con manifestaciones de deficiencias nutricionales.

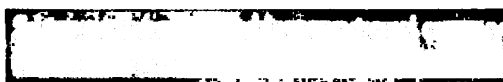
Eso, y con todos los recursos que Latinoamérica tiene tanto en ambiente, alimentos y capital humano, es inadmisibles y por lo tanto la importancia de que todo lo que hagamos primero se base en evidencia y segundo se documente para que sirva de experiencia y sea útil a otros.

"La alimentación, un derecho fundamental"

Doctora Consuelo Corredor Martínez
Directora del Departamento Administrativo de
Bienestar Social del Distrito⁴¹
Bogotá

El compromiso de la actual administración se concreta en el plan de desarrollo "Bogotá sin indiferencia, un compromiso social contra la pobreza y la exclusión", el cual tiene una visión integral y multicausal de los problemas.

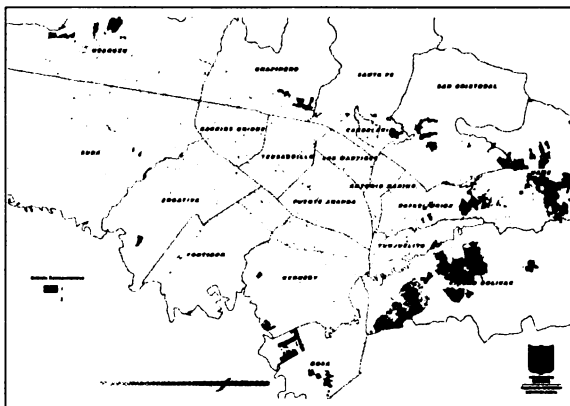
En este contexto, "Bogotá sin hambre" es el programa bandera del alcalde Lucho Garzón y el propósito es mirar más en detalle cuáles son las acciones de alimentación y nutrición que se adelantan en el Distrito Capital en esta materia.



Bogotá está conformada por 20 unidades administrativas o localidades. Al igual que en la mayoría de ciudades latinoamericanas, la distribución espacial de la población más pobre

⁴¹ Coordinadora del eje social para Bogotá

y vulnerable que habita viviendas de estratos uno y dos, tiende a ubicarse en los bordes de la ciudad, como lo señala la gráfica adjunta.



Los datos de la Encuesta de Calidad de Vida-ECV de 2003, muestran que en Bogotá vive un número importante de niños, niñas y jóvenes menores de 18 años, cerca del 31% del total de la población, al tiempo que el 14% de las personas son mayores de 54 años.

Medida por ingresos, según la ECV de 2003, la población pobre en Bogotá es cerca del 46% y en pobreza extrema el 12,3%. Cuando se habla de pobreza extrema, se refiere al indicador conocido como línea de indigencia, o al porcentaje de la población cuyos ingresos no le permiten acceder a la canasta básica de alimentos. En muchos ámbitos académicos y técnicos se considera más adecuado hablar de línea de hambre, pues básicamente en la medida que tales ingresos no son suficientes para adquirir dicha canasta, trazan una línea que da cuenta de la proporción de personas que sufren hambre.

En este sentido, la ECV del año 2003 incluyó una pregunta relevante para Bogotá: “¿Por falta

de dinero algún miembro del hogar no consumió ninguna de las tres comidas (desayuno, almuerzo, comida) uno o más días la semana pasada?”

El 8,6% de los hogares respondieron que efectivamente habían tenido que privarse de consumir alimentos, lo que equivale a cerca de 166 mil hogares. Esta información puso de manifiesto una situación muy dramática e impensable para una ciudad con un avance relativo tan importante como Bogotá.

El cuadro adjunto muestra el porcentaje de hogares con hambre. En ocho de las 20 localidades, se observa que más del 10% de su población enfrenta problemas de hambre.

INCIDENCIA DEL HAMBRE EN LOS HOGARES

Localidad	No consumió ninguna de las tres comidas	Consumió una o más comidas	Total de Hogares	Hogares con hambre
Candelaria	1.448	7.804	9.252	15,7%
Santa Fe	8.279	34.877	43.156	19,2%
San Cristóbal	19.088	107.346	126.432	15,1%
Ciudad Bolívar	22.085	133.001	155.086	14,2%
Urbes	8.503	56.785	64.288	13,2%
Turquía	7.717	54.380	62.077	12,4%
Pañuelo Urbe	12.753	98.545	111.298	11,4%
Florencia	8.257	71.194	79.451	10,4%
Bosa	12.650	138.408	151.058	8,4%
Antonio Varón	2.572	28.559	31.131	8,3%
Puente Aranda	7.090	72.817	79.907	8,9%
Mártires	2.191	25.287	27.478	7,9%
Kennedy	14.363	221.828	236.191	6,1%
Engativá	13.596	213.044	226.640	6,0%
Barrios Unidos	3.348	52.843	56.191	6,0%
Tosaqueima	2.786	52.541	55.327	5,1%
Suba	12.051	227.730	239.781	5,0%
Usaquén	4.787	130.498	135.285	3,5%
Chapinero	1.355	51.617	52.972	2,6%
Bogotá	288.825	1.769.003	2.057.828	14,0%

Fuente: DANE, DAPD, ECV, 2003

Al respecto, la Encuesta de Demografía y Salud, Ends, publicada en 2005 por Profamilia, ofrece información sobre desnutrición. Comparando el Distrito Capital con el país, se aprecia que la desnutrición crónica (retraso en crecimiento) en Bogotá está en una situación más difícil para los niños y niñas menores de cinco años, con relación al resto del país. Esta misma fuente revela que en materia de consumo de energía y nutrientes en la ciudad, sólo uno de cada tres niños y niñas menores

de tres años recibe alimentos ricos en vitamina A y el 79% de las madres gestantes recibieron hierro, el 57% calcio, y el 59% ácido fólico.

El estudio sobre canasta básica para Bogotá, realizado en 2004 por el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar I.C.B.F., señala que el consumo de calcio del 47,7% de la población, está por debajo de los requerimientos mínimos. El 42% consume vitamina A por debajo de lo necesario y el consumo de calorías de casi el 41% no alcanza los niveles nutricionales adecuados. En el caso de las proteínas y el hierro, el consumo está en 34% y 26% por debajo de lo requerido, respectivamente.

Una hipótesis que explicaría esta situación tan difícil es la cobertura en educación inicial, así como la migración a la ciudad. Bogotá sigue siendo el mayor receptor de población en desplazamiento forzado y ésta en su mayoría está compuesta por familias con mujeres cabezas de hogar, muchas de ellas con un grupo numeroso de niños y niñas a cargo.

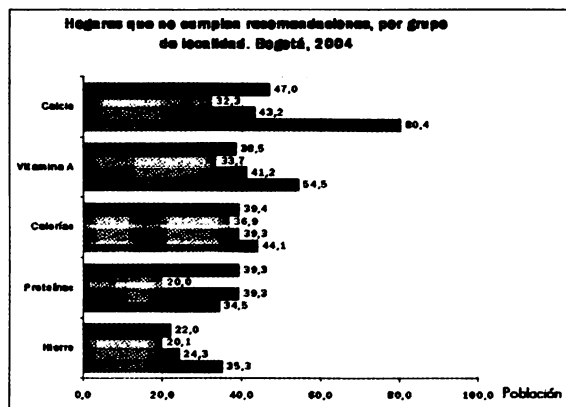
en el país es de 2,2 meses. A esto ha coadyuvado la estrategia de las Salas Amigas de la Familia Lactante, las cuales trabajan en promover la lactancia materna durante los primeros meses de vida. Este indicador es por sí mismo significativo, y se constituye en un estímulo para seguir avanzando en acciones orientadas a mejorar la alimentación y la nutrición.

Con base en la información disponible, se hizo un ejercicio para conocer cuál es la situación nutricional de la población en las distintas localidades, específicamente en calcio, vitaminas, calorías, proteínas y hierro. La gráfica adjunta permite observar cómo el grupo uno que reúne las localidades de Santa Fe, San Cristóbal, Usme, Bosa y Ciudad Bolívar, presenta una situación compleja con respecto al porcentaje de hogares que no cumplen con las recomendaciones. Este grupo tiene el déficit más alto en calcio (80,4), en vitamina A (54,5) y en calorías (44,1).

SITUACION NUTRICIONAL				
		Desnutrición crónica (Talla/edad)	Desnutrición aguda (Peso/Talla)	Desnutrición global (Peso/edad)
Menores de 5 años	Bogotá	13,4%	0,5%	5,7%
	País	12,0%	1,3%	7,0%
De 5 a 9 años	Bogotá	10,8%	0,5%	2,8%
	País	12,6%	1,1%	5,4%
De 10 a 17 años	Bogotá	14,5%	N D	3,2%
	País			

Fuente: Proforma - ENDS - 2005

Sin embargo, dentro de la situación nutricional llama positivamente la atención un resultado muy alentador: la duración media de la lactancia materna en Bogotá está en 18,5 meses, mientras en el país el promedio es de 15 meses. En Bogotá la lactancia exclusiva tiene una duración de 3,6 meses, mientras



Fuente: I.C.B.F., Canasta Básica para Bogotá Urbana, 2004

- Grupo 1: Santa Fe, San Cristóbal, Usme, Bosa, Ciudad Bolívar
- Grupo 2: Tunjuelito, Fontibón, Barrios Unidos, Teusaquillo, Mártires, Antonio Nariño, Puente Aranda, Candelaria, Rafael Unbe
- Grupo 3: Usaquén, Chapinero, Suba
- Grupo 4: Kennedy y Engativá

Estas cifras se constituyen en una información valiosa para una definición más adecuada de las políticas públicas y las acciones en torno a la alimentación y nutrición, en la medida en que permiten una mejor caracterización y focalización de la población del Distrito de Bogotá.



Es importante reiterar que en una estrategia de lucha contra la pobreza y la exclusión, la seguridad alimentaria se convierte en un componente fundamental, entendida ésta como la garantía de acceso y abastecimiento adecuado de alimentos y nutrientes, en forma sostenible, vinculada a la formación ciudadana y complementaria a otros servicios sociales del Estado.

Las experiencias en algunas ciudades iberoamericanas sobre acciones en nutrición y alimentación, no se reducen meramente a proporcionar alimentos. Son esenciales otros componentes adicionales, como la formación ciudadana, el tema en hábitos de vida saludable y el abastecimiento, lo cual resulta muy positivo, ya que no es casual que en estas ciudades donde el tema de la seguridad alimentaria es una preocupación de la política pública, como en el caso de Bogotá, se reconozca la importancia de involucrar todos los componentes necesarios para el logro del derecho que toda persona tiene a no padecer hambre.

En el marco de la generación de empleo e ingresos y de la integración regional, se ha discutido en forma amplia sobre la construcción de capital social y la corresponsabilidad. Aunque

la seguridad alimentaria haga parte de la agenda de las políticas públicas, no es posible que ésta sea responsabilidad exclusiva de la administración distrital y que por tanto sea financiada solamente con recursos públicos. Se requiere de la participación de los distintos sectores de la sociedad y, de manera particular, se requiere contar con la participación de las personas que son beneficiarias de los programas.

La alimentación se constituye en un derecho fundamental, y este carácter obliga a los Estados a adoptar políticas para la realización progresiva de este derecho. El plan de desarrollo de la actual administración posee una clara perspectiva de derechos basada en su restablecimiento y garantía, que en este caso se concreta en el énfasis puesto en los niños y niñas, por el efecto que una adecuada alimentación tiene en el desarrollo de habilidades y capacidades durante los primeros años de vida; y en las mujeres gestantes, para prevenir situaciones futuras de desnutrición en la población infantil.

Si bien los recursos públicos siempre son insuficientes a las demandas de la población, es necesario tener en cuenta en el diseño y la implementación de las políticas, una perspectiva de sostenibilidad, lo que obliga a pensar en el tema del abastecimiento como una oportuna producción, provisión, almacenamiento, comercialización, distribución y acceso a los alimentos.



La educación es un instrumento eficaz para reducir el hambre y la pobreza. Está demostrado

que la mejor educación de las mujeres tiene efectos sobre la nutrición de sus hijos e hijas y sobre la salud de toda la familia. Así mismo existe evidencia empírica acerca de los efectos negativos del hambre con relación al ingreso tardío, al abandono temprano de la escuela, al menor rendimiento y a los efectos a lo largo de la vida,⁴² que justifica la importancia de hacer intervenciones en materia de educación alrededor de este problema.

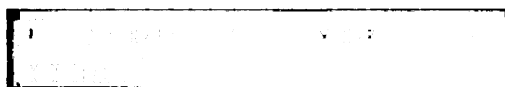
En salud son importantes las implicaciones que tienen el hambre y la malnutrición sobre la mortalidad infantil y materna, en el deterioro del sistema inmunológico, y el círculo vicioso de la transmisión intergeneracional de la pobreza, que es uno de los factores más difíciles de combatir y que implica un enorme esfuerzo de la gente para sobrevivir.

No se puede tener una comprensión completa de este problema sin considerar sus vínculos con el desarrollo económico, social y ambiental: el hambre y la pobreza reducen las capacidades y las oportunidades de las personas, reducen la productividad a lo largo de la vida, en especial, por bajo peso al nacer, por insuficiencia calórica y por la carencia de vitaminas y minerales esenciales.

Hay una relación clara entre el crecimiento y composición del PIB y el estado nutricional, que la guerra y el conflicto armado alteran, afectando la producción agrícola y el acceso de las familias a alimentos. La falta de infraestructura rural afecta la seguridad alimentaria y el derecho que tienen las personas a no padecer hambre.

En consecuencia, no es defendible considerar que estos problemas pueden ser resueltos con una dinámica de crecimiento económico

aceptable. La evidencia internacional demuestra que tener niveles adecuados de crecimiento no es suficiente para resolver problemas de carácter social, como el hambre. Es más complejo, dado que esta problemática es causa y efecto del progreso de una nación.



Fundamentado en el derecho que toda persona tiene a una alimentación y nutrición adecuadas a través del acceso a la alimentación, al conocimiento de buenos hábitos de vida y a la disponibilidad de alimentos, el programa “Bogotá sin hambre” es una estrategia prioritaria en la política social y en la política de seguridad alimentaria y nutricional para la ciudad.

Dicho programa tiene tres componentes básicos:

1. Componente de alimentación y nutrición

El plan de desarrollo estableció tres compromisos prioritarios en materia de acciones de alimentación y nutrición: a) Alcanzar una cobertura de 625.000 personas diariamente con apoyo alimentario y nutricional. b) Orientar, formar y capacitar en hábitos de vida saludable a 125.000 personas. c) Disminuir en 30% el índice de desnutrición de las personas que han sido atendidas en el programa.

42 Diversos estudios realizados por diferentes autores, entidades y organismos nacionales e internacionales, dan cuenta de los efectos nocivos de la malnutrición durante todo el ciclo de vida. Ver Garay & Rodríguez, 2005, FAO, 2002, Programa “Bogotá sin hambre”, 2006, Instituto Nacional de Salud, 2003, entre otros.

a) Acciones de alimentación y nutrición

El desarrollo de estas acciones se fundamenta en la coordinación e integralidad por parte de distintas entidades del Distrito, así como de aquellas instancias que participan dentro del componente de responsabilidad social⁴³. En el enfoque de derechos, se trata de atender las múltiples causas de estos problemas y alcanzar el logro de las metas como resultado de la acción conjunta de todas las instancias que participan en este proceso.

El compromiso del plan de proveer 625.000 apoyos alimentarios durante el cuatrienio 2003-2007, avanza de manera satisfactoria en la consecución de esta meta:

En diciembre de 2005 se alcanzó un total de 512.220 apoyos alimentarios diarios, teniendo en cuenta el esfuerzo de las instituciones distritales y de las localidades a través de los recursos de los fondos de desarrollo local, lo que equivale al 82% de la meta trazada por el plan para los cuatro años de esta administración.

PROGRAMA "BOGOTÁ SIN HAMBRE"	
ACCIONES DE ALIMENTACIÓN Y NUTRICIÓN COMPROMISOS	
APOYOS ALIMENTARIOS DIARIOS EN EL 2005	512.220
1. APOYO ALIMENTARIO A ESCOLARES	420.192
Refrigerios escolares en IED - SED.	330.000
Refrigerios escolares financiados con recursos de los FDL.	27.630
Niños y jóvenes con apoyo alimentario en los colegios en concesión.	35.612
Niños y jóvenes con comida caliente - SED.	26.950
2. COMEDORES COMUNITARIOS	42.848
3. OTROS APOYOS ALIMENTARIOS DIARIOS	49.182
IDIFRON - apoyo alimentario a los asistidos.	8.600
DABS - Cupos de apoyo alimentario.	40.582

Al cumplimiento de esta meta contribuyen básicamente el Departamento Administrativo de Bienestar Social - Dabs, el Instituto Distrital para la Protección de la Niñez y la Juventud - Idipron y la Secretaría de Educación-SED, además del importante papel que han realizado las localidades a través de los recursos asignados por los fondos de desarrollo local-FDL y "Misión Bogotá", que participa en el programa de "Comedores comunitarios" haciendo divulgación del programa "Bogotá sin hambre".

Los comedores comunitarios se constituyen en una estrategia propia de esta administración, pues si bien esta es una iniciativa que viene de tiempo atrás por parte de organizaciones sociales y comunitarias, por primera vez se atienden con recursos públicos que han permitido una importante ampliación de cobertura y una mejora en los estándares de calidad que el programa "Bogotá sin hambre" ha diseñado y puesto en marcha.

APOYOS ALIMENTARIOS DIARIOS	2005	2006*
COMEDORES COMUNITARIOS	42.848	48.182
Comedores comunitarios - DABS -	20.969	25.493
Comedores comunitarios - IDIFRON -	2.545	2.545
Comedores comunitarios - FDL -	19.332	20.124

* A 24 de abril de 2006

La ubicación de los comedores comunitarios responde a una rigurosa focalización en las áreas que están en una situación de mayor pobreza y vulnerabilidad. Es tal el esfuerzo de focalización para llegar a los sectores de población más pobres y vulnerables, que en algunas zonas las condiciones de precariedad en infraestructura no

⁴³ Dentro de las entidades del Distrito que desarrollan coordinadamente acciones de alimentación y nutrición están: las secretarías de Salud y Educación, el Departamento de Bienestar Social - DABS, las alcaldías locales a través de los fondos de desarrollo local, el Idipron, el Jardín Botánico, el Instituto Distrital de Cultura y Turismo - IDCT, el Instituto Distrital de Recreación y Deporte - IDR, la red pública de hospitales y el programa "Bogotá sin hambre".

permiten abrir allí un comedor comunitario por falta de servicios públicos y de condiciones mínimas que garanticen su adecuado funcionamiento. Por ello a partir de 2006 se da inicio a otras modalidades de canastas complementarias de alimentos.

Otras acciones realizadas en 2005, incluyen la inspección, vigilancia y control. Se ha hecho seguimiento higiénico sanitario a 34.000 establecimientos que elaboran, procesan y comercializan alimentos y bebidas y seguimiento a condiciones de higiene en los comedores escolares y en los comedores comunitarios en las 20 localidades de la ciudad. Esta tarea la adelanta la Secretaría de Salud y no cubre únicamente los servicios del Distrito, sino toda la provisión de alimentos en la ciudad, con especial atención en los comedores comunitarios que tienen vinculados recursos públicos.

Además de esas iniciativas existen otro tipo de apoyos alimentarios para poblaciones específicas o en situación especial. Por una parte están los bonos alimentarios mensuales para mujeres en gestación y lactancia, en gestación con bajo peso, y los bonos de emergencia canjeables por alimentos, para familias que estén padeciendo una situación de emergencia o en desplazamiento.

Las prioridades que le ha dado esta administración a los niños y las niñas, en especial de cero a cinco años, llevó a identificar que en el periodo de vacaciones en los Centros de Desarrollo Infantil, se registraba una enorme pérdida nutricional y el trabajo que se había hecho a lo largo del año en esta materia, se perdía en esos dos meses de vacaciones.

Esto llevó a ampliar el período de atención en los Centros de Desarrollo Infantil de 10 a 11 meses y a poner en marcha la estrategia de darles a todos los niños y niñas un bono canjeable por alimentos para mantener su estado nutricional. Es entendible que el hambre no tiene calendario académico y resultaba absurdo que la provisión de alimentos se proporcionara solamente para el periodo en el cual los niños estaban en los centros. Hoy tenemos el satisfactorio resultado de mantener su estado nutricional al regreso de vacaciones.

b) Orientación, formación y capacitación en hábitos de vida saludable

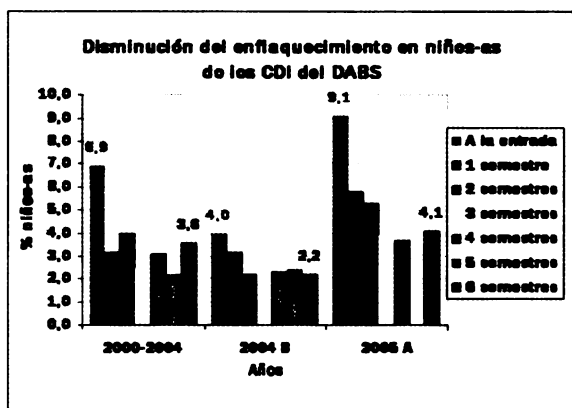
En materia de formación y capacitación, se han orientado, formado y capacitado en nutrición y en hábitos de vida saludable a 50.984 personas. Es decir, el 41% de la meta trazada en el plan de desarrollo, que espera capacitar a 125.000 personas para finales de 2007. Al respecto, este resultado de 41% pasados dos años de la actual administración, alerta que hay retraso en el desarrollo de estas acciones y que es necesario avanzar mucho más.

c) Reducción en 30% del índice de desnutrición

Con respecto al compromiso de reducir en 30% el índice de desnutrición, se hizo un seguimiento a través del Sistema de Información y Seguimiento de Vigilancia en Alimentación y Nutrición – Sisvan y con el apoyo de investigaciones epidemiológicas realizadas en 2005, de donde surgen algunos resultados alentadores: se observa una mejoría en el 76% de los niños y niñas menores de 12 años, así como del 99% de aquellos niños y niñas con detección temprana de bajo peso al nacer.

Igualmente, el 82% de las mujeres gestantes con bajo peso gestacional también ha mejorado.

Para los niños y niñas de cero a cinco años, que asisten a los Centros de Desarrollo Infantil del – Dabs, se registra un impacto en la disminución de la prevalencia de enfermedades como el enflaquecimiento extremo, que se redujo de 3.9% a 1.5%. Esta disminución se puede ver más claramente cuando los niños y niñas han tenido tres semestres continuos de permanencia en los Centros de Desarrollo Infantil de Bienestar Social.



La gráfica muestra el acumulado de 2000 a 2004, comparado con la medición que se hizo en el segundo semestre de 2004 y en el primero de 2005.

Se observa que dependiendo del tiempo de duración en que estén los niños y las niñas, los resultados varían. En este punto es importante hacer dos observaciones: la primera, que durante el periodo de 2000 a 2004, la situación se aprecia muy irregular (los que llevaban un semestre, los que ya llevaban dos o tres semestres, etc.) y otra, que con las distintas

estrategias que se están llevando a cabo frente a estos comportamientos, la administración pretende que eso se regularice hacia la disminución del enflaquecimiento de los niños y niñas de los Centros de Desarrollo Infantil.

Con base en el registro de 2005, se destaca un dato importante: los niños y niñas que entraron en el primer semestre de 2005 están presentando un nivel de enflaquecimiento mucho más bajo. Hay dos hipótesis que ayudan a explicar este fenómeno: la primera es que se ha hecho un esfuerzo muy grande de ampliación de cobertura, y la segunda, es que dicha ampliación ha focalizado mejor a la población, de suerte que se está llegando a aquellos que están en peores condiciones.

Aunque el periodo de estudio no permita aún sacar conclusiones definitivas, lo que sí se puede apreciar es la disminución del índice de desnutrición entre el momento que un niño entra y el último momento de la medición: entre 2000 y 2004 éste baja de 6,9 a 3,6; en el segundo semestre de 2004 de 4 a 2,2; y en el primer semestre de 2005 de 9,1 a 4,1. Igualmente importante es la reducción en la desnutrición crónica en menores de siete años, seguidos por el – Sisvan: 16,1 en 2000, 15,4 en 2002 y 13,2 en 2005.

Con este mismo propósito de reducir el índice de desnutrición, se han atendido 137.660 gestantes y lactantes con suplementos vitamínicos; 116.785 niños y niñas menores de tres años con vitamina A y casi 363.000 menores de 12 años con sulfato ferroso.

Con respecto a la lactancia materna, el 33% de un total de 23.205 niños y niñas menores de seis meses, a quienes se les hace seguimiento – Sisvan, tuvieron lactancia materna exclusiva. Están actualmente funcionando 59 Salas Amigas de la Familia Lactante, evaluadas y acreditadas, donde se facilita y forma a las familias en esta actividad. La implementación de la estrategia de Instituciones Amigas de la Familia y de la Infancia - IAFI en 60 IPS y de 100 Famis, así como de las Instituciones Amigas de la Mujer y la Infancia – lami hacen parte de estas acciones de alimentación y nutrición.

Cabe destacar en este punto el fortalecimiento cada vez mayor del Sistema de Vigilancia Nutricional. Para el seguimiento de las metas y de los compromisos adquiridos por el plan, es esencial la vigilancia nutricional que ha permitido el fortalecimiento de 173 unidades notificadoras de la Secretaría de Salud que reportan al sistema y han captado 169.931 menores de siete años. No menos importante ha sido la medición antropométrica, que reporta 51.423 beneficiarios de los proyectos Dabs. Se sigue trabajando en la construcción y validación del sistema de vigilancia nutricional tanto para los jardines infantiles públicos, como para los del sector privado.

A medida que se conoce más sobre la ciudad y se sabe más acerca de experiencias en este campo, surgen nuevas opciones alternativas de atención a poblaciones específicas. Para este año 2006 hay tres iniciativas nuevas dentro del programa “Bogotá sin hambre”.

La primera se refiere a la canasta nutricional campesina, que complementa las necesidades de alimentación y nutrición de las familias

campesinas de Sumapaz, localidad totalmente rural, que en administraciones anteriores no tuvo la atención ni la presencia institucional debida.

Desde el inicio, el alcalde Lucho Garzón fue claro en considerarla como la “localidad 20 de Bogotá”. Por tanto, Sumapaz por derecho propio, hace parte del plan de desarrollo de esta administración. Es así como distintas entidades están trabajando allí, pues esta localidad enfrenta situaciones difíciles, en particular en materia de alimentación y nutrición: de 591 familias ubicadas en esta localidad, 160 presentan un déficit nutricional grave. Como se trata de un área rural, no es posible instalar comedores comunitarios, dados los costos que implica el traslado al comedor. Se hizo un diagnóstico y una investigación que identificó en qué aspectos y en cuáles componentes la canasta nutricional que ellos habitualmente consumen tiene déficit, lo que permitió el diseño de una canasta nutricional campesina, que complementa las necesidades de alimentación y nutrición de las familias campesinas en Sumapaz.

Esta acción se inició con 104 familias y en este momento se están atendiendo 200 familias, las cuales tienen corresponsabilidad; es decir, que esas familias beneficiarias se comprometan con el cuidado del páramo, con el buen trato en la familia y en la conservación de la cultura campesina, de manera que a través de estas acciones se construya tejido social en esta localidad.

Durante el mes de mayo se puso en marcha un apoyo alimentario para personas en condiciones de discapacidad severa; que consiste en la entrega mensual de un paquete de alimentos para atender las necesidades de esta población, cuya identificación se hace con la Secretaría de Salud y

los hospitales, con participación de los Consejos Locales de Discapacidad. La entrega de esta canasta incluye formación y apoyo para las familias, en el cuidado de personas en esta condición.

El pasado mes de mayo, el Distrito realizó un convenio con el cabildo indígena Ambika-Pijao ubicado en la localidad de Usme, para el suministro mensual de un paquete alimentario de acuerdo con los requerimientos nutricionales y con sus costumbres y tradiciones alimentarias. Así mismo esta administración tiene identificados cuatro cabildos más, con quienes se está trabajando para cubrir con un apoyo alimentario a familias indígenas, principalmente en condiciones de desplazamiento.

2. Componente de abastecimiento

Este componente contiene tres de los compromisos del plan de desarrollo:

- Promover la red de bancos de alimentos a partir de la alianza con el Banco Arquidiocesano. En este marco se suscribió el convenio de cooperación institucional entre el Distrito Capital a través de la Unidad Ejecutiva de Servicios Públicos – UESP y la caja de compensación familiar - Compensar para desarrollar el proyecto “Banco de alimentos del Distrito Capital”, que hace parte integrante de este convenio.
- Promover y apoyar el abastecimiento regional de alimentos atendiendo calidad, cantidad y precios en consonancia con el Plan Maestro de Abastecimiento Alimentario – Pmaa.

Con este propósito, la UESP y la Universidad Distrital y ésta con el Fondo de Desarrollo Local, suscribieron contratos para el avance del Pmaa relacionados con la metodología de caracterización de redes urbanas de distribución Nutri-Redes, aplicada en todas las UPZ de las localidades de Ciudad Bolívar, Usme, Bosa, San Cristóbal y Suba (actualmente se encuentran en proceso de caracterización las UPZ de Kennedy y Chapinero); y con la metodología de caracterización de las redes rurales Agro-Redes, de oferta de productos de origen agropecuario y demanda de bienes y servicios de apoyo a la producción, que fue aplicada en las localidades de Usme y Sumapaz y en las nueve veredas de Ciudad Bolívar.

También hace parte de este compromiso, el Sistema de Abastecimiento de Alimentos para Bogotá y la Región – Saab. Este proyecto contó en el año 2005 con \$4.991 millones que se ejecutaron en su totalidad para la adecuación y reparaciones locativas en 11 plazas de la Red Distrital de Plazas de Mercado de Bogotá.

- A través del Pmaa, fomentar la creación de cadenas alimentarias y redes de abastecimiento locales así, como la promoción de la agricultura urbana.

En este sentido se suscribió un convenio de cooperación entre la Universidad Distrital y el Departamento Administrativo de Acción Comunal – Daac, para desarrollar un proceso de formación integral para los miembros de organizaciones, iniciativas o unidades productivas circunscritas a los productores y comercializadores de alimentos en las UPZ Lucero y Tesoro, de la localidad 19 de Ciudad Bolívar, con propósito de configurar, conformar y construir redes asociativas

empresariales, fundamentadas en los principios de la economía solidaria.

El convenio de cooperación técnica suscrito con la UESP y el Fondo Local de Bosa, apoya un programa de fomento para la conformación de la Red de Comedores Comunitarios de esta localidad. El convenio para desarrollar una plataforma tecnológica de apoyo al Saab con Fundecomercio, tiene entre otros propósitos: prestar asesoría y soporte técnico a la Plataforma Tecnológica de Tenderos, que está lista para operar y permitirá la negociación directa (vía Internet) entre grupos de productores rurales de la región central y grupos de tenderos de la ciudad.

En el marco de la agricultura urbana, existen actualmente 94 núcleos de formación operando, 27 de los cuales se encuentran en Ciudad Bolívar.

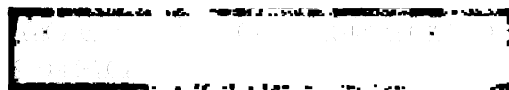
3. Componente de responsabilidad social

La responsabilidad social se constituye en un componente fundamental para el logro de los compromisos del Distrito en materia de nutrición y alimentación. Sus avances son evidentes tal y como lo reconoció la Organización de las Naciones Unidas, al otorgarle a Bogotá el año pasado, el premio "Voluntad con Corazón".

Existen numerosas acciones que han permitido la movilización ciudadana y la contribución activa de diferentes actores del sector empresarial, la academia, organizaciones no gubernamentales. En torno a este componente se ha propiciado el desarrollo del voluntariado, fundamentalmente en donación de tiempo, cooperación

internacional, donación de alimentos, acciones para la institucionalización de la política de seguridad alimentaria y el voluntariado estudiantil, que cuenta con más de 700 jóvenes de colegios bilingües y 1.239 estudiantes universitarios movilizados en 16 localidades. Así mismo, han sido capacitados en las Metas del Milenio 10.500 estudiantes universitarios.

Una de las prioridades es implementar y fortalecer la Red Distrital de los Comedores Escolares y Comunitarios en las localidades con mayor población en condiciones de pobreza y vulnerabilidad, de tal forma que se aporte a su sostenibilidad.



Para terminar es importante conocer los resultados obtenidos en materia de pobreza y pobreza extrema en Bogotá. El proyecto de la Misión de Pobreza del Departamento Nacional de Planeación del gobierno nacional, estableció en sus cálculos preliminares que el Distrito de Bogotá en 2003 tenía 34,58% de población en pobreza y que durante los dos años de esta administración ésta se ha reducido casi en cinco puntos. La población en situación de pobreza extrema, es decir, bajo la línea de indigencia, o línea de hambre, tuvo una reducción de 3,38 puntos para el mismo periodo.

Si bien esta metodología ha dado lugar a una discusión sobre las metodologías para el cálculo de pobreza y pobreza extrema, distintos estudios de diversas fuentes confirman la tendencia a la baja de estos indicadores para

Bogotá. El Programa Nacional de Desarrollo Humano⁴⁴, en estudio para "Bogotá cómo vamos", por ejemplo, mostró la mejora de los principales indicadores sociales de la ciudad entre 2003 y 2005: la población bajo la línea de pobreza desciende de 48,1% a 43,4%; la población bajo la línea de indigencia se reduce de 14,1% a 11,2%; las condiciones de vida de los habitantes de la ciudad muestran una mejoría, como lo indica el aumento de 88,4 a 89,5 en el índice de condiciones de vida, - ICV y de 82,5 a 83,3 en el índice de desarrollo humano. Así mismo, la desigualdad en la distribución del ingreso desciende levemente, como lo pone en evidencia la reducción de 56,0 a 55,3 en el índice de concentración de Gini.

Tales resultados son motivo de satisfacción para la ciudad y la administración distrital; son un estímulo a seguir trabajando y demuestran que la política social no es adjetiva y que, si se aúnan esfuerzos y se avanza en estrategias más integrales de intervención en estas poblaciones, los resultados finales no son nada despreciables.

Es claro, entonces, que el compromiso asumido en el plan de desarrollo de lucha contra la pobreza y la exclusión, se está haciendo realidad y que avanzamos en la construcción de una Bogotá moderna y humana.

⁴⁴ Pobreza y distribución del ingreso en Bogotá. Programa "Bogotá cómo vamos" y Programa Nacional de Desarrollo Humano. 2005

Experiencias
Unicef,
para
América
Latina y el
Caribe

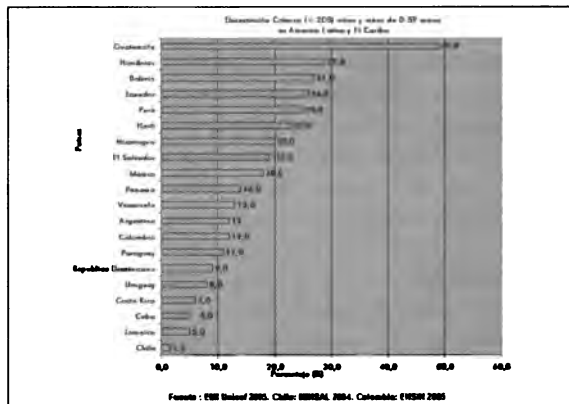
Doctora Ángela Céspedes
Oficial regional de nutrición para América Latina y el
Caribe de Unicef

Vamos a compartir con ustedes algunos progresos que se han alcanzado, los retos, los desafíos aún pendientes en la reducción de las deficiencias de micronutrientes y la desnutrición infantil en América Latina y el Caribe y algunas experiencias exitosas.

En primer lugar, una mirada rápida a los principales problemas nutricionales; como ustedes pueden observar tenemos dos grandes categorías: la malnutrición por déficit o subnutrición donde se ubican los diferentes tipos de desnutrición, las diferencias de micronutrientes y el bajo peso al nacer, y la malnutrición por exceso, donde tenemos el sobrepeso y la obesidad. Actualmente existen compromisos internacionales que tratan de solucionar los principales problemas que están aquejando a la humanidad, llamados los objetivos de desarrollo del milenio, y son ocho, y cada objetivo tiene sus diferentes metas; los gobiernos del mundo están comprometidos con esos objetivos; sin

embargo, los problemas nutricionales constituyen una amenaza para el cumplimiento de esos objetivos, porque precisamente dañan la capacidad mental, física, de las personas, distorsionan e inhiben el desarrollo educativo, la salud, todo lo que anteriormente se ha analizado y afectan la productividad durante todo el ciclo de vida y, por supuesto, afectan negativamente al capital humano, e influye en el desarrollo de los países. Hace dos días atrás la directora mundial de Unicef hizo un lanzamiento a nivel mundial de los progresos que se han alcanzado a nivel internacional en el cumplimiento de la meta del objetivo uno, que tiene que ver con la reducción de la pobreza extrema y del hambre; estas son las cifras que aparecen tomando en cuenta en indicador de desnutrición global; como ustedes, pueden ver existen 147 millones de niños y niñas en el mundo que tienen un peso inferior a la edad, casi la mitad de éstos están en Asia, aparentemente la situación para América Latina y el Caribe es alentadora con sólo un 7%; sin embargo, eso significa cerca de nueve millones de niños que están con este tipo de desnutrición.

En América Latina y el Caribe el principal problema ligado a la nutrición no es precisamente la desnutrición global, sino la desnutrición crónica; en esta gráfica tenemos cifras alarmantes en Guatemala, que llegan al 50%, después Honduras y Bolivia y con las mejores cifras que demuestran avances significativos están Chile, Jamaica, Cuba, Costa Rica.



Otro de los problemas nutricionales más serios en la región que están ligados a las deficiencias de micronutrientes es la anemia, debido a la deficiencia de hierro, ustedes pueden observar también Haití con prevalencia cercana al 66%, Ecuador, Bolivia y con las mejores cifras, por así decirlo, Chile, El Salvador, Argentina, etc, justamente los últimos datos de la última encuesta alimentaria nutricional donde Colombia figura con un 33.2%.

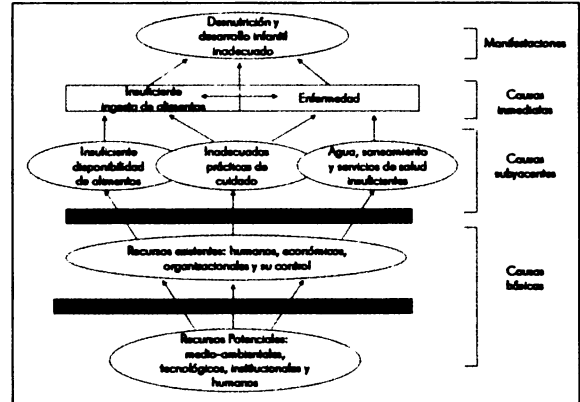
Como se dijo anteriormente y a lo largo de estas exposiciones en la región América Latina y el Caribe el principal problema no es la disponibilidad de alimentos y, sin embargo, tenemos que un 16% de los niños sufren de desnutrición crónica.

Además de los dos problemas centrales que señalamos en la región, otro problema es la inequidad; sin embargo a nivel nacional se están ocultando disparidades increíbles en las regiones: tenemos pobreza, disparidades étnicas y no es coincidencia que en los países que tienen mayor cantidad de población indígena hay las mayores prevalencias de los problemas nutricionales y

algunas cifras por ejemplo la desnutrición crónica es superior cuatro veces más en los niños indígenas que en los niños que no lo son, y la desnutrición global es mayor en áreas rurales; sin embargo, esta situación se está presentando también con mayor frecuencia en áreas urbanas.

Sabemos que la región de América Latina y el Caribe es la región más urbanizada del tercer mundo: el 75% de sus habitantes viven en áreas urbanas y se está experimentando cada vez más el traslado gradual de la pobreza y de la desnutrición a las áreas urbanas; la urbanización como se ha analizado, afecta directamente la alimentación y nutrición de la niñez, porque las mujeres trabajan fuera del hogar, hay mayor dependencia del ingreso en efectivo y tienen menor tiempo para cuidar de los niños, entre otros aspectos.

El modelo causal de la desnutrición que fue planteado por Unicef en la década de los setenta, que sigue vigente y se le utiliza por muchísimas instituciones internacionales y nacionales con ciertas adaptaciones, que nos permite justamente tomar un marco para hacer una apreciación, un análisis y acciones de los diferentes problemas nutricionales, teniendo como manifestación final la desnutrición o el desarrollo infantil inadecuado; en este nivel tenemos las causas inmediatas de la desnutrición, en otro nivel intermedio las causas subyacentes y abajo las causas básicas o estructurales que tienen que ver con el problema.



Unicef y muchas instituciones creen que este es un buen marco que nos permite justamente planificar y tomar acciones, monitorear y evaluar la problemática nutricional.

A continuación vamos a señalarles algunas estrategias que son conocidas a nivel internacional, que permiten solucionar deficiencias de micronutrientes en la desnutrición. La suplementación, se trata más bien de medidas profilácticas que se usan en grupos de riesgo, principalmente en niños menores de tres años y mujeres embarazadas; por otra parte, la fortificación para alimentos de consumo masivo es una estrategia de mayor costo-efectividad, más sostenible que la suplementación; sin embargo, si hablamos de niños pequeños, no impacta para nada en estos grupos, porque a partir de los seis meses hasta los tres años consumen muy poco estos alimentos.

Otra de las estrategias es la fortificación de alimentos complementarios, utilizados a partir de la época de la alimentación complementaria, los seis meses de edad, que se diseñan especialmente para niños y también para mujeres

embarazadas y en periodo de lactancia; una reciente innovación que se está hablando son los “*Sprinkles*” que se trata de una fortificación muy casera, como se le llama al programa de alimentos para bebés y niños pequeños, también hay una suplementación múltiple con micronutrientes, la diversificación de la dieta que indudablemente es la estrategia más sostenible pero más difícil de lograr, porque está condicionada por hábitos alimentarios, por patrones culturales, costos, acceso económico, etc. Las iniciativas de unidades amigas de la salud que tienen diferentes nombres en algunos países, más que todo se dirigen a ayudar al fomento y a la protección de la lactancia materna, sumadas a todos los servicios de salud e higiene.

Queremos compartir con ustedes algunas experiencias exitosas en América Latina y el Caribe ligadas justamente al control de las deficiencias de micronutrientes y la desnutrición infantil, sobre la base de las estrategias que ya señalamos. Por ejemplo, tenemos la eliminación virtual de las deficiencias de yodo a través del uso de la sal yodada, pues la fortificación a través de la sal con yodo en los países andinos como el Perú, Ecuador, Colombia, Venezuela y Bolivia, han alcanzado la certificación.

La eliminación virtual de las deficiencias de vitamina A en Nicaragua, utilizando las dos estrategias, tanto la suplementación como megadosis para los niños pequeños y las mujeres y la fortificación del azúcar, disminución de las deficiencias de vitamina A, a través de ella en Centroamérica.

Hay evidencias del impacto en Guatemala y Honduras con la disminución de los efectos del tubo neural a través de la fortificación de las harinas con ácido fólico y hierro en Chile, después tenemos

el control de la anemia a través justamente de los “*Sprinkles*” de las chispitas; aunque es una nueva iniciativa, hay evidencias internacionales que demuestran la efectividad y el impacto de ésta. Bolivia apenas ha iniciado esta experiencia, pero está apostando al éxito, la disminución en la desnutrición infantil y de la anemia a través de alimentos fortificados en la región. En Chile, México, Ecuador y Cuba hay experiencias probadas y la institucionalización de entidades amigas de la salud y de la niñez en Nicaragua.

De estas experiencias, que son alrededor de unas 30, nos vamos a referir con mayor especificidad a estas seis; por ejemplo, la de Ecuador de yodo con fortificación de la sal que beneficia a la población total. La de Nicaragua, de vitamina A para la población de uno a cinco años a través de suplementación y fortificación; Bolivia con la fortificación casera con los “*Sprinkles*” de las chispitas; Chile a través de programas de alimentación complementaria, y Nicaragua con la estrategia de las unidades amigas.

En Ecuador, que es lo central de esta experiencia, se basó en una estrategia de disminución de riesgos y adopción progresiva de medidas de control, primero se hizo una etapa piloto de tres años en tres provincias, después se extendió progresivamente a nivel nacional, se clasificaron comunidades por nivel de riesgo, después se inició la suplementación con aceite yodado, inyecciones de aceite yodado a grupos vulnerables que tenían los mayores problemas de bocio y zonas de riesgo de cretinismo endémico, después la fortificación masiva de la sal con un constante monitoreo y evaluación y medición de yodurias en escolares como el mejor indicador para medir esta deficiencia.

Otros aspectos centrales que tienen que ver con el éxito de estas experiencias es la decisión política favorable, por supuesto en esa época se revisó toda la experiencia que había a nivel internacional principalmente en Europa, el conocimiento científico vigente y se comenzó en Ecuador a nivel de toda la región de América Latina a desmedicalizar el problema, aquí hay bastante gente que ha trabajado durante años en estos programas, ustedes recordarán toda la discusión que había entre los endocrinólogos y los salubristas, afortunadamente se logró medicalizar el problema y creemos que eso fue uno de los factores de éxito, se hizo una línea de base con encuesta nacional de bocio, en ese tiempo no se hablaba de yodurias, se diseñó y se adecuó la legislación nacional, después la negociación y el compromiso con el sector privado fue fundamental, ustedes saben, el sector privado es indispensable en todas estas medidas y estrategias que tienen que ver con fortificación de alimentos; con la participación del Ministerio de Educación se capacitaron a maestros, los escolares intervenían en toda la experiencia, después todo el componente educativo.

Otro factor interesante fue que todo el material se produjo también en quechua. Ecuador que tiene población indígena donde se concentraba principalmente los índices más serios de bocio endémico y cretinismo endémico, después la cooperación internacional también fue otro factor central, se documentó la experiencia desde el inicio y hubo dos evaluaciones: la evaluación del 94, donde se mostró que el país había logrado el consumo y la universalización del consumo de sal yodada con estos indicadores, y después en el 96, se realizó la evaluación externa de esa etapa del programa. Otra experiencia en Nicaragua, para la eliminación de la deficiencia

de vitamina A se enmarcó dentro de un programa de micronutrientes que incluía anemia y otras deficiencias, los logros centrales están en torno a la deficiencia de vitamina A; también se manejó un enfoque integral con un método gradual de intervenciones, primero se hizo suplementación masiva como megadosis para los niños pequeños y también para las mujeres ligadas a las campañas de vacunación, se hizo desparasitación dos veces al año, educación nutricional continua para la diversificación de la dieta y lo interesante es que los resultados se lograron antes de la fortificación del azúcar con vitamina A, entonces esta fortificación no impacta precisamente en los niños pequeños; otro de los aspectos centrales del éxito fue la identificación clara del problema y el diseño de la línea de base. Igualmente hubo decisión política del gobierno, el compromiso del sector privado y el apoyo interagencial, así mismo se documentó la experiencia y finalmente los resultados que se muestran son significativos, la deficiencia de vitamina A moderada bajó del 31% al 8,6% y la severa del 7,9% al 0,2%; en cuanto a la fortificación casera o las chispitas nutricionales, que se está implementando en Bolivia a partir de este año, es un medio novedoso y se le llama también antianémico porque es polvo con mezcla de micronutrientes principalmente hierro, zinc, vitaminas A, C y ácido fólico, que permite reducir la anemia de manera sorprendente; es flexible porque permite además que se incrementen otros micronutrientes a esa composición básica dependiendo de lo que se quiera atacar, es una dosis diaria de un sobre de un gramo, es un producto insípido y el asunto del costo que es fundamental, es muy barato. La eficacia del uso de este producto y la evaluación del impacto se han hecho en estos países. En Bolivia se realizó una experiencia muy pequeña antes de iniciar el programa; otro ejemplo, en

Mongolia se logró reducir la anemia del 42% al 24% y en este momento se está haciendo una distribución comercial.

La experiencia boliviana como está planteada, lamentablemente el grupo de seis a 24 meses tiene prevalencia de anemia que oscila entre el 70 y 72,5%, y durante muchos años se han intentado diversos modos y estrategias para tratar de combatir este problema y en lugar de mejorar se ha empeorado; una situación similar se presenta en la mayoría de los países de la región, por eso la anemia sigue siendo uno de los principales problemas. Bueno la experiencia boliviana como está planteada se basa en tres elementos: La producción nacional con transferencia tecnológica internacional se está haciendo a través del sector privado, las farmacias principalmente, la comercialización que sale de lo tradicional en tiendas, almacenes y farmacias y la distribución dentro del seguro universal maternoinfantil, esto va a remplazar a lo que en este momento se da para los niños pequeños, que es sulfato ferroso, jarabe de sulfato ferroso con ácido fólico. Otros aspectos centrales es una política pública inserta dentro del seguro maternoinfantil donde hay asistencia técnica y financiera internacional, de la OPS OMS, después de todo estos organismos están apoyando las evidencias, la información o la línea de base, tomando en cuenta la encuesta de consumo e impacto nutricional que se hizo en 2002, la cual muestra la prevalencia de anemia, para lo cual el mercadeo social es fundamental. Como el otro aspecto de seguimiento del producto son la vigilancia epidemiológica y la evaluación de impacto.

Unicef el año pasado hizo un convenio con el sector privado, concretamente con Unilever,

para hacer un análisis de la situación de los alimentos complementarios fortificados que se usan en la región para los niños entre seis y 36 meses de edad; afortunadamente nos tocó dirigir ese estudio el cual va a ser publicado a fines de junio a más tardar, cuyo propósito fue conocer el rol y la vinculación de estos productos o de este tipo de experiencia en la situación nutricional de la niñez, la disponibilidad y acceso a otros aspectos; participaron 20 países, de los cuales mostraremos 17 que cuentan con este tipo de experiencias; en general se analizaron 35 experiencias tanto pasadas, actuales, como nuevas, para comparar aspectos tales como: beneficiarios, cobertura geográfica, la composición nutricional, la densidad energética, producción, comercialización y mercadeo, etc, costo e impacto, en los resultados se ve que el 85% de estos programas son públicos, que tienen gran inversión económica con presupuesto público precisamente, hay una infinidad y variedad de enfoques y de resultados, las mayores coberturas se muestran en México, Colombia y Chile, y como uno de los resultados que se muestran en el análisis, es que a pesar a ver tanta inversión y experiencias, alrededor de un 15 a 20%, se está beneficiando actualmente de estos programas. Argentina, con tres experiencias, con productos sólidos, que después se reconstituyen para papillas, otros son leches porque los países los tienen como experiencia de alimentos fortificados; Chile tiene tres, Colombia es el país que tiene más, Costa Rica sólo leche, Cuba sólo dos productos, Ecuador, en fin El Salvador, Guatemala, etcétera.

Algunas de estas experiencias, como las chilenas, datan de hace 50 años, como Colombia, después Costa Rica; la leche en México también son de hace 30 años; en el Incap por supuesto la incaparina que sirvió como base para la formulación de muchísimos otros productos, y después la original, la nueva incaparina, y así sucesivamente. Estos son los productos que analizamos en el estudio y sólo como una referencia de la experiencia, digamos más significativa de todas las que se les ha mostrado en términos de cobertura, la mayoría de estas experiencias tienen también evaluación de impacto-efectividad, etc. Sólo para mostrarles como referencia los análisis de costos, vemos que de la información reportada, la Bienestarina de Colombia tiene el precio más barato, y la papilla nutritiva de México, aunque tampoco es cara, tiene el mayor precio; dentro de estas experiencias que señalamos, en la chilena se enmarcan los tres productos dentro del programa nacional de alimentación complementaria, que va dirigida a niños dentro los seis meses y 59 meses y también para las embarazadas; lo central de este programa es la estrategia que tiene énfasis en lo preventivo y la educación nutricional a la lactancia materna y refuerzos específicos para embarazadas y niños desnutridos.

La experiencia en Nicaragua, que tiene que ver con las iniciativas de unidades amigas, fue una adaptación de la estrategia internacional que se lanzó en el año 92, entre la OMS y Unicef, de los hospitales amigos de los niños integró a la madre, incorporó el servicio de atención primaria en salud, porque la estrategia fue planteada para hospitales, después se aumentó un paso más y tiene un enfoque de garantía de calidad; los aspectos que son interesantes dentro esta experiencia son: la participación de las

comunidades es básica; otro aspecto que tiene que ver con leyes de protección a la mujer trabajadora, fue la capacitación masiva, no se capacitó únicamente al personal de salud, médicos, enfermeras, nutricionistas, sino a todos para que estén en sintonía y saben de qué se trata la consejería, el seguimiento a las madres, el concurso de poesía y canto con temas alusivos al área y la evaluación para la certificación de estas unidades, y como logros se registraron: 11 sistemas locales, fueron certificados 18 hospitales, 116 centros de salud y 529 puestos de salud de primer nivel; ahora como factores comunes de éxito de todas las experiencias la decisión y compromiso político de hecho es fundamental, las alianzas efectivas, la participación de las comunidades en aspectos de monitoreo y evaluación, control de calidad y contar con líneas de base, información de comunicación, con ese enfoque de las tres P y el intercambio horizontal, esto solamente para recordar que en salud pública nada es permanente, tal vez por eso es más difícil de trabajar, porque se logra solamente control o la eliminación virtual y tenemos como reto el mantenimiento para seguir sobre el tema de retos y desafíos, justamente las políticas públicas que deben ser universales con enfoque de derecho y de diversidad cultural, etcétera.

La focalización que no es contradictoria con la universalización dirigida precisamente a los grupos de mayor riesgo, como ya el doctor Delgado y la doctora Corredor lo han enfatizado, para nosotros como Unicef no sólo por su rol como organismo de derechos de la infancia, sino porque existen evidencias científicas internacionales, y en concreto la del Incap. Hay un estudio longitudinal del Incap que es el más completo que existe en la literatura mundial, que

demuestra que existe una ventana de oportunidades entre el embarazo y los tres primeros años de vida; lo que hagamos después no es que no sirva, pero ya el daño que se pueda producir en estas etapas es irreversible, entonces por eso vale la pena justamente insistir en esto; incluso en ese estudio del Incap, se habla de la ventana “del valle de la muerte”, que involucra desde los ocho meses hasta los 20 meses de edad, donde comienza a hacerse aparente el problema de la desnutrición, porque empiezan las infecciones y una serie de combinaciones de otros factores de salud y medioambientales que realmente destrozan la salud y la nutrición en el desarrollo del niño. Otro aspecto es la integralidad, por supuesto ya se ha hablado bastante de esto; otro reto y desafío es el cumplimiento de compromisos internacionales, todo lo que ustedes han estado y estamos hablando en estos días, tienen que ver precisamente con esos compromisos internacionales, la revisión de normas internacionales y adecuación de las legislaciones; hace una semana se lanzó el nuevo patrón de crecimiento y desarrollo de la OMS, que justamente se basa en un estudio que se hizo durante 15 años para estudiar a 8.000 niños de estos países durante sus primeros años de vida, niños que tenían lactancia materna ideal,

alimentación complementaria adecuada, oportuna, cuidado y atención etcétera.

Ya que nos lleva esto lamentablemente a desechar tablas y referencias nacionales, muchos países han hecho y han gastado dinero tratando de hacer sus propias tablas y realmente esto nos muestra que todas las niñas y niños tienen un mismo potencial de crecimiento, sin importar el origen étnico, el factor genético o procedencia geográfica, que las diferencias en el crecimiento dependen de la nutrición, de las prácticas alimentarias, de la salud y del medio ambiente; y finalmente algo importante: que los niños o niñas tengan un peso menor al normal o crezcan por debajo de la media, es responsabilidad de cada gobierno o país. Ahora sí para finalizar como resumen los programas eficaces y efectivos para mejorar la nutrición incorporan no sólo los temas de derecho humano determinados en la convención de los derechos del niño, porque el niño es desde el nacimiento hasta los 18 años buscando la integralidad, la convergencia priorizando a los que están en desventaja aprovechando todas las estructuras existentes, las cuales son flexibles y se adaptan al conocimiento, satisfaciendo las más altas normas de calidad.

Guatemala,
la
ciudad
para
vivir,

*rectoría
municipal
en seguridad
alimentaria
y nutricional*

Doctor Ángel Fulladolsa
Subdirector de Salud y Bienestar Municipal
Guatemala



Guatemala, con una población aproximada de 13.500.000 habitantes, mantiene niveles altos de exclusión social e inequidades, que inciden negativamente contra la salud y la seguridad alimentaria nutricional, - SAN, siendo uno de los países con la situación más precaria de América Latina. El 57% de la población vive en pobreza, y el 21% en extrema pobreza, lo cual significa que no logran satisfacer sus necesidades básicas de alimentación, salud, educación y vivienda.

La desnutrición crónica afecta al 48,7% de los menores de cinco años, la más alta de América Latina. La anemia afecta al 26% de niñas y niños entre uno y cinco años, y al 36% de las mujeres en edad fértil. La tasa de mortalidad infantil es

de 44x1.000 nacidos vivos; y la mortalidad materna es de 153x100.000 nacidos vivos. Estas cifras resultan más elevadas en las poblaciones indígenas.

Los programas y proyectos puntuales para mejorar las condiciones de salud y SAN, históricamente están enfocados a las poblaciones rurales, las que presentan los mayores índices negativos en salud y desnutrición crónica y aguda.

II. Marco legal que garantiza el derecho a una alimentación sana y adecuada

El 29 de diciembre de 1996, con la firma de los acuerdos de paz en Guatemala, se logró el fin del enfrentamiento armado interno, y comenzaron los procesos democráticos de participación ciudadana en la búsqueda de soluciones y alternativas a los graves problemas de pobreza, desigualdad, inequidad y marginación que históricamente afectan a la población guatemalteca, especialmente en el área rural, en la población indígena y en la mujer. De inmediato el tema de seguridad alimentaria nutricional se constituyó en agenda que ha servido como marco de diálogo, análisis y concertación en el trabajo conjunto y convergente del sector gubernamental, sociedad civil y sector privado.

De 1997 a 2005 fueron aprobados la Ley General de Descentralización y Municipalización, la Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural y el Código Municipal, instrumentos legales, políticos y sociales que permiten trabajar

en función de la SAN, tanto a nivel nacional, como municipal. Sumando a esto, la voluntad política de los gobiernos en trabajar en temas de SAN; la demanda de los gobiernos locales en función de la SAN, como estrategia de desarrollo municipal; y la demanda de las organizaciones comunitarias por el derecho a la salud y SAN.

El Congreso de la República de Guatemala, en 2005, decretó la Ley del Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional, donde conceptualmente en su capítulo 1º, Artículo 1º, establece como SAN: "El derecho de toda persona a tener acceso físico, económico y social, oportuna y permanentemente, a una alimentación adecuada en cantidad y calidad, con pertinencia cultural, preferiblemente de origen nacional, así como a su adecuado aprovechamiento biológico, para mantener una vida saludable y activa". Plasmando en su artículo 2º, "la prohibición de discriminación en el acceso a los alimentos"; y en su artículo 3º, "la SAN como política de Estado con enfoque integral, dentro del marco de las estrategias de reducción de pobreza que se definan y de las políticas globales, sectoriales y regionales, en coherencia con la realidad nacional".

Para lograr la factibilidad de esta ley, en su capítulo 2º, artículo 6º, se crea el Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional, Sinasan, integrado por las instancias de gobierno, instancias de la sociedad guatemalteca (reunidos en la Mesa Nacional de SAN), sector privado y las agencias de cooperación internacional.

En el capítulo 3º, artículo 11, se crea el Consejo Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional,

como ente rector del Sinasan, el cual forma parte del gabinete general, gabinete social y gabinete de desarrollo social del gobierno de la república. El concejo está encargado de impulsar las acciones que promuevan la SAN en el ámbito político, económico, cultural, operativo y financiero del país.

Para la coordinación de la Sinasan se creó el 25 de abril de 2005 la Secretaría de Seguridad Alimentaria y Nutricional de la Presidencia de la República Sesan, que tiene como responsabilidad la coordinación operativa interministerial del plan estratégico de SAN, así como de la articulación de los programas y proyectos de las distintas instituciones nacionales e internacionales vinculadas con la SAN del país.

El 14 de septiembre del año 2005, se aprobó la Ley Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional, la cual fue sometida a un proceso de consenso con la sociedad civil representada en la Mesa Nacional de SAN, conformando así el fundamento legal que hace realidad el "derecho a una alimentación sana y adecuada", en Guatemala.

Con la ley aprobada y en vigor, se hacen realidad las competencias municipales para velar por el cumplimiento y observancia de las normas de control de la producción, comercialización y consumo de alimentos y bebidas, a efectos de garantizar la salud de los habitantes del municipio, como establece el Código Municipal, aprobado por el Congreso de la República de Guatemala en diciembre 2002, en su Título 5°. Administración Municipal, capítulo 1°, artículo 68. Competencias propias del municipio.

Durante 2003, la municipalidad de Guatemala elaboró su Plan Estratégico de Desarrollo Municipal 2020, donde por primera vez se planteaba la salud y SAN como componentes propios del desarrollo municipal, en el marco de la Ley de Descentralización y Municipalización, sumando esfuerzos con las instancias gubernamentales y no gubernamentales, pero donde la municipalidad toma la rectoría de las acciones que hagan realidad una mejor calidad de vida para los habitantes del municipio, especialmente niñas y niños menores de 5 años de edad, mujeres, adultos mayores y personas con capacidades diferentes.

En febrero de 2004, el Concejo Municipal crea la Dirección de Salud y Bienestar Municipal, encargada de promover la participación social, como modelo de gestión en salud; integrar acciones municipales de salud y SAN con educación, vivienda, empleo, medio ambiente, entre otros; y gestionar transferencia de funciones dentro del marco de la Ley de Descentralización del Estado. La dirección facilita el desarrollo de un sistema de SAN a nivel local, así como la participación municipal en la evaluación de los servicios de salud y SAN, en función del grado de satisfacción de la población atendida, implementando acciones de SAN, para el traslado de funciones dentro del marco de la descentralización.

Con el objetivo de hacer factible la Rectoría Municipal en SAN, el Concejo Municipal, en abril de 2004 crea la Comisión Municipal de Salud y SAN, la cual se encarga de facilitar e impulsar las acciones que promuevan la salud y SAN en el territorio municipal, con incidencia en el ámbito político, económico, cultural, operativo

y financiero de la corporación municipal, a través de la Dirección de Salud y Bienestar Municipal, como ente que coordina de forma conjunta y convergente con los demás sectores y actores gubernamentales y no gubernamentales involucrados en salud y SAN municipal, las acciones que respondan a las necesidades y prioridades de los habitantes del municipio, con énfasis en la gestión social y el grado de satisfacción de la población. La comisión está presidida por el Señor. Alcalde Metropolitano, y la integran representantes del Ministerio de Salud Pública, Educación, Agricultura, Ganadería y Alimentación, ONG que trabajan en salud y SAN; representantes de los Comités Únicos de Barrio, que son las vecinas/os organizados; empresas productoras o distribuidoras de alimentos; y universidades privadas, agencias de cooperación técnica, e invitados, según los temas por ser abordados en las reuniones mensuales.

III. Complejidad de la inseguridad alimentaria y nutricional, en el municipio de Guatemala

El municipio de Guatemala, como ciudad capital, se ha convertido en el centro de atracción de la migración interna, tanto temporal como permanente, donde llegan grupos de población indígena y ladina en busca de mejores oportunidades de vida. Grupos constituidos por familias pobres y en extrema pobreza, que se enfrentan a condiciones de sobrevivencia peores de las que tenían en sus propias aldeas y pueblos. Familias que se instalan en las áreas urbanomarginales, sin empleo, sin tierra para

cultivar, dependientes totalmente de las esporádicas oportunidades de trabajo que puedan obtener, por las que reciben bajos salarios, por lo que enfrentan cambios radicales en sus hábitos alimentarios, incorporándose a la cultura de los "alimentos rápidos" de bajo costo; y peor aún, se acercan al mundo de la drogadicción y alcoholismo, que se traducen en violencia intrafamiliar y social, delincuencia y muerte violenta.

En los programas gubernamentales de salud y SAN, el municipio de Guatemala como ciudad capital, no tiene acciones definidas, y mucho menos tiene presupuesto asignado para ello. Históricamente los programas y proyectos, tanto gubernamentales como de cooperación internacional, van dirigidos a las áreas rurales, donde los indicadores negativos de salud y SAN son graves. Por lo que contamos con muy pocos estudios que muestren la magnitud real de la problemática capitalina en temas de salud y SAN.

El municipio de Guatemala tiene una población aproximada de 1'500.000 habitantes, pero se considera que está muy cerca de los 2'000.000, si tenemos presente la población que reside en áreas urbanomarginales no registrada en la municipalidad. Basados en las encuestas del Instituto Nacional de Estadísticas, INE, sobre nivel de pobreza (familia, salario/poder adquisitivo, costo de la canasta básica de alimentos, vivienda, educación, agua potable, servicios básicos de salud e infraestructura sanitaria, entre otros), se definieron tres niveles de vulnerabilidad socioeconómica de las familias, según sus áreas de residencia en el municipio. El 68% de la población del municipio (1'020.593 habitantes), se ubicaron en un nivel

de alta vulnerabilidad socioeconómica, que son precisamente las familias que residen en los barrios, colonias y asentamientos urbanomarginales, que conforman las zonas menos desarrolladas del municipio. El 24% de la población (360.209 habitantes), en un nivel de media vulnerabilidad socioeconómica, reside en las zonas más antiguas de la ciudad, con mejores estructuras urbanísticas y de servicios que las anteriores. Y el 8% de la población (120.070 habitantes) residen en las zonas residenciales más desarrolladas, con una baja vulnerabilidad socioeconómica.

La acumulación de problemas no resueltos, que fueron identificados con las familias residentes según nivel de vulnerabilidad socioeconómica, mostró que en las zonas menos desarrolladas, donde reside el 68% de la población, coincide la suma de enfermedades prevenibles, accidentes viales y violencia, y es donde menos servicios de salud existen. Mientras que las familias con baja vulnerabilidad socioeconómica residen en las zonas con mejores servicios básicos, especialmente de salud, agua potable e infraestructura sanitaria. Así mismo, la desnutrición crónica presenta una alta prevalencia en escolares de primer grado de primaria residentes en las zonas de alta vulnerabilidad socioeconómica (31,3 al 27,8%). Donde también se presenta la mayor prevalencia de sobrepeso, 15,0%, y obesidad, 11,5%, en escolares de siete a 12 años de edad; comparándola con los escolares de las familias con alta vulnerabilidad socioeconómica, que mostraron una prevalencia del 13,5% de sobrepeso, y del 10,5% de obesidad.

La problemática en salud y SAN de la municipalidad es compleja, bien diferente entre

las zonas de residencia, el nivel de vulnerabilidad socioeconómica de las familias, la disponibilidad y acceso a los servicios de salud, y en los hábitos alimentarios que las familias más vulnerables se van formando. La presencia de desnutrición crónica, sobrepeso y obesidad, son características de la malnutrición que tienen las familias más vulnerables; pobreza y obesidad, realidad que muestra los cambios alimentarios a corto plazo, que se convierten en alternativa de sobrevivir con un mínimo poder adquisitivo.

IV. Rectoría municipal en SAN

La municipalidad de Guatemala lleva ocho años promoviendo y fortaleciendo la organización comunitaria de los vecinos y vecinas en Comités Únicos de Barrios CUB, los cuales reúnen a las familias residentes en barrios, colonias y asentamientos urbanomarginales. Cada CUB, tiene un representante en la Alcaldía Auxiliar correspondiente y en la Comisión Municipal de Salud y SAN. Los CUB son los actores principales en las acciones de salud y SAN que se desarrollan en sus áreas de residencia, desde la identificación de sus necesidades y prioridades, elaboración del plan de trabajo conjunto, organización del voluntariado y desarrollo de las ferias y jornadas de salud y SAN, en marcha acompañada con la municipalidad, en coordinación con las instancias gubernamentales y no gubernamentales involucradas en el desarrollo integral del municipio.

De febrero a agosto de 2004, se realizaron reuniones con los CUB que conforman una Alcaldía Auxiliar, para el análisis e identificación de las necesidades y prioridades en salud y SAN, así como el nivel de vulnerabilidad socioeconómica de las familias residentes en su área específica. La reunión la preside la Dirección de Salud y Bienestar Municipal, acompañada con la dirección del área de salud correspondiente (centro de salud), representantes de la Dirección Departamental del Ministerio de Educación, de las ONG presentes en el área, involucradas en los temas de salud, SAN, educación y desarrollo, así como iglesias, colegios privados, líderes comunitarios, sector privado y voluntariado. El centro de salud presenta el panorama epidemiológico del área; educación muestra la cobertura de escuelas públicas y privadas, e indicadores negativos como repitencia escolar y abandono por grados de primaria. Los representantes de los CUB amplían la información y entre todos se elabora el análisis situacional del área en cuestión, la cual queda graficada en la Alcaldía Auxiliar (sala situacional). A partir del diagnóstico situacional, se definen el plan de trabajo conjunto, proyectos y acciones que respondan a las necesidades y prioridades identificadas. Proyectos que la Dirección de Salud y Bienestar Municipal coordina con la corporación municipal según requerimientos de agua potable, desarrollo social, infraestructura sanitaria, saneamiento ambiental básico, y otros; así como presenta conjuntamente con los Comités Comunitarios de Desarrollo, Cocodes, a las agencias de cooperación y ONG, solicitudes de proyectos puntuales en función de los requerimientos del plan de trabajo conjunto.

Los programas participativos en salud y SAN, como estrategia diferenciadora de la municipalidad de Guatemala

La organización de vecinas y vecinos en sus áreas de residencia, representados en los CUB, el voluntariado en salud y SAN, y los líderes locales, conforman el Equipo Básico en Salud y SAN Municipal. Ellos participan en el análisis e identificación de sus necesidades y prioridades en salud y SAN, en la elaboración del plan de trabajo conjunto, y en los proyectos y acciones que respondan a la solución de sus necesidades, sumando alianzas y redes de trabajo con sector educativo, privado y religioso, ONG y OG.

La participación social y ciudadana logra la apropiación de las familias de las acciones de salud y SAN que se desarrollan en marcha acompañada con la municipalidad, garantizando la continuidad y el cumplimiento de las expectativas de las familias residentes en los barrios, colonias y asentamientos urbano marginales, a través de la Alcaldía Auxiliar correspondiente.

I. Programas de atención que garantizan alimentos

- Jardines Infantiles Municipales: reciben niñas y niños desde un mes de nacidos a los seis años, de padres trabajadores. Se les brinda alimentación, educación, atención médica, psicológica y nutricional. Los padres se reúnen en grupos para ser capacitados en función

de las afecciones de sus hijas/os (malos hábitos alimentarios, desnutrición, obesidad, enfermedades crónicas no transmisibles, psicopatologías, otras).

- Centro Municipal de Atención para Niñas/os en la calle: se atienden niñas/os, y adolescentes, hasta los 14 años de edad, donde reciben alimentación, educación formal y habilidades laborales, atención médica, psicológica y nutricional.
- Hogares comunitarios: para niñas/os hasta los seis años, donde los padres aportan parte del costo de los alimentos; reciben atención médica y nutricional. Funcionan en un hogar particular, como guardería comunitaria para las madres que trabajan.
- Iniciativas del sector religioso y privado: brindan alimentos a personas sin hogar, con otros servicios sociales de su voluntariado.

II. Programas que conjugan capacitación y acceso a alimentos de bajo costo

- Ferias de SAN: en áreas urbanomarginales, se realizan demostraciones de preparación de alimentos a partir de vísceras de pollo, con la opción de comprar las vísceras a bajo costo, facilitando repetir en sus casas las recetas aprendidas. Programa dirigido a las mujeres en edad fértil, especialmente embarazadas y lactando, las cuales mensualmente reciben chequeos médicos

y hematológicos (por la alta incidencia de anemia), facilitando la atención y tratamiento con hierro y ácido fólico, de forma gratuita.

- Barrio digno y saludable: participan las familias de un barrio o área específica, con actividades según ciclo de vida y género. Conjuntamente con laboratorios y casas farmacéuticas, se realizan determinaciones de glucemia y ácidos grasos, detección de osteoporosis, evaluaciones nutricionales y servicios médicos generales (medicina, ginecoobstetricia, odontología y oftalmología). Las empresas de alimentos realizan demostraciones de sus productos y los venden a bajos costos.
- Ferias de SAN en escuelas y colegios: se inician con evaluación del crecimiento de los escolares, se les presenta a los padres los resultados obtenidos, malnutrición por defecto y por exceso, con procesos de capacitación, seguimiento y evaluación del progreso de cada niña/o según primera evaluación. Se promueven estilos de vida saludable personal y familiar, la mejor compra, la lonchera saludable, y con el Voluntariado se le da continuidad al programa de sensibilización y educación sobre los temas de salud y SAN que afectan directamente a sus hijos.
- Formación de voluntariado en salud y SAN: en cada CUB se identifican personas interesadas en formar parte del voluntariado en salud, las cuales se incorporan a capacitaciones en talleres y

seminarios sobre salud y SAN, haciendo énfasis en la lactancia materna, alimentación saludable y estilos de vida saludable. La formación, a través de procesos continuos de capacitación y entrenamiento, fortalece al voluntariado como multiplicadores de los temas de salud y SAN a nivel de su área de atención (residencial, escuelas, iglesias, centro de trabajo, otros). Cada semestre se realizan reuniones por Alcaldía Auxiliar y CUB, donde el voluntariado muestra sus experiencias positivas y negativas, así como se refuerzan temas ya impartidos, u otros nuevos según intereses particulares del área de atención. Anualmente, se realiza un evento municipal donde los representantes de los grupos de voluntariado por zonas, presentan sus lecciones aprendidas y prácticas de éxito, compartiendo entre todas las experiencias positivas y negativas para ir optimizando

la comunicación en sus áreas de atención, y sumar nuevas personas interesadas en participar en el voluntariado.

A través de los programas municipales de salud y SAN, logramos que la municipalidad en marcha acompañada con las vecinas, vecinos y sus familias, sumen esfuerzos conjuntamente con los demás actores y sectores gubernamentales, no gubernamentales, privados y religiosos, donde la participación social y la responsabilidad social empresarial se van integrando en función de responder a las necesidades y prioridades de las familias con alta vulnerabilidad socioeconómica. Esta participación ciudadana y social permite una amplia auditoría social, de las vecinas y vecinos sobre los esfuerzos y resultados que se van obteniendo en salud y SAN, y permite conocer e incidir en el grado de satisfacción de la población beneficiada, como brújula del quehacer diario de la dirección de salud y bienestar y de la corporación municipal, como gobierno local.

Acciones de alimentación y nutrición para garantizar

*el derecho
a una alimentación
saludable
y adecuada,
el caso de
los comedores
comunitarios
en la ciudad
de Lima, Perú*

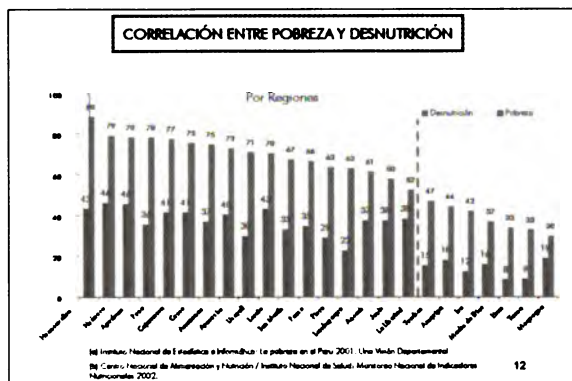
Doctora Isabel Montalvo Roel
Directora ejecutiva Pronaa⁴⁵
Lima, Perú

La pobreza en el Perú 2003



⁴⁵ Programa Nacional de Asistencia Alimentaria - Pronaa, Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social

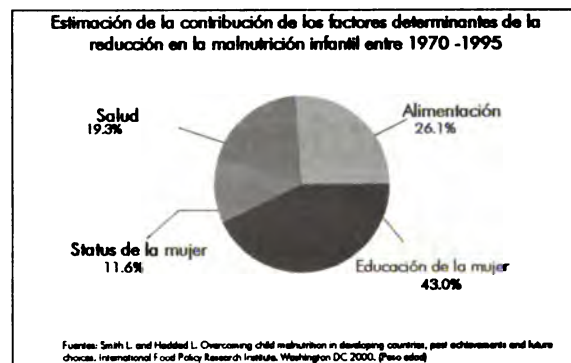
Correlación entre pobreza y desnutrición



La educación constituye un factor importante en la lucha contra la desnutrición. Mientras menor sea el nivel educativo de la madre, mayor será el porcentaje de niños con desnutrición crónica.

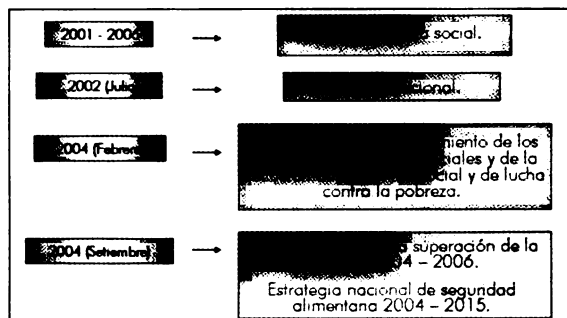
De acuerdo con los departamentos existe correlación entre desnutrición y pobreza, viendo específicamente la ciudad de Lima observamos que tiene un nivel de pobreza del 33% y de desnutrición del 8%.

Estimación de la contribución de los factores determinantes de la reducción en la malnutrición infantil entre 1970-1995



Políticas de Estado sobre alimentación y nutrición

En el ámbito nacional, el Estado peruano ha institucionalizado los compromisos en materia de lucha contra la pobreza y de seguridad alimentaria y nutrición.



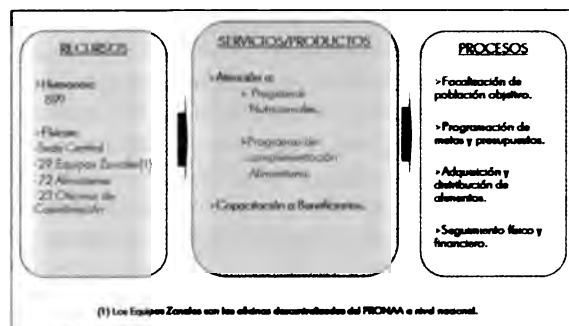
Plan nacional de superación de la pobreza

El gobierno para el año 2000, con todos los partidos generó un acuerdo nacional y fijaron los temas principales en los cuales todos se comprometían a trabajar, apoyando las propuestas y los proyectos sobre estos temas, equidad y justicia social abarcando alimentación y nutrición. Con base en este acuerdo nacional, se plantearon diferentes políticas de equidad y justicia social, promoción de la seguridad alimentaria y nutricional y otros aspectos de competitividad del país.

Con relación al plan nacional de superación de la pobreza, los tres principales ejes fueron: eje uno, desarrollo de capacidades humanas y respeto de derechos fundamentales, es donde estaríamos abocados en esta lucha contra el hambre y que tiene por objetivo asegurar el capital humano y social de grupos sociales en situación de riesgo y vulnerabilidad social. Tiene además como prioridad estratégica la protección integral de todos los niños y niñas menores de tres años de cualquier daño que afecte su desarrollo potencial. Finalmente las áreas de intervención de este eje uno, son servicios sociales básicos como educación, salud, alimentación, nutrición, vivienda y saneamiento. El eje dos, promoción de oportunidades y capacidades económicas, y eje tres, establecimiento de una red de protección social.

Programa Nacional de Asistencia Alimentaria - Pronaa

Es una unidad ejecutora del Mimdes, que tiene como finalidad contribuir a la seguridad alimentaria, reduciendo la desnutrición de la población infantil y aportando al desarrollo de las capacidades humanas de la población en condición de pobreza y pobreza extrema.



Los comedores en Perú son de dos modalidades

1. Comedores infantiles del programa nutricional.
2. Comedores populares del programa de complementación alimentaria.

En los procesos que se involucra el Pronaa está la focalización, la programación de metas y presupuestos, la adquisición y distribución de alimentos y seguimiento físico y financiero.

En cuanto a los comedores infantiles, el programa nutricional tiene dos subprogramas, uno que está abocado a la alimentación infantil y el otro a alimentación escolar. En el subprograma de alimentación infantil tenemos

los comedores infantiles, que atienden a los niños de 6 meses hasta 6 años, sus objetivos son disminuir los niveles de indigencia en los niños, brindar una ración que aporte como mínimo el 60% de requerimiento energético, promover la participación de mujeres, promover el uso de los servicios de salud y mejorar los conocimientos de alimentación y nutrición en las madres.

Las madres que participan en los comedores infantiles se organizan, y dos o tres madres por día preparan los alimentos de lunes a sábado, los cuales son consumidos por los niños en dos momentos, bien sea como refrigerio o como merienda. Esto comprende una mezcla fortificada en el caso del refrigerio para el almuerzo éste se basa en siete productos que comprenden la ración.

El componente de vigilancia nutricional nos permite conocer la situación nutricional actual de los niños beneficiarios, lo cual nos orienta a la toma de decisiones, que conduzcan al mejoramiento del estado nutricional de los beneficiarios, esto a través de un módulo antropométrico y un módulo de consumo.

En cuanto a la evaluación de impacto, esto nos permite estimar la variación en el estado nutricional de los niños y niñas atendidos en los comedores infantiles, a través de la toma de información, basada en el seguimiento, control y medición de los sistemas nutricionales de la población infantil, y es el Centro Nacional de Investigación en Alimentación y Nutrición del Instituto Nacional de Salud el organismo encargado de realizar esta evaluación.

Número de comedores infantiles y beneficiarios en la ciudad de Lima

DE COMEDORES IN	→	96
NERO DE BENEFICIA	→	893
AS DE ATENCION AL	→	12

Comedores populares

¿Qué son los comedores comunitarios? Son organizaciones que surgieron como respuestas colectivas a las necesidades y demandas urgentes en alimentación de la población de menores recursos, que con el devenir de los años se han convertido en espacios donde el rol de la mujer es revalorado y ha permitido promover su desarrollo personal y su inserción paulatina en el mercado laboral de manera colectiva, mediante algunas actividades productivas que al mismo tiempo les ha permitido adquirir un importante rol como actores estratégicos del desarrollo de sus comunidades.

los

El origen de los comedores está relacionado con las crisis económicas que le tocó afrontar al Perú, como un medio de encarar de manera colectiva el problema del hambre y la desnutrición familiar.

- A partir del año 1979, hay un incremento vertiginoso de la inflación, la mayor parte de la actividad industrial se paraliza y como consecuencia de ella se produce un despido masivo de trabajadores, especialmente de las zonas urbanas.
- La crisis económica con su secuela de inflación y desempleo de los años ochenta obligó a la población de menores recursos a “inventar” soluciones colectivas para sobrevivir.
- Es así que la población peruana, que mantiene relaciones de solidaridad ancestral (Minka y Mita), se organizaron en “comedores” o cocinas comunales para preparar solidariamente la comida para toda la familia.

Inicialmente reciben apoyo a través de las iglesias y entidades privadas que canalizan recursos de donaciones provenientes de AID, Programa Mundial Alimentos, Unión Europea, entre otras.

En cuanto a la implementación de los comedores, se realiza dotando las cocinas, módulos de cocina, módulos de comedor, actividad que es realizada por el equipo zonal. La adquisición de estos módulos de cocina y comedor es realizada en la sede central a través de un proceso de licitación pública y entregada en el almacén del equipo zonal, para su distribución en los comedores infantiles, previa verificación de su necesidad. En Lima contamos con un número de 98 comedores infantiles, con 4.893 beneficiarios, con un número de días de atención en el año de 312.

El aporte nutricional de esta ración es aproximadamente el 70% de energía, 100% de proteína, 100% de hierro, vitaminas A, C, B y calcio. El 70% correspondiente de otros micronutrientes.

El programa “Complementación alimentaria” incluye tres subprogramas: atención a comedores populares, hogares y albergues y obras comunales. En atención a comedores cubre la alimentación desde seis meses hasta adulto mayor. Hogares y albergues atiende niños y adolescentes de 12 a 18 años y obras comunales recibe grupos de personas que realizan una obra en la comunidad. Este último subgrupo es un programa de alimento por trabajo y es también una práctica común incluso de nuestras culturas ancestrales quienes la han practicado y hoy en día todavía las comunidades campesinas la ejecutan. Por ejemplo, cuando alguna familia necesita ayuda en la construcción de una casa aportan en la construcción y a cambio reciben una gran merienda, entonces el pago para las personas es alimento y ese es justamente uno de los programas que Pronaa ofrece.

El objetivo general de los comedores es el de contribuir a elevar el nivel alimentario de la población más pobre del país, mediante un complemento alimentario otorgado a través de grupos organizados. Entre los objetivos específicos tenemos: fomentar el desarrollo integral familiar, desarrollando actividades socioculturales, recreativo, deportivo y de formación ocupacional y contribuir al mejoramiento de la calidad de atención de los servicios de alimentación con actividades de capacitación y equipamiento básico. Los componentes son apoyo alimentario, capacitación, implementación, mejora de

infraestructuras, supervisión y evaluación del impacto, lo cual es competencia del Pronaa.

La importancia de los comedores populares va más allá de lo que estamos tratando. Es por esto que rendimos homenaje a las mujeres que de manera voluntaria se agrupan, con un espíritu solidario y preocupado por la alimentación de sus familias y de sus vecinos. Realmente hacen una gran labor por sus comunidades y no solamente cumplen con dar el alimento sino que se abocan a otro tipo de actividades, para poder superar la pobreza, como son los talleres de capacitación. Estas mujeres son agentes de desarrollo en cada una de sus comunidades.

En cuanto a la canasta de alimentos, que se otorgan a estos comedores populares, contienen cuatro productos: cereales, menestra, producto animal y grasa: los cereales pueden ser arroz, cebada, maíz, quinua, kiwicha, que corresponden a 150 g por persona al día. La menestra como la arveja, frijol, habas, lenteja, es de 20 g. El producto animal como el pescado, es de 20 g. La grasa, como la manteca vegetal,

es de 10 g, para un total de 200 g al día, esto significa en energía un 31% y proteína el 54%.

En cuanto a la capacitación a beneficiarios, los temas que se tratan específicamente son: de alimentación balanceada, gestión social, organización y administración de comedores, espacios de participación y vigilancia ciudadana.

Cabe resaltar que en Lima tenemos 4.000 comedores, de los cuales 2.300 reciben alimentos y 1.688, subsidios.

Un comentario final sobre los comedores es que éstos son organizaciones que surgieron como respuestas colectivas a las necesidades y demandas urgentes en alimentación para la población de menores recursos. Que con el devenir de los años, se han convertido en espacios donde el rol de la mujer es revalorado y ha permitido su desarrollo personal y su inserción paulatina en el mercado laboral de manera colectiva, mediante algunas actividades productivas, que al mismo tiempo les ha permitido adquirir un importante rol, como actores estratégicos del desarrollo de sus comunidades.

Comentarios, finales

Doctor Hernán Delgado
Director Instituto de Nutrición para Centroamérica y Panamá - Incap
Guatemala

La población de la región de las Américas está en un proceso dinámico de transición sociodemográfica, epidemiológica y alimentaria y nutricional que afecta, entre otros, su perfil demográfico y de salud humana. Esta transición, que repercute en el bienestar y desarrollo humano, se relaciona además con la capacidad de la población para satisfacer las necesidades más básicas del organismo humano, como el aporte de aire, agua y alimentos seguros. Se habla de inseguridad alimentaria y nutricional cuando el individuo y poblaciones no tienen acceso a alimentos nutricionalmente adecuados e inocuos, que contribuyan a una vida sana, bienestar y desarrollo.

Así planteada, la inseguridad alimentaria y nutricional es una causa básica de la inseguridad humana. A su vez, la inseguridad alimentaria y nutricional se relaciona directamente con la inseguridad ambiental, contribuyendo la interacción de una y otra al subdesarrollo humano.

Considerando lo anterior, la Región Centroamericana ha propuesto la iniciativa de promoción de la seguridad alimentaria y nutricional como estrategia orientada al logro del bienestar humano y como principio organizador del desarrollo.

Todo ello hace necesario que la promoción de la seguridad alimentaria y nutricional sea integral,

sostenida, de largo plazo, lo que implica frecuentemente romper paradigmas asistenciales, sectoriales y cortoplacistas. Requiere la revisión o ajuste de planes, políticas, programas y proyectos, considerándose que mucho de lo actuado no está siendo efectivo, y que más de lo mismo no dará los resultados esperados y requeridos. Dos aspectos considerados claves son el ordenamiento y la optimización de la inversión social y económica por parte de gobiernos, sociedad civil y sector privado. La importancia de una concertación entre estos sectores, la formulación de políticas públicas de Estado y la implementación de programas y acciones basados en la evidencia, son prioridades en la agenda que la región, los países y municipios que deberán atender al más corto plazo.

*El día que el hambre sea erradicada de la tierra,
se producirá la mas grande explosión espiritual
que el mundo haya conocido.
La humanidad no se puede imaginar la dicha que
irrupirá en el mundo el día de esa gran revolución.*

Federico García Lorca




Agricultura Urbana

porqué los gobiernos locales están promoviendo los programas de agricultura urbana, tres enfoques que hemos detectado a nivel de América Latina y el Caribe.

El segundo punto de la ponencia es centrarnos un poco más en la contribución que puede hacer la agricultura urbana en la seguridad alimentaria; ya se ha discutido mucho, ha habido muchos insumos del día de ayer con las presentaciones y un poco coger algunos aspectos relevantes y hasta dónde ir y cuál es la contribución de la agricultura urbana en ese sentido.

Y finalmente, algunas pistas o lineamientos para todos aquellos representantes municipales de gobiernos locales, de las ciudades capitales e iberoamericanas, para promover la agricultura urbana.

Primero veremos un video que resume estos cuatro primeros puntos, qué es agricultura urbana, a quién se hace agricultura, dónde se hace agricultura, por qué se hace agricultura urbana:



Un número creciente de gobiernos locales y nacionales, familias y organizaciones urbanas, desarrollan la agricultura urbana en respuesta a los graves problemas de pobreza y seguridad alimentaria, degradación ambiental y la necesidad de una gestión cotidiana e incluyente de las ciudades que enfrentan día a día.


Datos del programa de Naciones Unidas para el desarrollo estiman que 800'000.000 de personas se dedican a la agricultura urbana en todo el mundo.

¿Qué entendemos por actividades de la agricultura urbana?

Una caracterización realizada en 1999 en 10 ciudades de América Latina y el Caribe, identificó las siguientes actividades asociadas a la agricultura urbana: la producción de insumos agropecuarios, como la producción de semillas, plántulas, hongos y humus; la producción agrícola y pecuaria, hortalizas, plantas aromáticas y medicinales, plantas ornamentales y animales menores.

La transformación de la producción para brindarle un mejor valor agregado realizando mermeladas, jaleas, encurtidos, cremas y pomadas.

La comercialización de la producción en forma directa en supermercados, entrega a domicilio o en ferias urbanas.



La agricultura urbana es practicada por diferentes grupos, entre ellos un gran número son mujeres madres de familia, desempleados, adultos mayores, inmigrantes, jóvenes y personas discapacitadas.



La agricultura urbana viene siendo practicada en espacios privados, públicos e institucionales,

como patios traseros, terrazas, escuelas, parques públicos y márgenes de río. En los últimos años son cada vez más los gobiernos locales que consideran de importancia la integración de la agricultura urbana en el diseño y la planificación de las ciudades, asegurando la tenencia de los suelos para aquellos que la desarrollan.

¿Por qué se hace agricultura urbana?

Un análisis de 13 experiencias en el mundo identificaron tres dimensiones de por qué se hace agricultura urbana: la primera es lograr una ciudad con seguridad alimentaria e incluyente, la segunda es promover una ciudad productiva y la tercera es alcanzar una ciudad ecológica.

- Una ciudad con seguridad alimentaria e incluyente

Alcanzar la soberanía alimentaria es un reto al cual las ciudades buscan responder, desarrollando sus capacidades, para producir alimentos básicos, asegurando el acceso a la alimentación segura y saludable con calidad y cantidad suficiente, especialmente para la población excluida de sus ciudades. La agricultura urbana permite fortalecer las capacidades de sus grupos y valoriza su contribución a la solución de sus problemas, empoderándolos como actores activos en la gestión urbana y la mejora de su calidad de vida.

- Una ciudad productiva

La agricultura urbana permite que las ciudades se transformen de consumidoras de productos

alimenticios a productoras, transformadoras y comercializadoras; este enfoque permite la generación de beneficios económicos para los productores urbanos, a través de las ventas de productos, el ahorro en la compra de alimentos y estimula el desarrollo de microempresas, relacionadas con la producción de insumos agrícolas y con el procesamiento, empaquetado y venta de los productos, convirtiéndose en motor del desarrollo económico local.

- Una ciudad ecológica

La degradación ambiental de las ciudades y la búsqueda de la conservación de recursos para las futuras generaciones, motivan a las ciudades a la producción de acciones integrales; la agricultura urbana es una acción viable e integral, que viene siendo utilizada para promover un ambiente saludable y la reducción de la huella ecológica urbana como estrategia para la gestión de espacios públicos vacantes, la ampliación de espacios verdes urbanos y la gestión de los residuos sólidos y líquidos. Todos estos beneficios, en las áreas de la alimentación, salud, ambiente, generación de empleo e ingresos, inclusión social y equidad de género explican por qué más y más municipios quieren desarrollar o modernizar su agricultura urbana. Como vimos en el primer punto, hay diferentes enfoques de la agricultura urbana, esto depende mucho del tipo de ciudad, aquí simplemente es para retomar lo último que vimos, es todo el tema de los tres enfoques que encontramos en la agricultura urbana promovido por las ciudades. Por un lado tenemos todo el enfoque de la seguridad alimentaria, que es el caso de Bogotá, con fuerte enfoque en seguridad alimentaria, lo vamos a ver en la experiencia de Montevideo y también en la de El Alto, es todo un tema de

trabajar la agricultura urbana como una estrategia, como un componente de la seguridad alimentaria; es decir, el tema de la seguridad alimentaria es muy amplio, requiere de una serie de medidas por tomar, como ya lo vimos en las pasadas presentaciones; la agricultura urbana es una contribución y modestos mecanismos dentro de esta estrategia de seguridad alimentaria.

El segundo enfoque también es de desarrollo económico local, como el caso de Rosario, pero hay muchas ciudades que lo aplican; es cómo la agricultura urbana puede convertirse, dependiendo del tipo de ciudad, en una actividad productiva que genere ingresos y que genere empleo, eso lo vemos también en Lima, pero vemos varios enfoques.

Y el tercero es un enfoque de una ciudad ecológica, más que todo el tema ambiental, del tema de la cultura, del tema que la gente vuelva estar en contacto con el medio ambiente, con el ambiente urbano, tiene que ver con el tema de ecología; este es un enfoque que se ve mucho más en las ciudades europeas; en los países desarrollados también tenemos agricultura urbana, pero es un enfoque distinto, no es un enfoque de seguridad alimentaria, no es un enfoque de desarrollo económico, sino es un enfoque más en el sentido de acercar nuevamente a la gente con el ambiente, y el contacto con la naturaleza.

Sobre el tema de seguridad alimentaria básicamente es esta la contribución que vimos y referimos, el concepto de seguridad alimentaria según FAO, el cual nos permitimos desagregar, analizar y visualizar, cuál es la contribución de la agricultura urbana en ese sentido; la definición: la seguridad alimentaria existe cuando todas las

personas tienen en todo momento acceso material y económico a suficientes alimentos inocuos y nutritivos, para satisfacer las necesidades alimenticias y las preferencias alimenticias con el propósito de llevar una vida activa y sana; si desagregamos este concepto construido, tenemos todo el tema de acceso; como hemos visto, el tema de acceso en seguridad alimentaria está ligado a varios factores: por un lado a los sistemas de distribución de alimentos, lo cual nos permite un acceso, lo vimos cómo las diferentes ciudades y gobiernos están trabajando en optimizar esos sistemas de gestión de alimentos como el tema de plan maestro en Bogotá.

También tiene que ver con factores naturales, o hablamos de sequías o inundaciones que no permiten una producción de alimentos en algunos de los casos que puedan darse; y también está ligado al tema de los ingresos económicos, es decir, puede estar allí y los alimentos están disponibles, pero no hay un acceso especialmente de los grupos vulnerables, de los pobres extremos a estos alimentos por falta de dinero.

En ese sentido la agricultura urbana contribuye al acceso a nivel familiar, es decir, cada familia produce sus alimentos, tiene un acceso inmediato a alimentos frescos, es una contribución importante la que vemos y seguramente lo vamos ver ahora en las diferentes experiencias; pero el otro tema también es uno que no ha avanzado mucho, que no se discute mucho, pero como en el caso de Rosario lo podemos ver bastante claro, es todo el tema de generar ingresos complementarios, eso es importante, no es que con la agricultura urbana queramos decir: podemos generar un ingreso familiar y podemos sostener a toda la familia, porque lo que hemos visto es que sí es un ingreso pero complementario

a las familias, tanto por ingresos directos, es decir, a través de toda la comercialización de los productos, como del ahorro que hacen las familias en no comprar alimentos y eso también se ve mucho dependiendo de la ciudad. Es decir hay ciudades de la zona andina por ejemplo Lima, Quito, Bogotá, que no tienen una cultura muy avanzada en el tema de consumo de hortalizas y la agricultura urbana, uno de los productos que genera son las hortalizas, luego ahí hay un ahorro mínimo, porque no hay una compra diaria de ese tipo de alimentos, ahí hay una contribución más hacia la mejora nutricional.

En cambio, en el cono sur, Argentina, Uruguay, etc., podemos ver que hay una reducción del tema de los ingresos por compra de alimentos, porque se consumen mucho las hortalizas y hay un ahorro que se puede destinar para otro tipo de necesidades familiares.

El otro tema es el vinculado con los alimentos inocuos y nutritivos, es más con la calidad del alimento; en ese sentido están vinculados una serie de factores, a todo el uso de los químicos y pesticidas y a la utilización de residuos urbanos, es decir, para la producción de estos alimentos, tanto líquidos como sólidos, como el riego de las hortalizas, todos estos productos con aguas residuales sin ningún tipo de tratamiento o con un tratamiento que no se adapta a una calidad que permita para productos de consumo humano.

El siguiente tema es con la utilización de residuos orgánicos para alimentos de cerdos, es una realidad que pasa en muchas ciudades de América Latina; la agricultura urbana lo único que permite es tener a algunos, (porque la agricultura urbana tampoco es que nos dé todos los productos para nuestra dieta alimenticia), especialmente aquellos

productos frescos, hortalizas, huevos, leche, que se ve mucho en las ciudades africanas y es una agricultura orgánica, sobre todo es eso, porque la agricultura urbana tiene beneficios pero también tiene riesgos, no podemos utilizar, aunque sea una discusión, los pesticidas y menos dentro de la ciudad, ya que afectamos a la salud pública, estamos dentro de la ciudad; entonces hay una base orgánica muy fuerte y todas las experiencias de agricultura urbana se centran en esto.

Finalmente las preferencias alimenticias es un tema que hemos discutido poco, es comer lo que la gente quiere comer. Hay muchos cultivos, productos tradicionales que hemos perdido, porque no están o no se comercializan, la agricultura permite una revalorización de esos productos naturales.

Esto es un poco la primera parte para ilustrar lo que es agricultura urbana. Lo que ahora me gustaría compartir con ustedes es qué están haciendo los municipios para promover la agricultura urbana; algunos de los lineamientos, de las estrategias que utilizan los municipios para este propósito.

El primero es facilitar el acceso a recursos, en este caso recurso al suelo, con un enfoque, es decir, hay muchos espacios casi siempre son reducidos. Aquí tuve la oportunidad de visitar Ciudad Bolívar, que es una localidad con pocos espacios muy urbanizada, están aplicadas a una serie de técnicas para optimizar estos pequeños espacios. Pero qué pasa cuando la gente quiere ir un poco más allá, cuando quiere tomarlo como una actividad; entonces más a largo plazo, más perenne, la idea es que muchas ciudades estén promoviendo la utilización de espacios urbanos

vacantes, para este fin; hay huertos comunitarios, como en tipos de asociaciones entre productores.

Es aprovechar todo el suelo vacante, pero en las ciudades no hay espacios, hay unos espacios que no vemos, que es lo que denominamos la ciudad no construida; durante la presentación de Rosario, Raúl va hablar inicialmente sobre la tipología de espacios, lo cual va ser interesante para todos ustedes, por eso no me quedo más en el tema. Esto es cómo se incluye la agricultura urbana en la gestión territorial; Neiva ha avanzado mucho en el plan de ordenamiento territorial, ha destinado los espacios que están cerca de un río, son los que son inundables, no se puede habitar, no se puede poner vivienda, el único uso que le están proponiendo es el tema de agricultura urbana como una estrategia de preservar estas áreas y evitar todo el tema de los asentamientos en esas zonas.

Respecto al tema de concesiones y sentidos financieros y económicos, aquí hablamos cómo los gobiernos locales están promoviendo la utilización de espacios, eso se ve más en el tema privado, es decir, yo como propietario tengo un lote, que no estoy usando, que es un foco de infección, un botadero público como hay una reducción en la tasa de impuestos para promover que estos espacios sean dados en concesión con mecanismos legales adecuados a un grupo de agricultores urbanos para su producción, lo hemos visto en Porto Alegre, lo hemos visto en Gobernador Valadares, en Brasil hay mucho este trabajo de reducción de impuestos y hay muchas propuestas hechas en Rosario que aún no han sido aprobadas.

Y el tema de desarrollar mecanismos eficientes e incluyentes de gestión, si tenemos los espacios

cómo los gestionamos; allá podemos tener entidades o personas o propietarios privados que quieren hacerlo, pero cómo lo hacemos, ¿a través de catastro?, es pensar en qué mecanismos son los más adecuados; en Rosario está la propuesta que ya es una ordenanza, que está aprobada de la municipalidad, de un banco de suelos para la agricultura urbana; se ha creado a través, un banco de suelos de agricultura urbana, donde todos los propietarios privados colocan sus terrenos, luego lo que hace el banco es cruzar oferta con demanda y se creó esto y está siendo gestionado a través del mismo programa de agricultura urbana, es decir no por catastro. Esto es crear mecanismos realmente eficientes de gestión y todo vinculado con el tema de una perspectiva de género, en ese sentido, es decir, quienes acceden a ese suelo y que solamente los hombres lo necesitan, porque vimos que muchas veces le pedían a las mujeres el aval del esposo, la firma del esposo, entonces es también pensar en el tema de la inclusión social.

El otro tema es respecto a facilitar el tema de insumos, es cómo se vinculan los residuos sólidos de las ciudades, con su aprovechamiento en agricultura; en muchas ciudades donde hay sistemas de recolección selectiva, muy pocas lamentablemente, más experiencias brasileñas, hay unas también de la zona andina, pero es cómo vincular dentro de esos sistemas de recolección selectiva, dentro de estos sistemas integrales de gestión de residuos sólidos, la promoción del aprovechamiento de los mismos en la agricultura urbana. Hay experiencias interesantes, por ejemplo con todo el tema de los mercados donde hay mucho residuo orgánico, que realmente no está tan contaminado, entonces se están trabajando para el tema de hacer compost y lombricultura.

El desarrollo de tecnologías apropiadas, sobre todo en el manejo, para la realidad socioeconómica en los países en que estamos, hay tecnologías para compost, lombricultura, que se conocen mucho y también para el alimento de animales especialmente de cerdos, como tratan los residuos sólidos orgánicos de una manera adecuada para que se conviertan en alimento para cerdos en Porto Alegre, en Brasil, donde funciona; hay también avances en ese sentido en La Habana y también en Montevideo se esta avanzado con estudios y demás.

FACILITAR EL ACCESO A RECURSOS (SUELO)

- Conservación de áreas productivas en la ciudad
- Aprovechamiento de suelo urbano vacante
- Inclusión de la AU en gestión territorial y planificación física
- Concesión de incentivos financiero-económicos
- Desarrollo de mecanismos eficientes e incluyentes de gestión



Santo André - Brasil



Rosario - Argentina

FACILITAR EL ACCESO A RECURSOS (INSUMOS)

Promoción del aprovechamiento de residuos orgánicos

- Recolección selectiva
- Desarrollo tecnologías apropiadas: compost, lombricultura, alimento animal
- Educar para separar en la fuente



Quito - Ecuador



Porto Alegre - Brasil

El agua es otro tema que en muchas ciudades es una limitante, aquí lo bueno es que tienen agua, llueve bastante, pero en ciudades desérticas como Lima, que no llueve casi nada, es un gran problema, es una gran limitante, entonces hay algunas opciones que se están tomando, como promover el reuso seguro de las aguas residuales que produce la ciudad, con un tratamiento adecuado. Por otro hay todo un debate en la optimización del agua de lluvia. Como vemos, el tema del agua es una problemática muy fuerte, porque nos estamos quedando sin agua en muchas de las ciudades de América Latina, entonces hay todo un tema de que si no alcanzamos o no tenemos la suficiente capacidad para tener agua para el consumo humano, cómo competimos con los otros usos, o las otras actividades que requieren de agua para su desarrollo; hay que empezar a buscar alternativas de agua en ese sentido, para lo cual estas dos opciones son muy interesantes.

FACILITAR EL ACCESO A RECURSOS (AGUA)

Promover el reuso seguro de aguas residuales y/o agua de lluvias

- Aplicar estrategias de manejo de riesgos
- Promover tecnologías adecuadas (centralizadas, descentralizadas -a nivel barrial domiciliario-)
- Marco normativo facilitador: tratamiento, uso, tarifas de agua



México



Lima - Perú

Ahí hay todo un tema de los gobiernos locales, aplicando estrategias de manejo de riegos, aquí quizás no, pero en otras ciudades de América Latina, en Perú hay muchos y no solamente en

América Latina, en África hay mucha producción de alimentos con aguas residuales, sin ningún tipo de tratamiento; la OPS y la OMS, son una realidad, entonces es todo el tema de que sí hay producción de alimentos, pero qué porcentaje de esos alimentos que estamos consumiendo, están contaminados, porque eso es una realidad, luego hay que aplicar una estrategia de medios y también trabajar en el tratamiento con tecnologías apropiadas de nosotros y no traer tecnologías de países desarrollados, porque finalmente la viabilidad económica, financiera es muy difícil para las gestiones municipales y eso está pasando en varias ciudades.

Y trabajar todo el marco normativo facilitador, permitir que realmente estas aguas residuales tratadas obviamente con análisis especiales para ver la factibilidad de su uso, sean adecuadas o sean promovidas a nivel de marcos legales, que puedan ser realmente utilizadas en reuso.

Y todo el tema de acceso a capital es crucial, porque en los programas de agricultura urbana, hubo muchas personas que preguntaron, cómo se inicia, porque hay toda una puesta desde la perspectiva de seguridad alimentaria, hay una política social para resolver el problema del hambre, hay una fuerte inversión de municipalidades en ese sentido, pero cuando también se trabaja o se quiere dar un salto a la parte económica, o la generación de ingresos, hay algunas estrategias que se están aplicando y una de ellas es la inversión aparte de los recursos, obviamente desde la perspectiva de políticas sociales; está el vínculo con los presupuestos participativos, hay algunos países que tienen el trabajo y algunas ciudades que tienen el trabajo de los presupuestos participativos, que es un porcentaje del presupuesto municipal, se pone a

consulta ciudadana y es la ciudadanía la que elige las obras que se van hacer, etc., como Brasil que lo tiene en casi todas sus ciudades, en el Perú ahora es una ley nacional, es decir, todos los municipios peruanos tienen que hacer presupuestos participativos; en Argentina ya hay experiencias, en Montevideo, en Bolivia hay experiencias muy exitosas en presupuestos participativos, entonces es cómo incluir la agricultura urbana como una actividad más para ser financiada. Por ejemplo en Rosario una de las agroindustrias ha sido íntegramente construida con fondos del presupuesto participativo, porque los agricultores urbanos la priorizaron como una actividad que tenían que realizar.

El otro tema es el microcrédito para agricultura urbana, hay una perspectiva de inclusión en sistemas existentes de los microcréditos, o sea no crear nuevos pero hay muchos que están allí que se pueden adecuar, microcréditos que están trabajando algunas ONG, que se pueden adecuar para la agricultura urbana y también la creación de sistemas de crédito especiales para la agricultura urbana, como en el caso de Montevideo, pero son microcréditos incluyentes con toda una perspectiva de género, sin garantías, con garantías solidarias, en grupo, con quien queremos trabajar, obviamente es un riesgo financiero alto, las instituciones que manejan esto lo dicen, pero el trabajo con los gobiernos locales, permite una articulación y una estrategia que puede evitar muchos riesgos.

El fortalecimiento de capacidades de participación es otro tema, eso se ve en casi todos los programas de agricultura urbana municipales. Se está trabajando mucho en el fortalecimiento de las capacidades de los agricultores en técnicas productivas, pero también ya apoyando su

organización, porque esto es clave y esto es un punto importante subrayarlo; el problema o sostenibilidad de la agricultura urbana a una política municipal, a una gestión municipal, es muy fuerte, porque hay que trabajar en varios niveles y uno de los niveles es el trabajo con los agricultores urbanos, trabajar su organización, su empoderamiento, que funcione, todos los programas municipales que se están ejecutando ahora es un tema subrayar, es fundamental trabajar a este nivel, no solamente en el fortalecimiento de capacidades productivas, que es donde estamos enfocando mucho, pero hay que trabajar todo el tema de organización con ellos. Y su inclusión en espacios de participación ciudadana dentro de la gestión municipal, el presupuesto participativo, algunas mesas de concertación, convertir o trabajar los agricultores urbanos como un actor más, como los comerciantes, como las personas encargadas del transporte público, son actores más dentro de la ciudad.

El tema de transformación y comercialización es interesante verlo dependiendo de todo el enfoque de la ciudad que está manejando, es facilitar la generación de valor agregado a la producción, hablamos de agroindustrias familiares, podemos ver dos agroindustrias de Brasilia, un programa muy interesante, promovido en el Distrito Federal, que lamentablemente acabó, fue cerrado por todo el contexto de una gestión municipal que cambió, pero que viene siendo reaplicada; vemos otra agroindustria móvil, porque también se maneja todo el tema de los microcréditos a las familias y si la gente no pagaba el microcrédito para no pedir garantías la agroindustria era retirada, era muy interesante.

Otro tema es facilitar la comercialización de los productos cuando estamos trabajando un

enfoque de comercialización a través de ferias municipales, pero un vínculo de la comercialización con otros programas sociales; y aquí es como vemos que la agricultura urbana es parte interesante de la seguridad alimentaria, es decir, la agricultura urbana está produciendo alimentos de mejor calidad nutritiva porque son orgánicos, entonces en algunos casos utilizando muchos espacios o hay una fuerte contribución de los agricultores, de los municipios, cómo retribuir esta contribución también a la sociedad, es pensar en todo lo que llamamos economía solidaria y es vincularlo con los programas sociales, por ejemplo con los comedores comunitarios. En Lima estamos trabajando esto, en vincular la producción con los comedores, allá se denominan populares, entonces ellos compran esta producción y se hace una cadena, obviamente uno de los productos como siempre decimos, no todos pueden comprar, entonces qué pasa con los otros productos que necesitan para cocinar, el arroz, todo eso comprado en otras partes, pero algunos productos son comprados a los agricultores urbanos. Inclusive en algunos mercados formales, en Brasilia se hizo pero es un tema de debate y cuando me refiero a facilitar, hablamos de la infraestructura, las ferias municipales son muchas veces colocadas en espacios públicos de la municipalidad no una vez a la semana, sino dos veces, hay que facilitar esto. Las agroindustrias muchas veces hacen una fuerte inversión en las municipalidades o con fondos internacionales para la agroindustria, entonces ahí están apoyando infraestructura.

La normativa es muy importante, porque cuando se trabaja el enfoque de comercialización, ¿qué pasa con los agricultores?, te piden un registro, de ser una empresa, si no puedes comercializar, si por ejemplo el comedor comunitario te quiere

comprar, no puede porque necesitas este registro o expender una boleta; entonces cómo facilitamos esto, eso se ha trabajado mucho en Rosario, en ver cómo se pueden hacer mecanismos y eso es responsabilidad de la municipalidad o es un tema de políticas y legislación municipal, ahí no están las ONG, pero ahí están las municipalidades que necesitan ayudar a facilitar esto.

Esperamos haber compartido con ustedes una mirada regional de lo que está pasando y

simplemente alguna información que es que tenemos recursos de agricultura urbana, muchas publicaciones en nuestra página web www.ipes.org/au (español y portugués) www.ruaf.org (inglés), que pueden acceder gratuitamente, para mayor información, Eventos Internacionales En Au Foro Urbano Mundial (Un-Habitat) – Junio 19-23 Vancouver – Canadá 3 eventos con experiencias de América Latina, África, Asia.

Agricultura urbana en Bogotá

Doctora Martha Liliana Perdomo
Directora Jardín Botánico José Celestino Mutis
Bogotá

Vale la pena destacar este tema en el seminario de la agricultura urbana para Bogotá que tengamos hoy la posibilidad de estar en este pánel de este seminario, tiene justamente mucho que ver con esa voluntad política que el señor alcalde mayor Luis Eduardo Garzón le ha puesto al tema de la sostenibilidad ambiental y también del desarrollo y la inclusión social en un proyecto como el de agricultura urbana; éste es un tema que en América Latina y en otros países se ha venido desarrollando desde tiempo atrás, pero que particularmente para Bogotá con esta administración ha venido siendo visible, con apoyo estatal desde el 2004, de manera decidida y como un programa dentro de una de las políticas bandera de la Administración Distrital, como un tema de la seguridad alimentaria.

Para el Jardín Botánico José Celestino Mutis de Bogotá es importante destacar que el tema de agricultura urbana conlleva una mirada integral, como lo exponía ayer en su presentación la

doctora Consuelo Corredor, tiene mucho que ver con ese enfoque de política que se ha dado respecto al plan de desarrollo de "Bogotá sin indiferencia" y a todo el tema de inclusión económica y social de la población.

Ustedes veían en la primera parte cultivemos saberes en la ciudad y le preguntábamos a alguien qué significa para usted cultivemos, nos decían significa muchas cosas porque no solamente es cultivar la parte física, producir agrónomicamente una planta, sino que cultivar también es formarnos, es educarnos y por eso significa mucho; eso es lo que hemos querido significar con este nombre, ese cultivemos saberes en la ciudad tiene que ver con el proyecto de agricultura urbana en Bogotá, es no solamente generar procesos que contribuyan a la seguridad alimentaria, sino también generar toda una serie de procesos que nos permitan mejorar la calidad de vida de las poblaciones con las que trabajamos.



En términos de antecedentes y contexto en el tema de agricultura urbana en Bogotá, vale la pena destacar varios eventos que se han venido dando a nivel mundial y a nivel latinoamericano urbano particularmente, en donde se le ha venido dando importancia al tema de la agricultura urbana, para el caso de la cumbre mundial de la alimentación que se realizó en Roma, organizado por la FAO en 1996, se vio como prioridad, desarrollar procesos de agricultura urbana y periurbana, para mejorar el acceso a los alimentos y consecuentemente la seguridad alimentaria en los países. Igualmente

desde 1997 con el apoyo de la FAO, se crea la red de alimentos en las ciudades, básicamente esta red pretende lanzar instituciones e individuos en cada país con respecto a la seguridad alimentaria en las áreas urbanas en países en desarrollo y transición; a partir del año 1996, la Red Águila, que es una red institucional de organizaciones e instituciones, viene trabajando el tema de agricultura urbana y entidades como el Ipes y la Red de ciudades en la cual participa Gunther, que está desde el año 2000, han venido trabajando el tema de agricultura urbana.

Justamente en el foro mundial urbano de Barcelona en el año 2004, Gunther participó en él y fue uno de los gestores para que se diera un pánel en el tema, se habla de la legitimación política y financiera de la agricultura urbana y la necesidad de que existiera apoyo de los gobiernos, no solamente apoyo político sino apoyo financiero, en el pánel internacional de crédito de agricultura urbana, ya tendrán más detalle de este tema en las próximas ponencias y este es un tema que a nivel internacional ha venido cobrando importancia.

Inicialmente cuando la Administración Distrital planteó el tema de la agricultura urbana del Jardín Botánico de Bogotá, se decía qué tiene que ver el Jardín Botánico de Bogotá con un tema de seguridad alimentaria, eso no hace parte en su misión institucional y realmente ha sido un proceso donde hemos venido contándole a la ciudad y a las instituciones por qué razón una entidad como el Jardín Botánico de Bogotá participa en este tema. El Congreso Mundial de Jardines Botánicos en Barcelona, el último congreso que se realizó en marzo del año 2004 en España, justamente designa a los jardines botánicos como custodios de las especies parentales silvestres que sean claves en la alimentación, es decir, ese papel de protección de esos parentales silvestres claves en la alimentación

hacen parte de la estrategia mundial de conservación que tenemos todos los jardines botánicos, que estamos agrupados en una organización mundial que se llama la BGC⁴⁷.

Nuestra prioridad en este momento está referida también a manejar especies agronómicas, no solamente especies que estén en vía de extinción, que tengan una importancia ecosistémica, estratégica, sino también esas especies que son claves para la alimentación, el día mundial de la alimentación de 2004 de la FAO, justamente su lema fue “Biodiversidad contra el hambre” y parte de los temas que se trataron fueron como toda la investigación sobre biodiversidad tiene que estar al servicio de la seguridad alimentaria; igualmente tuvimos la oportunidad de ser anfitriones en diciembre del año anterior del primer congreso latinoamericano y del caribe de jardines botánicos que se realizó aquí en Bogotá, con la ocasión de los 50 años del Jardín Botánico de Bogotá y el tema de discusión nuestro fue justamente la importancia del papel de los jardines botánicos en las situaciones de hambre y pobreza, donde pudimos evidenciar cómo en otros países de América Latina y del Caribe y algunos jardines botánicos que vienen trabajando justamente ese tema, de tratar de poner al servicio de las comunidades que trabajan en temas tan estructurales y estratégicos como el tema de la seguridad alimentaria, ese saber y ese acervo que se tienen en todos los temas de conservación.

En términos de Colombia, es importante resaltar que nuestro país tiene una red nacional de jardines botánicos, nosotros en esa red tenemos un Plan Nacional de Colecciones que está aprobado desde el año de 1996 y en el cual una de las prioridades de conservación tiene justamente que ver con tener colecciones de plantas que se han cultivado para alimentación. Igualmente para el caso del jardín

botánico nuestro y algunos del país tenemos una amplia experiencia en investigación en procesos de uso sostenible, como estrategia de conservación de biodiversidad en algunas especies promisorias, para el caso nuestro trabajamos con especies andinas promisorias y en educación ambiental; y existen otros jardines botánicos, como el de la Universidad de Caldas en Manizales, como el de Quindío, Ibagué, Tuluá, que han venido trabajando temas que están referidos justamente con la agricultura urbana. En poco tiempo empieza el jardín botánico de Medellín a vincularse con un programa que se desarrolla allá dirigido por el doctor Fajardo, en términos de solares productivos.

Es bueno mirar entonces en ese contexto, para nosotros la agricultura urbana es un componente de la política social de Bogotá que está permitiendo la garantía de los derechos sociales bajo la premisa de la asistencia social universal para todas y todos los ciudadanos que habitan el Distrito Capital, es decir, es asumir a todos los ciudadanos justamente como sujetos de derechos y deberes en el Distrito Capital; y en ese sentido el tema de la agricultura urbana, ha venido coadyuvando en la política de seguridad alimentaria.

En ese orden de ideas, el ejercicio para los derechos de inclusión social desde la puesta institucional que tenemos en el jardín botánico, es poder entrar a apoyar en varios procesos y en la inclusión de esos derechos, a facilitar la alimentación de calidad; hablaba Gunther de la producción de los alimentos inocuos y ese es uno de los criterios con lo que nosotros estamos trabajando, fortalecer todos los procesos de organización social y construcción de tejido social, afianzar temas como el arraigo, memoria, las tradiciones, la identidad y la ancestralidad, en la medida en que tratamos de

47 Botanical Gardens Conservation International.

rescatar saberes ancestrales de nuestra población y rescatar y revalorar algunas especies andinas promisorias, que han ido perdiéndose comercialmente; garantizar un ambiente sano es un componente estructural para el trabajo que hacemos para la misión institucional del jardín botánico en todo lo que tiene que ver con promoción de cultura ambiental y obviamente poder aportar en los procesos de donación y planificación del territorio en la medida en que podemos transformar espacios de manera útil y ordenada.

En términos de antecedentes distritales, es bueno tener en cuenta por qué muchos de quienes están aquí han sido agricultores urbanos de tiempo atrás y es que Bogotá ha tenido algunos procesos previos para efectos de desarrollar este tipo de proyectos; en algún momento en la década de los ochenta, una institución denominada Evaluar, estuvo asesorando algunos proyectos de agricultura urbana en Ciudad Bolívar; a partir de allí se generaron apoyos para procesos de hidroponía, ustedes recuerdan hace algunos años en las terrazas se generaron procesos de hidroponía, infortunadamente en este momento no son muchos los procesos que se han mantenido; encontramos también que a través del programa de Mujer y Calidad de la Fundación Enda, para América Latina, estuvo desarrollando algunos proyectos de agricultura urbana; el Centro Juan Bosco Obrero, del padre García Herreros, estuvo también trabajando; aun hoy Fundaces y otras instituciones afiliadas a la Corporación Minuto de Dios han venido trabajando en estos temas de agricultura urbana. La Fundación Sunaisca estuvo trabajando en Bosa, Ciudad Bolívar y Soacha para efectos de agricultura urbana, agroecología e hidroponía; el Cinep estuvo trabajando el tema de agricultura urbana en la localidad de Chapinero y la Universidad Nacional de Colombia estuvo adelantando programas de

agricultura urbana, particularmente en la localidad de Bosa, manejando algunos procesos de investigación sobre sustratos y riegos en agricultura orgánica, con el tema de agua.

Nosotros como jardín botánico y el programa de Agricultura Urbana en términos del plan de desarrollo, tienen unos puntos de articulación, que vale la pena compartir con ustedes para mirar cómo se está insertando en el tema de seguridad alimentaria. Nuestro plan de desarrollo "Bogotá sin indiferencia", tiene varios ejes, un eje social, un eje urbano regional, un eje de reconciliación y un eje transversal que es lo que tiene de gestión pública y eficiente; el tema de seguridad alimentaria y nutricional se enmarca dentro del eje social y dentro de esa política de seguridad alimentaria y nutricional, hay tres grandes componentes que se nombraban por parte del doctor Eduardo Díaz, el componente de abastecimiento, acciones de alimentación y nutrición y responsabilidad social.

El proyecto de agricultura urbana está enmarcado dentro de acciones de alimentación y nutrición, esa es la ubicación que institucionalmente tenemos para efecto del desarrollo de las actividades de agricultura urbana.

En términos del plan de desarrollo, aprobado por el Acuerdo 119 de junio 3 de 2004, vale la pena mirar cómo quedo dentro del plan de desarrollo, que en últimas es la expresión de la voluntad política de la administración y del Concejo que lo aprobó, para efectos de orientar el desarrollo durante estos cuatro años. En el artículo cuarto donde aparecen las políticas generales del plan de desarrollo en el numeral diez cuando se habla de seguridad alimentaria, justamente se saca una de las partes de este numeral diez, donde "se promoverán las redes de productores y consumidores y las

potencialidades de la agricultura urbana y ecológica como alternativa socioambiental". Es decir, desde el mismo plan de desarrollo se está mirando a la potencialidad que tiene el programa de agricultura urbana en términos de desarrollo social y desarrollo sostenible para la ciudad. En el artículo siete una de las políticas del eje social numeral dos es la alimentación como un derecho fundamental, se anuncia claramente "se crearán espacios para la formación e integración ciudadana, que faciliten y cualifiquen el acceso de las personas y las comunidades a las redes de servicios económicos, sociales y culturales"; destacamos esto aquí porque un componente muy grande que tiene el programa de agricultura urbana, justamente es todos esos procesos de capacitación y esos procesos de organización ciudadana.

En términos generales articulamos entonces la agricultura con el programa de "Bogotá sin hambre", a través de la formación para mejorar hábitos alimentarios y nutricionales de las poblaciones participantes en el proyecto, a través de la producción limpia de hortalizas, aromáticas y medicinales que se dirigen hasta el momento; básicamente hemos estado orientados al autoconsumo de los hogares; a la generación de espacios de participación que nos permitan concertar los lineamientos de políticas en agricultura urbana, a la generación de procesos de integración ciudadana que nos permitan aportar en la construcción y el fortalecimiento en las organizaciones sociales y obviamente en el tejido social y a generar posibilidades de proyectos productivos.

Es decir, consideramos que en la medida en que el proyecto contribuya en estos aspectos, podemos contribuir en la política de seguridad alimentaria y básicamente en el programa "Bogotá sin hambre", que es donde básicamente nosotros estamos

vinculados. La Administración Distrital y su plan de desarrollo, tiene una serie de planes, que de una u otra manera tienen que ver con los procesos que adelantamos en agricultura urbana; entonces consideramos importante que aquí podamos visibilizar en el contexto de todo el Distrito, cómo se articula esa agricultura urbana con otras políticas; en el tema, por ejemplo, de ambiente y hábitat que por la naturaleza de nuestra visión institucional es fundamental para el Jardín Botánico, el plan de gestión ambiental del Distrito y todos los temas de política hábitat pueden incorporar y de hecho están en este momento trabajándose en ese sentido específico de incorporar aspectos de agricultura urbana.

En el tema de desarrollo socioeconómico hay programas como el mejoramiento integral de barrios, que lo lidera la Caja de Vivienda Popular, lo de la Red de Reconciliación en el cual se está trabajando con población desplazada y población incorporada, y el programa de Ambientes Saludables que puede incorporar también lineamientos de agricultura urbana. En el tema de ordenamiento territorial todo lo que tiene que ver con la planificación y ordenamiento del territorio y los planes maestro que se están manejando, pueden incorporar obviamente ese tema, al igual que temas que tengan que ver con la política de participación y particularmente en seguridad alimentaria y nutricional desde lo que veíamos en acciones de alimentación y nutrición.

En términos institucionales, estamos articulando procesos con la Secretaría de Salud a partir del programa de Ambientes Saludables y de salud a su hogar, y con la Secretaría de Educación a través de Praes, tenemos proyectos con las alcaldías locales, ocho convenios firmados con las alcaldías locales para trabajar el tema de agricultura urbana, tenemos

proyectos que están ya firmados, convenios con JICA (Agencia Japonesa de Cooperación Internacional), para fortalecer todo el proceso de agricultura urbana en San Cristóbal; tenemos un proyecto piloto en donde se cofinancia por parte de la Presidencia de la República y de la Alcaldía Mayor a través de varias instituciones y de las cuales vamos hablar un poco más adelante, estamos cofinanciando un proyecto piloto en Ciudad Bolívar, con la Red de Seguridad Alimentaria de la Presidencia de la República, este proyecto es ejecutado por la Red Nacional de Jardines Botánicos y con la UESP, que es la Unidad Ejecutiva de Servicios Públicos, manejamos todo el tema de manejo y aprovechamiento de residuos.

Después de contarles cómo se enmarca ese tema de agricultura urbana con “Bogotá sin hambre”, es bueno que miremos cómo nosotros conceptualizamos el tema de agricultura urbana y asumimos el concepto de lpes, considerándola como la producción agrícola y pecuaria en áreas intra e hiperurbanas de las ciudades, utilizando el potencial local, la fuerza de trabajo, el área disponible, el agua, los residuos sólidos, líquidos, etc., con la finalidad de generar productos alimenticios de autoconsumo y también destinados al mercado, ese es el concepto que tenemos registrado del lpes y es con el cual hemos venido trabajando, con un amplio sentido de que todos esos procesos puedan entrar a generar mejores condiciones de vida para las comunidades.

Los principios que están orientando nuestra intervención en agricultura urbana, tienen obviamente que ver con los principios del plan de desarrollo, trabajamos bajo principios de solidaridad, en generar solidaridad entre las comunidades participantes, de autonomía para esas comunidades, en el desarrollo de procesos que les concierne, de diversidad, de respeto, de equidad, de participación

y de sostenibilidad ambiental, son los principios que están rigiendo para nosotros la actuación; en ese orden de ideas para la ciudad de Bogotá D.C., la agricultura urbana es una estrategia que nos permite aportar en diferentes niveles, en términos del desarrollo, de una parte en seguridad alimentaria y nutricional en la medida en que se pueden promover hábitos de vida saludable y mejorar nutricionalmente las condiciones de la población participante; en sostenibilidad ambiental en la medida en que podemos contribuir en el ordenamiento del territorio y en la promoción de una cultura ambiental alternativa y obviamente sostenible y en la construcción, el fortalecimiento de organización social y de tejido social.

Para nosotros la agricultura urbana tiene varios efectos de acuerdo con esos grandes ítems que aportan, en términos ambientales nos permite producción de alimentos sanos que tengan inocuidad química y biológica, nos permite también el entendimiento del territorio del entorno, nos permite reducir y aprovechar de mejor manera todos los residuos sólidos tanto orgánicos como inorgánicos de reciclaje y reutilización, también nos permite el uso de aguas lluvias recicladas y estimular prácticas de conservación; aquí todavía no hemos entrado a trabajar el manejo de aguas residuales para la agricultura urbana, tenemos una oferta hídrica importante aún en zonas tan secas como Ciudad Bolívar con el agua lluvia, hemos tenido para el riego.

En términos de efectos culturales nos permite educar y formar para el conocimiento y consumo de especies vegetales no tradicionales; aquí es importante destacar que se ha venido promoviendo el uso de especies ancestrales con un gran valor nutricional y que de alguna manera por no tener mayor comercialización se fueron perdiendo del uso y de

la memoria de más de muchos de nuestros coterráneos, ahora estaríamos mencionando que nosotros estamos trabajando con 60 especies de las cuales 12 son especies andinas promisorias, como el amaranto, la uchuva, la guatila, la cibía, ibia, ulluco.

La valoración de la actividad agrícola y del recurso vegetal en una ciudad tan urbanizada como Bogotá, muchos de nuestros niños creen que la leche sale de la nevera y las lechugas y demás también, no saben ni tienen idea cómo se produce y el esfuerzo que eso implica, ni valoran ese trabajo agrícola. A través del proyecto se puede aportar justamente la valoración de ese trabajo agrícola y también de los recursos naturales, particularmente del recurso vegetal; en el rescate de saberes populares, se ha venido trabajando con la red de agricultores urbanos de Bogotá, en dos encuentros que hemos hecho ya, que les hemos llamado “encuentro de saberes y sabores” y “encuentro de saberes y sabidurías”, donde hemos venido tratando de generar ese rescate de esos saberes populares en términos de la producción agronómica. Socialización del conocimiento científico, porque a través del proyecto generamos espacios de intercambio donde no solamente aprendemos, nuestros técnicos aprenden de agricultura urbana, sino que comparten también los conocimientos que de alguna manera aprendieron en su formación académica, se fortalece el diálogo intergeneracional; en muchos de nuestros núcleos venimos trabajando con población, en donde se vincula el niño pero a través del niño también entra el abuelo, o al contrario el abuelo empieza y termina llevando al niño a que le ayude a hacer el mantenimiento de la huerta comunitaria y obviamente es una acción importante para el aprovechamiento del tiempo libre tanto para niños como para jóvenes y personas de la tercera edad.

En términos de efectos sociales, la agricultura urbana nos permite educar y formar para el conocimiento y consumo de especies vegetales no tradicionales, por eso les decía tiene mucho que ver con ese rescate de esas especies promisorias nuestras que hemos dejando de lado, nos permite aportar en la construcción del tejido social.

Se contribuye en el cambio de la dieta alimentaria, nosotros tenemos hoy día situaciones de malnutrición que no están referidas sólo por efecto de no acceder a los alimentos, sino que lo habló bien quien ayer participó en la segunda ponencia en el tema de qué es lo que se consume y que también afectan problemas de malnutrición; la idea es que a través del proyecto se pueda incrementar el consumo de hortalizas, de frutas en la dieta de las personas que no solamente sea el alto contenido de carbohidratos sin mayor aporte en términos nutricionales, proteínas, vitaminas y minerales que requieren para una alimentación balanceada.

Mucha de la población con la que estamos trabajando es desplazada, vienen de otros sitios, con otros hábitos alimenticios, donde lo que normalmente la gente consume no es lo que tenemos acá disponible en el mercado. Hemos encontrado personas adultas con hijos que no conocen el brócoli, que no conocen el coliflor, que nunca en su vida lo han probado, porque vienen de zonas donde lo que comen es ñame, yuca, plátano y otro tipo de alimentos que se producen en la tierra, en otros pisos térmicos y ese ha sido un proceso importante para contribuir en el cambio del hábito de esa dieta alimentaria.

En términos de aporte a la canasta familiar, se permite producir algunos de los alimentos que se requieren y en proyectos productivos para comercialización de algunos excedentes; para el

Distrito, y ayer lo decía también el doctor Eduardo Díaz, hay también una diferenciación de qué no es para nosotros la agricultura urbana y luego hemos tenido que decir qué es y qué no es justamente porque el proceso inicialmente generó algunas inquietudes de qué era lo que se iba hacer.

Para efectos del Distrito, la agricultura urbana no es invasión del espacio público; el Distrito ha ganado muchísimo en espacios verdes y en espacios públicos, la agricultura urbana no es entrar a invadir ese espacio público; tampoco es una gran producción de alimentos. Eduardo Díaz lo decía ayer, somos más de 7'000.000 de habitantes que nos alimentamos con lo que producen cuatro departamentos vecinos, incluido obviamente los municipios del primer anillo que él presentó y aparte de eso de lo que viene de otras partes del país y lo que importamos; se cree que para producir la comida que requiere Bogotá se necesitaría 15 veces el área que tiene Bogotá, luego es imposible decir que a través de la agricultura urbana se van a generar grandes producciones de alimento o que va a ser una estrategia de abastecimiento para la ciudad.

En ese orden de ideas, la agricultura urbana no es una competencia con la agricultura tradicional. En el año 2004 cuando se presenta el proyecto por parte de nuestro alcalde Lucho Garzón algunos agricultores y las organizaciones campesinas consideraron que les íbamos a hacer competencia produciendo acá y no es una competencia para la agricultura tradicional y tenemos también claro de que la multicausalidad de los problemas del hambre no se van a solucionar solamente con agricultura urbana; es decir, que si bien es cierto la agricultura urbana contribuye de alguna manera en temas de seguridad alimentaria y en radicación de pobreza, no es una solución definitiva, porque los problemas de la pobreza y los problemas del hambre son

muchísimo más estructurales y requieren intervenciones estructurales desde diferentes ámbitos, no solamente desde éste.

En ese orden de ideas y en ese marco general de actuación, lo que está haciendo el Jardín Botánico en este momento y cómo tiene concebido el proyecto; el Jardín Botánico se asume como un centro de investigación y desarrollo científico del Distrito Capital encargado de contribuir en la conservación del recurso flora; en ese orden de ideas para nosotros es el proyecto de "Investigación y formación para el aprovechamiento de los usos potenciales de especies vegetales andinas y exóticas de clima frío a través de cultivos urbanos", ese es el nombre con el cual está inscrito el proyecto de Planeación Distrital y el marco del plan de desarrollo.

El objetivo de nuestro proyecto es contribuir al fortalecimiento de los procesos socioeconómicos, culturales, ambientales y la seguridad alimentaria de las comunidades del Distrito Capital, a través de la implementación de cultivos urbanos, es el objetivo principal que tenemos registrado para efectos de desarrollar nuestro proyecto.

Tenemos básicamente cuatro componentes dentro de ese proyecto: hay un componente técnico, un componente sociopedagógico, un componente de tecnologías limpias y un componente de investigación; vamos a mirar rápidamente qué es lo que tenemos en cada uno de esos componentes:

En el componente técnico, estamos realizando todo el proceso de implementación de los núcleos de formación; los núcleos de formación son los espacios de encuentro que tenemos con la comunidad donde podemos poner la parcela demostrativa, como le decían al principio, luego le dijimos la huerta comunitaria, ahora le estamos diciendo el espacio

de producción comunitario, por decirlo de alguna manera o el área de producción comunitaria; esos núcleos de formación es donde se encuentra la gente para efectos de intercambiar conocimientos en el desarrollo práctico, donde se capacitan en los temas de agricultura urbana en cada una de las localidades.

Es importante resaltar aquí que los temas que nosotros capacitamos son temas que tienen que ver con el manejo agronómico de las especies, que va desde el sustrato, todo el proceso de plantulación, todo el proceso de siembra, del manejo fitosanitario, de cosecha, de nutrición de la planta; adicionalmente trabajamos en hábitos de vida saludables en todos los temas que tienen que ver con nutrición y trabajamos en promoción de cultura ambiental, en esos núcleos de formación.

En el componente sociopedagógico que es el segundo componente con el cual trabajamos en este proyecto, este equipo tiene a cargo aportar en esos procesos de construcción y fortalecimiento del tejido social, con varias áreas en las que ellos trabajan, como en el proceso de sensibilización de las comunidades divulgando qué es la agricultura urbana y cómo pueden vincularse, ayudando en esos procesos de convocatoria y de organización social para que el proyecto pueda realizarse y mantenerse; se trabaja también en implementación y seguimiento a los ambientales escolares, en todo el tema de capacitación a capacitadores para tratar de dejar alguna capacidad instalada que nos permita garantizar la sostenibilidad del proceso; les decía que la estrategia de divulgación y promoción, en todo el tema de las ferias intralocales e interlocales para intercambio de saberes y de experiencias y también de productos y en la construcción colectiva de los lineamientos de agricultura urbana en los diferentes espacios de participación; aquí es muy importante destacar el papel que ha desempeñado

la mesa distrital de agricultura urbana, en donde podemos sentarnos con la gente a discutir, con otras instituciones sobre cómo consideran que debería orientarse el proceso, parte del desarrollo que hasta ahora hay de la formulación misma del proyecto; incluso de los cambios que ha tenido el proyecto y de los ajustes fue el ejercicio que se realizó de alguna manera en la mesa.

En este momento esa mesa está en proceso de reconstrucción y de reorganización, nuevamente al igual que las mesas locales de las cuales estamos trabajando el tema de agricultura urbana en términos de espacios de participación, algunas veces trabajamos desde las mesas ambientales; se han conformado mesas específicas para agricultura urbana, en otros casos los subcomités de seguridad alimentaria y nutricional; también se está haciendo un tema que es manejado directamente por los consejos locales de gobierno donde está la administración local y las juntas administradoras locales con las otras entidades de la administración central que participa.

El tercer componente que es el de investigación estamos manejando el comportamiento de esas especies nativas y exóticas teniendo en cuenta varias situaciones; por una parte los distintos tipos de contenedores, aquí es importante resaltar que la literatura que hay realmente en términos de investigación, de sustratos y demás no es mucha, entonces cuando a uno le preguntan cuántos metros cuadrados requiere una familia en Ciudad Bolívar y cuánta comida producen esos metros cuadrados... no sabemos, estamos averiguando, ¿por qué razón?, porque no es lo mismo, el agrónomo puede decir cuántas lechugas, cuántos kilos o cuántas toneladas saca en X área de producción en suelo, pero es que las condiciones en contexto urbano son diferentes, en el contexto urbano producimos en contenedores

o en materas, en recipientes, en condiciones de luz que no es todo el día, es en la ventana del apartamento; en ese orden de ideas, todo ese tema del manejo agronómico de las especies cambian; en el contexto urbano el tema fitosanitario cambia también, hay situaciones de polución ambiental, situaciones que obviamente pueden afectar el proceso de producción, en investigación estamos tratando de trabajar en los distintos tipos de contenedores, en los sustratos estamos generando y en el tema de cómo manejamos las especies agronómicas según las zonas bioclimáticas que tiene Bogotá. Bogotá cuenta con cuatro zonas bioclimáticas bien diferenciadas, que van en un radiante de Usme y Ciudad Bolívar hasta Suba, diferencias claras tanto en la cobertura vegetal como de precipitaciones.

El otro componente en el que trabajamos es el de tecnologías limpias, ahí estamos tratando de desarrollar trabajo en cuatro grandes áreas. Un área tiene que ver con el manejo de residuos sólidos tanto orgánicos como inorgánicos; en términos de residuos orgánicos todo el tema de compostaje y lombricultura, en términos de los residuos inorgánicos la reutilización en los contenedores de esos residuos; también trabajamos en recolección de aprovechamiento de aguas lluvias, que la hemos llamado cosecha de agua.

En ese sentido hemos venido trabajando con la gente; el agua de Bogotá es de muy buena calidad pero muy costosa y no sería pertinente en algunos casos nos ha tocado obviamente regar con agua del acueducto, pero no es pertinente, de una parte por la tarifa y de otra porque el cloro que tiene el agua, el cloro residual, nos elimina los microorganismos que requiere el proceso; trabajamos también en energías alternativas y el apoyo que se hace del componente de tecnologías limpias en los planes

institucionales de gestión ambiental, particularmente el Jardín Botánico, y con las comunidades.

¿En dónde estamos trabajando?, el proyecto fue concebido para 19 localidades teniendo en cuenta que Sumapaz es una localidad rural ante todo, aunque ya estamos empezando a trabajar allá, tenemos trabajo en 15 localidades, casi todas estamos empezando y las que no tenemos estamos empezando este año nuestro proceso; en la localidad de La Candelaria por las connotaciones propias de la localidad no hemos iniciado y no se han evidenciado mayores posibilidades de trabajar allá, porque es el centro histórico.

Les decíamos que hay un programa piloto en Ciudad Bolívar, ese es uno de los que estamos manejando, para el caso de Ciudad Bolívar vale hacer una mención especial, se está trabajando desde diferentes instituciones distritales, hicimos un proyecto en el cual cofinanciamos la Presidencia de la República y Alcaldía Mayor de Bogotá D.C., pero los recursos de la Alcaldía Mayor de Bogotá, provienen de la Secretaría de Educación con la línea de acompañamiento a Praes, ellos aportaron recursos para que los profesionales que están vinculados apoyen a Praes en Ciudad Bolívar con el tema de agricultura urbana; desde la Secretaría de Salud con el programa de Ambientes Saludables; desde la Secretaría de Gobierno en la línea de formación para desplazados; entonces hay una gran cantidad de población desplazada que está trabajando allí, desde el Dama, también desde el tema de sostenibilidad ambiental y desde el Jardín Botánico se está trabajando la línea de seguimiento y monitoreo. En ese orden de ideas, todas estas instituciones han aportado la contrapartida 50% y 50% con presencia de la Presidencia de la República para este proyecto, por eso damos las cifras de este proyecto de manera separada, respecto a la que

manejamos directamente del Jardín Botánico. En el caso de Ciudad Bolívar hemos logrado la implementación de 27 núcleos de formación de 73 puntos de intervención del proyecto, la meta es capacitar 6.252 familias, donde tengo entendido que ya se logró la meta y el proyecto está terminando en dos meses aproximadamente; ahora está en fase de asistencia técnica, se han realizado 700 visitas de acompañamiento a las casas en las cuales se ha evidenciado que el 95% de las visitas se ha implementado el tema de los cultivos urbanos, en el 73%, se han realizado actividades de compostaje y el 55% tiene semilleros para su producción; es decir, que a partir de esta muestra que se realizó, se evidencia cómo el proyecto efectivamente ha venido logrando los objetivos que se habían planteado. Para efecto del proyecto en las otras localidades tenemos como meta trabajar en 12 especies andinas que hasta el momento tenemos los protocolos de propagación y manejo de seis especies, tenemos 52 núcleos de formación implementados, acabamos de reformar la meta porque acabamos de recibir recursos adicionales de las alcaldías locales de 115 núcleos, tenemos cuatro núcleos de investigación implementados y al 31 de diciembre del año anterior teníamos 11.334 personas de cerca de 30.000, que es la meta total del proyecto, que han participado ya en la capacitación.

En término de retos, desde ese punto de vista como integral que les presentamos al inicio de cómo hemos concebido la agricultura urbana, pero también en el contexto propio del Jardín Botánico, de lo que hacemos institucionalmente, sabemos que en términos de agricultura urbana tenemos algunos retos para avanzar, no como un proyecto sino como una política de gobierno que permita sostenibilidad en el tiempo, entonces de alguna manera dentro de los retos en los cuales venimos trabajando, es la articulación de los proyectos y las políticas que están relacionadas con el tema; por

ejemplo, con la política de ruralidad, la política de residuos sólidos, política de abastecimiento y el plan de abastecimiento; otro reto que existe es el de la disponibilidad de espacios para siembra, hay sitios donde tenemos gran cantidad de población aunque está en condiciones de empezar a producir, pero lo que realmente quiere mirar la agricultura urbana es como la generación de ingresos, como una posibilidad de autoempleo y no tiene terrenos en qué hacerlo; aquí se ha venido trabajando justamente con la Defensoría del Espacio Público para mirar qué predios están baldíos o qué predios están pendientes de proyectos distritales donde temporalmente podemos generar empleo con algunas personas, incluso alguno de los concejales está generando un proyecto de acuerdo para disminuir el impuesto predial en aquellos lotes que se dispongan para esta actividad; eso está pendiente de reglamentarse, pero creemos que puede ser una buena estrategia. Otro de los retos que hay es el apalancamiento de recursos de cofinanciación para el desarrollo de proyectos comunitarios donde las comunidades puedan entrar a empoderarse y efectivamente generar mejores condiciones de vida a través de la generación de ingresos con proyectos productivos comunitarios.

La sostenibilidad del proyecto en este orden de ideas, en la medida en que la comunidad se empodere del proyecto, en la medida en que haya unos lineamientos distritales claros, una política, unos espacios institucionalizados, podemos garantizar la sostenibilidad del proyecto, aquí se ha venido trabajando en ese sentido.

La atención a poblaciones especiales, hemos venido trabajando todo el tema de la población desplazada, de la población reincorporada y de habitantes de la calle, con muchísimo éxito; la agricultura urbana no solamente aporta en todas esas cosas que hemos

hablado, sino que es una estrategia de laborterapia importantísima; en este momento muy orgullosamente podemos decir que tenemos un proceso muy bonito, no solamente con estas poblaciones, sino también con población penitenciaria; con la Cárcel Modelo estamos trabajando en dos pabellones y nos están pidiendo que amplíemos el servicio y estamos hablando con otras penitenciarías para trabajar el tema.

El tema de agricultura periurbana, para el caso particular de Bogotá D.C., nuestro plan de ordenamiento territorial no habla de suelo periurbano, se habla de suelo urbano y suelo rural, entonces la zona periurbana está dentro de los pactos de labor y demás, pero no hay una definición normativa clara sobre ese asunto; el tema de producción animal, sabemos que en términos ecosistémicos entrar a hablar de la agricultura urbana en términos de producción agrícola, pecuaria y todo el manejo de compost y demás se requiere más para ir cerrando ciclos energéticos y más a nivel de los procesos productivos que generamos en estas huertas, pero la normatividad nos impide generar procesos de producción pecuaria en el contexto urbano.

El tema está en discusión porque la realidad que viven las comunidades es que hay gallinas, cerdos, conejos, curíes de todo, hasta vacas en casas, pero la normatividad lo impide, entonces ahí hay una situación que es necesario que se discuta. Toda la discusión que si la producción nuestra es para autoconsumo o para generación de ingresos, ahí ha habido posiciones políticas radicales en donde algunas posiciones se sostienen en que lo que se produce en agricultura urbana básicamente tiene que ser para el autoconsumo en los hogares y otros que dicen que los excedentes pueden ser comercializados, en esa parte de generación de ingresos y de comercialización habría que entrar a

revisar, si han generado algunas estrategias a través de alguna feria, algunos encuentros, de algunos mercados verdes que se realizan cada fin de mes en el Jardín Botánico, en convenio con el Ministerio del Medio Ambiente, de generar un espacio, para que la gente de alguna manera pueda comercializar excedentes, pero en ese sentido habría también que profundizar muchísimo la discusión y mirar con qué estrategias y en qué condiciones y demás se realiza; toda la parte con financiación internacional del proyecto, y un tema que es clave en términos de investigaciones es la generación de sustratos, en una ciudad tan urbanizada como Bogotá, comprar tierra para llevar de un lado a otro, implica que se está deteriorando algunos ecosistemas estratégicos; para conseguir tierra abonada hay que averiguar de dónde sale esa tierra para cultivar. Ese también es uno de los retos, cómo generamos sustratos para poder mantener los procesos en lo urbano; en términos de investigación ya les había mencionado unos retos, toda la parte de los sistemas de producción convencional, la evaluación de los efectos ambientales que se pueden generar en ciudades como Bogotá, que tiene un alto índice de contaminación atmosférica, en todo el tema de producción inocua, la medición y evaluación de la producción por área de producción, contenedores y demás; toda la parte de los modelos agronómicos; nosotros inicialmente exploramos varias alternativas tecnológicas desde el punto de vista agronómico y una de las que, por ejemplo, dijimos no nos metamos ahí es la hidroponía, para no generar dependencia, por eso preferimos trabajar con criterios de agricultura orgánica, pero con sustrato de tierra y no hidropónico; todo el tema de agrotransformación en Ciudad Bolívar ya se está explorando y se está dejando alguna capacidad instalada para ello, todo el tema de manejo de semillas, que nos permitan asumir un criterio más de soberanía alimentaria, entrar a manejar bancos de germoplasma para

provisión de semillas y demás y todo el tema de producción de plántulas.

Algunos de los núcleos están ligados a comedores comunitarios, de alguna manera la producción que se genera va para el comedor comunitario o escolar y dentro de la población con la que trabajamos, trabajamos con instituciones educativas distritales básicamente, pero también con comunidades organizadas.

Este es el trabajo realizado por el proyecto de Agricultura Urbana, liderado por el Jardín Botánico en Bogotá.





La agricultura integrada a la planificación de una

*ciudad incluyente
como estrategia
de desarrollo local.
El Caso de Rosario,
Argentina*

Ingeniero Raúl Terrile
Ingeniero Agrónomo*
Rosario, Argentina

Trataremos de resaltar, porque hay muchos aspectos a los que se ha referido Gunther y Martha Liliana que coinciden, esto quiere decir que la agricultura urbana si bien no es una receta tiene componentes comunes y lo importante, que es adaptable a las distintas regiones. Como ven, yo vengo de Argentina con una situación de tipo topográfico, totalmente distinta a la que tienen ustedes, yo estoy a nivel del mar y también con relieves planos, pero validando nuevamente que la agricultura urbana se puede adaptar a los distintos tipos de región. Un tema que se está discutiendo acá es la seguridad alimentaria y si bien nosotros decimos que la seguridad alimentaria es también el *autoconsumo*, *autoproducción*, el *tema de calidad y cantidad*, lo que tratamos nosotros un poco, si bien tenemos una historia de agricultura urbana ancestral, nuestro programa se fortaleció en la última etapa a partir de la crisis que tuvimos en

* Coordinador Técnico Programa Agricultura Urbana Municipalidad de Rosario, raul@inet.com.ar

Argentina y que muchos de ustedes la conocieron a fines de 2001; en ese momento dijimos la seguridad alimentaria se combate generando ingresos y si bien no es la solución al tema de la pobreza y es un complemento y es un tema fundamentalmente de inclusión, entonces lo que decimos, la falta de ingresos se traduce directamente con una falta de alimentación.

Lo que queríamos a modo introductorio porque habíamos visto en estos días previos, el tema de que no hay espacio en las ciudades, rápidamente complementario al video que presentaba Gunther, vamos a presentar el tema de un trabajo que hemos desarrollado en Rosario con el gobernador Valadares, de Brasil, y Cien Fuegos, de Cuba, sobre un tema de relevamiento de espacios, cómo mirar la ciudad no construida, qué tipos de espacios tenemos en las ciudades.

La pregunta es si existen espacios en ciudades modernas, para la agricultura urbana y dónde se ubican; por ejemplo tenemos el caso de lo que hemos visto acá, de terrenos privados, jardines, terrazas, techos, patios, también en los complejos habitacionales, creo que aquí también los hay, espacios verdes, espacios comunes que también pueden ser aprovechados.

Los terrenos que están parcialmente construidos, donde se les puede dar un destino, el caso de Villa María del Triunfo en Lima; en el caso de empresas privadas, dentro de instituciones, de escuelas rurales, en Lima la universidad también tiene espacios con jardines para cultivos; en Brasil hay espacios que se pueden aprovechar a la agricultura, en las industrias igualmente hay espacios.



Las que están destinadas en el futuro a parques industriales. Podemos decir que la agricultura urbana puede estar en espacios permanentes y otros que en nuestro caso nos ceden temporalmente para no ser ocupados por otros asentamientos; por ejemplo, el instituto de vivienda nos cede terrenos por dos o tres años hasta que los planes de vivienda se puedan llevar a cabo más adelante desarrollaremos en la presentación de las áreas no construibles, todas aquellas áreas que no compiten con la vivienda, los laterales de los arroyos, de los ríos, los laterales de las carreteras son espacios que por normativa no se pueden construir por ser espacios de alto impacto ambiental, porque son espacios inundables, entonces ahí no está permitida la construcción de vivienda, pero sí puede ser un espacio para la agricultura urbana.

En el caso de Argentina, el ferrocarril prácticamente dejó de existir por una cuestión de privatización, de malas políticas, pero sí ha permitido que todos esos espacios que estaban utilizados y destinados al ferrocarril, son muchas hectáreas que estamos recuperando, como el caso de la antigua vía, son espacios en una zona

agrícola, intraurbana y que hemos podido usar para la agricultura urbana, lo que explicaba Gunther, y la experiencia de Brasil en Santo André, que puede ser también transformado, ahí también involucraría un estudio de si hay o no algún tipo de implicación de la línea de alta tensión en los cultivos que se está investigando.



El tema de los parques y avenidas que se pueden aprovechar; en el caso de Rosario, espacios integrados con algo que no sea invasivo; en el gran Lima, en San Juan, de una porción de la plaza que un centro comunitario lo está aprovechando para el cultivo; también lo que decíamos zonas propensas a inundaciones y sus reservas que se pueden aprovechar.



Rosario está en la provincia de Santa Fe, que está a 300 kilómetros de la capital Buenos Aires, es una ciudad de casi 1'000.000 de habitantes, tal vez un poco más; nosotros cuando estuvimos en la situación de crisis en 2001, teníamos el 61% de la población por debajo de la línea de la pobreza; hoy los niveles son un poco más optimistas, pero tener el 36% por debajo de la línea de la pobreza, todavía es un problema grave, en un país y en una región como en la que está Rosario, que es la región pampeana, que es una de las zonas exportadoras de

alimentos, entonces coincido totalmente con el lema que tenía el seminario que es como una contradicción y hasta una cuestión de poco sentido común tener problemas de hambre en regiones que son ricas en alimentos, entonces hay un problema de acceso porque disponibilidad hay, pero falta política de distribución de alimentos y falta también políticas de acceso de alimentos a los más pobres; lo que quería también enmarcar el programa de agricultura urbana, en lo que es una política municipal de inclusión social.

En Rosario existe un plan de estrategia que ya se está planificando para el futuro, hay una descentralización administrativa; como se puede apreciar en los planos, la ciudad está organizada en cinco distritos y hay una descentralización administrativa en cada distrito y en cada una de éstos hay como un municipio donde toda la comunidad hace sus gestiones administrativas y también cada secretaría política tiene una sede, existe como lo decía Gunther el presupuesto participativo que es una experiencia que se lleva adelante desde el año 2002/2003 con muy buenos resultados, donde el 6% del presupuesto municipal lo deciden los vecinos y vecinas (comunidad) con asambleas en cada distrito con planes priorizados por ellos mismos y donde es un ejercicio ciudadano muy importante y lo que tiene diferencial Rosario es que en el presupuesto participativo las comunidades definen el presupuesto de cada obra, tienen un monto de gastos por cada distrito y se van dando prioridades y asignando el gasto a lo que son obras públicas o proyectos sociales.

Hay también una política en los últimos años de apropiación social de los espacios públicos, porque Rosario tenía una tendencia; nosotros

tuvimos 15 años de gobierno militar, de dictadura, donde la mayoría de los espacios estaban concesionados a empresas privadas, entonces estamos trabajando para que esos espacios públicos vuelvan a la sociedad y que realmente la sociedad se los apropie para un buen uso recreativo, productivo y educativo.

Viendo lo que es el programa de agricultura urbana, nosotros lo venimos desarrollando desde enero del año 2002. En ese momento la municipalidad no tenía una estructura técnica para poder desarrollar programas, nosotros decimos que con un buen criterio, como no tenía recursos propios técnicos, se hizo un convenio con una ONG, un centro de estudios de producción agroecológica, que es fundamentalmente el aporte técnico, era una ONG que tenía mucho trabajo en los barrios, entonces pudo aportarle la parte técnica.

Prohuerta es un programa nacional de seguridad alimentaria que también brinda capacitación y algunos insumos como las semillas.

Queremos comentar un poco que el respaldo teórico en lo que nos basamos nosotros para desarrollar nuestro plan de acción son en los principios de la agroecología, la conjunción de cumplir objetivos económicos, ambientales y sociales, donde se trata fundamentalmente de movilizar los recursos locales, aprovechar los recursos disponibles, tratar de crear independencia a los productores, trabajar en el tema de equidad social y la autosuficiencia alimentaria. Entonces vemos que en todo nuestro accionar vamos planteando que se cumplan estos tres objetivos, de nada valdría decir, por ejemplo, hacemos huertas, socialmente justas, pero si no atendemos a que realmente se le dé una

seguridad económica, no estaríamos cumpliendo con los objetivos que habíamos propuesto, de que esto atienda realmente la seguridad alimentaria a través de la generación de ingresos.

El tema de la agricultura urbana es fundamentalmente un proceso de construcción, porque se basa mucho en lo que es el proceso participativo, de involucramiento de los vecinos y vecinas que trabajan este tema, no queremos que este programa de agricultura urbana sea un programa de esta gestión municipal, queremos que quede como algo permanente en futuras gestiones y la forma es que los productores y la comunidad en general puedan apropiarse y valorar este programa, basado en estrategias solidarias de producción, transformación y comercialización; hemos tratado de armar un sistema a partir de unidades productivas, la gente produce en huertas comunitarias, tratar de integrarlas a algunos componentes de transformación para darle valor agregado y de comercialización.

Entonces el otro componente es empezar en una situación de crisis, donde la gente está desinflada, o comúnmente está pinchada, no tiene motivaciones, el primer paso es fortalecer las capacidades de las personas, entonces a través de la inclusión, a través de la capacitación, hacerles ver que a través de otras ramas de la economía, el conocimiento que ellos tienen, es muy importante.

Rosario tiene una gran migración de las ciudades pobres del norte del país, que por las situaciones de crisis de esas provincias, antes de llegar a Buenos Aires, quedan en Rosario, donde hay casi 100 asentamientos urbanos con una población de casi 150.000 habitantes, que

no quiere decir que ahí estén todos los pobres, pero que hay 150.000 habitantes ahí, pero a su vez hay otros vecinos y vecinas en condiciones de pobreza que viven en otros barrios humildes, entonces aquí lo que se trata de desarrollar es una construcción colectiva de conocimientos, que haya un intercambio de conocimiento técnico, científico, que podemos tener los que vinimos de la universidad, valorando el conocimiento que tienen, la gente que tiene el conocimiento empírico.

Con lo que hablábamos recientemente, valorar el protagonismo de las familias y los grupos productivos, trabajar con toda la familia, trabajar en talleres. Y un tema fundamental que también mencionaba Gunther es la organización de los actores; nosotros a partir de 2002 se empezó a formar una organización de hecho, que estamos en una etapa de institucionalidad y organización, se ha formado una red de huerteros y huerteras de Rosario que estamos en una etapa de institucionalización, se están organizando para formar, no sabemos si es una cooperativa, pero el tema es que estén organizados, que puedan defender ellos sus derechos y no tengan que depender de estar siempre pidiendo al municipio y en tal caso si lo tienen que pedir, que lo puedan presentar desde una posición de fuerza, porque no es lo mismo que lo pida una o dos o lo pidan a nombre, como están hoy, de 600 personas.

El acompañamiento, nosotros tenemos un grupo, en el programa tenemos técnicos agrónomos, hay trabajadores sociales, hay promotores barriales que son fundamentalmente huerteros y huerteras que tienen una experiencia tal que tienen capacidad para enseñar a otros, pero entonces han sido influidos los promotores barriales, la organización es por cada distrito,

que haya un técnico y dos promotores y que puedan visitar al menos cada huerta una vez a la semana. Esa es un poco la meta y que los estén asistiendo y asesorando en cuestiones de producción y precisamientos de comercialización.

Hablamos también un poco de tecnologías apropiadas, muy común a lo que estábamos escuchando, lo que decían de Bogotá, en todo lo que es la producción ecológica, lo que es la elaboración de abonos, de fertilizantes y como decíamos del rescate de las prácticas campesinas, toda esa práctica que tiene la gente de su propia relación con la tierra y nosotros en Argentina lo tenemos más desarrollado en las provincias, las que están próximas a Paraguay, que tienen una gran cultura de la tierra, entonces cuando migran a la ciudad de Rosario, el tema es rescatar esas prácticas campesinas y poder que la ciudad no le sea ajena y que esas prácticas puedan ser incluidas desde el primer proceso. Quedándome un poco en lo que es la tecnología apropiada, un trabajo que estamos desarrollando, por ejemplo, es una cartilla en el tema de las energías alternativas, es una cartilla de por ejemplo como aprovechar la energía solar, a través de secaderos solares, tenemos un convenio de involucrarnos, tener una red de relacionamiento con instituciones y uno de los actores claves es la universidad con una de las facultades que han desarrollado unos secaderos solares adaptados a pequeñas unidades familiares, que nos está permitiendo conservar algunas semillas guardadas, unos productos como el tomate, que tiene una estacionalidad de un tiempo muy corto, poder conservarlo, secarlo y en épocas frías cuando no hay tomate, conservarlos y usarlos en esa época.

Fundamentalmente la estrategia es involucrarse con la sociedad, trabajar con las asociaciones de base, tratar de hacer un trabajo en conjunto y que la municipalidad sea un actor más, que no sea el actor principal, tratar de facilitar las condiciones para que la gente trabaje pero no ponernos en una situación como que somos los más importantes, entonces en esa situación horizontal, hay una construcción colectiva entre instituciones, ONG y también con muchas organizaciones de base.

Un tema importante que nosotros hemos visto y trabajado desde el principio es el tema del uso y tenencia segura del suelo, toda persona lo que quiere es un trabajo seguro, queremos saber que el lugar donde vamos a cultivar no sea el año que viene solicitado para otra actividad, entonces tratamos de apuntar, al tener un marco de producción, de transformación y comercialización, dándole seguridad en la tenencia a partir de contar con un respaldo legal y para que no donen la propiedad del terreno, pero sí la tenencia a través de contratos que tenemos una ordenanza que después les vamos a contar que planteada en un proceso participativo, donde al menos plantea que quien ceda un terreno puedan usufructuar los productores o productoras por un mínimo de dos años y hoy estamos con sesiones de terreno entre cinco y 10 años y esto lo que permite es planificar la producción, esto es lo que les comentaba y este trabajo el que habíamos desarrollado con Valadares de Brasil y Cienfuegos de Cuba, en un proyecto de optimización de uso de un suelo urbano.

Este proyecto fue muy importante porque consistió en relevar todos los terrenos vacantes de Rosario, ya que nosotros no teníamos la dimensión y la

idea de que hubiera tantos terrenos libres, todo esto fue trabajado en talleres participativos, donde la misma gente pudo identificar los terrenos libres porque inclusive catastro no tenía actualizada la cantidad de terrenos libres y a partir de información que los mismos vecinos y vecinas nos daban de los barrios, pudimos terminar de construir ese catastro porque habían en la dinámica que hubo de crisis, inclusive muchos terrenos que estaban libres eran ocupados por asentamientos; lo que catastro tenía como libre, después eran ocupados y con la ayuda de la información de los vecinos y vecinas pudimos ir completando ese relevamiento, que fue muy importante para la planificación de la actividad.

Otro tema importante que hemos desarrollado es el marco regulatorio; toda actividad necesita de un marco regulatorio, tenemos ordenanzas que son las leyes municipales que regulan las ferias de ventas de los productos, regulan, como les decía la situación del terreno, regulan las habilitaciones de las agroindustrias, nosotros tenemos y estamos trabajando también con todo el área del instituto de alimento que como bromatología municipal es también la que habilita todos los productos que se comercializan en las ferias; entonces tenemos un respaldo de tipo legal en todos los productos que se comercializan, están monitoreados por una dependencia que vigila la inocuidad de los productos desde el punto de vista sanitario.

Para nosotros la gente en la feria ha sido un eje muy importante en el programa, porque ha sido a partir del cual todas las huertas que están fundamentalmente en las áreas periurbanas de la ciudad, han significado para la sociedad de Rosario, para el común de los vecinos y vecinas

la visibilidad, de esta gente que parecía que estaban ocultos e inclusive con una cuestión peyorativa decir que todo lo que hacían los pobres era de baja calidad, que por lo menos en mi país, hay una cuestión o había que de todas las actividades que hacían era la gente más pobre despreciada; nosotros hemos tratado de presentar la feria, la gente pobre también hace cosas de calidad y está demostrado que los productos, las hortalizas que producen son de mejor calidad que las verduras convencionales, porque son productos ecológicos, no tienen contaminantes, entonces las ferias fueron una validación de todo el trabajo que venían haciendo las huerteras y huerteros en los barrios.

También permitió un diálogo intercultural, porque esa relación donde la gente que vivía en el centro de la ciudad parecía que era enemiga de la que vivía en el barrio y permitió este relacionamiento puesto en valor y también es un complemento importante de recursos y hoy estamos calculando que quienes se dedican a la agricultura urbana están sacando un ingreso al rededor de US\$200, que si bien no es para vivir, sí es un complemento importante. Hemos tratado que las ferias tengan una buena presentación, que sean atractivas, que le den confianza al consumidor y ahí van encontrar un producto de calidad y en cantidad y lo más variado posible, productos de estación. Hoy tenemos seis ferias en la ciudad, empezamos con una y hoy tenemos seis, no había en Rosario una cultura de feria, fueron instaladas a partir de este programa, también hay otras actividades, como hay artesanos que por ejemplo hacen todo lo que es mimbre, canastos y demás, se han ido integrando; también se producen dulces artesanales, plantas aromáticas medicinales, o sea que la agricultura urbana no es solamente

hortalizas, tiene que ver con otras actividades complementarias.

Otro tema que ha sido importante es diferenciar los productos, tener un sello de calidad, que está avalado por nuestro trabajo, por nuestro seguimiento, así como les decía, el instituto de alimentos monitorea lo que es el producto elaborado, nosotros como técnicos de alimentos del programa de cultura urbana, monitoreamos lo que son buenas prácticas las de producción y el instituto de alimentos realiza las buenas prácticas de manufactura, entonces podemos darle al consumidor la garantía de que lo que va a consumir es un producto de calidad y dos los productos que se comercializan tienen esta etiqueta que les da esa confianza al consumidor, esto es un poco lo que era.

Nosotros también trabajamos en el rescate de los recursos que tiene la ciudad, así como hay terrenos que estaban abandonados, los recuperamos, acá había también instalaciones que estaban abandonadas y fueron aprovechadas para hacer la agroindustria, que la hemos llamado agroindustria urbana social, que es la elaboración de ensaladas y otra son los productos de cosmética natural y acá aparezco con un vendedor, esto es una idea inclusive que ha mejorado los envases que tenían ahí, o sea lo que se trata es que los productos que se puedan comercializar sean porque sabemos que el contenido es muy bueno, entonces hemos tratado de mejorar el envase, la presentación, pues todo entra por los ojos. Las mujeres, gastan mucho en cosméticos, se ha calculado que es una de las actividades económicas más importantes porque se hacen cremas, geles, champús, jabones; se gasta mucho dinero en esto, es un producto muy simple de elaborar y que deja muy

buenas ganancias; productos de vidrio esmerilado, de lo que se trata entonces es de darle valor agregado a la producción y que mejoren los ingresos de los huerteras y huerteros.



También hemos tratado de desarrollar la concepción del uso multifuncional de los espacios públicos, hicimos reuniones e integración con todas las áreas municipales, que tratamos de juntar y en eso hemos tenido mucha participación de las otras áreas municipales, hemos venido haciendo reuniones integradoras en todo lo que tiene que ver con la gestión del suelo, entonces convocamos los que tenían que ver con planeamiento, con catastro, con el servicio público de la vivienda, con los que atienden a las áreas verdes, parques de paseos, entonces nos dedicamos a trabajar el suelo desde el punto de vista productivo, el de la vivienda; el que lo ve de las áreas verdes, el que lo ve del punto de vista de recaudación del tema de catastro, entonces llegamos a la conclusión, de que más que competir podíamos ser complementarios y que algunos espacios públicos podíamos también usarlos de manera compartida y esta fue una idea de otro proyecto. Ahora les vamos a comentar

que es un proyecto de barrios productivos, y tratar de que los espacios de áreas verdes que nosotros vamos a producir, tengan un sentido, porque generalmente los que planifican el arbolado de la ciudad son los planificadores que no saben nada, solamente eligen las especies, los árboles por el color, esto también es importante, pero el tema es ver otros usos que también pueden ser medicinales, que pueden dar otro servicio a los vecinos y vecinas.

Entonces ver que los espacios públicos también puedan tener una función práctica, productiva, de encuentro familiar como son las plazas, de encuentro y diálogo creativo y demostrativo que viendo un poco el Jardín Botánico también tiene esos fines.

La visión de los espacios con una idea multifuncional, veíamos que dentro de eso para lo productivo, teníamos y a partir del relevamiento que habíamos hecho con este proyecto como les comenté, teníamos una potencialidad muy grande en lo que es los espacios no construidos de la ciudad, o sea como todo lo que nosotros decíamos, no rivalizamos con la vivienda y detectamos que teníamos un 23% de la ciudad para trabajar y para cultivar con esta categoría del suelo, entonces este dato fue muy importante para ir detectando aquellos terrenos fundamentalmente públicos, porque los privados no son permanentes, que puedan ser utilizados para la agricultura urbana, entonces uno de los temas para la integración de la agricultura urbana, para la clasificación de la actividad, uno de los temas centrales que empezamos a ver es que terrenos podíamos tener dentro de la ciudad; con esta idea de espacios no construidos entonces entramos en lo que son los terrenos de borde o periferia, ubicados en

accesos primarios y próximos a los asentamientos que son donde está nuestro público con nuestra población objetiva y también todos lo que son los terrenos interiores pero que en barrios, ya sea en los terrenos ferroviarios con áreas consolidadas de acceso a la ciudad.

También hemos tratado de desarrollar el tema de los parquehuertas, tienen que ver cómo integrar el diseño productivo con el diseño paisajístico, entonces esto es aprovechar los canteros que están próximos al río y próximos a una vida de circunvalación, entonces ahí está todo el diseño productivo, estamos aprovechando con esos sectores alrededor de siete hectáreas, esto es un poco lo que es la realidad de hoy, está lo que se ha proyectado a nivel del aprovechamiento.



Un tema que seguramente va a salir acá es el de la contaminación de la carretera, está pensado una cortina forestal que sea de filtro, y también en la primera franja cultivar aquellos productos que no sean de consumo, por ejemplo las plantas ornamentales, que no tienen que ver con la alimentación; este otro espacio va a ser utilizado

por parquehuerta es un bosque natural, que es un poco el diseño que está pensado, vemos algunos mobiliarios y la idea es que sean algunos componentes que hagan un lugar agradable el tema de las huertas, pero también las hortalizas nos dan un conjunto de colores y olores que son muy interesantes para un diseño tipo paisajista, y esto es un poco lo que les decía del proyecto de barrios productivos, de tratar de estas tipologías de diseñar parquehuerto, plazas productivas, huertas didácticas, la calle productiva, ver las áreas verdes que realmente dan uso productivo y también todo lo que es la huerta familiar.

El tema es trabajar con los vecinos y vecinas para hacer las plazas productivas, se ha trabajado en talleres, donde el diseño de la plaza, fue hecho por los propios vecinos y después los técnicos fueron alzando ese diseño en un proyecto más arquitectónico; este es otro proyecto de un terreno libre en el que estamos en ejecución parquehuertas de Molino Blanco que es un área que como es inundable, no es un área que este rivalizando con las viviendas; ahí está proyectada también una cancha de fútbol, una plaza, donde se conjuga lo productivo, con lo recreativo; todo

lo que fue el proceso de diseño hemos sido seleccionados el año pasado por el premio Duvai, por las diez mejores prácticas de lucha contra la pobreza aparte del trofeo, lo importante es que nos regalaron US\$30.000 que con eso hemos podido comprar un tractor, unos implementos que facilitan el trabajo de la gente, esto es un poco el impacto del programa que estamos trabajando al rededor de 600 huertas familiares, con 6.000 familias, alrededor de 60 o 70 hectáreas, los parquehuertas nos van agregar quince más, o sea tenemos hoy una escala de una producción bastante importante.

Los retos en el futuro fundamentalmente es consolidar agricultura urbana como una actividad cultural permanente y segura y también afianzar la agricultura urbana como una temática transversal de la ciudad con todo lo que es la recuperación de espacios prestadora de servicios ambientales, recreativos, educativos, turísticos; uno de los temas que estamos desarrollando aquí es el tema del turismo local y turismo sustentable donde los parquehuertas se nos abre como una posibilidad de generación de ingresos. Esto fue una síntesis del programa.

Agricultura urbana, una experiencia de Montevideo

Ingeniero Andrés Silva
Presidente Unidad de Montevideo Rural
Montevideo, Uruguay

El área rural de Montevideo es el 53% del territorio, o sea aún para los uruguayos, Montevideo siempre está registrado en el imaginario de la gente como la capital de Uruguay; Montevideo es un departamento más del territorio uruguayo, es el departamento más pequeño tiene una superficie de 44.000 hectáreas y tiene 28.000 hectáreas dedicadas a la agricultura, en el departamento de Montevideo hay 1.400 productores que se dedican a la producción hortifrutícola, hay más de 5.000 trabajadores rurales, tenemos alrededor de 7.000 hectáreas, por distintas circunstancias, improductivas; se produce más de la mitad de la verdura de hoja que consumen en Uruguay, un 30% de la fruta de la hoja caduca que consume el pueblo uruguayo, un 20% de los viñedos y el 94% de las flores que produce el país; ocupa la milésima parte de la superficie agrícola del Uruguay, e interviene económicamente en el 3% del producto bruto interno del país; es el departamento que más riega y el que más

tecnología ha incorporado en los últimos años; ¿por qué quiero hacer esta presentación?, sencillamente para mostrar que en nuestro país, como lo hemos escuchado en ponencias en el día de ayer y en algunas oportunidades del día de hoy, el problema de la producción de frutas y verduras no existe en la plaza que está sobreabastecida.

El nacimiento de la agricultura urbana como una necesidad ha sido fundamentalmente por causas económicas que han llevado a la marginalización de parte de nuestra población, pero es una marginalización un poco particular, porque como todas las ciudades, como todos los países del mundo, estamos sufriendo un proceso de despoblación de las zonas rurales y concentración de las poblaciones urbanas; en este momento la población urbana del Uruguay es más o menos aproximadamente el 90% y el 10% pertenece al medio rural.

Esto también tiene algunas particularidades, nosotros somos un país agrícola, ganadero y es un país que trabaja en grandes extensiones, la agricultura y la ganadería, donde el poblador rural no tenía cultura de agricultura menor, de la agricultura de frutas, verduras y hortalizas; la agricultura de frutas y hortalizas fue incorporada en nuestro país con los sucesivos procesos obligatorios que tuvimos de raíces europeas y que desarrollaron la granja en las zonas cercanas a las ciudades; pero nuestro poblador campesino, nuestro poblador rural, no tenía esa tradición y es ese poblador el que ha emigrado a engrosar los cinturones marginales de las ciudades y por otro lado, tenemos la otra migración que pertenece al área urbana, el casco urbano de la ciudad como en todas las ciudades, en la medida en que se ha empobrecido la

población, no permite que se viva dentro del casco, no puede enfrentar el costo de vivir en el casco urbano y tiene que marginalizarse, entonces nosotros tenemos una población marginal que es una mezcla de un campesinado rural que no tiene grandes raíces desde el punto de vista de la agricultura granjera y una migración urbana con raíz de trabajadores que han ido quedando en procesos de desocupación, fuera del circuito de trabajo.

Nosotros en la unidad rural de Montevideo desarrollamos un proyecto de agricultura urbana que tenía un bajo perfil, un proyecto didáctico, pero en el año 2002, a raíz de la caída en lo económico, un modelo económico que se había planteado de plaza financiera, sufre una crisis históricamente muy importante, quizá la más importante desde el punto de vista económico que ha sufrido nuestro país, eso llevó a un proceso inflacionario muy grande, llevó al cierre del circuito bancario, llevó al cierre de muchas empresas y llevó a una emergencia social que inmediatamente la colectividad, la sociedad, trató de socorrer; tuvimos la suerte de que se armaron redes solidarias espontáneas y nacieron las ollas populares, merenderos, tenemos inmigrantes, en muchos países del mundo que juntaban fondos y enviaban para ayudar a la gente, las organizaciones sociales empezaron a trabajar, organizaron la gente y así inserto en todo esto, apareció el proyecto de agricultura urbana.

Para nosotros, el proyecto de agricultura urbana es un proyecto que atiende a la emergencia alimentaria, no consideramos por las características que antes enuncié en la presentación, donde hemos tenido abandono de la tierra y donde tenemos tierra disponible, no consideramos que el desarrollo de la agricultura

urbana pueda ser una alternativa válida de desarrollo productivo, sino más bien que la agricultura urbana debe servir como introducción o como captación de gente que en un futuro sí quiera integrarse al circuito productivo en esa área de trabajo.

El objetivo fundamental del programa, como ya lo veníamos diciendo, es atender a la seguridad alimentaria, a la ocupación, a las condiciones ambientales a la inclusión social; nuestro proyecto ha sido desarrollado en dos líneas de trabajo, cosa por lo que me he enterado acá hay muchos municipios que no pueden hacer y nosotros sí por la cercanía rural y por la intercomunicación que hay entre esa área urbana y el área rural y la cercanía que hay de los centros demarcados, nosotros podemos desarrollar un proyecto que es vegetal y un proyecto animal; entonces está dividido en dos partes, el proyecto vegetal obviamente que atiende a estas características y el proyecto animal que a nosotros nos pareció de fundamental importancia, era tratar de proveer de proteínas a la dieta de una gran parte de la gente que no tenía acceso a comer una alimentación balanceada y la incorporación de proteínas, como todos sabemos en las edades tempranas, es fundamental para el desarrollo intelectual posterior de los niños, entonces nosotros nos encontramos por otra parte y como dato adicional, de que el mayor crecimiento demográfico que tenemos dentro de la población urbana uruguaya, está dado en las áreas marginadas; por lo tanto ese mayor crecimiento demográfico da gran cantidad de niños que son los más vulnerables y los más afectados por la pobreza.

Objetivos específicos: nos parece de vital importancia recuperar la cultura del trabajo,

desgraciadamente para nuestros países la falta de fuentes de trabajo ha llevado a que la gente haya tomado otro tipo de prácticas y se haya integrado y haya construido formas de vivir diferentes, que no tiene el eje de vida sustentado en el trabajo; y creemos de vital importancia recuperar eso, porque el trabajo dignifica a las personas y porque el trabajo construye y el trabajo es el que en definitiva nos va a llevar a hacer productivos y poder satisfacer nuestras necesidades.

Tratar de lograr experiencias sustentables para mejor calidad de vida, dentro de esos objetivos la producción de alimentos sanos, con prácticas orgánicas, el uso de recursos locales, reciclado de restos orgánicos; nosotros en la intendencia municipal de Montevideo, tenemos una planta dedicada a la fabricación de compost, se clasifican los residuos orgánicos del desecho de la ciudad y esos son llevados a esa planta, se llevan residuos del zoológico, residuos del mercado agrícola y se hace compost de buena calidad y ese compost se vende a los agricultores o se dona en muchos casos, en agricultura urbana lo donamos directamente para que la gente lo pueda utilizar.

Pero a pesar de que tenemos buena disposición, también tratamos de que la gente aprenda la práctica de hacer su propio compost y hacer el aprovechamiento de sus desechos orgánicos; otros objetivos fundamentales son capacitar a la población, dar cursos y dar instrucción para despertar intereses que a veces la capacitación parcial, despierta el interés, por seguir capacitándose y eso nos lleva a que podamos integrar a los círculos de aprendizaje a mucha gente que está por fuera del circuito de la educación, fortalecimiento de organizaciones de

agricultores urbanos, los agricultores urbanos, una gran mayoría provienen de gente que se ha quedado sin trabajo y en esos momentos de crisis y la gente que se ha quedado sin su sustento, lo que tiene también una crisis emocional, psicológica, se devalúa y el fortalecimiento de las organizaciones ha hecho que esos núcleos, como reevaluadores de sus posibilidades y dinamizadores nuevamente de ponerlos y sacarlos de la depresión que significa quedar marginados de los circuitos laborales; buscamos también la participación general, nosotros en la intendencia municipal de Montevideo tenemos un presupuesto participativo del cual ya hoy hablaron los compañeros que me antecedieron y buscamos fortalecer los lazos de participación y encauzar la participación de la gente a través de proyectos y del financiamiento de los gastos, a través del presupuesto que destina la comuna para las colectividades.

¿A quién se dirige nuestro programa?. A agricultores y agricultoras urbanos o rurales en las cercanías de la ciudad, por esa característica que yo dije que tenía de cercanía y generalmente, los cinturones de asentamientos están ubicados en las zonas periféricas de la ciudad, sobre territorios que han sido de uso rural y que luego han sido invadidos, al quedar las tierras sin explotación agrícola. Entonces conviven con pequeños productores de la periferia cercanos, entonces hay una mezcla de intereses y de prácticas de todos los productores que nos hace que el programa atienda a los pequeños productores simultáneamente, que tienen dificultades, para seguir en carrera y a la gente que está en la periferia y que quiere integrarse a los proyectos de agricultura urbana. Atención a huertas familiares comunitarias e institucionales; las huertas familiares en nuestra ciudad, las zonas

de barrios donde hay industria, tenían terrenos muy grandes y si era una práctica normal que las familias tuvieran su huerta en la casa; esta práctica, que con el tiempo por no tener necesidad y por la facilidad que daba el poder de consumir ya sin cultivar, se fue abandonando; es una práctica que hemos tratado de rescatar a través de nuestro proyecto; las huertas comunitarias son grupos de personas huerteras que se han juntado y que responden a distintas procedencias, o sea, gente urbana y pequeños productores rurales y que deciden hacer un emprendimiento y unos se apoyan a otros. Hay huertas comunitarias que trabajan colectivamente, usan los insumos y comercializan algunos excedentes, en una feria de productos orgánicos que tenemos y es otra de las ramas que se cultivan en Montevideo rural, el trabajo de los productores rurales.

Las huertas institucionales corresponden al circuito de la educación, huertas en escuelas y, en algún caso, en centros de atención de salud, como es uno de los tantos, un hospital que tenía un área de más de 100 hectáreas de terreno, es el hospital Semboa, donde se atendían a los enfermos de tuberculosis y de lepra. Y en ese lugar hoy en día que ya ha cambiado con la atención y que no hay tantos internados, hay gente en parte de los internados que está trabajando, que era otro destino del hospital, y se está trabajando con parte de los internados haciendo trabajos de agricultura urbana con ellos; hay sectores con enfermos crónicos y otros sectores de pacientes que responden a problemas de drogadicción.

Los recursos humanos con los que contamos, nosotros tenemos un buen equipo de trabajo, es una herencia que hemos recibido de las

administraciones anteriores, pero para agricultura urbana, se está trabajando un asesor, un asesor en producción animal, trabajadores sociales, los cuales consideramos que son importantísimos en el tratamiento de la temática y toda la articulación con la población, con la cual trabajamos en agricultura urbana, técnicos en coordinación, agrónomos, técnicos de campo, que también son agrónomos y becarios que también pertenecen a la agronomía y al trabajo social; los procedimientos para acceder al programa, tener un perfil de beneficiario previsto, que generalmente responde a las condiciones económicas de la población y nosotros salimos, se hacen relevamientos, se hace un estudio, se hacen visitas, se hace un estudio de la situación de la gente que quiere integrar el proyecto y de acuerdo con sus necesidades, se le da entrada al proyecto; eso se hace a través de la vinculación con los coordinadores y con un formulario de solicitud que llenamos a efecto de llevar un archivo ordenado y una coordinación organizada.

¿A qué se puede acceder en nuestro programa?. Se puede acceder a la asistencia técnica agroeconómica y social, nuestros técnicos normalmente están dictando cursos coordinados con lo que son los centros comunales zonales, nuestra intendencia está descentralizada y tiene 18 centros comunales zonales donde existe un secretario de centro y un pequeño gobierno local, se coordina con cada centro comunal y se hacen cursos para los interesados y así la gente normalmente puede acceder a los cursos, acceder a semillas, se apoya con insumos, entregamos las semillas, abono orgánico, se financia a pequeña infraestructura, se puede dar alguna herramienta, tenemos un servicio de maquinaria agrícola de la intendencia con la cual

asistimos a pequeños productores y asistimos a los agricultores urbanos; es un servicio subsidiado por la intendencia que tiene un costo muy bajo y que en el caso de los pequeños agricultores urbanos, no tiene costo y se hace capacitación en distintas ramas, no solamente en el caso de la producción sino en el caso del procesado de la cosecha, tenemos para eso también en este momento algunos mercaditos antiguos que se han acondicionado para eso y estamos por poner en funcionamiento un carro móvil que es una cocina donde la gente puede envasar y procesar hortalizas o frutas.

Los proyectos específicos que nosotros manejamos, tenemos un plan de producción animal que hoy mencionábamos, cabras, gallinas y patos, pollo, frutas de tipo comunitario, los cursos y la creación de un centro de inclusión social. Nosotros en este tiempo que hemos trabajado en agricultura urbana, hemos tratado en este último año de hacer un balance; y el balance nos ha dado que vamos a tener que corregir unas cuantas cosas, porque encontramos que muchas gentes insertos en nuestro programa de agricultura urbana, se salen; son pocos los que van quedando, un porcentaje muy alto sale y sale en la medida en que consiguen trabajo u otras ocupaciones, por lo tanto nosotros pensamos que quizá sea una necesidad crear un centro de capacitación; para eso nosotros hemos hecho un convenio con el Ministerio de Salud Pública del Uruguay y hemos recibido en comodato un hospital que estaba abandonado, tiene 30 hectáreas de tierra y estamos allí desarrollando un parque de actividades agropecuarias; ese parque de actividades agropecuarias, fundamentalmente lo estamos desarrollando para poder incluir allí pequeños proyectos que tienen que tener sustentabilidad y

dar capacitación temática a la gente que le interese, para luego sí insertarlos en el circuito de trabajo urbano, rural o de prácticas agrícolas si les interesan. Este es un proyecto nuevo que lo estamos desarrollando en este momento, con cooperación internacional y con recursos propios del municipio, en el cual tenemos apuestas fuertes en cuanto a rediseñar un poco lo que ha sido la práctica del proyecto de agricultura urbana; es normal, nosotros consideramos como balance normal que sucediera que la gente entre y salga de la agricultura, dada las condiciones de la falta de tradición agrícola que tenía gran parte de la población que participa del proyecto.

Entramos al plan piloto de producción animal, que nosotros por condiciones geográficas y espacio particular lo podemos desarrollar; como dije anteriormente, el objetivo es proveer de alimentación con contenido proteico a la gente que estaba en mayores problemas de emergencia alimentaria, para eso tratamos de recuperar razas de animales adaptadas a pequeñas superficies y a sistemas de bajos insumos; un plan piloto de gallinas, cabras, conejos, patos, que ha funcionado muy bien; en ese sentido el proyecto contempla que dábamos núcleos a la familia de animales que deben de devolver, nuestro objetivo de trabajo en este momento planifica de que todo tiene que tener contrapartida, que no se transforme todo en asistencialismo; entonces nosotros damos núcleos de animales que los deben de reproducir y deben de volver la misma cantidad de animales que han recibido los beneficiarios; en ese sentido nosotros hemos trabajado con bastante éxito y hemos tenido casi una devolución del más del 90% de los núcleos de animales que hemos aportado a la gente; en el caso de las cabras, que es un proyecto muy difícil inicialmente porque no hay una gran

tradición en nuestro país en la cría y ordeño de cabras y tomamos algunas experiencias de otros lados, las cabras son las vacas de los pobres y tiene una muy buena condición, un animal muy doméstico y que se puede guardar muy fácilmente por su tamaño, cosa importantísima en las zonas donde se trabaja con esta gente, porque el hurto es muy común.

Arrancamos con un núcleo de cabras que las rescatamos del zoológico municipal y empezamos hacer la experiencia y cuando vimos que la experiencia comenzó a funcionar, empezamos a comprar cabras ya con genética lechera importante y comenzamos a distribuir; hoy en día tenemos más de 100 núcleos distribuidos y la contrapartida que nosotros damos es dos cabras preñadas próximas a parir o damos dos cabras recién paridas en ordeño, la gente nos debe devolver cuando reproduzcan los animales, dos hembras para que podamos replicar la experiencia y un macho con el cual nosotros cubrimos el costo del mantenimiento del lugar donde hacemos la cría de los animales; esta experiencia nos ha dado mucha satisfacción y la estamos transformando en este momento, eso es una muy buena experiencia, valga la redundancia casi en un proyecto productivo en serio, partiendo de esa gente que tiene las cabras, hemos detectado que están trabajando con demasiado interés y se han interesado muchísima gente, por lo cual nosotros en el parque de actividades agropecuaria, estamos pensando en montar una pasteurizadora y envasadora de leche de cabra y utilizarla para hacer una pequeña cuenca de producción que va a tener posiblemente sí resultados económicos favorables para la gente que entra en esa formación.

Las gallinas y los patos, esos por su tamaño, su facilidad para comérselos entre otras cosas, ahí hemos tenido más problemas, entonces los estamos desechando del proyecto, porque desaparecen o no lo podemos seguir adecuadamente y luego aparece el peluche, nosotros tenemos una dotación de conejos importante en nuestro país, pero tuvimos que suspender el proyecto porque a raíz de la entrada de una enfermedad de fiebre hemorrágica en el rodeo de animales de provisión el Estado mando liquidar o vacunar gran parte de los conejos y por lo tanto tuvimos que suspender el proyecto.



En grandes líneas esa es nuestra experiencia en Montevideo rural y en grandes líneas también quiero dar algunas conclusiones:

Nosotros pensamos que la agricultura urbana es una buena herramienta para asistir el momento puntual de la emergencia alimentaria de la población, pero tenemos que tener en cuenta una cosa, hoy estamos hablando de agricultura urbana, estamos hablando de emergencia alimentaria, estamos hablando de inclusión social, de mucha gente de nuestra población, de muchos seres humanos, gente que nos pertenece y por los que tenemos que trabajar.

El hambre no es más que un efecto, un efecto que se responde a múltiples cambios, múltiples causas que hoy, como decía la compañera de Bogotá, habrá que resolver estructuralmente, estos trabajos que hacemos nosotros en estos congresos tendrán que sensibilizar a los gobiernos, tendrán que sensibilizar al futuro para que el hombre se pueda desarrollar como tal y desarrollar sus sociedades, sin tener que pasar miserias.

Proyecto
piloto
microhuertas
populares
en
El Alto,
La Paz, Bolivia

Doctor Frederic Meurrens
Oficial Profesional Asociado – FAO
La Paz, Bolivia

Les presentamos el proyecto de microhuertas populares en El Alto La Paz, que se desarrollan en Bolivia, en primer lugar queremos mostrar y definir un poco el país y dónde se sitúa el proyecto exactamente.

Bolivia tiene una superficie de 1'000.000 de kilómetros cuadrados y cuenta con 13 regiones, tenemos el altiplano que está al oeste del país, con una altitud de 4.000 metros de promedio, tenemos la parte de los valles que está en el centro del país y tenemos a los bolivianos que están al oeste del país u oriente, la capital es Sucre y la sede del gobierno es La Paz; Bolivia tiene nueve departamentos y una población de 8'000.000 de habitantes en el censo del 2001, seguramente ha debido crecer un poquito más, de los cuales el 62% de la población es urbana; en la parte oeste del país está el altiplano boliviano y está a una altitud de 4.000 metros sobre el nivel del mar, tiene un clima frío, muy seco casi todo el año, tiene cuatro estaciones y

engloba un 10% del país y concentrado un 70% de la población, se practica una agricultura de temporada, significa que solamente en verano se puede producir haba, quinua y otros cultivos como papa, también en ciertas épocas del año y particularmente en verano que es de abril a septiembre.

En el paisaje del altiplano, los cultivos y la pequeña vegetación, pastos, están ahí en todo el altiplano y habitaciones de ladrillos o de adobe. En este contexto se desarrolla el municipio de El Alto, que ha sido parte de La Paz hasta 1986 y se ha conformado una nueva ciudad a partir de ese año, como ciudad periférica de La Paz; es una ciudad industrial, es una ciudad donde está el aeropuerto y donde se concentra la actividad económica de La Paz y la producción de otras industrias.

Explicaremos un poco las características físicas del clima, la altitud promedio es 3.850 a 4.150 metros sobre el nivel del mar, es bastante alto, tenemos poco oxígeno, la temperatura promedio es entre 3 y 9 grados centígrados y tenemos temperatura mínima de 8 grados bajo cero y 10 o 15 grados bajo cero los últimos años. Tenemos una precipitación fluvial promedio de aproximadamente 600 milímetros por año, concentrada solamente en verano, digamos de diciembre a abril y en el área urbana de 35.000 hectáreas, tenemos una capa solar durante el invierno en agosto que está completamente nevado y tenemos el alto de Potosí, que es la montaña de diferencia de El Alto; tenemos los datos de la población, que es emigrante, principalmente del área rural que viene a buscar más trabajo en La Paz y en El Alto como ciudad industrial, entonces esta población tiene un conocimiento del campo y de la agricultura en

general, viene con todo su conocimiento a practicar también en la agricultura urbana en El Alto.

La población aproximada está entre 800.000 y 1'000.000 de habitantes, del censo de 2001 eran 800.000, entonces estimamos aproximadamente 1'000.000 de habitantes hoy; con una repartición del 47% de hombres y el 53% de mujeres, aquí tenemos un pequeño mercado en la ciudad de El Alto y el comercio informal está muy desarrollado también. Como referencias socioeconómicas de El Alto, es la primera ciudad más pobre de Bolivia, tiene el 73% o 74% de la población en situación de pobreza; el ingreso promedio anual por familia es de US\$488 en precarias condiciones de empleo y calidad de vida y la dieta está principalmente constituida de carbohidratos como papa, chunio o papa deshidratada, plátano, fideo y muy pobre en proteínas, vitaminas y verduras.

Tenemos que el 40% de los niños menores de cinco años están desnutridos, con mucha pobreza, en este contexto practican también la agricultura urbana, pero en el municipio, pero antes del proyecto teníamos un cultivo de papa porque como es población emigrante traen todas sus cosas y sus conocimientos y los aplican en la ciudad; tenemos los curíes, pequeños animales menores que viven también en la casa pero sin mucho conocimiento, sin mucha limpieza, también a veces en la cocina vemos animales menores o chancho u otros animales.

Tenemos la definición de la agricultura urbana⁴⁹ aunque hemos hablado bastante de esa

49 Producción de alimentos a través de cultivos de hortalizas, frutales, forraje, plantas ornamentales, medicinales, aromáticas, árboles y de la cría de animales dentro del perímetro urbano o muy próximo a los límites de las ciudades.

definición, entonces ya existe esta práctica de la agricultura urbana, en el municipio tenemos cabras y llamas y traen sus conocimientos y sus prácticas y costumbres, ellos cuando vienen a la ciudad, es una población que aunque es emigrante de un lado, del otro lado regresan regularmente a su campo, para hacer intercambio con la familia que se ha quedado en las áreas rurales, entonces hay un intercambio de material de todo con el área rural.



En este contexto surge el proyecto “microhuertas populares” en El Alto, que es un proyecto piloto y que tenía al inicio una duración de 36 meses, se ha empezado en agosto de 2003 y normalmente tendría que terminar en julio de 2006, con el municipio de El Alto, el gobierno de Bolivia y el financiero de la FAO, han decidido continuar y extender el proyecto hasta el 31 de diciembre del 2007, para concluir con todas las metas previstas.

Las áreas de influencia, sólo es el municipio de El Alto y con los 10 distritos que están ahí, vemos la producción de hortalizas, en la capa solar, una carpa solar del distrito cinco de El Alto; ahí estamos en el cartel del proyecto que está en

nuestra oficina, el marco institucional, tenemos tres ejecutores que administran, el primero es el Ministerio de Desarrollo Rural y Agropecuario y Medio Ambiente, que ha cambiado de nombre, ahora es con la nueva gestión del presidente Morales, tenemos como ejecutor directo el gobierno municipal de El Alto, con su dirección del medio ambiente y con el apoyo técnico de la FAO, la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación, el financiador del proyecto es el Reino de Bélgica, que lo va financiar hasta diciembre de 2007; nosotros trabajamos con familias de escasos recursos porque hay bastante en El Alto, con los alumnos de Unidad Educativa, con los profesores, a veces con hospitales, con hogares de niños, tenemos un centro de jóvenes en recuperación del alcoholismo, tenemos un centro de discapacitados y tenemos centros de madres donde funciona muy bien.



El objetivo general del proyecto es contribuir al alivio de la pobreza de las familias de los municipios de El Alto, mediante la disponibilidad del acceso permanente a los alimentos, principalmente son hortalizas como las que conocimos, hortalizas, plantas medicinales y

aromáticas, entonces nosotros hemos desarrollado una técnica que se llama microhuertas, porque el espacio que tenemos en la ciudad de El Alto es muy reducida y lo hacemos con familias y con colegios; pero lo que funciona mejor es con familias porque tenemos un pequeño espacio en su casa y pueden producir directamente y se convierte casi en un supermercado de hortalizas y frutas en su casa y con su pequeña superficie la capa solar debe alcanzar 3 por 8, 24 o 30 metros cuadrados dependiendo del espacio que haya en su casa o en su patio.

Trabajamos con tres técnicas, si hay espacio, si hay la posibilidad de hacerlo en su suelo es mucho mejor inorgánico, que en los dos otros sistemas que son un poquito más complicados, que es la hidroponía simplificada, pero con sustrato sólido hay cosas más importantes; utilizamos las tres e intentamos adecuarlo a las familias que pueden acceder a estas tecnologías y las familias vienen del campo, tienen conocimiento de las tierras bastante profundizadas, entonces piensan que es más fácil producir en suelo que la hidroponía, que es más insumos y pide más tiempo y pide más cosas, pero lo hacemos también en estas dos técnicas para tener una respuesta en donde no se puede producir hortalizas. En el distrito de El Alto donde hay cemento solamente, ahí es una respuesta y podemos hacerlo.

En El Alto como el clima es bastante complicado, tenemos una radiación solar muy fuerte, las temperaturas mínimas son muy bajas; necesitamos ambientes protegidos, podemos hacerlo afuera algunos momentos del año, pero sólo en verano es muy riesgoso, porque cae un granizo y se mueren todas las plantas, entonces

hemos elegido las técnicas de ambientes protegidos que los llamamos de carpa solar que es un invernadero de bajo costo.

Tenemos un ejemplo de un modelo en las familias directamente en su casa, está en su patio con materiales locales que son los adobes; sólo el proyecto les da la mitad casi de los costos, a la que se le puede dar adobes, piedras, materiales locales y lo que no puede dar la familia lo da el proyecto; tenemos diferentes modelos que están aquí. Tenemos ejemplos de los cultivos hidropónicos que tiene diferentes contenedores, pero siempre de bajo costo y que pueden aprovechar todo el material en desuso o el material desechado como las llantas de camiones o a veces para aprovechar el espacio vemos los de doble piso o botellas de plaza, después de eso utilizamos el espacio también vertical, primero el espacio horizontal y para aprovechar lo máximo como lo hacen en Colombia y en otros países, utilizamos también el espacio vertical; aquí un mostrario de todo lo que podemos desear de la calle, de los basureros y que ponemos utilizar para cultivar hortalizas.





Utilizamos también los cultivos orgánicos como el helecho, utilizamos el compost de las basuras después de un tratamiento y con una certificación, hay una empresa especializada con la que vamos a hacer un convenio y que nos va a proveer de manera permanente compost de basura, porque con la dificultad del clima, el poco oxígeno, la descomposición de la materia orgánica toma mucho tiempo, tomamos hasta ocho meses, que a veces con el clima que tenemos es bastante complicado, entonces tenemos otra técnica que es más fácil: el humus

de lombriz, la lombricultura, que se pueden trabajar para nosotros y el estiércol que tenemos, hay familias que pueden producir en sus huertos de manera orgánica sin uso de fertilizantes, aquí hay un cultivo de lechuga en sistema orgánico.



Tenemos diferentes componentes del proyecto. Tenemos el primer componente que es el componente de investigación. ¿Por qué investigación? Porque el proyecto es piloto y cuando se inicio no sabíamos si iba a funcionar o no, entonces la primera parte era de ver y convalidar las técnicas las variedades para el municipio, tenemos el centro de demostración como está con sus botellas de plástico, donde son acumulados de calor, hay arena, están pintados de negro y acumula el calor durante el día y restituye el calor durante la noche; trabajamos con estudiantes, pasantes de la Universidad de La Paz, que vienen a hacer su tesis y apoyan a desarrollar y a convalidar variedades.

1- Investigación



Aquí tenemos una tesis sobre los bioplaguicidas porque no utilizamos pesticidas de síntesis, como todos los proyectos que hemos escuchado y entonces ahí hay un taller también de difusión de esta técnica a promotoras; después tenemos la capacitación que es el segundo componente del proyecto y que tiene tres niveles: primero la capacitación a técnicos agrónomos para difundir nuevamente las técnicas en los diferentes barrios y familias; tenemos el segundo a nivel de promotor, son voluntarios elegido por las familias y que están en contacto con las familias en el lugar en el barrio y pueden dar asistencia técnica, reciben una capacitación de seis meses; y tenemos el tercer nivel que es de familia o el nivel básico y es para profesores y alumnos a nivel educativo, aquí vemos que las capacitaciones se hacen de manera participativa con todo el barrio y trabajamos con mujeres, niños, todos los que quieran participar, son muy abiertos y permiten la participación de todos.

Reforzando la capacitación, tenemos el tercer módulo o tercer componente, que es la asistencia técnica, ahí vemos desde la construcción de la carpa solar, hasta la cosecha, vemos todos los

pasos que va reforzando la capacitación, vemos los problemas, vemos todo, ahí vemos la excavación de un gualipiñe, es una carpa solar o un invernadero semienterrado para que sea más caliente, para ganar un poco de temperatura y humedad también, esta condición es muy complicada en el altiplano y tenemos diferentes fotos de la asistencia técnica que hacemos ya sea en los distritos o en lo urbano o periurbano.

3- Asistencia técnica



Después tenemos un componente organizacional, lo hemos llamado así porque el proyecto no puede abarcar todas las personas, tenemos que trabajar con otros aliados, con otras instituciones, como por ejemplo las universidades para pasantes, tesistas, voluntarios o como Intervida, que es una ONG española que ha conseguido recursos para comprar 90 carpas solares adicionales; después instituciones estatales y el PMA, que nos han proporcionado recursos para construir otras carpas solares. También hacemos cursos de capacitación nutricional, que es muy importante, siempre hemos contratado una nutricionista que va a trabajar y a enseñar la diversificación, porque la gente está acostumbrada a comer hortalizas en El Alto, están

comiendo carbohidratos y queremos diversificar las costumbres alimenticias en todo el municipio. Hay dos cosas que nos parecen muy importantes, más bien que es un proyecto piloto que no tendría que terminar ahora, estamos pensando propuestas de sostenibilidad en el tiempo como son el abastecimiento de insumos, las familias a veces no saben dónde comprar los insumos o son de muy mala calidad en El Alto o en los mercados de las ferias, entonces lo que proponemos es poner a disposición de estas familias pequeños centros de insumos donde puedan comprar las semillas y los nutrientes que son importantes, también la comercialización de excedentes, no lo hemos trabajado hasta el momento, pero pensamos que sí es importante porque ya tiene bastante costo para la familia, que tiene una carpa solar y mantener la producción a lo largo del año o a lo largo del tiempo, entonces es necesario generar pequeños ingresos para sostener la actividad, además las personas van motivadas, si pueden vender, lo que no queremos es una venta global de un producto como lechuga; por ejemplo en el Distrito nueve, hemos visto que un supermercado ha pasado por ahí y le han dicho dónde hay mil lechugas por semana, entonces ellos han convertido su carpa que estaba muy diversificada en solamente producción de lechuga, entonces van a perder porque van a vender en este momento toda su

producción y no va quedar ni una sola lechuga para su autoconsumo, porque este proyecto es bastante importante para el autoconsumo.

Después tenemos lineamientos estratégicos, el proyecto es parte del gobierno municipal, apoyado por la FAO, pero el gobierno municipal no tenía estructura al inicio del programa; ahora se ha creado la unidad de microhuertas en enero de 2005, que está proporcionando recursos humanos, infraestructuras y consigue más financiamiento para continuar, entonces es un avance bastante significativo, ya que el municipio se está apropiando completamente del proyecto.

El proyecto se hace con los técnicos de la FAO, es un plan operativo para dar utilidad en estas microhuertas, tenemos algunos resultados que hemos podido hacer, pero como es proyecto piloto los avances son muy pequeños también, son 410 unidades familiares, 65 unidades locativas, cuatro centros de mujeres y niños, 60 promotores capacitados, 35 especies validadas en las condiciones climáticas de El Alto, un centro demostrativo y de capacitación y 12 tesis de grado, todos en proceso; ahora hay un nuevo proyecto para ampliar esta propuesta de 2008 a 2011 con otros municipios de Bolivia y que lo vamos a desarrollar después.

Experiencia y programa municipio de La Estrella

Doctor Carlos Muñoz
Alcalde
La Estrella, Antioquia

El municipio de La Estrella está ubicado en el sur del área metropolitana del Valle de Aburrá, limítrofe con Medellín, a 14 kilómetros más o menos, desde el inicio de la Alcaldía tomamos la decisión de que la seguridad alimentaria se convirtiera en el núcleo del plan de desarrollo del municipio y montamos un programa al que inicialmente le involucramos \$200'000.000 millones, alrededor de US\$60.000 para hablar en un lenguaje estandarizado; ese programa en el primer año se ejecutó con dineros del municipio, en el segundo año invertimos alrededor de \$180'000.000 millones y para este tercer año de gobierno estamos recibiendo apoyo de la FAO, a través de la red de seguridad alimentaria y con ese apoyo de la FAO, nosotros seguimos impulsando el programa.

Entonces el nombre que le dimos al programa desde lo filosófico fue "Ecosofía Social", es decir, la relación del entorno con el hombre, variar un poquitico el concepto de la relación antropocéntrica hacia una relación ecocéntrica y llamamos al programa que motiva la "Ecosofía Social" con "Coma Pues", complementación alimentaria, el pues es un regionalismo antioqueño muy común, la idea es hacer tangible el entorno y nuestra relación con él, como a través de la comida nosotros nos relacionamos con la energía, con el aire, con el agua y con el suelo; con la energía porque el alimento almacena energía solar y porque para procesar el alimento también necesitamos combustibles fósiles o fuentes de energía hidroeléctrica. En la fotografía hay un funcionario del municipio, soporta en la mano un limón que lo ha transformado en una figura antropomórfica que incluso se parece un poquito a él y que tenemos un programa pedagógico, que se llama "Disfrutarte", en el que hacemos que las personas que se pongan en contacto con el alimento hagan figuras antropomórficas y zoomórficas para que lo disfruten y para que lo hagan lúdico.

En ese programa de "Disfrutarte" hacemos que los niños jueguen con las frutas y verduras, pero que encuentren en las frutas y verduras parecidos con el cuerpo, por ejemplo que la cabeza se parece al coco o que el mango se parece al corazón, que el banano no se parece a lo que están pensando ustedes, sino a los huesos largos, que las brevas tampoco se parecen a lo que están pensando ustedes, sino a los ovarios y de esa manera la persona y el niño, entienden que el alimento es importante para su propio crecimiento y que es fundamental; hablamos de la importancia del aire porque queremos que el municipio de La Estrella sea uno de los que se

comprometa con la reducción de emisión de metano, con la reducción de emisión de CO₂, basta decir que cualquier cultivo fundamentalmente es carbono que se baja del aire y que se fija en la hortaliza, entonces tenemos una propuesta con el Ministerio del Medio Ambiente, que los programas de agricultura urbana sean programas de desarrollo limpio que puedan calificar a los programas de reducción de emisión de gases de filtro invernadero y con el agua por la importancia de no contaminar el agua, porque una vez el alimento se procesa, se convierte en materia fecal que va a los cauces de agua, entonces el alimento se relaciona de una manera contaminadora con el entorno y en estos programas queremos decirle a la gente, que hay que tratar las aguas residuales.

Y con el suelo porque lo empleamos para el compostaje, también para el soporte de las plantas que se ponen a crecer, entonces este programa de agricultura urbana impacta la calidad de vida, porque genera desarrollo humano, económico, en lo sostenible y en lo cultural, disminuye el gasto familiar en la compra de insumos para la alimentación, se hace uso eficiente del suelo, reduce misiones, genera conocimiento de sí mismo, desde lo que hablábamos ahora de los parecidos entre las verduras y el cuerpo y permite recuperar valores, aquí se hablaba mucho de poner a sembrar a personas invidentes, poner a sembrar a personas con discapacidad y esa relación que se establece entre las personas, recupera valores sociales; genera impacto social porque integra al hombre con los otros, genera trabajo en equipo, disposición para la negociación de conflictos, aceptación de la diferencia y la recuperación del entorno como parte fundamental de la vida misma; sirve también para desarrollar la

educación, la cultura, nosotros desarrollamos una cátedra de ecosofía a través de sembrar, esa cátedra habla de muchos valores que en la página de agrosofia@laestrella.gov.co, nosotros tenemos incluida porque también le estamos dando a la agricultura el nombre de agrosofía que la gente piense muy profundamente en el agro, en el imaginario del hombre cuando las personas juegan con los productos, como se ve ahí en las fotografías, pues aparte de preparar comida, desarrollar actividades artísticas con los alimentos, desarrolla el imaginario de las personas, genera opciones de desempeño laboral y crea toda esa práctica de siembra en relación con el entorno.

Aquí se habló mucho de lo que son hortalizas, de frutas, de verduras, de algunas fuentes de proteínas, de los planes de ordenamiento territorial, lo urbano lo limitan la prohibición de proteína a partir de animales, entonces nosotros tomamos la decisión de generar una fuente de proteínas a base de hongos, bien fuera champiñones, chitaque o pleurotus; elegimos el pleurotus porque es un hongo de excelentes características organolépticas y de fácil preparación, entonces como se hablo aquí también de la recuperación de los suelos perdidos, nosotros teníamos un lote de 12.000 metros cuadrados, que las personas lo estaban utilizando como escombrera, entonces le hicimos un estudio al suelo.

Tenemos por costumbre en el municipio, no solamente hacer estudios al suelo desde sus características fisicoquímicas, sino también desde los antiguos habitantes del suelo, se hace pospredicción arqueológica antes de intervenir cualquier suelo, se levanta ese dato que es un valor agregado, luego del estudio sembramos

un pasto muy frecuente, muy común que se llama mar alfalfa, que genera cuatro cosechas por año, utilizamos un suelo también inutilizado en el municipio, que era una placa polideportiva de 600 metros cuadrados, en esa placa construimos unos domos, esta es tecnología nuestra, es desarrollo nuestro, unos domos hechos en varilla galvanizada, de los cuales se cubrieron con una tela plástica, se construyó lo que se ve ahí, es una cámara para compostaje y un túnel de enfriamiento para pasterización, esas son tomas del túnel de enfriamiento, que también se cubre con plástico negro y se aísla con lana de fibra de vidrio y se instrumenta.

La idea es que se toma la mar alfalfa, se mezcla con bagazo de caña, se aprovecha incluso del reciclaje del bagazo de caña en las zonas donde se produce caña de azúcar, se convierte en un residuo que es inútil para el entorno, porque lo queman o lo vierten a los cauces de los ríos, se deja en compostaje durante dos semanas, ustedes los que han manejado compostaje saben que la temperatura de un compost asciende a los 78 grados centígrados, lo que permite la utilización metabólica de los carbohidratos, de los vegetales por parte de hongos y bacterias termófilas y después de las dos semanas, se mete al túnel de enfriamiento; ésta es una innovación tecnológica también que logramos en el municipio, porque la mayoría de los cultivadores de hongos tienen que someter los sustratos a esterilización, en cambio nosotros sometemos los sustratos a pasterización durante dos días, a través de ventiladores se les baja la temperatura al compost, hasta 50 grados centígrados y una vez que se siembra con hongos, en este caso con el pleurotus, en estas bolsas plásticas y se almacena en el interior de esos domos; en el domo se controlan las condiciones de humedad y

temperatura del compost y a las dos semanas obtenemos la cosecha de pleurotus, de cada domo de esos sale una tonelada mensual de pleurotus a partir de 2.000 metros cuadrados de pasto sembrado, es decir, la eficiencia biológica de los hongos es del 100%, mientras la eficiencia biológica de los mamíferos es del 20%; en otras palabras, para obtener un kilogramo de carne a partir de mar alfalfa se necesitan 500 kilogramos de pasto, pero para obtener un kilogramo de proteína de hongos se necesita un kilogramo de pasto, o sea que en una hectárea de tierra nosotros podemos tener 130 toneladas anuales de proteína a partir de hongos sembrados en pasto, esa es la opción que costó US\$30.000 porque motar el proceso costó \$100'000.000, ese es para la alcaldía, con esos hongos nosotros surtimos los restaurantes escolares, los pulverizamos, los mezclamos con pan, se da pan con pleurotus, queda complementado con proteína, se utiliza en las medias mañanas de los niños, para este

año tendremos 4.000 niños en restaurante escolar de los 5.000 que tenemos en primaria, pero hay una versión barata que es enseñarle a las familias que a partir del capacho de las vainas de los frijoles, las leucaenas que son plantas endémicas, se puede también sembrar hongos, se seleccionan, se ponen a hervir para esterilizarlas, se empacan mezcladas con las semillas del hongo en bolsas y se guardan en las casas en sitios oscuros y no húmedos, porque la humedad genera hongos, que atacan también a los hongos y también a las dos semanas las personas pueden obtener una cosecha de hongos.

Les hemos hecho talleres a las personas de preparación de alimentos, estas son tortillas hechas con arrellanas y huevo, degustaciones y hoy el municipio de La Estrella, pues ya tiene una cultura establecida de hongos comestibles desde los niños hasta los adultos mayores.

Plenaria de preguntas

Moderador ingeniero Rolando Higuera
Subdirector técnico cooperativo del Jardín Botánico
Bogotá

Preguntas dirigidas a Gunther Merzthal

Había una pregunta relacionada con todo el concepto de seguridad alimentaria y de soberanía alimentaria, que por qué no habíamos enfocado el tema de agricultura urbana hacia la soberanía alimentaria; creo que ambos conceptos están muy ligados, la soberanía está un poco más ligada a la producción de los alimentos que uno quiere consumir, la capacidad de los pueblos producir lo que uno quiere y no necesariamente lo que está en el mercado; y eso está ligado bastante al tema de agricultura urbana, que como hemos visto en algunas presentaciones en Bogotá, por ejemplo, hay toda una revalorización en estos cultivos tradicionales, que muchas veces los hemos perdido, no porque ya no accedemos al mercado, entonces nosotros mismo los podemos producir y alimentarnos con lo que deseamos;



como lo hemos venido diciendo el tema de seguridad y soberanía alimentaria es un tema grande, que tiene muchos factores.

La agricultura urbana es la contribución dentro de una estrategia, que ha ayudado a contribuir a todo este enfoque, pero obviamente hay otro tipo de intervenciones que son necesarias, para realmente llegar a los pueblos con una soberanía alimentaria y una seguridad alimentaria.

Otra pregunta relacionada es ¿cómo evitar todo el tema de los pesticidas? Como lo habíamos mencionado así como los beneficios que tiene la agricultura urbana también puede tener algunos riesgos, especialmente la salud pública y todo esto es obviamente necesario una regulación del tema de la agricultura urbana, ya que es una práctica urbana y ya se está dando, por ejemplo en Rosario y en otros municipios, hay una reglamentación legal de las municipalidades sobre todo en el tema del uso de pesticidas e insumos químicos en la agricultura urbana, eso también es algo que las ciudades y los municipios tienen que pensar porque es una promoción interesante de la práctica, pero también tiene que ir con un marco legal paralelo donde también se reglamente su práctica, porque le puede causar riesgos a la salud.

Se me formularon dos preguntas, ¿qué opina sobre el proceso de animales en la agricultura urbana? Yo en mi presentación no hablé nada de animales, es una cuestión de competencia, hay otra área que se dedica a animales, el

programa de agricultura urbana de la municipalidad de Rosario depende de la Secretaría de Promoción Social, que eso también da idea del objetivo que es promover la ocupación y hay otro programa que se llama "Programa Crecer", que trabaja con autopromoción y hay quienes se dedican a promover la cría de animales, fundamentalmente trabajan con aves, con gallinas, que se han incorporado también al trabajo en forma social con agricultura urbana; inclusive en las ferias hay emprendimientos que se dedican al tema de la producción de huevos; el tema es que hay legislaciones que restringen la producción de animales en las áreas intraurbanas, y lo deseable inclusive en áreas periurbanas y rurales es lo que nosotros para nuestra zona del Río de la Plata serían las granjas donde se integra todo el tema de los frutales, las hortalizas, los animales, lo deseable que existe un circulamiento de recursos y actividades, pero en el área intraurbana no está habilitada. La idea es que la agricultura urbana sea una cuestión transversal, que también integre otras actividades, que en mi presentación no tuve tiempo de mencionar; pero por ejemplo hay quienes se dedican a la fabricación de herramientas, en vez de estar comprándola en un comercio, fabrican herramientas y eso da también trabajo a otros grupos.

Hay quien se dedica a la producción de postes para hacer las cercas, porque hay personas desocupadas que venían de la construcción, entonces tenían capacidad para hacer mezclas, no sabían mucho de plantas pero sí sabían mucho de mezcla de cemento; entonces aprovechamos esas capacidades y el municipio les compra lo que ellos realizan, a través de una modificación de la legislación para que tengan un marco regulatorio que pueda presentar esos emprendimientos como proveedores también del

Estado, pensando que el Estado es también uno de los grandes consumidores; pero el tema es integrar básicamente la producción.

Y otra pregunta sobre ¿cómo se incorpora la agricultura en zonas de reservas que se suponen de uso exclusivo de protección forestal? El tema de integración de la agricultura urbana en la planificación de las ciudades, lo estamos trabajando con el área de planeamiento municipal, se están estudiando todas las áreas donde pueda incluirse la agricultura urbana, esto está planeado y en el caso específico que mencioné del Bosque de los Constituyentes, es un área de 300 hectáreas donde solamente estamos utilizando tres hectáreas y justamente ahí nació la idea del parquehuertas, porque se incorpora con la condición de que se arma un diseño paisajístico dentro de lo productivo.

Pregunta: ¿cómo se incorpora la agricultura urbana en la planificación de las ciudades?

Yo he recibido una pregunta ¿por qué si el 90% de la población rural se ha urbanizado, cómo hace la producción agrícola para sustituir esta desertización del área rural? En nuestro país como en todos los países, en general la población agrícola ha ido emigrando a los medios urbanos y esto responde sencillamente a un fenómeno o modelo de cambios productivos; Uruguay es un país que tradicionalmente ha hecho agricultura extensiva y ganadería extensiva y estoy hablando donde se manejan estancias o predios desde 1.000 en la producción ganadera a 50 o 60.000 hectáreas que se manejan con muy poco personal porque está totalmente mecanizada la producción y hay mucha

maquinaria moderna, mucha maquinaria agrícola de alto rendimiento y eso ha sustituido la mano de obra; otro de los fenómenos es que se han cambiado los modelos productivos; Uruguay está en un proceso de forestación para producción de pasta de papel para papeleras, hoy ha sido noticia porque tenemos un pequeño diferendo con la República Argentina, a raíz de eso, se ha sembrado, se ha desforestado una superficie muy importante del área agrícola para la producción de papel, lo que da mano de obra en el momento de la siembra, después ni siquiera cuando se cosecha, porque está todo mecanizado y se viene con máquinas que cortan el árbol con grapos que lo llevan al tamaño de carga, lo chipean y prácticamente el hombre es muy poco lo que tiene que intervenir ahí y salvo en la conducción de la maquinaria; después tenemos otro fenómeno también integrado al tema de la agricultura; tradicionalmente hemos sido un país que ha producido cereales, fundamentalmente trigo, cebada, maíz, hoy se ha instalado la soya, como un cultivo utilizando este herbicida con glifosato y eso ha quitado una enorme cantidad de mano de obra porque grandes extensiones que antes se dedicaban a la explotación ganadera, hoy están siendo sembradas de soya, con lo que representa eso, o sea maquinaria de altísima tecnología que labranza cero, cosecha a granel y ha desaparecido un montón de mano de obra de la tradicional del campo; y esa gente que se ha quedado sin un lugar de trabajo emigra a la ciudad, es el mismo proceso que ha sufrido la granja donde se ha concentrado también la producción a pesar que nosotros, tenemos menos superficie cultivada, muchísima más producción porque se han cambiado las técnicas, se han utilizado otras semillas, se han utilizado otros fertilizantes, otros mecanismos, se ha mejorado en ese sentido y eso ha dado como resultado

que se haya prescindido parte de la mano de obra que tradicionalmente utilizaba la granja.

Hace pocos días estaba con un viejo amigo mirando un libro en una biblioteca, que decía maquinaria agrícola moderna, una edición de 1917 que nos mostraba que el principio mecánico de las máquinas de esa época es exactamente el mismo que tenemos hoy, lo único es que hoy es muchísimo más grande como computarizado, le hemos puesto motores mucho más potentes y le sacamos unos rendimientos muchísimo mayores, pero guarda, porque nosotros también tenemos que pensar el petróleo es un recurso finito y que quizá la agricultura, en algún momento vaya a tener que pensar sus técnicas para seguir trabajando.



Tenemos 10 preguntas, me he permitido clasificarlas en tres grupos, unas que son específicamente técnicas en asuntos agropecuarios, otras que están indagando sobre componentes del proyecto y otras que están sobre aspectos referidos a la sostenibilidad y a la institucionalidad del proyecto; entonces empezamos por las que son específicamente técnicas agropecuarias.

¿Cómo incluir la agricultura urbana en la salud como estrategia, para la prevención de deficiencias por ácido fólico en las maternas? Aquí es importante destacar algo, primero que todo el ácido fólico se encuentra en semillas de cereales como la avena, el ajonjolí, el trigo, también en hortalizas que tienen hojas verdes

grandes, es decir que algunas de las hortalizas como la espinaca, la acelga y otras plantas como la auyama, la calabaza, el calabacín, el brócoli, tienen un alto contenido de ácido fólico, con La Secretaría de Salud están manejando programas que tienen que ver con capacitaciones y con educación en aspecto nutricionales y efectivamente, dentro de lo que nosotros trabajamos con agricultura urbana uno de los talleres está referido al tema nutricional, es decir, en la medida en que se pueda producir alimentos y sensibilizar la importancia del consumo de esos alimentos, se va a poder cumplir en términos de mejorar condiciones nutricionales, en este caso maternas; pero adicionalmente es importante destacar que la Secretaría de Salud con sus recursos propios, tiene varios programas donde incorporan la estrategia de agricultura urbana en hábitos de vida saludable, es decir, los hospitales en este momento están promocionando programas de agricultura urbana, pero con un enfoque diferente, un poco en sentido que nosotros la mayor parte de nuestra capacitación es el manejo agronómico de las especies, la mayor parte de la capacitación de los hospitales es justamente los hábitos de vida saludable; en este momento estamos generando procesos en los cuales, en la misma población objetivo, ellos refuerzan el tema de capacitación en salud y nosotros reforzamos el tema de capacitación agronómica.

Hay otra pregunta a si hemos pensado en incluir especies menores como alternativa de acceso a proteína animal en el programa de agricultura urbana; aquí es importante resaltar que el año anterior tuvimos la oportunidad de contratar a un ingeniero en producción animal para que nos apoyara en el diagnóstico, sobre cómo manejar las especies menores en el contexto

urbano de Bogotá, para el caso de nuestro país hay una resolución del Ministerio de Salud, la 2257 de 1986, sobre zoonosis que prohíbe que en las áreas urbanas de las ciudades, se pueda tener criaderos de animales, pero esa resolución tiene un artículo que es el 53, donde abre una puerquita donde nos dice que en todo caso cualquier proceso de producción animal en la ciudad tendrá que ser avalado por la autoridad de salud competente. Pegados a ese artículo que nos permitiría analizar el tema hemos empezado a hacer más un proceso de asesoría en buenas prácticas de manejo de especies; como Jardín Botánico no las estamos realmente promoviendo, porque estaríamos en conflicto con esta resolución y con el plan de ordenamiento territorial; pero sí en el momento que llegamos a las comunidades y encontramos especies menores; hay dos técnicos nuestros, un zootecnista y un ingeniero de producción animal que hacen parte del equipo de agricultura urbana y que entran a apoyar ese tema de las buenas prácticas en el manejo de las especies animales y a orientar la gente de qué podría hacer en caso de que quiera mantener sus animalitos, qué trámites tendría que hacer en La Secretaría de Salud; aquí es interesante destacar que muchos, cuando se recibían visitas por parte de autoridades distritales, empezaban a esconder las gallinas y los conejos y todo porque pensaban que se los iban a quitar; porque de hecho están pero no pueden estar, entonces por efecto de la normatividad nuestra hasta el momento estamos como apoyando en términos de orientar las prácticas de manejo de esas especies.

Hay otras dos preguntas: las energías alternativas que se están manejando y cuáles son esas energías alternativas. Básicamente hemos estado mirando el tema de secadores solares, sobre todo

para procesos de agrotransformación y el tema de energía eólica, para bombeo de agua en localidades que tienen problemas de disponibilidad de agua, es el caso de Ciudad Bolívar; realmente en términos de avance en la investigación estamos pendiente de hacer una reunión de revisión, los lineamientos que hay previstos son para trabajar la parte solar para secadores solares y lo de energía eólica para efecto de bombeo de agua. Igualmente nos están preguntando si se está dando un valor agregado a los productos que se están manejando; el proyecto que maneja el Jardín Botánico, el 319, yo primero les presente el contexto de cómo concebimos como agricultura urbana y después lo que es el proyecto 319, nosotros tenemos previsto trabajar en procesos de agrotransformación, de hecho dentro de la capacitación se están previendo algunos talleres de profundización, agrotransformación, culinaria, pero directamente en este momento no tenemos recursos para asumir ese proceso ya de entrar a apoyar la iniciativa de agrotransformación como Jardín Botánico, sí hemos estado gestionando recursos, en el caso del proyecto piloto en Ciudad Bolívar, ustedes pudieron apreciar que se está promocionando la chochoquina, con recursos del proyecto piloto y la idea es que con iniciativas de cómo IICA y FAO, podamos significativamente entrar a apoyar esos componentes del proyecto, que como institución no tenemos recursos con qué apalancarlos, entonces la idea es que se pueda apoyar desde allá el tema de comercialización, de agrotransformación y de fortalecimiento de iniciativas de emprendimientos empresariales en las comunidades.

Nos preguntan si estamos trabajando sellos de calidad con la Secretaría de Salud, hay un

excelente laboratorio en el cual se puede entrar a hacer un análisis de la calidad de los productos que se procesan, igualmente tenemos laboratorios en el Jardín Botánico, dentro de las estrategias para efectos de comercialización de los productos está previendo manejar un sello verde, en algún momento habíamos hablado de la marca Jardín Botánico, que nos permitiera sacar productos orgánicos al mercado, colocarlos en grandes superficies y en puntos de venta locales, en tiendas verdes en cada localidad, donde la gente pueda entrar y comprar en trueque o pueda comercializar los productos; todo eso requiere obligatoriamente que podamos poner un sello de calidad, entonces se ha previsto que podamos entrar a qué tipo de análisis hace La Secretaría, en qué condiciones sacar los protocolos de manejo de ellos y entrar a revisar hasta dónde podemos nosotros entrar a promocionar muchos productos con sello verde; adicionalmente queremos que los agricultores urbanos y en ese sentido todo se ha venido trabajando, puedan participar en los mercados verdes que promociona el Ministerio de Agricultura, de hecho como institución estamos en el proceso de las plazasmmercados verdes y las hacemos cada fin de mes en el Jardín Botánico, en la plazoleta de entrada y dentro de los criterios que tiene el Ministerio, obviamente se requiere la certificación de que son productos orgánicos, entonces nosotros podemos estandarizar procesos, certificar procesos, pero la calidad del producto como tal requeriría pasar por laboratorios, no hemos certificado todavía nada, pero esto es parte de los retos que tiene el proyecto.

Hay otras preguntas sobre posibilidades de créditos o microcréditos para los agricultores urbanos; en este momento tal cual está planteado el proyecto 319, no podríamos nosotros asumirlo, sí se tiene previsto que en la medida

en que este proyecto se constituya en uno que vaya más allá de lo que hace el Jardín como institución y que sea una política distrital; se puedan desde entidades como el Departamento Administrativo de Bienestar Social, generar líneas de apalancamiento a través de créditos, microcréditos, fondos solidarios, que permitan efectivamente entrar a apoyar el emprendimiento empresarial e iniciativas que tengan las comunidades, sí se está previendo eso, incluso les decía que los proyectos se están presentando con financiación, se prevé que también podamos trabajar en ese sentido; así mismo con Presidencia de la República se ha venido haciendo una gestión muy importante, con la misma acción de Presidencia con Cajas como Cafam, para efectos de que a los beneficiarios de los proyectos que están vinculados aplica también la red de seguridad alimentaria y acción social, se les pueda generar un microcréditos, hablamos incluso con el doctor Higuita, que ni siquiera son microcréditos sino créditos de \$200.000, \$500.000 para efectos de apoyar en insumos, ellos han estado esperando la posibilidad de cómo articular a esa población un objetivo que tiene acción social para poder entrar a mirar ese tema, que hace parte de los elementos de reflexión y discusión que tenemos entre las entidades.

Se está preguntando también en términos de sostenibilidad, hay varias preguntas que voy a agrupar, una es la estrategia de la agricultura urbana en términos de la panificación y el ordenamiento territorial, aquí es bueno tener en cuenta que el Distrito tiene un plan de gestión ambiental que fue optado por decreto desde el año 2003; ese plan de gestión ambiental tiene varios componentes, dentro de los componentes que tiene maneja todo el tema de educación

ambiental y temas que están referidos a la sostenibilidad ambiental desde el punto de vista de conservación de la biodiversidad; en 2003 a nivel de la administración distrital no se estaba previendo el tema de agricultura urbana; para efectos nuestros el Jardín Botánico por ejemplo, proyectos como el de arborización urbana están claramente matriculados en el plan de gestión ambiental, pero agricultura urbana no se nombra por ninguna parte, si se nombra uso sostenible de la biodiversidad, entonces ese plan de gestión ambiental que debe ser reformulado y de hecho la autoridad ambiental nuestra que es el Dama, ha venido liderando ese proceso de revisión, implementación y reajuste, tendría que implementarse allí como estrategia bien sea de educación ambiental o de uso sostenible; los temas de agricultura urbana, en la medida en que hacemos este tipo de eventos, en que más gente se involucra, en que la agricultura urbana como actividad en la ciudad se hace visible y se muestra que puede ser una estrategia importante en el ordenamiento del territorio, en esa misma medida vamos a estar garantizando que en los planes institucionales que hay efectivamente pueda aparecer y visibilizarse y que supere la administración distrital; nosotros hemos estado trabajando en torno a la construcción política y distrital de agricultura urbana, yo les decía que el hecho que estuviéramos aquí en este pánel al lado de los compañeros de seguridad alimentaria y de que hubiéramos hecho visible el tema de agricultura urbana, ya es un logro que refleja de alguna manera la voluntad política de la administración y del alcalde. Cuando este proceso empezó en el año 2004, muchísimos apostaban a que no iba a tener absolutamente ninguna cosecha, muchos de quienes están aquí participaron en esas primeras reuniones y saben muy bien que incluso se revisaba y algunos

opinaban, que no debería porque en una ciudad tan urbana como Bogotá, de donde acá iba a terminar realizando este proyecto y este tipo de procesos, esto se ha ido de alguna manera posicionando y en la medida que salga la política institucional, que ganemos institucionalidad, que logremos articularnos con esos programas que tienen las otras entidades, así mismo garantizaremos que más allá de la administración distrital cierta sostenibilidad, eso obviamente se logra si ustedes como comunidades, instituciones educativas, organizaciones sociales, se empoderan también del proceso; es decir, una estrategia básica para que esto se sostenga más allá de una administración distrital, es que la comunidad lo vea como útil y se empodere efectivamente; efectivamente hay otras inquietudes acá en términos y parte de la continuidad, nos preguntan quién más a nivel estatal apoya este tipo de proyectos. Pues realmente a nivel nacional la única entidad con la que formalmente hemos establecido convenios es la Presidencia de la República a través de Resa, que es una línea que ellos abrieron a partir del proyecto piloto en Ciudad Bolívar, que es la seguridad alimentaria urbana; ellos estaban manejando Resa para agricultura rural solamente; a partir del año anterior abrieron una línea de cofinanciación y sabemos que en este momento tiene identificado proyectos en Cartagena, Tolima, Quindío, que están previendo financiación. igualmente nos están preguntando cómo garantizamos que si los productos que se producen son sólo para autoconsumo, cómo se garantiza la sostenibilidad del proyecto, las pequeñas parcelitas que se hacen de agricultura urbana y cómo garantizamos de que el programa pueda funcionar sin caer en el paternalismo; ahí hay dos cosas en términos de estrategia, una primera está referida a tratar de dejar capacidad

instalada en las organizaciones sociales, en las familias con las cuales trabajamos, capacidad instalada en términos que la gente aprenda cómo se hace su compost, capacidad instalada en términos de que la gente sepa cómo reproducir el material vegetal, cómo aumentar sus propios semilleros, cómo hacer su proceso de plantulación, hemos procurado que el material vegetal que entregamos a las comunidades se reproduzca sexualmente y pueda generar semilla; y lo hablábamos con el ingeniero Higueta, quien es el gerente del proyecto y que está coordinado técnicamente por Claudia Marcela, que el nivel de producción de semilla a partir del material que uno compra comercialmente no es muy bueno, es decir, si nosotros garantizamos que nuestro material vegetal puede en términos de soberanía alimentaria, ser reproducido sexualmente y que lo podemos sembrar, la gente no tendrá que depender de estar comprando semillas cada rato, que es uno de los problemas de los compañeros del Quindío, que han trabajado con la huerta de Calocho, cuando se nos acaba el proyecto, la gente no guarda plata para las semillas y se acabó el proyecto, volvemos y ya no están trabajando, entonces una de las estrategias que se ha tratado de mirar es cómo la gente puede efectivamente entrar a hacer su propio proceso o sea que no dependa de la plantulita externa, sino que ellos aprendan a montar sus semilleros y a plantular y nosotros alcanzamos a entregar unas cosas básicas, como insumos, algunos sustratos, semillas, material didáctico y de que se generen procesos de liderazgo entre la gente y quede gente con ciertas habilidades para que ayude a divulgar el proceso; yo creo que básicamente eso recoge las preguntas que se habían realizado; hay otra cosa y es que se ha procurado también promover en las ferias los famosos trueques, no se

comercializa, o sea, no estamos de lleno trabajando en la comercialización, pero sí se está promoviendo trueque y parte de las cosas que se hacen justamente van encaminadas en esos sentidos. Si yo tengo producción de lechugas pero mi vecino tiene producción o excedentes de zanahoria, rábano o cebolla, la idea es que podamos efectivamente intercambiar material, productos, plántulas y se ha tratado también de generar ciertas estrategias como la unidad de servicios públicos para poder entrar a reforzar desde los programas que ellos realizan, el manejo de residuos y de compostaje, incluso alguna de las iniciativas que se han propuesto es una planta de compostaje que provea compost a esos diferentes núcleos.

La última pregunta que tengo acá es cómo estamos coordinando el trabajo con otros entes locales; en este momento tenemos ocho convenios con las alcaldías locales de Usme, San Cristóbal, Rafael Uribe, Engativá, Usaquén, Bosa, Santa fé y Suba. Y estamos trabajando en Ciudad Bolívar muy de la mano con el hospital de Vista Hermosa; en el caso de Ciudad Bolívar están participando más de cinco entidades del Distrito cofinanciando el proceso y desde cada uno de los programas que hacen estas entidades.

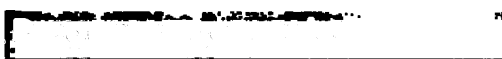


Se nos pregunta sobre las ventajas y desventajas de la agricultura urbana y la hidroponía; las principales ventajas de la agricultura urbana es que es un componente de la seguridad alimentaria, una contribución que permite tener una disponibilidad del acceso directo a los

alimentos dentro del perímetro de la ciudad, las familias de escasos recursos tienen el acceso directo a los alimentos y a veces en su misma casa, hay menos transportes de los alimentos, ya que están disponibles directamente en los perímetros de la ciudad, entonces hay menos costos de transporte, menos costos de combustible, pero como desventaja pensamos que hay utilización de más espacio en una ciudad donde hay bastante actividad económica, la agricultura abastece bastante para la población, se necesita bastante espacio, entonces una de las desventajas es espacio y tal vez si pudieran resolver lo de los cinturones verdes como le llaman en África, que pueden abastecer la periferia de la ciudad y que también es transporte de otras regiones. También se necesita materia orgánica o insumos para poder producir; la materia orgánica produce olor y tal vez es una desventaja de tener la agronomía, si vamos a hacer eso en mi país dudo que me permitieran hacerlo en algunas zonas del centro de la ciudad; también la contaminación del aire de otros componentes como pesticidas que están más disponibles en ciudades rurales, entonces la gente tiene más riesgo y deben tener más control al utilizarlos. El agua que utilizamos si no está contaminada y dónde se produce, porque si se produce al lado de una carretera tal vez va haber residuos de contaminantes del tráfico.

La ventaja de la hidroponía es que se adecua más en ciudades porque la ciudad tiene diferentes aspectos y es un sistema de producción sin suelo, entonces permite utilizar los rincones del patio u otros espacios, en las terrazas, en los techos, en los suelos no se permite, es bastante limpio, no tenemos que poner estiércol o tener mal olor o estar a fuera un poco del suelo, hay menos plagas, los ciclos son más cortos, entonces hay

un rendimiento más importante y es un cultivo más intensivo y entonces tenemos más plantas por metro cuadrado; y las desventajas, tenemos que utilizar bastantes insumos, utilizar plastroformo, espuma, utilizar solución nutritiva y bastantes cosas que agregan el costo y no son orgánicos, no pueden estar certificados, son productos que han tenido fertilizantes y no entran en la producción orgánica y para nosotros los que hemos visto en El Alto y los que vienen emigrantes, si bien es una agricultura simplificada, hidroponía simplificada es bastante complicada para las familias de escasos recursos, porque se tiene que aplicar 5 c.c. por litro, entonces hay que conocerlo, saber aplicar la solución nutritiva, es un poco afuera de lo que conocen allá y que vienen y con su conocimiento del campo.



Hay un par de preguntas que fueron hechas de manera abierta; una está referida al tema de los orígenes de la agricultura urbana, yo no sé si Gunther nos quiera colaborar, y la otra está referida mediante qué estrategias miden los efectos de la agricultura urbana en las poblaciones vulnerables a los que son normalmente aplicados estos proyectos



Si, la pregunta es quiénes son los pioneros de la agricultura urbana y quiénes la inventaron, básicamente la agricultura urbana como práctica es tan antigua como la humanidad, es decir, todo

el mundo la ha hecho en su momento, nos acordamos de los abuelos, está presente allí y como política municipal, es decir, desde una promoción de los gobiernos locales en América Latina, el país pionero es Cuba, dado todo el contexto político que vivieron entonces, es la mayor experiencia que se tiene ahora, hicieron toda una política de agricultura urbana para un autoabastecimiento.

Intervención de Martha Liliana

Para el caso del Distrito, la estrategia que se tiene prevista para poder garantizar que la población que se atiende con el programa de agricultura urbana, recibe beneficios en términos de seguridad alimentaria y nutricional, está prevista a través del "Si Vigila", sistema de vigilancia en términos del sistema de alimentación y nutrición que tiene el Distrito; está previsto que la población objetivo que hace parte del proyecto de agricultura urbana pueda estar articulada en sus hospitales, con el seguimiento al peso y talla de los niños que es a los que se les hace seguimiento; en ese orden la idea es que con los hospitales los grupos que están manejando, la gente que manejan se inscriban en los programas de control de crecimiento y entrar a identificar cada uno de esos usuarios, qué familias efectivamente están participando o no;

no se ha implementado todavía hacer parte de los asuntos que están pendientes de definirse y de hecho como en términos del marco institucional que tiene Bogotá, sería de momento lo único que nos permitiría hacer un seguimiento efectivo en términos de salud y nutrición a los beneficiarios del programa pero particularmente con niños, sería básicamente lo que podríamos entrar a establecer.

Intervención de Raúl Terrile

En el tema de emergencia social que pasamos en 2002 se tuvo en cuenta, el mejoramiento en las familias saber un estudio nutricional post, en un tiempo de seis meses, un año, para hacer una investigación; en el caso de emergencia social, creemos que hay que actuar en forma rápida y que el efecto mayor es la autoestima y la valoración que tienen las familias que participan, eso cambia el ánimo y la gente se siente mejor y participan; se sabe que en la integración de la dieta de los vegetales que por lo general compartimos con los uruguayos es fundamentalmente la carne y el solo hecho de que incorpore hortalizas en su alimentación es una fuente de minerales y vitaminas muy baratas, que mejoran el estado de salud de las familias que participan en estos programas.

Comentarios *finales*

Moderador Rolando Higuera Rodríguez
Subdirector técnico operativo, Jardín Botánico de
Bogotá, José Celestino Mutis
Bogotá

Para cerrar este pánel he sacado aquí algunas conclusiones y unas estrategias que me parecen que son muy importantes de entrar a rescatar, sin el ánimo de hacer una conclusión definitiva o determinante de las importantes exposiciones que se hicieron aquí de experiencias; vale la pena resaltar que en general las experiencias mostradas aquí fueron muy bien resumidas por Gunther al inicio de este pánel cuando mencionaba cómo la agricultura urbana hace parte del aporte a la seguridad alimentaria, a la ecología y al medio ambiente y por supuesto que se puede convertir en una estrategia de carácter productivo para la municipalidad; es importante resaltar proyectos que se pueden enfocar meramente hacia la parte agronómica es muy importante el componente social y el rescate de los valores por parte de las sociedades, sobre todo en los momentos de crisis, en los momentos en los que se presentan dificultades de carácter económico.

Y el otro componente cómo la institucionalidad ha venido apropiándose del tema, pero el llamado de atención respecto a que la institucionalidad debe ir poco a poco abandonando ese papel protagónico y abrirle más espacio a la comunidad para que ésta se empodere y desarrolle los proyectos a nivel institucional; para discusión quedan varios temas que fueron planteados por los panelistas; uno de ellos está relacionado específicamente a la manera como surge en algunos países y en algunas localidades la agricultura urbana como una estrategia de emergencia, cómo inmediatamente mejoran las condiciones económicas, se puede presentar una importante deserción de quienes practican la agricultura urbana hacia la actividad económica venían desarrollando, se mejoran las condiciones económicas; otro aspecto que genera discusión es el tema de la producción animal y cómo la legislación en muchas de las municipalidades pudiera estar restringiendo a este desarrollo; hay propuestas interesantes como la que nos presentó el municipio de La Estrella, de sustituir la proteína animal por otro tipo de proteína de carácter vegetal o como hongos pudieran eventualmente aportar a la seguridad alimentaria.

Otro punto de discusión es el tema de si la producción de agricultura urbana se dirige hacia el autoconsumo o si se dirige exclusivamente a la parte productiva y cómo eventualmente estos resultados, que se puedan obtener en agricultura urbana en algún momento pudieran generar algún tipo de competencia; lo que originalmente iba a asegurar la parte alimentaria, se convierte en un proyecto meramente económico, que obligaría a que las personas consumieran o siguieran con sus mismos hábitos y no consumieran los productos que están

produciendo. Y por último queda planteado como discusión todos los riesgos que también pudiera ofrecer la agricultura urbana, no como proyecto, no como su consistencia, sino por los efectos ambientales que pudieran estar influenciando sobre ella, es decir, la presencia de aguas contaminadas, la presencia de aire, de contaminantes atmosféricos que eventualmente pudieran estar generando algunos efectos, lo mismo que la presencia de suelos contaminados que pudieran tener algún efecto sobre los alimentos y quizá no sacar provecho de una de esas grandes ventajas que ofrece la agricultura urbana, que es ofrecer alimentos sanos y alimentos inocuos.

Vale la pena señalar por último las estrategias que se han mencionado, que es muy importante para las municipalidades cómo la agricultura urbana hace parte de un modelo de desarrollo sostenible para las ciudades, es muy interesante la estrategia de Rosario de cómo ésta se integra al tema del ordenamiento del territorio, el establecimiento del marco normativo; Gunther ha insistido en el tema de cómo la agricultura urbana en la medida en que hace parte de las actividades económicas de la ciudad debe ser normatizada, la optimización de los espacios y ordenamiento territorial como una estrategia muy importante, yo diría que es un estadio bastante avanzado de la agricultura urbana, de cómo las ciudades tienen espacios que posiblemente no han sido visibilizados, tenemos la premisa de que estamos densamente poblados, que no existe ningún tipo de disponibilidad y cómo desarrollar otros tipos de carácter urbano que pudieran impactar directamente.

El tema de la certificación y el establecimiento de sellos y el respaldo a los productores de agricultura urbana, se convierte en una estrategia muy importante a la hora de hablar de sostenibilidad, a la hora de buscar cómo productivamente la agricultura urbana puede ir mucho más allá al respaldo institucional; la conformación de organizaciones sociales y de redes de agricultores urbanos, es parte de las estrategias; y por último vale la pena señalar

cómo el tema de agricultura urbana pudiera también estar incidiendo sobre dos aspectos que tienen que ver con la administración local: específicamente con aspectos relacionados con la descentralización y con el establecimiento de presupuestos participativos en donde la agricultura urbana pudiera ser una fuente muy importante para poder fortalecer esos procesos de carácter institucional.

Fotografías

Carlos Mario Lema
Archivo "Bogotá sin hambre"

Ecopetrol

**Trascripción, creatividad, diseño,
asesoría, corrección de estilo y
diagramación.**

Paula Andrea Camacho
Jorge Enrique Castro
César A. Beltrán C.

Corrección de estilo

Martha Borda
Paola Falla
Natalia Peña
Jorge Ospina

Impresión

Arte Litográfico Ltda.





"La existencia del hambre en un mundo caracterizado por la abundancia no sólo es una vergüenza moral, es también una torpeza desde el punto de vista económico y político"

Programa Contra el Hambre FAO, mayo de 2002

Patrocinan:



Obra Completa
ISBN (978-958-9328-66-8)
Tomo 1
ISBN (978-958-9328-67-5)

