

**ANÁLISIS DE LA IMPLEMENTACIÓN DE LA POLÍTICA DE SEGURIDAD
ALIMENTARIA DISTRITAL 2007 – 2015, EN LA LOCALIDAD DE SAN
CRISTÓBAL. EJES DE ACCESO Y DISPONIBILIDAD DE ALIMENTOS**



ANA MILENA ENRÍQUEZ GARCÍA

**PONTIFICIA UNIVERSIDAD JAVERIANA
FACULTAD
PROGRAMA DE MAESTRÍA EN POLÍTICA SOCIAL
SANTA FÉ DE BOGOTÁ D.C.
2014**

**ANÁLISIS DE LA IMPLEMENTACIÓN DE LA POLÍTICA DE SEGURIDAD
ALIMENTARIA DISTRITAL 2007 – 2015, EN LA LOCALIDAD DE SAN
CRISTÓBAL. EJES DE ACCESO Y DISPONIBILIDAD DE ALIMENTOS**



ANA MILENA ENRÍQUEZ GARCÍA

TESIS PARA OPTAR EL TÍTULO DE MAGÍSTER EN POLÍTICA SOCIAL

DIRECTOR O ASESOR GABRIEL TOBÓN QUINTERO
Magíster en Planificación y Administración del Desarrollo Regional

PONTIFICIA UNIVERSIDAD JAVERIANA
FACULTAD
PROGRAMA DE MAESTRÍA EN POLÍTICA SOCIAL
SANTA FÉ DE BOGOTÁ D.C.
2014

AGRADECIMIENTOS

*Al Señor que me acompaña cada momento,
Al maestro Gabriel Tobón Quintero que con sus conocimientos me apoyo siempre
entusiasta,
A mis padres, hermanos, hermanas y sobrinos que confiaron en mí,
A Nelson por su paciencia y cariño.*

RESUMEN

El acceso y la disponibilidad de alimentos dimensiones esenciales del derecho a la alimentación, de la seguridad alimentaria y de la política pública de seguridad alimentaria y nutricional para el distrito 2007 – 2015. Constituyen un tema de interés general ya que tiene relación directa con la garantía del derecho a la alimentación de las y los ciudadanos, principalmente quienes han sufrido la vulneración de este derecho.

El presente estudio se propone establecer el cómo se implementa la política de seguridad alimentaria y nutricional en los ejes de acceso y disponibilidad de alimentos en los últimos 4 años, en la localidad de San Cristóbal, una de las localidades con menor seguridad alimentaria junto con las localidades de Usme y Ciudad Bolívar en Bogotá. Destacando que la política de seguridad alimentaria y nutricional para el distrito busca hacer una ruptura con las políticas alimentarias de corte asistencialista que han caracterizado al país, abordando a los ciudadanos como sujetos de derechos activos y no como beneficiarios de una intervención, y al alimento como un bien de interés público y no como un bien de mercado.

Esta investigación hizo énfasis en determinar si en la ejecución de la política se mantienen los principios de la misma, establecidos dentro de la formulación; o si por el contrario, son diferentes los factores y actores que inciden en los resultados, para lo cual se utilizó el enfoque de análisis cognitivo.

CONTENIDO

	PÁG.
INTRODUCCIÓN	20
1. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA	24
2. JUSTIFICACIÓN	29
3. LOCALIZACIÓN GEOGRÁFICA DEL ÁREA DE ESTUDIO	31
4. OBJETIVOS	33
4.1. OBJETIVO GENERAL	33
4.2. OBJETIVOS ESPECÍFICOS	33
5. ENFOQUE METODOLÓGICO Y TÉCNICAS DE RECOLECCIÓN DE LA INFORMACIÓN	34
5.1. ESTRATEGIA DE INVESTIGACIÓN	35
5.1.1. Categorías de Análisis	36
5.2. TÉCNICAS E INSTRUMENTOS DE RECOLECCIÓN DE INFORMACIÓN	38
6. ESTADO DEL ARTE	41
7. MARCO CONCEPTUAL	48
7.1. POLÍTICA PÚBLICA	48
7.1.1. Implementación de las Políticas Públicas	50
7.1.2. Enfoques para el Análisis de las Políticas Públicas	52
7.1.2.1. Enfoque Cognitivo para el Análisis de las Políticas Públicas	53
7.2. ENFOQUE DE DERECHOS (EDH)	56
7.3. ENFOQUE DIFERENCIAL	58
7.4. SEGURIDAD ALIMENTARIA	59
7.4.1. Dimensiones o Ejes de la Seguridad Alimentaria	61
7.4.1.1. Disponibilidad de Alimentos	61
7.4.1.2. Acceso a los Alimentos	62

7.4.1.3.	Utilización	62
7.4.1.4.	Estabilidad	62
8.	CARACTERIZACIÓN SOCIOECONOMICA DE LA POBLACIÓN DE LA LOCALIDAD DE SAN CRISTÓBAL	63
8.1.	ESTRUCTURA POBLACIONAL	63
8.2.	ESTRATIFICACIÓN ECONÓMICA	63
8.3.	AFILIACIÓN AL SISTEMA GENERAL DE SEGURIDAD SOCIAL EN SALUD SGSSS	63
8.4.	EDUCACIÓN	64
8.4.1.	Oferta Educativa	64
8.4.2.	Nivel Educativo	64
8.5.	EMPLEO	65
8.6.	ÍNDICE DE DESARROLLO HUMANO	65
9.	DESCRIPCIÓN DEL CASO	67
9.1.	EJE O DIMENSIÓN DE ACCESO A LOS ALIMENTOS	72
9.2.	EJE O DIMENSIÓN DE DISPONIBILIDAD DE ALIMENTOS	73
9.2.1.	Disponibilidad de Alimentos en la Localidad de San Cristóbal	74
9.2.2.	Acceso de Alimentos en la Localidad de San Cristóbal	75
10.	RESULTADOS Y ANÁLISIS	79
10.1.	ANÁLISIS DE LA POLÍTICA DESDE EL ENFOQUE COGNITIVO	79
10.2.	ANÁLISIS DE LA POLÍTICA DESDE EL ENFOQUE HERMENÉUTICO	86
10.2.1.	Caracterizar el Perfil Socio-Económico de la Población de la Localidad de San Cristóbal y La Focalizada por La PSAN	86
10.2.2.	Analizar las Formas y Mecanismos a Través de los Cuales la Población Inscrita en los Programas de la PSAN Dispone de los Alimentos en la Localidad de	89

San Cristóbal	
10.2.3. Identificar las Características del Acceso a los Alimentos Provistos a la Población de Acuerdo con la Implementación del Plan Territorial de la localidad de San Cristóbal.	98
10.2.4. Propuesta de Estrategias para la Implementación de la PSA en el Distrito en cuanto a Acceso y Disponibilidad de Alimentos para la Localidad de San Cristóbal	102
CONCLUSIONES	104
RECOMENDACIONES	108
LISTA DE ABREVIATURAS	110
BIBLIOGRAFÍA	111
BIBLIOGRAFÍA COMPLEMENTARIA	118
ANEXOS	120

LISTA DE FIGURAS

Figura 1.	Mapa Localidad de San Cristóbal – Bogotá D. C.	PÁG. 32
Figura 2.	Organigrama de la política de seguridad alimentaria para Bogotá Distrito Capital 2007 – 2015	72

LISTA DE CUADROS

	PÁG.
Cuadro 1. Unidades de Planeamiento Zonal -UPZ- Localidad de San Cristóbal Sur	32
Cuadro 2. Categorías y variables de investigación	37
Cuadro 3. Población inscrita al proyecto 730 “alimentado capacidades” en la localidad de San Cristóbal	39
Cuadro 4. Enfoques para el análisis de las políticas públicas	52
Cuadro 5. Coeficiente de GINI, según localidad. Bogotá 2011	68
Cuadro 6. Matriz del Plan de Acción de 2013 para el posicionamiento e implementación de la política pública de SAN Comité Local de Seguridad Alimentaria y Nutricional Localidad Cuarta de San Cristóbal	78

LISTA DE GRAFICO

	PÁG.
Gráfico 1. Accesibilidad a centros de abastecimiento de alimentos en la localidad de San Cristóbal	91
Gráfico 2. Mecanismos de acceso a los alimentos por parte de la población entrevistada	92
Gráfico 3. Nivel de ingresos de la población entrevistada que accede a subsidio a la alimentación del proyecto 730 de la localidad de San Cristóbal 2013	92
Gráfico 4. Motivo de selección en el consumo de alimentos	93

LISTA DE ANEXOS

Anexo A.	DEFINICIONES DE POLÍTICA PÚBLICA	PÁG. 121
Anexo B.	FORMATO DE ENTREVISTAS Y ENCUESTAS	123

INTRODUCCIÓN

El acceso y la disponibilidad de alimentos son ejes constitutivos de la seguridad alimentaria y de la política pública de seguridad alimentaria y nutricional para el distrito capital vigente, de tal manera que nace la inquietud de conocer el cómo se da el ejercicio de obtención de alimentos por medio de la implementación de la política en un territorio.

La política de seguridad alimentaria para el distrito 2007 – 2015, busca hacer una ruptura con las políticas alimentarias orientadas al asistencialismo que han caracterizado al país, abordando a los ciudadanos como sujetos activos de derechos y no como beneficiarios de una intervención, y al alimento como un bien de interés público y no como un bien de mercado.

En ese sentido, considerando la orientación en política alimentaria que ha tenido el país desde etapas anteriores a 1960, se pensaría que la producción de alimentos de la canasta básica y el autoabastecimiento de la población, y el manejo de los problemas estructurales ligados al acceso de alimentos no ha sido uno de los temas de interés dentro de la agenda en los diferentes gobiernos colombianos.

En consecuencia, este trabajo pretende describir y analizar implementación de la política pública de seguridad alimentaria y nutricional para el distrito, en los ejes de disponibilidad y acceso de alimentos en la localidad de San Cristóbal, mediante el uso del enfoque cognitivo de análisis de políticas y de un acercamiento al territorio y los diferentes actores relacionados con la implementación de la política durante los últimos 4 años y establecer la manera en que la población de la localidad, particularmente la que recibe apoyo alimentario estatal, dispone y accede a los alimentos, y si en la ejecución se cumple lo establecido en la política en cuanto a la garantía del derecho a la alimentación.

Este documento está conformado por diez capítulos y unas conclusiones y recomendaciones. En el primer capítulo, se expone el problema de investigación, en donde se realiza una contextualización de la situación de seguridad alimentaria en Colombia y con mayor profundidad a nivel distrital y de la localidad de San Cristóbal. El segundo capítulo es la justificación en donde se soporta las motivaciones para la realización del estudio.

El tercer capítulo hace referencia a la localización geográfica de la zona del estudio y una descripción socioeconómica de la localidad.

El cuarto capítulo contiene los objetivos del estudio, es en donde se establece el alcance del presente estudio, relacionado con el acceso y disponibilidad de alimentos de la población de la localidad, particularmente de la que recibe algún apoyo de las estrategias de seguridad alimentaria.

El capítulo quinto capítulo aborda el enfoque metodológico utilizado dentro del trabajo de investigación, haciendo hincapié en el porqué del uso de la metodología cualitativa y las técnicas de recolección de información.

El capítulo sexto contiene el estado del arte en donde se hace mención de diferentes estudios relacionados con seguridad alimentaria en países latinoamericanos y Colombia.

El séptimo capítulo aborda el marco conceptual en donde se tratan conceptos sobre política pública, implementación de la misma, enfoques de análisis de la política pública haciendo especial énfasis en el enfoque cognitivo y en el enfoque de derechos, además de abordar el concepto de seguridad alimentaria, sus componentes y evolución, necesarios para el análisis de la política.

El octavo capítulo presenta la caracterización socioeconómica de la población de la localidad de San Cristóbal, describiendo temas como empleo, educación formal, oferta educativa, índice de desarrollo humano, afiliación al sistema de seguridad social y estratificación socioeconómica.

El noveno capítulo aborda la descripción del caso, en donde se indican las condiciones y los actores que intervienen en la implementación de la política de seguridad alimentaria en la localidad y la manera como estos ejecutan.

El décimo capítulo hace mención a los resultados del trabajo de investigación y al análisis de los mismos, haciendo un intento de conectar la teoría con lo encontrado en la localidad en cuanto a la implementación de la política. Posteriormente, se plantean las conclusiones y recomendaciones.

Finalmente, es de mencionar que el estudio busca analizar la manera en cómo se implementa la política de seguridad alimentaria y nutricional para el distrito en la localidad de San Cristóbal, abordando los ejes de acceso y disponibilidad de alimentos, no se examinan otras políticas que tengan incidencia en la seguridad alimentaria en la localidad, la intención es mostrar que aunque se ha logrado avances significativos en el acceso y disponibilidad de alimentos en la localidad, estos no trascienden estas no trascienden las intervenciones de carácter asistencialista y focalizado hacia las personas a las que se les ha vulnerado el derecho a la alimentación. Lo anterior evidencia el distanciamiento entre la formulación y los intereses de una política y la implementación de la misma, reconociendo que existen factores y actores que están fuera de la formulación de la política actores que inciden en los resultados de las mismas.

Este panorama invita a estudiar con profundidad los aspectos estructurales y/o coyunturales que inciden en la implementación de las políticas, para lograr mayor control de estos factores y producir los resultados esperados. Sin embargo se

debe recordar que los resultados son producto del referente global en el que se desarrollan las políticas, que en nuestro caso es el paradigma económico y político capitalista.

1. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

La situación de inseguridad alimentaria afecta a la mayoría de la población colombiana, el 47,2 % según la Encuesta Nacional de la Situación Nutricional en Colombia –ENSIN 2010- padece la misma en diferentes niveles; las variables como el acceso y la disponibilidad de alimentos, son determinantes para el ejercicio del derecho a la alimentación; de un lado el acceso a los alimentos se ve limitado para un segmento significativo de familias debido al aumento de sus precios, los altos niveles de desempleo, pobreza, convenios internacionales que comprometen la producción y comercialización de los productos agrícolas. Por otro, la disponibilidad de alimentos se ve afectada por limitaciones en las vías de acceso y los pocos centros de expendio de alimentos que incrementan sus precios. (SDIS, 2012, p. 4 - 8) A su vez las políticas estatales en lo concerniente a la Seguridad Alimentaria y Nutricional -SAN- que incluye diversas intervenciones en el agro, en la economía y política social, al parecer no están orientadas a dar solución a los problemas estructurales del país y se plantean con criterios asistencialistas que buscan dar soluciones a la problemática alimentaria a corto plazo, (Machado 1986, citado por Gómez, A. et al. 1999, p.67) a pesar de que en el discurso se sostenga otra postura.

Según el Departamento Administrativo Nacional de Estadística DANE, Colombia en el año 2010 contó con una población de 45 millones de personas, de las cuales el 43% de los hogares colombianos se encuentran en situación de inseguridad alimentaria.

En el Distrito Capital según la Encuesta Distrital de Demografía y Salud -EDDS- del año 2011, el 24.3% de los hogares padecen alguno de los niveles de inseguridad alimentaria, leve moderado y severo, de los cuales el 6.1% padece inseguridad alimentaria y nutricional moderada y severa, estos dos últimos grupos tienen una condición de pobreza estructural y no coyuntural.

De acuerdo con la Encuesta Multipropósito de Bogotá 2011, el 17,3% de las personas en la ciudad es considerada pobre por ingresos y el 4% se encuentra en condición de indigencia. La encuesta mostro que en Bogotá 1.287.982 personas, no cuentan con ingresos suficientes para comprar una canasta básica de bienes y servicios. A su vez, realizó una desagregación en las diferentes localidades de la ciudad, donde menciona que más del 30% de los habitantes de las localidades de Usme, Ciudad Bolívar y San Cristóbal, viven en condición de pobreza, es decir, que un grueso de la población de las mismas vive en condición de vulnerabilidad.

Para este trabajo de investigación se decidió analizar la implementación de la Política de Seguridad Alimentaria y Nutricional distrital en la localidad de San Cristóbal, debido a que esta no cuenta con estudios recientes sobre las percepciones que tienen los diferentes actores relacionados con la implementación de la PSAN y porque un porcentaje significativo de la población se encuentra en condición de inseguridad alimentaria haciendo necesario e importante conocer la dinámica particular de la implementación de la PSAN en dicha localidad para aportar al conocimiento de cómo se ejecuta la política y pensar en posibles puntos que deben ser replanteados y cuáles deben ser mantenidos.

En la localidad de San Cristóbal en la que habita una población de 409.628 personas, el 38% se encontró en inseguridad alimentaria, el 30% tiene un nivel de inseguridad alimentaria leve, el 7% moderado y un 1% inseguridad alimentaria severo. (EDDS, 2011, p. 229). El diagnóstico local de San Cristóbal, demostró que el eje de disponibilidad de alimentos es un problema que genera inseguridad alimentaria en la misma, fundamentalmente por dificultades en las vías de acceso y cantidad de centros de expendio de alimentos que no satisfacen las necesidades. (CLSAN, 2009 p. 9 – 13).

En cuanto al acceso a los alimentos, la Encuesta de Calidad de Vida para Bogotá ECVB-2007, demostró que en el 6.5% (129,257) de hogares del Distrito Capital, algún miembro no consumió ninguna de las tres comidas básicas o principales (desayuno, almuerzo, comida) durante uno o más días de la semana anterior a la realización de la encuesta, por falta de dinero. Las localidades en las cuales se presentó esta situación por encima del 10% fueron: Santa Fe, Ciudad Bolívar, La Candelaria y Los Mártires; por debajo del 3% las localidades de Usaquén y Teusaquillo; por su parte, en San Cristóbal el 4,7% (404,350 personas) vivieron la misma situación.

La Política Distrital de Seguridad Alimentaria y Nutricional -PSAN- se territorializa por medio de los planes locales de seguridad alimentaria y nutricional, dicha territorialización se realiza con el objetivo de abordar las problemáticas en seguridad alimentaria y nutricional locales, a partir de los cuatro ejes de la política de SAN para el distrito 2007-2015, teniendo en cuenta la capacidad técnica de los Comités Locales de Seguridad Alimentaria y Nutricional -CLSAN- y partiendo del supuesto que la transferencia de las políticas del Estado a las entidades locales mejora su eficacia. (Müller, 2010, p. 118).

Las principales instituciones Estatales que participan en la implementación de la PSAN en la localidad son:

- Secretaría de Integración Social
- Hospital San Cristóbal
- Alcaldía Local
- Dirección Local de Educación
- Secretaria Distrital de Cultura y Turismo
- Instituto Distrital de la Participación y Acción Comunal IDPAC
- Casa de Igualdad de Oportunidades

- Secretaria Distrital de Desarrollo Económico
- Instituto para la Economía Social IPES
- Servicio Nacional de Aprendizaje SENA
- Jardín Botánico José Celestino Mutis

Para la localidad de San Cristóbal se priorizó un problema por cada eje, problemas susceptibles de ser intervenidos por la gestión del subcomité local de SAN. Dentro de este estudio se abordan los ejes de disponibilidad y consumo de alimentos. El problema priorizado por el CLSAN para el eje de disponibilidad de alimentos, fue la distribución desorganizada de la oferta de alimentos y para el eje de acceso a los alimentos se priorizó el débil proceso de verificación, inducción y seguimiento de usuarios de programas de complementación alimentaria por parte de las entidades. El informe de gestión de la política de SAN local menciona que a pesar de haber encontrado otras problemáticas, estas no se abordaron debido a que las soluciones son de carácter estructural y dependen del gobierno central.

De acuerdo a lo expuesto, se plantea la necesidad de conocer los mecanismos a través de los cuales la población beneficiaria de la política de SAN, dispone de los alimentos, la forma en la que se da el acceso a los alimentos en la población beneficiaria de las intervenciones de seguridad alimentaria, principalmente el proyecto 730 alimentando capacidades que es el que tiene mayor cobertura de la población en condición de inseguridad alimentaria en la localidad, conocer las estrategias que se utilizan para mejorar el acceso y disponibilidad de alimentos en la localidad de San Cristóbal, las percepciones de los diferentes actores relacionados con las intervenciones en SAN sobre la forma como se ha ejecutado la política y finalmente identificar las posibles estrategias que mejoren la implementación de la Política de Seguridad Alimentaria –PSA- en cuanto a acceso y disponibilidad de alimentos para la localidad de San Cristóbal. Este análisis

busca dar luces y plantear inquietudes que permitan enriquecer la forma de implementar las políticas sociales, en este caso la política de seguridad alimentaria en la localidad de San Cristóbal, con el fin de contribuir a la reducción de la inseguridad alimentaria y nutricional en la localidad.

2. JUSTIFICACIÓN

La política social busca mejorar las condiciones de la población en general, con un claro énfasis en la población en condición de vulnerabilidad. En consecuencia, la política pública de seguridad alimentaria para el distrito 2007 – 2015 -PSAN-, por primera vez en Colombia, aborda la seguridad alimentaria en la agenda de gobierno como una política pública desarrollada en torno a cuatro ejes de acción,¹ los cuales buscan solucionar la problemática de seguridad alimentaria y nutricional del distrito.

Debido a que la situación de inseguridad alimentaria afecta al 38% de la población residente en la localidad de San Cristóbal, es necesario conocer de qué manera se implementa la política de seguridad alimentaria y nutricional en el territorio y su contribución en el cumplimiento del objetivo de la política. (PSAN 2007 - 2015, 2007, p. 60).

En Bogotá existen diversos estudios relacionados con el tema de Seguridad Alimentaria y Nutricional SAN-2, sin embargo, no existe un estudio que documente los resultados de las estrategias implementadas por el plan local de SAN desde el 2007 en cuanto al eje de acceso y disponibilidad de alimentos, tampoco se cuenta con el registro de las opiniones sobre la implementación de la política por parte de

¹ Ejes de acción de la Política Pública de Seguridad Alimentaria para el Distrito Capital a) disponibilidad de alimentos suficientes, nutricional y culturalmente adecuados e inocuos y de agua en la cantidad mínima esencial y con la regularidad y sostenibilidad necesarias para el consumo humano; b) acceso de toda la población a los alimentos y al agua potable en forma autónoma y en igualdad de condiciones y oportunidades; c) prácticas de alimentación y modos de vida saludables en el marco de la diversidad cultural; d) nutrición y entornos saludables.

² Estudio de Seguimiento al Programa Bogotá sin Hambre en el 2006, el diagnóstico de la Política Pública de Seguridad Alimentaria y Nutricional para Bogotá D.C., el Plan Maestro de Abastecimiento de alimentos y seguridad alimentaria para Bogotá Distrito Capital, la Encuesta Distrital de Demografía y salud, Bogotá en el 2011, el Plan Local de Seguridad Alimentaria y nutricional, el estudio sobre el “Saber y ejercicios de poder en la seguridad Alimentaria en habitantes de la localidad de San Cristóbal Sur, en Bogotá”, el Plan Local de Seguridad Alimentaria y Nutricional de San Cristóbal.

los actores relacionados con las intervenciones de la política de seguridad alimentaria en la localidad.

Por lo anterior este trabajo pretende aportar al entendimiento de la implementación de la PSAN, en cuanto al acceso y disponibilidad de alimentos en la localidad de San Cristóbal; análisis que tiene dos enfoques el cognitivo y el enfoque de derechos.

Para realizar el análisis de la política y su implementación se hace uso de el enfoque cognitivo que parte desde la construcción de un referencial global y sectorial de la política, para entender el porqué de su forma de implementación en el nivel local. Por otra parte durante el análisis de la implementación de la política se recogen opiniones y percepciones de los actores relacionados con la implementación de la política en la localidad de San Cristóbal, para el cual se utiliza el enfoque de derechos con el objetivo de comprender de qué manera se ha incluido este enfoque en la implementación de los ejes de disponibilidad y acceso a los alimentos, que está contenido en el documento de la política dentro de la ejecución de la política; la lectura de las opiniones y percepciones es leída desde la herramienta de la hermenéutica ya que esta es de gran utilidad para la interpretación de la acción social.

Este estudio a su vez, busca ser de utilidad para las entidades formuladoras y ejecutoras de la política a nivel local, por cuanto permite realizar un seguimiento de los avances de la implementación del plan y puede ser utilizado como instrumento orientador en la formulación y ejecución de la política, donde se promueva en mayor medida la participación de la comunidad.

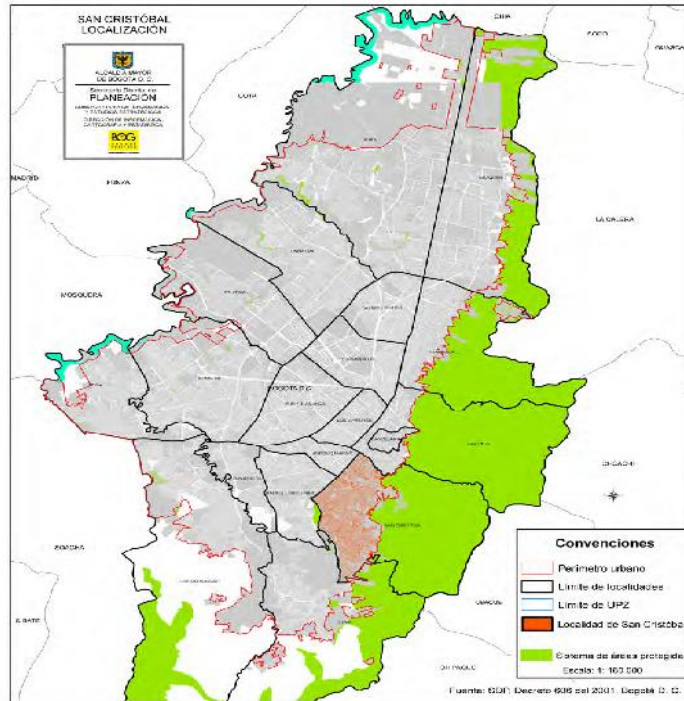
3. LOCALIZACIÓN GEOGRÁFICA DEL ÁREA DE ESTUDIO

La Localidad de San Cristóbal, está ubicada en la Cordillera Oriental de los Andes colombianos, sobre un altiplano de 2.600 m.s.n.m., rodeado por cadenas montañosas que superan los 3.500 m.s.n.m. La localidad se extiende sobre las montañas del eje principal de la cordillera, contra los cerros del páramo Cruz Verde. Los pisos térmicos que tiene van desde una altitud cercana a los 2.600 msnm hasta los 3.500 msnm, en donde nacen un gran número de quebradas y existen bosques nativos y montunos. (CISAN, 2009, p. 7 - 8)

San Cristóbal es la cuarta localidad del distrito, limita al norte con la calle 1° Sur, Localidad de Santa Fe; por el sur se extiende hasta la Calle 73 Sur, limitando con la Localidad de Usme; hacia el occidente hasta la carrera décima y limita con la localidades Rafael Uribe Uribe y Antonio Nariño; por el oriente limita con los Cerros Orientales y los Municipios de Ubaque y Choachí.

Además, cuenta con espacios ecológicos que hacen parte del suelo de protección del Distrito como: Los Cerros Orientales, Parque ronda del Río Fucha, Parque San Cristóbal, Parque deportivo Primera de Mayo y Parque Arboledas. (SDP, 2009, p. 11 - 13)

Figura 1. Mapa Localidad de San Cristóbal – Bogotá, D. C.



Cuadro 1. Unidades de Planeamiento Zonal -UPZ- Localidad de San Cristóbal Sur

UPZS Localidad de San Cristóbal Sur	
UPZ 32	San Blas
UPZ 50	Gloria
UPZ 33	Sosiego
UPZ 34	20 de Julio
UPZ 51	Los Libertadores
Fuente: Informe Local de SAN 2009.	

4. OBJETIVOS

4.1. OBJETIVO GENERAL

Analizar la implementación de la Política pública de seguridad alimentaria y nutricional distrital, en el acceso y la disponibilidad de alimentos de la población beneficiaria de programas de SAN en la localidad de San Cristóbal.

4.2. OBJETIVOS ESPECÍFICOS

Caracterizar el perfil socio-económico de la población de la localidad de San Cristóbal y la focalizada por el PSA.

Analizar las formas y mecanismos a través de los cuales la población beneficiaria de la política de SAN dispone de los alimentos.

Identificar las características del acceso a los alimentos provistos a la población beneficiaria, de acuerdo con la implementación del plan territorial de SAN en la localidad de San Cristóbal.

Identificar posibles estrategias que mejoren la implementación de la PSA en el Distrito en cuanto a acceso y disponibilidad de alimentos para la localidad de San Cristóbal.

5. ENFOQUE METODOLÓGICO Y TÉCNICAS DE RECOLECCIÓN DE LA INFORMACIÓN

Dentro de un estudio de caso se pretende comprender un fenómeno en particular sin buscar su generalización, ubica en lugar privilegiado las opiniones de los actores para realizar la interpretación de los datos encontrados. (Stake, citado por Alonso, 2002, p. 4) Este estudio de caso centra su análisis en la implementación de la política de SAN en la localidad de San Cristóbal, apoyándose de la hermenéutica es decir del acto de la interpretación. (Cárcamo, “Hermenéutica y Análisis Cualitativo,” 2005)

Para el investigador Heidegger, el método de investigación más apropiado para el estudio de la acción humana es la hermenéutica, porque busca describir y estudiar fenómenos humanos significativos o su acción social de manera minuciosa, basándose en la comprensión de los hechos dentro de un contexto determinado, evitando los supuestos teóricos previos, (Heidegger citado por Packer, p. 3) por cuanto se centra en un lugar y espacio en particular, con unos actores que tienen unas dinámicas y forma de construcción de realidades particular.

La metodología utilizada para esta investigación es la Cualitativa, por cuanto a través de esta se logra una aproximación a las situaciones sociales, describirlas y comprenderlas partiendo de un proceso interpretativo y de construcción teórica; (Molina, 2010, p. 59-60) proceso realizado en la localidad de San Cristóbal frente a la implementación de la PSAN en sus ejes de acceso y disponibilidad de alimentos, buscando comprender el porqué de sus dinámicas, su soporte en los argumentos y posturas de los actores relacionados con la PSAN a nivel local. Esta metodología tiene un proceso que se desenvuelve de manera progresiva, enmarcado por un contexto histórico-social, que hace énfasis en el análisis de

características particulares no generalizables de algo determinado para interpretar y comprender esa realidad.³Es decir, la "...conceptualización de lo social como una realidad construida que se rige por leyes sociales..." (Mooney y Singer, 1988, citado por Molina, 2010, p. 61), de allí su utilidad para comprender e interpretar el proceso de implementación de la política de seguridad alimentaria distrital en la localidad de San Cristóbal.

El enfoque cognitivo dentro de este trabajo de investigación es utilizado para realizar el análisis de la política y de los cambios que esta ha tenido en el transcurrir del tiempo. Este enfoque es utilizado ya que permite comprender las condiciones que enfrenta una política pública para implementarse desde una perspectiva de derechos como es el caso la PSAN.

5.1. ESTRATEGIA DE INVESTIGACIÓN

El estudio de Caso, es la estrategia de análisis por excelencia que centra su atención en un único fenómeno, (Alonso, 2002, p. 8) como se mencionó anteriormente el estudio de caso conforma el paradigma cualitativo, por cuanto "es apropiado para situaciones en las que se quiere estudiar a profundidad las características básicas, la situación actual e interacciones con el medio..."(Molina, 2010, p. 61), permitiendo identificar, conocer y analizar (Yin,1994, citado por Alonso, 2002) la implementación de la política pública de seguridad alimentaria para el distrito capital en la localidad de San Cristóbal; abordando los ejes de disponibilidad y acceso de alimentos identificados en la política como pilares para el desarrollo de la PSAN, prestando atención al actuar de los diferentes actores relacionados con la implementación, y buscando conocer en cómo se lleva a la práctica el enfoque diferencial y de derechos por medio de la implementación de la PSAN.

³ Ibíd., p. 61.

El diseño del estudio de caso partió del planteamiento del problema, seguido de la revisión de información, elaboración del marco teórico, la metodología, la recolección de la información, sistematización y análisis de la misma, presentación de resultados y conclusiones; muchas de estas etapas no se desarrollaron de manera secuencial, sino transversal.

La unidad de análisis establecida para esta investigación es la Política de Seguridad Alimentaria y Nutricional, PSAN implementada en la localidad de San Cristóbal; unidad que se analiza por medio de las acciones que realizan los actores relacionados con la PSAN en la localidad, en especial, ejecutores de la política y población “beneficiaria” de las intervenciones de SAN en la localidad; particularmente del proyecto 730 “Alimentando Capacidades: Desarrollo de Habilidades y Apoyo Alimentario para Superar Condiciones de Vulnerabilidad”, ejecutado por la Secretaría Distrital de Integración Social -SDIS-, el cual interviene al grueso de la población en condición de inseguridad alimentaria en la localidad.

Los actores que ejecutan la política SAN a nivel local están representados en el Comité Local de Seguridad Alimentaria y Nutricional -CLSAN-, comercializadores que tienen relación directa con los centros de expendio de alimentos (tenderos, dueños o administradores de centros de expendio de alimentos) quienes tienen que ver con el eje de disponibilidad de alimentos y los “beneficiarios” de las intervenciones de SAN del proyecto 730 mencionado anteriormente por ser el más representativo en cuanto a la intervención en acceso a los alimentos.

5.1.1. Categorías de Análisis

Las categorías de análisis de esta investigación son disponibilidad de alimentos, acceso a los alimentos y perspectiva de derechos, en el siguiente cuadro se describe cada una con sus respectivas definiciones, variables e instrumentos de recolección de información.

Cuadro 2. Categorías y variables de investigación

Categorías	Definición	Variables	Instrumento de recolección
Disponibilidad de alimentos	“La seguridad alimentaria aborda la parte correspondiente a la “oferta” dentro del tema de seguridad alimentaria y es función del nivel de producción de alimentos, los niveles de las existencias y el comercio neto”. FAO 1996	<ol style="list-style-type: none"> 1. Cantidad 2. Calidad 3. Precio 4. Cercanía del lugar de expendio y el lugar de residencia 5. Estrategia de Redes de expendio de Alimentos. 	Entrevistas y encuestas
Acceso a los alimentos	“Una oferta adecuada de alimentos a nivel nacional o internacional en sí no garantiza la seguridad alimentaria a nivel de los hogares. La preocupación acerca de una insuficiencia en el acceso a los alimentos ha conducido al diseño de políticas con mayor enfoque en materia de ingresos y gastos, para alcanzar los objetivos de seguridad alimentaria.” FAO 1996	<ol style="list-style-type: none"> 1. Percepción de oferta de alimentos a nivel local 2. Durante la última semana omitió algún tiempo de comida por la no disponibilidad de alimentos 3. Percepción de la intervención de SAN en la localidad. 4. Ingresos invertidos en la alimentación 5. Condicionantes en las selección de alimentos 	Entrevistas y encuestas
Perspectiva de derechos	Es una perspectiva que orienta las acciones públicas en torno al desarrollo de las potencialidades del humano en el marco de la negociación entre Estado y sociedad civil, teniendo en cuenta que los derechos humanos son integrales, interdependientes y complementarios a la materialización de todos los derechos humanos, superando la visión de generaciones de derechos. (Jiménez William, 2007).	Percepción de la realización del derecho a la alimentación	Entrevistas y encuestas
Fuente: Elaborado para este documento con información de la FAO 2006			

5.2. TÉCNICAS E INSTRUMENTOS DE RECOLECCIÓN DE INFORMACIÓN

Existe múltiples técnicas para realizar la recolección de la información, para esta investigación se empleó las técnicas más utilizadas en política social, como: la observación directa, entrevista individual semiestructurada, encuesta y revisión documental, (Yin, 1994, citado por Alonso 2002, p. 21) obteniendo información de fuentes directas como los actores relacionados con la PSAN, como instituciones públicas estatales, instituciones privadas, organizaciones sociales, comercializadores de alimentos, población en general y población inscrita en proyectos de SAN a nivel local; y fuentes secundarias como información recopilada por medio de documentos institucionales, informes internacionales que hacen referencia a la disponibilidad de alimentos y al acceso de alimentos en Colombia, entre los que sobresalen por su importancia, el Panorama de la Seguridad Alimentaria y Nutricional en América Latina y el Caribe 2012, Situación y Perspectivas de la Seguridad Alimentaria y Nutricional en América Latina y el Caribe; en el ámbito nacional, la Encuesta Nacional de Situación Nutricional en Colombia ENSIN 2010, disponibilidad de alimentos básicos en Colombia 2000 – 2010 producción nacional o importaciones; a nivel local se cuenta con el informe local de San Cristóbal Sur sobre la situación de seguridad alimentaria y nutricional del año 2011, documentos sobre enfoques de análisis de política, del que se seleccionó el enfoque cognitivo de Müller, monografías, estudios, revistas especializadas, internet, entre otros.

Las herramientas utilizadas buscan obtener información acerca el acceso, disponibilidad de alimentos en la localidad y percepción sobre la implementación de la PSAN como mecanismo de realización del derecho a la alimentación, estas entrevistas y encuestas fueron realizadas a los actores relacionados con la PSAN como ejecutores, comercializadores, y población “beneficiaria” del proyecto 730.

Es necesario mencionar que los ejecutores de la PSAN a nivel local son personas contratadas por orden de prestación de servicios, condición que incide en la implementación de la PSAN.

La población perteneciente al proyecto 730 “alimentado capacidades” incluye a septiembre de 2013 incluye 16800 personas entre las que se encuentran:

Niños y niñas escolarizadas, niñas y niños en protección, adulto mayor institucionalizado y no institucionalizado, mujeres en gestación y en lactancia, personas en condición de discapacidad y otros segmentos de la población que se encuentran en condición de inseguridad alimentaria en general.

Cuadro 3. Población inscrita al proyecto 730 “alimentado capacidades” en la localidad de San Cristóbal

Inscritos en las intervenciones SAN Proyecto 730	Inscritos Activos	Total de Inscritos
Comedores comunitarios SDIS – Centro Crecer	4215	16800
Jardines Infantiles SDIS – Cofinanciados	3249	
Canasta de alimentos de antiguos comedores del Fondo de Desarrollo Local	8780	
Albergue de Adultos Mayores	90	
Centro Día	50	
Centro Integral de Protección de la María	85	
Gestantes y Mujeres lactantes	300	
Fuente: Funcionaria SDIS. 2013. Información suministrada a septiembre de 2013.		

Dentro de los estudios de casos se utilizan tácticas que se aplican dentro de la recolección y del análisis de la información que permiten controlar la validez y la

confidencialidad de los resultados obtenidos. (Tellis, 1997, citado por Alonso, pág. 23 – 25, 2002) Para efectos de este trabajo se utilizó la triangulación, que permitió corroborar la coincidencia de las versiones de las personas entrevistadas, o por el contrario si los puntos de vista, perspectivas y argumentos son divergentes (Alfonso, pág. 23, 2002), para tratar de entender cómo los diferentes actores ven sus realidades, "intentando preservar las realidades múltiples y las visiones diferentes e incluso contradictorias de lo que sucede" (Stake, 1995: 23, citado por Alonso, pág. 24, 2002)

Las preguntas guías realizadas dentro de las encuestas y entrevistas están orientadas a conocer los mecanismos por los cuales la población de la localidad de San Cristóbal y particularmente la inscrita dentro de proyectos de apoyo alimentario dispone y accede a los alimentos, la manera en que las instituciones estatales locales contribuyen con el acceso y disponibilidad de alimentos en la localidad, particularmente a la población en condición de vulnerabilidad alimentaria y a la identificación de estrategias que mejoren la implementación de la PSAN a nivel local en cuanto a acceso y disponibilidad de alimentos. (Ver anexo B.) Estructura de encuestas y entrevistas.

Para esta investigación se llevó a cabo 40 entrevistas a diferentes actores relacionados con la implementación de la PSAN en la localidad de San Cristóbal, 10 encuestas dirigidas a funcionarios de las diferentes instituciones estatales relacionadas con la implementación de la PSAN a nivel local y una serie de observaciones directas no sistemáticas. Esta muestra busca conocer las percepciones de los actores relacionados con la PSAN y se realizaron teniendo en cuenta la disponibilidad de recursos, considerando que la muestra es indicativa a partir de la cual se puede realizar inferencias, sin embargo no es una muestra estadísticamente representativa.

6. ESTADO DEL ARTE

En busca de solucionar la problemática de inseguridad alimentaria, quienes abordan el tema plantean que las intervenciones en política alimentaria deben hacerse en diferentes áreas, teniendo en cuenta que la seguridad alimentaria es el resultado de múltiples determinantes y que estos pueden variar dependiendo del lugar y el momento; algunos autores sostienen que los cambios deben darse a nivel estructural, ya que creen que allí se encuentra la principal causa de inseguridad alimentaria, en tanto que otros, como los organismos multilaterales sugieren intervenciones algo más modestas en las que se aborden algunas situaciones de vulnerabilidad social, pero no buscan cambios estructurales en donde se refleja el claro respeto al paradigma capitalista y asistencialista aplicado a la mayoría de Estados latinoamericanos.

Cabe decir que los anteriores son fieles cumplidores de estas recetas, son pocos los gobiernos que han buscado modificaciones estructurales en el campo de la SAN. Sin embargo, el punto donde la mayor parte de estudios confluyen, es que los ejes de acceso y disponibilidad son los más influyentes en la SAN a nivel poblacional.

Según Maxwell y Slater, las intervenciones en política alimentaria deben centrarse en el sistema alimentario, mundial debido a que es este el productor y reproductor de la injusticia en la producción distribución y consumo de alimentos; sustentan que los determinantes de las injusticias en este campo son: la concentración de recursos en las grandes compañías de producción y distribución de alimentos, los sistemas de ofertas de alimentos que excluyen a los agricultores de menor escala..., la capacidad de negociación en el comercio internacional donde los

países en desarrollo se encuentran en frontal desventaja en relación a los desarrollados, y los riesgos alimentarios existentes...” (Maxwell y Slater 2006, citado en Seminario internacional sobre seguridad alimentaria y lucha contra el hambre, 2006, p. 187).

Para Monteiro,⁴ la mayor causa del reducido acceso a los alimentos, es el bajo nivel de ingreso, lo cual exige que en algunos momentos sea necesaria la intervención por medio de políticas de lucha contra el hambre, aunque esta sea insuficiente para responder a la inseguridad alimentaria como es el caso brasileño.

No obstante, es insuficiente conocer el nivel de ingreso, sino la distribución de los mismos para cubrir las necesidades básicas, debido a que la prioridad en la distribución de los recursos en cada familia es diferente, es decir no necesariamente los ingresos se invierten en alimentación.

A raíz del aumento del precio de los alimentos en el 2006 y de la crisis financiera y económica del 2009, el número de personas con hambre en América latina y el Caribe, alcanzó proporciones similares a las de 1990, la crisis altero el poder de compra y aun sostiene altos niveles de vulnerabilidad e inseguridad alimentaria, todo lo anterior sumado a los altos niveles de endeudamiento público, limitó la inversión social en varios países en Latinoamérica; el nivel de pobreza estrechamente relacionado con el acceso a los alimentos, constituye el principal problema de SAN en la región. (FAO, 2010, p. 11- 14).

Como respuesta a dicha problemática los gobiernos locales y nacionales han implementado diferentes estrategias para superar la crisis, algunas reconocidas internacionalmente como los programas “Hambre Cero” en Brasil y “Bogotá sin Hambre” en la capital de Colombia, estrategias que han buscado posicionar la alimentación como un derecho y a los ciudadanos como sujetos de derechos.

⁴ Ibíd., p. 165.

En el programa Hambre Cero, se intervino la variable de ingreso de las personas en condición de pobreza⁵, a través de dos acciones, por un lado se entregó un subsidio a la alimentación acompañado de la promoción del uso del subsidio en la obtención de alimentos, destacando el argumento de que el consumo de alimentos es potencial para la inserción social de los sectores excluidos, y por otro, integró a la pequeña industria local para generar empleos y comercializar alimentos a menor costo, generando un doble efecto; mejorando el acceso a los alimentos a la población en condición de vulnerabilidad y posibilitando que la población que accede a los programas sociales se incluya en el ámbito productivo.⁶

Por su parte el programa Bogotá sin Hambre, brinda subsidio a la alimentación por medio de bonos o alimentos, e incorpora acciones de inclusión social. A pesar de que se reconocen los avances en cada una de las estrategias, aun no son suficientes los recursos para superar las condiciones de inseguridad alimentaria, en parte, porque existen dificultades en la focalización de las personas que requieren la intervención.

Algunas intervenciones significativas se han dado en Nicaragua, Ecuador, Venezuela y México, donde los gobiernos han reducido los precios de algunos alimentos básicos de la canasta permitiendo la disponibilidad y el acceso de los mismos. A su vez, Bolivia, Ecuador, Salvador, Honduras, Guatemala y Nicaragua implementan medidas de apoyo a la producción, con el objetivo de mejorar la disponibilidad de alimentos a nivel local.

Por otra parte, se ha posicionado la agricultura urbana y periurbana en países como Bolivia, Brasil, Perú, Ecuador, Cuba y Colombia, buscando inicialmente el

⁵ Ingreso per cápita menor de 30.48 (US)

⁶ *Ibíd.*, p. 170 – 171.

autoabastecimiento y en segunda medida la comercialización de excedentes. (FAO, 2010, p. 45 - 48).

La interpretación de los efectos de los tratados de libre comercio en la SAN son diversas, algunas sostienen que el aumento del comercio intra-regional ha sido una solución para atenuar la condición de inseguridad alimentaria en los países. (FAO, 2010, p. 52).

Autores como López, sostienen que los subsidios a la producción de alimentos con que cuentan los países desarrollados facilitan su exportación a menores precios hacia países que los requieran, lo cual genera una dependencia de la mayoría de los alimentos que conforman la canasta básica, poniendo en peligro la alimentación de la población, al hacerla más dependiente de los otros países, en su capacidad de abastecimiento y sus hábitos alimentarios. Dicha situación se presenta en Colombia, donde la política agropecuaria en la búsqueda de competitividad, fomenta la producción tropical exportable de productos como el cacao, palma de aceite y frutas, esto como respuesta a la imposibilidad de hacer frente efectivo en el esquema actual de comercio internación a la importación de alimentos altamente subsidiados.(López,2012, p. 48).

En los últimos años las importaciones de alimentos como el arroz, el maíz, el trigo, la cebada y el plátano, han crecido considerablemente, afectando la autosuficiencia en la producción colombiana, lo cual genera una dependencia externa en el suministro de dichos alimentos.⁷

Para Machado, “el problema alimentario es un conjunto complejo e interrelacionado de elementos estructurales y coyunturales constitutivo de la disponibilidad y acceso a los alimentos, “reconociendo los efectos del cambio climático y desastres ambientales... “inmersos en una realidad socioeconómica

⁷ Ibíd., p. 48.

que les fija unos límites y un espacio determinado (Machado, 2003, p. 63), este autor sostiene que las políticas agrarias en Colombia se dividen en 3 tipos, el reformismo agrario 1960 – 1972, el desarrollismo neoliberal 1972 – 1982 y la “política de ajuste” iniciada en 1984, producto de las orientaciones del Fondo Internacional Monetario. Posterior al reajuste otro hecho significativo fue la “apertura” realizada por el gobierno del ex presidente César Gaviria, que incidió negativamente en la economía colombiana. (Machado, 1986 citado por Gómez, A. et al. 1999, p. 67). Lo que muestra que las intervenciones en política alimentaria y agraria no se han centrado en desarrollar y aumentar la capacidad productiva del campo colombiano.

La historia de Colombia en la apertura al comercio externo, produjo condiciones desfavorables,⁸ la concepción del alimento como mercancía ha hecho imposible la alimentación de los pobres; según expertos la población que padece hambre en el mundo es aproximadamente de 870 millones de personas, de los cuales 49 están en Latinoamérica y el Caribe (ONU, 2013).

Machado reconoce la existencia de políticas de salud y nutrición en Colombia, habiendo un componente asistencial en los programas nutricionales orientados a poblaciones desprotegidas...“más que reconocer la capacidad de la población pobre para resolver su propios problemas”... (Machado, 1986 citado por Gómez, A. et al. 1999, p. 67), las políticas sociales de hace 3 décadas muestran la misma tendencia, ya que se encuentran orientadas a dar medidas paliativas, sobre todo en la adquisición de bienes y no a dar solución a las situaciones que condicionan el acceso a los alimentos, modificando las situaciones estructurales que reproducen la condición de pobreza, a pesar de que se reconoce que las acciones

⁸La primera apertura económica de Colombia se dio durante la administración borbónica en la segunda mitad del siglo XVIII, desestimulando la “industria colonial” especializando la producción de cada colonia y produjo aumento del contrabando de países europeos. La segunda apertura se produjo en el siglo XIX con el librecambismo generó la quiebra de los artesanos y protestas, pero fue de gran beneficio para el comercio de Alemania, Estados Unidos e Inglaterra. La tercera fue “la instauración del desarrollismo neoliberal” en 1970 seguida de la apertura en detrimentos de los campesinos, pequeños industriales y a favor del capital transnacional. (Mejía 1998)

que promueven la seguridad alimentaria de cualquier población son impostergables para disminuir la segregación social. (Hernández, 2008, p. 16 - 23).

Dentro del discurso que contienen las políticas en un Estado social de derecho como es el Estado Colombiano, se menciona como prioridad dar cumplimiento a la protección, respeto y garantía de los derechos humanos. Sin embargo, al indagar en algunas de ellas se encuentra con que si bien se hace mención a los derechos humanos, dentro de la formulación de las políticas priman intereses diferentes (Roth, A. 2006, p. 30).

Un intento en Colombia por mejorar la seguridad alimentaria y nutricional de la población fue el Plan Nacional de Alimentación y Nutrición PNAN 1996-2005, que logró avances significativos, pero estuvo limitado en su ejecución por varios factores, entre ellos: la debilidad institucional que acompaña a la mayoría de las instituciones públicas del Estado, (Medellín, P. 2004), la desarticulación del PNAN⁹ con las otras políticas sociales, falta de coordinación, corrupción administrativa agravada por la violencia y la inseguridad, la falta de equidad en la distribución de los recursos, falta de continuidad con los compromisos (Ortiz, R. et al. 2006, p. 1 - 13); como consecuencia el PNAN fue reformado e incluido dentro del Plan Nacional de Desarrollo 2003 – 2006, donde persistieron algunas dificultades. A partir de esta situación, Ortiz y otros autores, recomendaron definir la política nacional de Seguridad Alimentaria como una política de Estado, que evitara que esta dependiera del gobierno de turno y se constituya en una política nacional de SAN que a su vez permitiría cumplir con los compromisos del CONPES 091 de 2005 “Metas y estrategias de Colombia para el logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio 2015” donde se resalta la meta mundial de

⁹ PNAN ha contado con acciones de seguridad alimentaria de organismos nacionales e internacionales, como la Red de Solidaridad Social, ICBF, la Red de Seguridad Alimentaria -RESA- y el Programa Mundial de Alimentos.

erradicación del hambre en el periodo comprendido entre 1990-2015, disminuir a la mitad el porcentaje de personas que padecen hambre.

Gracias a la intervención realizada a nivel distrital a través del programa Bogotá Sin Hambre, se dio origen a la política distrital de seguridad alimentaria y nutricional 2007 – 2015, estableciéndose dentro de la agenda gubernamental la intervención como una política de Estado que reconoce “problemas estructurales que afectan el crecimiento y desarrollo y son motivo de inestabilidad social y política, tales como la pobreza, el desempleo, la iniquidad, el hambre, la malnutrición, el desplazamiento forzado, el conflicto interno, el narcotráfico,...”¹⁰ frente a dicho panorama la Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional, CONPES 113 de 2008 PNSAN forma parte de la solución. Dicha política está planeada de tal manera que permita la articulación de diferentes sectores que promuevan el desarrollo económico y social, con el fin de mejorar los resultados de la acción pública, acogiendo aspectos como producción e importación de alimentos, de igual forma, la seguridad alimentaria y nutricional contempla aspectos sociales, económicos, demográficos y culturales haciendo de la misma un concepto multidimensional, lo anterior basándose en el manejo social del riesgo.

Para lograr una reducción significativa de la inseguridad alimentaria en la población en condición de vulnerabilidad, es necesario establecer un consenso que fortalezca vínculos entre crecimiento económico e inclusión social. (FAO, 2010, p. 11 – 15) Con respecto a esto, Colombia desde 1924 ha firmado compromisos encaminados a la disminución de la pobreza, eliminación del hambre, alimentación y nutrición como derechos, temas relacionados de manera directa con la seguridad alimentaria y nutricional. (Gómez, A. et al. 1999, p. 57), Sin embargo, no se han logrado los resultados esperados.

¹⁰ PNSAN Pág. 16.

7. MARCO CONCEPTUAL

Para realizar el análisis de la implementación de la política pública de seguridad alimentaria de Bogotá, en la Localidad IV San Cristóbal en sus ejes de disponibilidad y acceso de alimentos, es necesario abordarlo desde la definición de política pública y la implementación de la misma; teniendo en cuenta que esta se puede ver desde diferentes paradigmas del concepto de seguridad alimentaria y nutricional, el enfoque diferencial y el enfoque de derechos. Por lo anterior se mencionan los conceptos claves a partir de los cuales se realiza este análisis

7.1. POLÍTICA PÚBLICA

Existen diversas definiciones acerca las políticas públicas, las cuales surgen de la dificultad semántica del castellano para precisar lo que se entiende por política. Se cuenta con tres acepciones básicas, entre ellas: la política “como el ámbito del gobierno de las sociedades humanas” polity en inglés, la política “como la actividad de organización y lucha por el poder” politics en inglés, y finalmente, como “designación de los propósitos y los programas de las autoridades públicas” policy en inglés. (Roth, A. 2002, p. 26).

Es importante resaltar que la teoría es una herramienta para explicar desde diversas perspectivas la realidad, para Baudrillard la teoría “es una reducción extrema de la complejidad del mundo, es como una trampa alistada para capturar la realidad y esta puede ser leída desde diferentes enfoques teóricos. (Ver A)” (Baudrillard, citado por Roth, 2008, p.70) y desde la teoría se realiza el análisis de la implementación de la política de seguridad alimentaria y nutricional.

Para efectos de este documento se abordan las definiciones de política pública propuestas por Roth y Velásquez, ya que la unión de elementos de estas dos permiten una mirada holística de la misma, enunciando la política pública como: “un conjunto conformado por uno o varios objetivos colectivos considerados necesarios o deseables y por medios y acciones que son tratados, por lo menos parcialmente, por una institución u organización gubernamental con participación eventual de los particulares, con la finalidad de orientar el comportamiento de actores individuales o colectivos para modificar una situación percibida como insatisfactoria o problemática, reconociendo que la política pública hace parte de un ambiente determinado del cual se nutre y al cual pretende modificar o mantener.” (Velásquez, 2009, p. 149 -187) y (Roth, 1999).

El análisis de las políticas públicas según Roth, tiene como objeto de estudio en conjunto, los objetivos colectivos que el Estado considera como deseables o necesarios, su definición y formación, los medios y acciones procesados total o parcialmente por una institución u organización gubernamental y los resultados de las acciones; incluyendo tanto las consecuencias deseadas como las imprevistas. Para resumirlo el autor lo describe como: “el análisis de las políticas públicas consiste en analizar una serie de objetivos, de medios y de acciones definidos por el Estado para transformar total o parcialmente la sociedad así como sus resultados y efectos”. (Roth, 2009, p. 28).

La política pública implica la relación de tres sistemas: el político, el administrativo y el social; el primero porque es en el campo de lo político en donde se toman las decisiones, el segundo porque es el encargado de ejecutar las acciones de la política que afectan el sistema social de manera positiva o negativa, ya que el sistema social es el actor receptor de la acción gubernamental, y finalmente el sistema social porque el Estado/Gobierno busca dar respuesta a problemas, demandas o necesidades de la sociedad. (Salazar, 1999 Pág. 45).

Al realizar el análisis de políticas públicas que se centra en las instituciones, se hace necesario conocer el proceso global o el referencial global y dentro de este, el proceso local para conocer la particularidad de cómo se relacionan los tres sistemas y así tener “las herramientas” para intentar explicar lo que sucede con la acción del Estado/Gobierno y emanar elementos que puedan contribuir a mejorar la gestión. (Salazar, 1999. Pág. 45). De esta manera, el análisis de la política pública rompe con esquemas tradicionales y parte del hecho que la administración pública es un actor fundamental, tiene autonomía y no es totalmente dependiente del poder político, tiene una estructura con muchos polos de poder que dependen de las relaciones con el sistema político y la sociedad, es decir, tienen una relación de interdependencia e interactúa de manera dinámica, por lo que es cogestora del proceso político y reconoce que toda actividad de la política pública se mueve en medio del conflicto que es un factor constante.¹¹

7.1.1. Implementación de las Políticas Públicas

El desarrollo de las políticas es mucho más que la formulación y los medios para llevarla a cabo, dentro de esta intervienen distintos factores que inciden en los resultados de la misma. Autores como Meny y Thoenig, sostienen que la implementación de las políticas refleja la distribución del poder (Mény y Thoenig, 1992, p. 77) de los diferentes actores, además la misma muestra el alcance que se desea dar a dicha intervención.

Una política pública existe cuando instituciones estatales asumen de manera parcial o completa la tarea de alcanzar objetivos deseados, por medio de un proceso que busca modificar algunas condiciones problemáticas, (Roth, A. 2002, p. 27), es decir, no necesariamente se busca la solución del problema, sino una disminución de la intensidad del mismo y se reconoce que la articulación de varias

¹¹ *Ibid.*, p. 47.

políticas contribuyen a cambiar una condición problemática previa que no lo logra una sola política.

Con el desarrollo del estudio de la política pública, se hizo evidente que el fracaso de la política depende en parte por la formulación y también por la implementación, haciendo una separación de la política y la administración del diseño la ejecución. (Horn, 1993,p. 15 - 17). Para Horn, “las políticas desatan oportunidades y expectativas..., en donde la implementación es un proceso complejo, conflictivo... y es casi imposible encontrar una fórmula de coordinación que integre las diferencias y configure una acción colectiva armónica y efectiva”¹², fue aquí en donde se comprendió que la implementación no es únicamente el breve interludio entre una brillante idea y el abrir las puertas para brindar el servicio”,(Williams, 1975: 531, citado por Horn, 1993, p. 26) sino que en esta etapa intervienen una serie de actores y factores que inciden en la implementación y en los resultados obtenidos, algunos de los factores que inciden en la puesta en marcha de las políticas gubernamentales, son: distorsiones burocráticas, resistencias locales, conflictos intergubernamentales de intereses, indiferencia de los beneficiarios, diversidad de situaciones, entre otros.

Lo cual demostró demostraba que no basta con la creación de leyes buenas o un diseño de programas con todas las bases científicas para que las políticas tengan éxito,¹³ es decir, que después de la toma de decisiones existen factores y actores con capacidad de distorsionar las leyes o programas, lastimosamente los errores en el diseño y las distorsiones en la implementación de políticas, se presentan con mayor frecuencia en las políticas sociales “que enfrentan problemas cuyos componentes y factores explicativos arraigan en realidades vitales de difícil acceso e incidencia gubernamental.”¹⁴

¹² *Ibíd.*, p. 17.

¹³ *Ibíd.*, p. 26.

¹⁴ *Ibíd.*, p. 17.

Como se mencionó anteriormente, para analizar las políticas públicas existen varios enfoques teóricos o instrumentos que permiten recolectar datos, organizar y clasificar la información, sin ellos la recolección y organización de datos resulta ser un ejercicio ciego y un modelo sin recolectar datos no permite ninguna explicación argumentada. (Lane, 1995, citado por Roth, 2002 p. 73). En el cuadro 5 se presenta los enfoques más destacados para el análisis.

La manera de hacer el análisis de políticas ha cambiado y ese cambio según Müller radica en la búsqueda de lograr entender al Estado a partir de su acción, el comprender de qué manera se produce el orden público en una sociedad compleja en la que influyen actores externos. (Müller, 2010, p. 111 - 112)

7.1.2. Enfoques para el Análisis de las Políticas Públicas

La acción del Estado sobre la sociedad transita por la definición de unos objetivos que nacen a partir de una representación del problema, de sus consecuencias y las soluciones posibles para resolverlo... en este sentido las políticas son mucho más que procesos de decisión en las que participan unos actores y estas constituyen el lugar donde una sociedad dada construye su relación con el mundo.¹⁵ Las políticas son producto de una sociedad y deben analizarse como proceso de elaboración de representaciones de la misma, representaciones que se utilizan para entender la realidad y actuar sobre ella. (Müller, 2010, p. 113)

Cuadro 4. Enfoques para el análisis de las políticas públicas

Enfoque clásico de la administración racional
Enfoque del <<Buen Gobierno Enfoque del Principal Agente>>
Enfoque de la Gestión Pública
Enfoque contingente
La Implementación como proceso y como aprendizaje
La implementación como ambigüedad y simbolismo
Enfoque bottom-up: porretroceso o <<backward mapping>>

¹⁵ Ibid., p. 113.

Enfoque cognitivo Policy Cycle o Ciclo de la Política Enfoque de la racionalidad Acotada Enfoque cultural
--

Fuente: Adaptado de Roth 2009 y Stoker & Chhotray, 2008 y Müller 2010.
--

7.1.2.1. Enfoque Cognitivo para el Análisis de las Políticas Públicas: El enfoque cognitivo es aquel que hace énfasis en la función cognitiva de la acción pública, en este se destaca el papel de las ideas en el entendimiento de las políticas públicas, pretendiendo demostrar que la acción pública se organiza en torno a marcos que constituyen el universo de los actores y que estos son relativamente estables en el tiempo¹⁶. Hall, utiliza la noción de paradigma para designar la concepción global que motiva a los promotores de una política. (Hall citado por Müller, 2010, p. 114).

No obstante a pesar de que los marcos son relativamente estables en el tiempo, el análisis cognitivo de las políticas públicas, busca conocer en qué momento y de qué manera se presentó el cambio de esos marcos, reconociendo que este enfoque es fundamentalmente una teoría del cambio que tiene en cuenta las restricciones de las estructuras sociales y los márgenes de libertad de los actores. (Müller, 2010, p. 114)

Hall sostiene que el cambio de las políticas públicas se da cuando se evidencia una modificación en los objetivos de la política y/o de los marcos normativos que orientan la acción pública, en los instrumentos que permiten concretizar la acción pública y en los marcos instrumentales que estructuran la misma. (Hall, 1998, p. 138 citado por Müller, 2010, p. 126). Sin embargo, Müller destaca que no se puede comprender las políticas públicas sin analizar sus estructuras¹⁷ y las

¹⁶ *Ibid.*, p. 113.

¹⁷ "el mecanismo de orden histórico, institucional, económico, social, cultural o cognitivo, que enmarcan de manera estabilizada en el tiempo, las iniciativas que los diferentes actores buscan emprender" (Müller, 2010. Pág. 129).

restricciones de los actores, además sostiene que es difícil determinar el por qué y cuál es el momento para realizar el cambio en una política.

Los enfoques neo-institucionalistas son los que más se aproximan al análisis cognitivo del cambio, por cuanto su relación estructura/actores se encuentra explícitamente formulada por la relación entre instituciones, marcos cognitivos y actores, metodologías, instrumentos específicos, privilegiando las presiones que las instituciones generan en los actores, por medio de los marcos cognitivos y normativos llamados “mapas mentales”.¹⁸

Entendiendo que la elaboración de una política consiste en construir una imagen de la realidad sobre la cual se quiere intervenir, y es en referencia a esta imagen cognitiva que se puede elaborar la concepción y límites del problema, las soluciones y propuestas de acción que están definidas por un paradigma, del que parten los hacedores de política en un contexto temporal y espacial determinado. El conjunto de esas imágenes es lo que Müller define como el referencial de las políticas. (Surel, 2008, p. 45)

El referencial de una política está constituido por el conjunto de normas prescriptivas que dan sentido a un programa político al definir criterios de selección y modos de designación de los objetivos, lo anterior es un proceso cognitivo que busca comprender lo real y un proceso prescriptivo que permite actuar sobre lo real. En consecuencia, la elaboración del referencial de una política consiste en dos mecanismos; la codificación de lo real y la decodificación de lo real. Dicho referencial estructura cuatro niveles de percepción del mundo que deben ser diferenciados, sin embargo, se encuentran relacionados para crear la estructura de significación, estos son: valores, normas, algoritmos e imágenes. (Müller, 2010, p. 130) que según este autor tiene las siguientes connotaciones:

¹⁸ *Ibid.*, p. 130.

- Los valores son representaciones sobre lo deseable y lo no deseable en una sociedad.
- Las normas definen lo percibido como real y lo deseado
- Los algoritmos establecen una relación de causalidad
- Las imágenes son atajos cognitivos que dan significación inmediata a lo que se hace.

Si se considera el referencial de una política como la representación de un sector en la sociedad y época determinada, puede descomponerse en tres: el referencial global, el referencial sectorial y unos operadores de transacción, que definen lo que se conoce como: relación global sectorial. (Müller, 2010, p. 118 – 119)

El referente global, es un consenso y delimita el campo intelectual en el cual se van a organizar los conflictos sociales; es una representación general en torno a la que se ordenan y jerarquizan las diferentes representaciones sectoriales, conformada por las creencias de una sociedad, así como las normas que permiten escoger entre varias conductas. Sin embargo, el referente global no es una representación absolutamente coherente del mundo. (Müller, 2010, p. 119 – 120)

El referencial sectorial es una representación del sector, una disciplina o profesión; este limita las fronteras, lo cual genera un conflicto permanente en relación con la agenda política. Existen varias concepciones del referencial sectorial pero siempre existe una dominante, porque va en concordancia con la jerarquía global de las normas previas en el referente global. (Müller, 2010, p. 122)

Finalmente los operadores de transacción son los algoritmos, los cuales realizan la operación de empotramiento en el referencial global. La articulación entre lo global y lo sectorial es lo que produce la imagen de referencia para la política pública, dicha articulación está dada por mediadores que encaran la relación compleja entre las restricciones de lo global y la autonomía de lo sectorial. El referencial en

políticas es más que las ideas, sino que las ideas en acción. (Müller, 2010, p. 123 - 125)

El entendimiento de lo que es una política, su implementación y análisis desde el paradigma cognoscitivo, permite comprender el por qué se originó la política de SAN en el distrito capital, especialmente su proceso de implementación por cuanto existe una distorsión entre el tiempo de la decisión política, su implementación (aún se encuentra en curso) y el tiempo de la investigación que tiene una temporalidad mucho más larga, lo cual podría generar interpretaciones erróneas, susceptibles de corregir con un conocimiento recíproco de las situaciones. (Müller, 1994)

7.2 ENFOQUE DE DERECHOS (EDH)

En un Estado Social de derecho las políticas públicas contribuyen y tienen como fin último la concreción de los derechos humanos. El enfoque de derechos humanos es una perspectiva que orienta las acciones públicas en torno al desarrollo de las potencialidades del humano en el marco de la negociación entre Estado y sociedad civil, teniendo en cuenta que los derechos humanos son integrales, interdependientes y complementarios a la materialización de todos los derechos humanos, superando la visión de generaciones de derechos. (Jiménez William, 2007).

La agencias del Sistema de Naciones Unidas a partir del 2003 acordaron un marco en común para comprender que *“en un enfoque de derechos humanos para la programación y la cooperación para el desarrollo, la meta de todas las actividades consiste en contribuir directamente a la realización de uno o varios derechos humanos.”* (PNUD. 2009. Pág. 11. Siendo función de los organismos internacionales de establecer unos mínimos de protección de los derechos que los Estados deben respetar, garantizar y proteger, esos mínimos, están contenidos en

los tratados internacionales referentes a los derechos humanos y son coherentes con las políticas de desarrollo. (PNUD. 2009. Pág. 11)

El marco de enfoque de derechos humanos, reconoce que la pobreza es un obstáculo para la realización de los derechos y busca generar las condiciones necesarias para que las personas tengan los medios para la toma de decisiones, sean sujetos activos y participativos sobre factores que inciden en su vida, como lo menciona el OACDH *“tomar sus propias decisiones y transformarlas en las acciones y los resultados que desean, así como para participar en las instituciones que afectan a sus vidas, negociar con esas instituciones, influir en ellas, controlarlas y exigirles que rindan cuentas.”*¹⁹ (OACDH, 2006.) Lo anterior parte del hecho que las personas, prioritariamente los sectores en condición de vulnerabilidad son titulares de derechos. Por lo tanto el EDH es el camino para hacer efectivas las obligaciones estatales contraídas en los tratados internacionales y las constituciones.

La perspectiva o enfoque de derechos es el resultado de procesos sociales y políticos, “la lucha por el derecho” (Ihering, 2004 citado por Jimenez, 2007) de cambios económicos, y de la percepción de gobernabilidad originada por el imperativo de disminuir los desequilibrios sociales (Guendel, 2002 citado por Jiménez William, 2007). La síntesis conceptual sobre el enfoque de derechos se obtuvo en Viena en 1993 (Jiménez, 2007).

Jiménez para brindar una mayor comprensión de lo que se entiende por enfoque o perspectiva de derechos, menciona que *“es importante diferenciar entre los derechos humanos, entendidos como RESULTADO-FIN, es decir, como aspiración (objetiva) y exigencia (subjetiva) a lograr u obtener el bien jurídicamente reconocido, y el Enfoque de los derechos humanos, entendido como PROCESO-*

¹⁹OACDH, *Principios y Directrices para la Integración de los Derechos Humanos en las Estrategias de Reducción de la Pobreza*, HR/PUB/07/12, Ginebra, 2006, pág. 13.

MEDIO, como "forma de ver" y "manera de hacer" para lograr la concreción de esos derechos.1993 (Jiménez, 2007).

Además, menciona que el enfoque de derechos tiene en cuenta la transversalidad de los derechos, el principio de no discriminación y de inclusión, dignidad humana, participación activa y primacía de lo local, sobre todo realiza énfasis en la participación de los ciudadanos como sujetos activos para la construcción de democracias activas y estables. (Jiménez, 2007)

7.3 ENFOQUE DIFERENCIAL

El enfoque diferencial es un método de análisis porque permite interpretar situaciones en donde se evidencia cualquier forma de discriminación hacia grupo que históricamente ha sido segregado. *Además es una guía para la acción porque se apropia del análisis para brindar adecuada atención y protección de los derechos de la población” (OACDH 2013).*

Este enfoque se basa en el reconocimiento de las diferencias haciendo que la valoración de las identidades se modifiquen (SDIS, 2012a, p.116). El enfoque diferencial está encaminado a responder de manera particular a los diferentes colectivos poblacionales. Este enfoque es un proceso de conocimiento y reconocimiento de las realidades de los otros, de sus formas de experimentar la vida, de comprender las diferencias de experiencias, como condiciones necesarias para el desarrollo de nuevas percepciones y potencialidades de cualquier persona o grupo de personas, buscando transformar prácticas sociales y culturales segregacionistas basándose en principios de justicia y equidad. (SDIS, 2011a, p. 13).

Siendo “el enfoque diferencial es ante todo un imperativo ético y una práctica política que subvierte la lógica hegemónica, homogenizante y monocultural instituida, para avanzar en la profundización de la democracia a través de la

transformación de las relaciones asimétricas y la superación de las brechas de inequidad históricas” (SDIS, 2011a, p. 13).

7.4. SEGURIDAD ALIMENTARIA

Considerando que el referencial se construye de una manera particular en cada sociedad y en un momento político y económico determinado, la concepción de seguridad alimentaria ha presentado varias modificaciones desde su origen, hasta la adoptada en consenso para la mayoría de países que conforman la Organización de Naciones Unidas en el año de 1996, como se hace referencia en este aparte.

Durante la posguerra en 1943, se llevó a cabo la conferencia de las Naciones Unidas sobre la Agricultura y la Alimentación, en Virginia, fruto de la preocupación de varios Estados por la alimentación de la humanidad, la conferencia tuvo por objetivo “lograr una segura, adecuada, y cómoda provisión de alimentos para todos”, (Groos y Schoeneberger p. 3, citado por López, 2012, p. 17), en donde se propuso la creación del Instituto Internacional de Agricultura como una organización de carácter permanente para la alimentación y agricultura, que posteriormente se disolvió a causa de la Segunda Guerra Mundial, y cuyas funciones fueron asumidas por Organización Mundial para la Alimentación y la Agricultura FAO en 1945.

Como se mencionó anteriormente el referencial de Seguridad Alimentaria, SA ha presentado cambios significativos desde su creación, algunos autores sostienen que esta como disciplina surgió a causa de la crisis del petróleo, lo que aumentó el costo de producción de alimentos, en particular de los cereales. (Seminario internacional sobre seguridad alimentaria y lucha contra el hambre, 2006, p. 15) El término seguridad alimentaria tuvo origen en la Declaración Universal sobre la Erradicación del Hambre y la Malnutrición en 1974, en la que se definió como la

“disponibilidad en todo momento en el mercado mundial de suministros de alimentos básicos para sostener el consumo creciente y contrarrestar las fluctuaciones en producción y precios” (ONU, 1975). Se evidencia una posición economicista y de producción claramente marcada, obviando los factores de acceso, aprovechamiento de alimentos, inocuidad de los mismos, alimentaria, entre otros.

En los años ochenta, el concepto de SA, postulado por Sen, cambia al introducir dentro de este la noción de derecho de las personas y sus familias a la alimentación necesaria para posibilitar su supervivencia, utilizando los suministros alimentarios que satisfagan necesidades (Sen,1981). Para la FAO en 1983 la SA fue definida como:“asegurar que todas las personas en todo momento, tienen acceso físico y económico a los alimentos básicos que necesitan”, presentando un cambio en el paradigma de los años setenta porque modificó su centro hacia el acceso físico y económico a los alimentos, en donde las condiciones de ingresos y pobreza son aspectos importantes que inciden en la realización de la SA, y que requieren ser intervenidos para que todas las personas puedan tener una alimentación adecuada de manera permanente.

Posteriormente, el concepto de SAN fue modificado en la Cumbre Mundial sobre la Alimentación, donde se concluyó que: “Existe Seguridad Alimentaria cuando todas las personas en todo momento, tienen acceso económico y físico a suficientes alimentos inocuos y nutritivos para satisfacer sus necesidades alimentarias y preferencias en cuanto alimentos, a fin de llevar una vida sana y activa” (FAO, 1996). Es a partir de esta definición, donde se incluyen los determinantes de salud, nutrición, inocuidad y cultura, avanzando hacia una concepción más holística de la alimentación, en comparación con las definiciones anteriores. Este concepto es el referencial hegemónico que se sostiene desde la década de los 90 hasta la actualidad, sin embargo, otros intentos por definirla incluyen otros aspectos como el compromiso gubernamental, pero que no han

logrado ser el referencial de consenso mundial; un ejemplo cercano es la definición realizada en la conferencia de la Organización de la Sociedad Civil Latinoamericana y del Caribe, en julio de 1996, en donde se menciona a la seguridad nutricional como parte inseparable de la seguridad alimentaria. Para esta organización la SAN debe contar con los siguientes elementos: “disponibilidad suficiente y estable de los suministros de alimentos a nivel global y local; acceso oportuno y permanente por parte de todas las personas a los alimentos que se precisan, en cantidad y calidad, adecuado consumo y utilización biológica de los mismos, asegurando además, el acceso a los servicios básicos de saneamiento y de atención en salud, y de manera efectiva, la decisión política de los gobiernos para lograrla”.

Como se mencionó anteriormente, la definición que se tiene como referencia global es la propuesta por la FAO en 1996, la cual contiene las siguientes dimensiones, disponibilidad física de los alimentos, acceso económico y físico, utilización de los alimentos y estabilidad en el tiempo de las tres dimensiones anteriores; estas dimensiones en la PSAN, se abordan como disponibilidad, acceso, aprovechamiento biológico y consumo de alimentos, este último no incluido en la definición de la FAO, hace referencia a los hábitos alimentarios.

7.4.1. Dimensiones o Ejes de la Seguridad Alimentaria

Son cuatro, la disponibilidad de alimentos, acceso a los alimentos, utilización y estabilidad.

7.4.1.1. Disponibilidad de Alimentos: Hace referencia a la cantidad suficiente de alimentos y de adecuada calidad obtenidos por medio de producción nacional o importación, (FAO, 2006) la disponibilidad en la PSAN es abordada por medio del Plan Maestro de Abastecimiento para Bogotá y la región; busca mejorar el abastecimiento de alimentos y reducir el costo de los mismos, facilitando, su

transporte, comprando a productores de la región, garantizando de esta manera condiciones de inocuidad de los alimentos. (PSAN 2007 – 2015, 2007)

7.4.1.2. Acceso a los Alimentos: Sostiene que se debe garantizar el acceso de todas las personas, a recursos para adquirir unos alimentos apropiados y nutritivos. (FAO, 2011, p. 1). Por su parte, en el PSAN distrital este componente pretende mitigar el hambre de la población y disminuir el riesgo de presentar carencias nutricionales a través de la Provisión directa o indirecta de alimentos.

7.4.1.3. Utilización: Hace referencia al aprovechamiento biológico de los alimentos a través de una alimentación adecuada, agua potable, sanidad y atención en servicios de salud, logrando un bienestar que cubra las necesidades fisiológicas. Este concepto contiene aspectos que son importantes y son insumos no alimentarios. (FAO, 2011, p. 1).

7.3.1.4. Estabilidad: Hace referencia a la disponibilidad de alimentos de manera permanente, relacionando las dimensiones de acceso y disponibilidad. (FAO, 2011, p. 1).

8. CARACTERIZACIÓN SOCIOECONOMICA DE LA POBLACIÓN DE LA LOCALIDAD DE SAN CRISTÓBAL

8.1. ESTRUCTURA POBLACIONAL

La localidad de San Cristóbal contó con 2012 una población de 409.257 personas de las cuales para el año 2012, de los cuales el 48,7% son hombres y el 51,2% son mujeres, sosteniendo la tendencia demográfica en cuanto al género.

Esta localidad se caracteriza por tener unas de las tasas más altas de natalidad y fecundidad en el distrito capital, que es del 2.1, superando la tasa distrital de 1.8, en donde el 21 % de adolescentes ya son madres y el 6 % se encuentra esperando su primer hijo, (ESE San Cristóbal, 2012, p. 16), (EDDS, 2011, p. 31 - 33) situación que contribuye a perpetuar la condición económica previa de las familias, aumentando el riesgo de vulnerabilidad social.

8.2. ESTRATIFICACIÓN ECONÓMICA

En la localidad de San Cristóbal existen 3 estratos, con predominio del uno y el dos, relacionados directamente con el subsidio estatal a los servicios públicos. El nivel de ingresos per cápita es entre el 1 y 3 SMLV (DNP, 2011), encontrándose el 29.3 % de los se encuentra en el quintil más bajo de riqueza. (EDDS, 2011, p. 91)

8.3. AFILIACIÓN AL SISTEMA GENERAL DE SEGURIDAD SOCIAL EN SALUD SGSSS

La población residente en la localidad de San Cristóbal presenta la siguiente relación con el sistema general de seguridad social en salud para el año 2011. La

población afiliada a las empresas promotoras de salud del régimen contributivo es el 60,6%, la población afiliada a las empresas promotoras de salud del régimen, subsidiado es el 28,0%, régimen especial 1,5%, se encuentra sin afiliación 9,2%. Lo anterior muestra que la mayoría de la población accede a los servicios de salud por medio del pago de su seguridad social.²⁰

8.4. EDUCACIÓN

8.4.1. Oferta Educativa

De acuerdo con la caracterización del sector educativo realizada en el 2012, la localidad cuenta con 33 colegios distritales, 2 colegios en concesión y 9 colegios por convenio, para un total de 44 colegios cuya oferta educativa para el 2012 fue de 76.404 cupos educativos, distribuidos por nivel de escolaridad, haciendo de esta localidad la que presenta mayor superávit en cupos escolares en el Distrito, razón por la cual los procesos relacionados con la cobertura educativa no son un limitante de inclusión social. (SED, 2012)

8.4.2. Nivel Educativo

El 63 % de la población sin diferencia en género cuentan con educación secundaria incompleta o menos, el 23 % de los hombres y el 18 % de las mujeres cuentan con educación secundaria completa, y el 13 y 18 % cuentan con educación superior, este último muestra una ventaja en el proceso educativo formal de mujeres frente a hombres. (EDDS, 2011, p. 91)

²⁰ Ibid., p. 31.

8.5. EMPLEO

Para el año 2007 la localidad presentó una tasa de ocupación de 46,86 para una población de 326.921 habitantes (DANE, 2007); tasa que se incrementa en el año 2011 con 54,8 para un población de 409.628, (DANE, 2011) mostrando una tendencia positiva, sin datos oficiales más recientes.

Con respecto al desempleo, la localidad presenta una tasa de 11,3 la segunda más alta de Bogotá después de Ciudad Bolívar²¹, cifra que es mayor en comparación con la tasa de desempleo local en el año 2007 que era de 6,73 (DANE, 2007), lo que puede indicar una disminución en la calidad de vida de la población local.

La razón de dependencia en la localidad muestra que por cada 100 personas activas, hay 50 personas inactivas, de forma tal que la población activa local debe generar ingresos para satisfacer las necesidades de dos personas (DANE, 2011), En este punto cobra importancia el hecho de que en la localidad las personas pobres por ingresos corresponden al 30.2%, (DANE, 2011) lo que sugiere que en la localidad mantener la calidad de vida de la población económicamente dependiente a través de los ingresos de la población productiva, es una circunstancia que se suma a los aspectos que incrementan las brechas sociales y las condiciones de desigualdad social.

8.6. ÍNDICE DE DESARROLLO HUMANO

Este indicador no está referido exclusivamente al crecimiento económico, este índice se basa en tres indicadores: longevidad, nivel educacional y nivel de vida.(PNUD s.f.) Referente a este índice Bogotá cuenta con el informe realizado

²¹ Ibid.

en el en el año 2008 y que describe que la localidad de San Cristóbal presenta para este mismo periodo un IDH Urbano entre 0,37 y 0,44; lo que muestra que es un territorio de desarrollo humano bajo (PNUD 2008), este índice evidencia las dificultades que se presentan en la localidad para ofrecer opciones que incrementen la esperanza de vida, el nivel educacional y nivel de vida de sus habitantes. (ESE, San Cristóbal, 2012, p. 21)

9. DESCRIPCIÓN DEL CASO

La presente investigación busca conocer cómo se da la implementación de los ejes de acceso y disponibilidad de alimentos de la política de seguridad alimentaria en la localidad de San Cristóbal, dicho acercamiento se realiza por medio del enfoque cognitivo con especial atención en lo referente al enfoque diferencial y enfoque de derechos que es explícito dentro de la PSAN. Los sujetos de estudio son los actores que tienen relación directa con la implementación de la política en la localidad, como los ejecutores de la política y los beneficiarios de esta. Siendo los primeros funcionarios de la Secretaria Distrital de Integración Social SDIS, Alcaldía Local y Hospital Local, y los segundos los comercializadores de alimentos y las personas en condición de inseguridad alimentaria que son beneficiarias del subsidio a la alimentación por medio del proyecto 730 ejecutado por la Secretaria Distrital de Integración Social SDIS.

Es de mencionar que la implementación de la política de seguridad alimentaria y nutricional se realiza por medio del plan local de seguridad alimentaria y nutricional para la localidad de San Cristóbal, dicho plan fue elaborado por el Comité Intersectorial para la seguridad Alimentaria y Nutricional en el 2007 y el mismo se ha ejecutado dentro de la localidad con variaciones en el tiempo de acuerdo a las condiciones encontradas en la localidad. Las acciones en el transcurso de los últimos 6 años muestran los resultados de las mismas en cuanto a acceso y disponibilidad de alimentos en la localidad.

Se escoge este periodo debido a que a partir del 2007 el distrito capital adopta la política de seguridad alimentaria para el distrito capital.

La localidad está dividida en 5 UPZ con un total de 198 barrios. En esta se encuentran 409.257 habitantes de los cuales el 48,7% son hombres y el 51,2%

son mujeres²² se distribuyen en 3 estratos socioeconómicos; un 7,6% de la población de San Cristóbal habita viviendas pertenecientes al estrato 1, mientras que un 76,6% lo hace en viviendas de estrato 2 y, un 14,8% de los habitantes de la localidad viven en viviendas de estrato 3 según la Secretaria Distrital de Integración Social.

Dentro de la Encuestas Multipropósito 2011 se obtuvo el coeficiente GINI de todas las localidades de Bogotá, la localidad de San Cristóbal se ubica en el cuarto lugar de desigualdad, presentando un GINI de 0,39, no obstante esta situación debe contemplar las condiciones socioeconómicas locales ya que, la igualdad de la población está dada “por lo bajo”(Junta Administradora Local de San Cristóbal 2012).

Cuadro 5. Coeficiente de GINI, según localidad. Bogotá 2011

Localidad	GINI	Localidad	GINI
Usaquén	0,540	Suba	0,524
Chapinero	0,513	Barrios Unidos	0,497
Santa Fe	0,587	Teusaquillo	0,415
San Cristóbal	0,397	Los Mártires	0,480
Usme	0,393	Antonio Nariño	0,453
Tunjuelito	0,424	Puente Aranda	0,424
Bosa	0,366	La Candelaria	0,587
Kennedy	0,409	Rafael Uribe Uribe	0,430
Fontibón	0,510	Ciudad Bolívar	0,380
Engativá	0,407	Suba	0,524
Total Bogotá 0,542			
Fuente: DANE - SDP. Encuesta Multipropósito para Bogotá 2011			

San Cristóbal se estructura como un territorio con aumento de la pobreza y teniendo la tercera parte de los hogares pobres de Bogotá, después de Usme y Ciudad Bolívar.²³ Para el 2011 presento uno de los mayores índices de pobreza crónica (3,8%) y de pobreza reciente o transitoria (23,6%).

²²FUENTE: Diagnostico local con participación social 2012.

²³ Secretaria Distrital de Planeación 2011.

Dentro del Plan de Desarrollo Distrital 2004- 2008 “Bogotá sin Indiferencia”, adoptado por medio del Acuerdo 119 de 2004 por el Concejo de Bogotá, D.C. se encuentra la Política Pública de seguridad alimentaria y nutricional de Bogotá. La última nació de la identificación y visualización de la problemática del acceso a los alimentos debido a barreras sociales y económicas y a un inadecuado abastecimiento de los alimentos de la población más vulnerable (Ruíz y Castiblanco, 2010. Pág. 176).

La política se centró en la grupos prioritarios como los niños y niñas, mujeres gestantes y lactantes, ancianos y población de recursos escasos por medio del suministro de alimentos, esta incluye además la estrategia de abastecimiento de alimentos contenido dentro del plan maestro de abastecimiento de alimentos y seguridad alimentaria de Bogotá, aprobado mediante el decreto 315 del 2006.

Política de seguridad Alimentaria y Nutricional, Bogotá Distrito Capital 2007 – 2015

El objetivo general de la política es “garantizar de manera progresiva, estable y sostenible las condiciones necesarias para la seguridad alimentaria y nutricional de la población del Distrito Capital, en perspectiva de ciudad-región”. (PSAN 2007 2015)

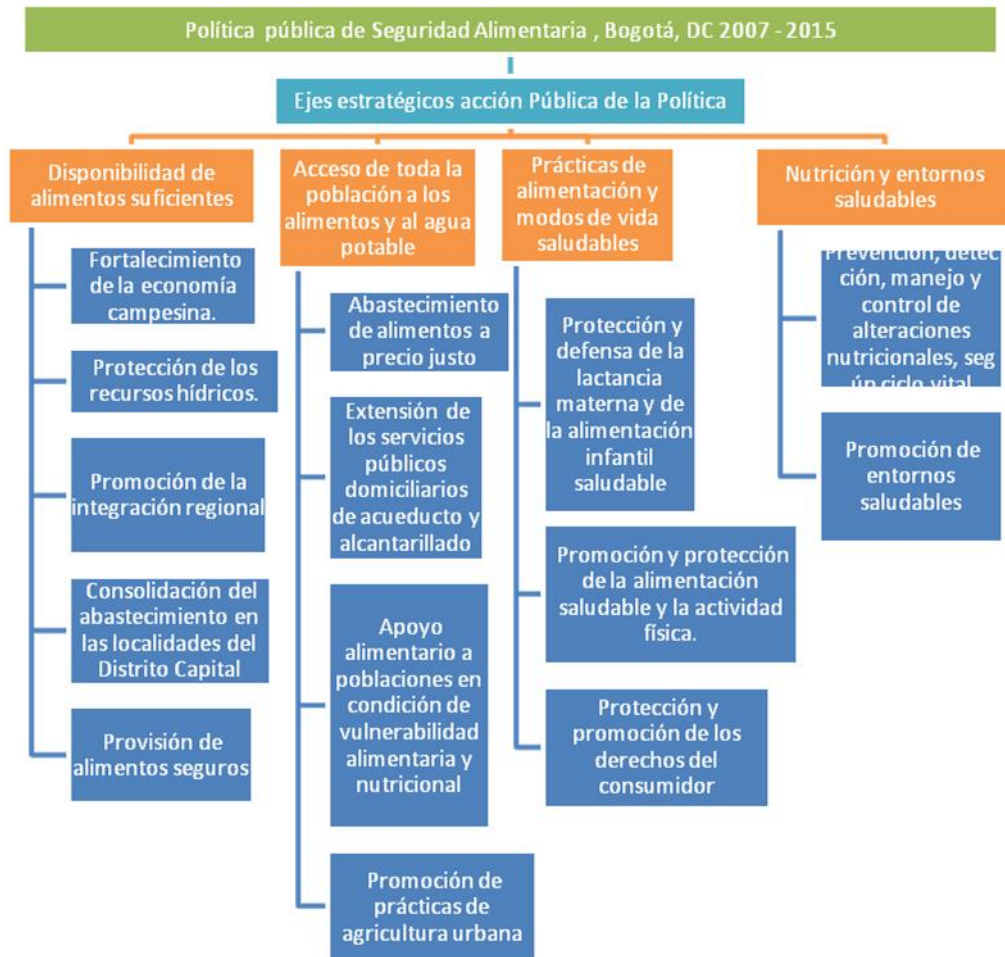
Como mecanismo de implementación de la política se planteó por medio de 4 ejes, los que a su vez cuentan con unas líneas de trabajo y unas estrategias de intervención que fue posible por medio de la articulación de diferentes instituciones estatales, es importante recalcar que estos ejes van en consonancia a los ejes social urbano regional y de reconciliación del plan de desarrollo.

Los ejes de la política son:

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

A continuación se presenta el organigrama de la política de seguridad alimentaria para Bogotá, distrito capital 2007 – 2015

Figura 2. Organigrama de la política de seguridad alimentaria para Bogotá, Distrito Capital 2007 – 2015



Fuente: Elaborado para este trabajo de investigación con información de la PSAN distrital 2007 – 2015.

Como se mencionó anteriormente, las dimensiones que aborda la política de seguridad alimentaria dentro del programa Bogotá sin hambre permiten según este, que la persona se desarrolle y desenvuelva “autónomamente”, dichas dimensiones son, es de aclarar que según la PSAN las dimensiones que afectan en mayor proporción la seguridad alimentaria son el acceso y la disponibilidad de alimentos, de esta situación nace el interés de analizar estas dos dimensiones dentro de la investigación las cuales se abordan con mayor profundidad, aclarando

que las dimensiones prácticas saludables de alimentación y entornos saludables que también son importantes y que todas son transversales.

9.1. EJE O DIMENSIÓN DE ACCESO A LOS ALIMENTOS

En cuanto al componente de acceso, la política pretende mitigar el hambre de la población y disminuir el riesgo de presentar carencias nutricionales para esto se establece la Provisión directa o indirecta de alimentos. Dentro de la Provisión de alimentos se distinguen tres tipos de programas, que responden a otras tantas modalidades:

Apoyo alimentario por iniciativa comunitaria o por iniciativa privada (del tercer sector) con participación comunitaria.

Apoyo alimentario en el marco de los servicios que provee el Estado.

Bonos de apoyo alimentario a población focalizada (familias gestantes y lactantes y adultos mayores) (PSAN Distrital 2004-2008, 2007)

Igualmente como parte integral y reconocida por la sociedad dentro del componente de acceso a los alimentos se encuentran; los comedores comunitarios, como espacio de aprovechamiento y potenciación de las iniciativas de las comunidades organizadas, ollas comunitarias, comedores infantiles o escolares (por fuera de una institución educativa pero que atiende población en edad escolar), comedores móviles, desayunos o refrigerios focalizados en zonas de alta vulnerabilidad y refrigerios y complementación alimentaria a preescolares y población escolarizada. (PSAN Distrital 2004-2008)

Las estrategias que desarrollan en la dimensión de las condiciones de salud y del ambiente que permitan una alimentación y nutrición apropiadas para una vida sana, son:

- Atención primaria en salud, Capacitación y formación en buenas prácticas y hábitos (Programas de lactancia materna, recuperación nutricional, suplementación, complementación, inocuidad, vigilancia y control, vigilancia alimentaria y nutricional, y formación y capacitación en hábitos de vida saludables).
- Fortalecimiento de la participación y autonomía de la comunidad "Fortalecimiento de la organización y capacidades de las comunidades".
- "Nutrir a precio Mínimo" y "Provisión de Alimentos".

9.2. EJE O DIMENSIÓN DE DISPONIBILIDAD DE ALIMENTOS

La disponibilidad de alimentos abordada por medio del Plan Maestro de Abastecimiento para Bogotá y la Región, busca mejorar el abastecimiento de alimentos y reducir el costo de los mismos, facilitando, su transporte, comprando a productores de la región, garantizando condiciones de inocuidad de alimentos.

Por su parte la PSAN se ha mantenido en funcionamiento en las 2 siguientes administraciones distritales contenida en los planes de desarrollo de "Bogotá positiva: para vivir mejor" 2008- 2012 y "Bogotá Humana"2012 – 2016 con sus programas "Bogotá Bien alimentada" y "Alimenta Bogotá" los cuales realizan énfasis en diferentes aspectos de la política.

Tras 6 años de la implementación de la PSAN en el distrito, a nivel territorial la política es implementada por el Comité Local de Seguridad Alimentaria y Nutricional a través del Plan Local de Seguridad Alimentaria y nutricional quien establece objetivos acordes con la política. En donde el Comité aclara que las intervenciones realizadas se harán con base en sus capacidades institucionales en el caso de la localidad de San Cristóbal.

Para la toma de decisiones sobre los problemas a abordar el Comité Local de Seguridad Alimentaria y Nutricional retomó el diagnóstico de Seguridad alimentaria y nutricional que fue actualizado gracias al trabajo realizado como parte de la sala situacional durante el segundo y tercer trimestre del año 2007, así como el diagnóstico del subcomité en cuanto a su capacidad técnica y política. (Plan Local de Seguridad Alimentaria y Nutricional, 2007).

De manera conjunta con los delegados del subcomité SAN de la localidad se elaboró una matriz de priorización propuesta por el grupo asesor de la SDIS, en la cual se definieron los principales problemas en Seguridad Alimentaria y Nutricional por cada una de los ejes de la política (Disponibilidad, acceso, consumo y aprovechamiento biológico).

En cada uno de los componentes se priorizó una problemática teniendo en cuenta que pudiera ser abordada por el subcomité, ya que en algunos casos se identificaron problemáticas estructurales, que solo podrían ser intervenidas mediante una política distrital o nacional. (Plan Local de Seguridad Alimentaria y Nutricional, 2007)

9.2.1. Disponibilidad de Alimentos en la Localidad de San Cristóbal

En el diagnóstico local referente al componente de disponibilidad de alimentos se encontraron los siguientes problemas:

Insuficiente cantidad de expendios de alimentos

- Altos costos de los alimentos
- Distribución desorganizada de la oferta de alimentos.
- De los que se priorizó el último teniendo en cuenta “que la oferta de expendios de alimentos obedece más a una dinámica comercial propia de la localidad que a un problema que pueda ser solucionado por una entidad específica, mientras que la desorganización del sistema puede modificarse mediante la inserción de

tenderos y programas de solidaridad alimentaria al plan maestro de abastecimiento por medio de la conformación de redes.” (PLSAN, 2007- 2008, 2007)

El problema priorizado por el CLSAN en cuanto a disponibilidad de alimentos fue la distribución desorganizada de la oferta de alimentos lo cual genera aumento de los intermediarios y sobre costo en los alimentos.

Actores que intervienen en su solución: Alcaldía Local, tenderos, vivanderos, programas de complementación alimentaria, Secretaría de desarrollo económico, SUBSAN, Secretaría de integración social, Jardín Botánico José Celestino Mutis este último no se encuentra dentro del plan local de seguridad alimentaria y nutricional realizado en el 2008 y es quien lidera la mesa de agricultura urbana.

9.2.2. Acceso de Alimentos en la Localidad de San Cristóbal

En cuanto al componente de acceso se identificaron los siguientes problemas:

- Desempleo
- Bajo nivel de escolaridad de la población
- Débil proceso de verificación, inducción y seguimiento de usuarios de programas de complementación alimentaria por parte de las entidades en donde se priorizó el último por su factibilidad, los otros son problemas estructurales que solo pueden ser resueltos por el gobierno central y son procesos que se dan a muy largo plazo. (PLSAN, 2007- 2008, 2007).

En cuanto al acceso de alimentos el problema priorizado por el CLSAN fue el débil proceso de verificación, inducción y seguimiento de usuarios de programas de complementación alimentaria por parte de las entidades actores que intervienen en su solución: Comunidad, ESE Hospital de San Cristóbal, Secretaría de Integración Social, ICBF.

Por medio de la resolución 068 de 2004 se logró la legitimación de los subcomités operativos locales con sus respectivas mesas temáticas que buscan articular acciones de alimentación y nutrición a través del fortalecimiento del trabajo interinstitucional para incidir positivamente en la seguridad alimentaria y nutricional de la localidad.

Los actores que participan en la implementación de la política de seguridad alimentaria y nutricional en la localidad de San Cristóbal en cuanto a disponibilidad y acceso de alimentos, quienes pueden estar de manera intermitente en las reuniones del comité local de seguridad alimentaria que se realizan mensualmente son los siguientes:

- IDIPRON
- Secretaría de Integración Social
- ICBF
- IDRD
- Delegación Local de la Secretaria de Desarrollo Económico
- CADEL
- Alcaldía Local
- ESE Hospital San Cristóbal
- Tenderos – Vivanderos
- SUBSAN
- Comunidad
- Jardín Botánico - Mesa de Agricultura Urbana
- Acueducto de agua y alcantarillado

Como se menciona anteriormente estos en su mayoría tienen una contratación por orden de prestación de servicios lo que incide en la implementación de la política debido al cambio constante del personal que ejecuta las acciones de la PSAN.

A continuación se presenta la matriz del plan de acción de 2013 para el posicionamiento e implementación de la política pública de SAN Comité Local de Seguridad Alimentaria y Nutricional Localidad Cuarta de San Cristóbal.

Cuadro 6. Matriz del Plan de Acción de 2013 para el posicionamiento e implementación de la política pública de SAN Comité Local de Seguridad Alimentaria y Nutricional Localidad Cuarta de San Cristóbal

Eje	Problema priorizado por eje	Actores involucrados	Estrategias	Objetivos a 5 años	Indicador para el objetivo a 5 años	Metas propuestas 2013
Disponibilidad	Desconocimiento de los actores que intervienen en proyectos de producción agrícola sobre la política SAN y su importancia dentro de esta	<ol style="list-style-type: none"> 1. Alcaldía Local 2. Tenderos 3. Vivanderos 4. SDIS 5. Representantes del jardín Botánico. 	Socialización a los actores con incidencia agrícola de la Política SAN desde las instituciones involucradas en el comité de SAN.	Consolidar el directorio de programas de apoyo alimentario por instituciones y socializarlo a la comunidad.	Fortalecimiento y difusión de proyectos de agricultura urbana en la localidad, por parte de las instituciones avaladas para tal fin, (Secretaría de Educación, Jardín Botánico).	Sensibilización de los actores con incidencia en la agricultura urbana de la política SAN.
EJE	PROBLEMA PRIORIZADO POR EJE	ACTORES INVOLUCRADOS	ESTRATEGIAS	OBJETIVOS A 5 AÑOS	INDICADOR PARA EL OBJETIVO A 5 AÑOS	METAS PROPUESTAS 2013
Acceso a la canasta básica de alimentos	Se identifica duplicidad por parte de la comunidad en los programas de apoyo alimentario de las diferentes instituciones locales.	<ol style="list-style-type: none"> 1. Todas las entidades públicas y privadas que desarrollan programas de atención en alimentación y nutrición. 2. Comunidad de la Localidad Cuarta San Cristóbal. 3. ESE Hospital San Cristóbal 4. Secretaría de Integración Social. 5. ICBF 6. Alcaldía local. 7. Secretaría de desarrollo económico 	<p>Informe de las diferentes instituciones sobre el portafolio de servicios y programas de apoyo alimentario.</p> <p>Análisis mensual de canalizaciones interinstitucionales y seguimiento.</p>	Lograr que el proceso de inclusión de usuarios a los diferentes programas de apoyo alimentario sea claro y transparente, por medio de la articulación de actores y canalizaciones interinstitucionales y la creación de un sistema de verificación de canalización y seguimiento.	Aumento de canalizaciones efectivas a nivel interinstitucional.	Reporte de los casos canalizados por SISVAN, equipo de respuesta complementaria y matriz de seguimiento a canalizaciones en cada una de las instituciones.

Fuente: Comité Local de Seguridad Alimentaria y Nutricional Localidad Cuarta de San Cristóbal 2013

10. RESULTADOS Y ANÁLISIS

Como se mencionó anteriormente, el análisis de este caso se realiza a partir de dos enfoques el cognitivo y el hermenéutico, el primero busca conocer e interpretar los cambios en el abordaje del tema alimentario, nutricional y de seguridad alimentaria dentro de la política y el segundo busca interpretar las percepciones de los actores relacionados con la política a nivel local teniendo en cuenta la perspectiva de derechos que busca implementarse dentro de la política.

10.1. ANÁLISIS DE LA POLÍTICA DESDE EL ENFOQUE COGNITIVO

Desde el enfoque cognitivo el referencial global que ha tenido la seguridad alimentaria desde hace más de 5 décadas se ha desarrollado dentro del marco económico y político capitalista, sin embargo dentro de este marco el referencial global y la manera de entender y abordar la problemática de inseguridad alimentaria ha presentado diferentes matices. Entre ellos la condición de inseguridad alimentaria a nivel global en los 70s, estaba vista principalmente en la concepción de la poca disponibilidad de alimentos en el mundo, la cual se explicaba por la creciente demanda de los mismos; para ello se planteó como solución que el mercado mundial mantuviera el suministro de alimentos básicos y de esta manera contrastara las fluctuaciones en producción y precios (ONU, 1975), para el caso de Colombia, se tomó este referencial por medio de la intervención agraria llamada por Machado como “el reformismo agrario 1960 – 1972”, en la cual el Plan Nacional de Alimentación y Nutrición PAN, conjuntamente con el programa de Desarrollo Rural Integrado DRI, iniciaron el desmonte de las ayudas alimentarias externas, con el propósito de aumentar la oferta de alimento nacional y desarrollar la producción del campo; bajo la perspectiva de que la intervención elevaría el ingreso y el bienestar del campesinado colombiano. Lo anterior demuestra que en este contexto, la seguridad alimentaria a nivel global y

en el país partía del imaginario de que al solucionar la disponibilidad de alimentos desde una perspectiva economicista y de producción agrícola, se solucionaría el problema del hambre y desnutrición. No obstante, el anterior supuesto da por hecho que las personas tienen los recursos para la compra de alimentos y que simplemente se requiere ponerlos de manera cercana y oportuna para que se cumpla el derecho a la alimentación.

Posteriormente, el referencial global de seguridad alimentaria en la década de los 80s, se modifica y aparecen nuevas concepciones, entre ellas, la de Sen en donde la Seguridad alimentaria es considerada como un derecho de las personas y sus familias para posibilitar la supervivencia, utilizando los suministros alimentarios que satisfagan necesidades (Sen A, 1981) y por parte de la FAO redefine la misma como “que todas las personas en todo momento, tengan acceso físico y económico a los alimentos básicos que necesitan” (FAO; 1983). El concepto de asegurar, hace referencia a que en el caso de que las personas estén por fuera del mercado y no puedan obtener los alimentos, el Estado les garantizará el acceso por medio de un subsidio, (Giraldo, 2007, p. 4 - 61) de intervenciones focalizadas a la población en condición de vulnerabilidad, sin resolver el problema de desigualdad social y la no inserción al aparato productivo para superar su condición de pobreza. Machado llamo a esto la “política de ajuste” iniciada en 1984, producto de las orientaciones del Fondo Internacional Monetario, que promueven una postura política capitalista como referente político económico desde hace más veinte años, lo cual explica las reformas estructurales que estas instituciones imponen en cuanto al manejo de recursos y al gasto público a los países que acuden a ellas, como condición para la obtención de créditos; (Stiglitz, 2002, citado por Roth, 2002, p. 41) lo que marca definitivamente las políticas sociales en un país, donde a pesar del intento de diferentes actores de instaurar políticas en las cuales los ciudadanos sean sujetos de derechos y el Estado sea el promotor y garante de estos; en la práctica, para el caso del derecho a la

alimentación y de la seguridad alimentaria el cual el alimento es considerado como una mercancía.

Es aquí donde se hace evidente que pueden existir varias lecturas de la realidad, sin embargo, existe una que domina a las otras, que produce y amaña las normas, y depende del rol de poder de quienes la postulan. Por su parte, Colombia dentro de la constitución nacional establece que “No es deber del Estado colombiano satisfacer directamente las necesidades alimentarias de la población. En su lugar, le corresponde garantizar un entorno seguro para el ejercicio del derecho a la alimentación; es decir respetar y hacer respetar, o promover las condiciones para que los individuos puedan acceder, por si mismos, a los alimentos en la cantidad y la calidad requeridas.”

Dentro del modelo político y económico capitalista y de la política de ajuste, se hace complejo garantizar un entorno seguro para el ejercicio del derecho a la alimentación, ratificado por Colombia dentro de los derechos económicos, sociales y culturales –DESC-, cuando el modelo capitalista incide en la posibilidad de inserción en el mercado de la población con mayor grado de vulnerabilidad alimentaria, limitando su capacidad de ejercer su derecho. Además, restringiendo la política pública a administrar los desequilibrios del sistema de protección social (Müller, 2010, p. 113,).

Los Estados limitados por permitir cierta libertad al mercado, coartan sus acciones en cuanto a seguridad alimentaria a crear programas con énfasis asistencialistas, olvidando que las personas son sujetos de derechos. (Machado 1986, citado por Mejía. Pág.67), No obstante, no se pueden desconocer los intentos por cambiar la tendencia de las políticas, por lo menos en un territorio como el distrito capital, principalmente en nutrición y seguridad alimentaria, orientado por las corrientes de izquierda o centro izquierda en las últimas tres administraciones.

A partir de 1996, en Roma el concepto “el imaginario” de SAN es modificado en la Cumbre Mundial sobre la Alimentación, en el cual se afirma que “Existe Seguridad Alimentaria cuando todas las personas en todo momento, tienen acceso económico y físico a suficientes alimentos inocuos y nutritivos para satisfacer sus necesidades alimentarias y preferencias en cuanto alimentos, a fin de llevar una vida sana y activa” (FAO, 1996).

En esta definición se incluye los determinantes de salud, nutrición y hábitos alimentarios saludables permitiendo que la SA tuviera una mirada holística frente a lo relacionado con la alimentación. Por su parte Colombia durante su historia de políticas en alimentación la mayoría han tenido un enfoque asistencialista y focalizado (Machado, 2003). Sin embargo aparece dentro del Plan de Desarrollo 2004 – 2007 el programa Bogotá sin Hambre que dio origen a las Política de Seguridad Alimentaria y Nutricional para Bogotá, Distrito Capital 2007 – 2015”, que además de incluir la definición de SAN de 1996, articula a la misma el enfoque de derechos y reconoce que los titulares de derechos son sujetos activos.

Además determina que los alimentos y el agua son bienes comunes de interés público, “reconocimiento que hace de la titularidad sobre su goce un derecho colectivo, no solo individual...” (PSAN 2007 – 2015, 2007) y que la garantía del derecho no puede ser subordinada a la dinámica del crecimiento económico y a los mecanismos del mercado; proponiéndose consolidar la responsabilidad del Estado en la provisión de alimentos y creación de instrumentos para hacer efectiva la corresponsabilidad del Estado y demás actores. Lo anterior sin dejar atrás a las personas en situación de vulneración del derecho a la alimentación, buscando transformar las condiciones estructurales que restringen la disponibilidad y accesibilidad física y económica a los alimentos.²⁴

²⁴ *Ibíd.*, p. 55.

Este intento de modificar la orientación de las políticas en seguridad alimentaria y nutricional a nivel distrital, es un esfuerzo significativo por cambiar el referencial sectorial, planteando ampliar los horizontes de la política en SAN incluyendo el enfoque de derechos en la misma, no obstante existe un desacoplamiento entre el marco global y el marco sectorial debido a las pugnas de poder entre otros factores que interfieren en que se concrete la materialización del enfoque de derechos dentro de la PSAN.

A pesar de que la PSAN distrital busca la garantía del derecho a la alimentación y que los titulares de derechos participen activamente; dentro de las estrategias de intervención se denomina a los ciudadanos como “beneficiarios”, es decir, que no se ha logrado un cambio en el uso del lenguaje y probablemente de la concepción de sujetos de derechos participativos en la formulación e implementación de la PSAN en el distrito, lo que trasciende del campo semántico por cuanto puede poner en riesgo los intentos por garantizar la titularidad del derecho.

El programa Bogotá Sin hambre, se convirtió en política distrital de Seguridad Alimentaria y nutricional para el periodo 2007 – 2015, con el objetivo de hacer un cambio, una ruptura en la política de intervención asistencialista a una política de intervención con enfoque de derechos. Sin embargo, la estructura determina el accionar de los actores y los cambios de racionalidad de los mismos requieren de estímulos para darse; (Müller, 2010, p.127) probablemente los incentivos que hasta el momento se han dado a los actores con poder en este ámbito, no han sido suficientes para lograr el cambio esperado.

Partiendo de que el análisis cognitivo de las políticas públicas es fundamentalmente una teoría del cambio, la implementación de la PSAN Bogotá 2007 – 2015 pretende “garantizar de manera progresiva, estable y sostenible las condiciones necesarias para la seguridad alimentaria y nutricional de la población del Distrito Capital, en perspectiva de ciudad-región”; reconociéndola realidad de

que el Estado no está cumpliendo con la obligación de garantizar el derecho a la alimentación a un sector significativo de la población, buscando posicionar a los ciudadanos como sujetos activos de derechos y superar el enfoque asistencialista, que históricamente ha acompañado a las políticas alimentarias y nutricionales en el país, como lo sostiene Machado, quien reconoce la existencia de políticas de salud y nutrición en Colombia, habiendo un componente asistencial en los programas nutricionales orientados a poblaciones desprotegidas...“más que reconocer la capacidad de la población pobre para resolver su propios problemas”... (Machado 1986, citado por Gómez, A. et al. p.67); es necesario construir y fortalecer las redes de actores que intervienen en los diferentes niveles de implementación de la política de SAN para que se pueda observar cambios significativos que produzcan una sociedad más equitativa, en el mediano plazo.

Para Hall, el cambio de las políticas públicas se da cuando se evidencia, una modificación en los objetivos de la política y/o de los marcos normativos de que orientan la acción pública, en las herramientas que permiten concretizar la acción pública y en los marcos instrumentales que estructuran la acción pública. (Hall, 1998, p. 138 citado por Müller, 2010, p. 126).

Por lo anterior, la creación de la política de seguridad alimentaria y nutricional distrital busca hacer una ruptura del enfoque asistencialista y de la imagen cognitiva del alimento como mercancía²⁵, a un enfoque de derechos, donde el sujeto es un ciudadano activo y el alimento es un bien público que debe estar al servicio de todos los ciudadanos, especialmente los que se encuentran en condición del vulnerabilidad alimentaria.

²⁵La historia de Colombia en la apertura al comercio externo, según Mejía, produjo condiciones desfavorables. La concepción del alimento como mercancía ha hecho imposible la alimentación de los pobres; según expertos la población que padece hambre en el mundo es aproximadamente 870 millones de personas (ONU, 2013), condición que podría superarse si se toma la decisión de no alimentar a los animales con los cereales. Gómez, A. *et al.*

A pesar de que el Estado Colombiano ha duplicado los recursos en los programas que subsidian alimentos, no se generan los cambios estructurales que producen y reproducen la condición de vulnerabilidad alimentaria. (Del Castillo, 2012). Se reconoce que se han logrado avances en el cumplimiento del derecho a la alimentación, especialmente con la población en inseguridad alimentaria, ya que además de recibir el subsidio alimentario, se han realizado intervenciones en hábitos alimentarios saludables, prácticas higiénicas de manipulación de alimentos, campañas de prevención de enfermedades transmitidas por alimentos, y proyectos productivos.

Sin embargo, esta ha sido temporal por diferentes motivos, entre ellos, las prioridades de las entidades que participan en la implementación de la política en la localidad, la lucha por recursos entre los mismos sectores haciendo que para algunos no sea prioridad la intervención en SAN y la contratación por orden de prestación de servicios del personal que acompaña los procesos en las diferentes instituciones, lo que produce cambios frecuentes de las personas a cargo de los procesos, generando alteraciones en los tiempos de consecución de los resultados planteados en la política.

La PSAN busca garantizar el derecho a la alimentación, “propiciar la transformación de las condiciones estructurales que restringen la disponibilidad, accesibilidad física y económica a los alimentos”...“procurando la redistribución del ingreso entre los diferentes actores de abastecimiento...reducir las inequidades sociales... intervenir en las fallas del mercado que provocan desigualdades en el acceso” (PSAN 2007 – 2015, 2007, p. 29). Aquí se evidencia el problema que tienen los formuladores de política a intervenir, conscientes que el marco global que rige el funcionamiento del Estado es el paradigma capitalista, pero además con esta intervención local, reconocen que este paradigma tiene fallas y que estas requieren de la intervención estatal para garantizar el derecho a la alimentación.

La implementación de la PSAN en el ámbito territorial se realiza por medio del Plan Distrital de Seguridad Alimentaria y Nutricional y del plan local de Seguridad Alimentaria y Nutricional -PLSAN- que tiene una duración de 4 años, partiendo de la premisa que la transferencia de las políticas de lucha contra la exclusión social a nivel local, son más eficaces debido a la cercanía con los interesados. (Müller, 2010, p. 118) sin contemplar las capacidades de ejecución de lo local. En la descripción del caso de la localidad de San Cristóbal se priorizaron dos problemas en cuanto a la disponibilidad y acceso de alimentos, en esta priorización se reconoce el alcance limitado del comité local para generar cambios estructurales en la condición de vida de la población, por lo cual deciden realizar intervenciones que si bien son importantes y necesarias, no permiten superar la condición de vulneración al derecho a la alimentación objeto de la política de SAN. Estos límites están relacionados con capacidad de decisión e implementación de la misma, cambios en las funciones y papel de las instituciones en cuanto a la política, capacidad técnica y presupuestal.

10.2. ANÁLISIS DE LA POLÍTICA DESDE EL ENFOQUE HERMENÉUTICO

Si bien las intervenciones en cada uno de los ejes tienen repercusión en la situación de seguridad alimentaria en la localidad, para efectos explicativos la descripción de resultados y análisis se realiza teniendo en cuenta los objetivos de la investigación.

10.2.1. Caracterizar el Perfil Socio-Económico de la Población de la Localidad de San Cristóbal y La Focalizada por La PSAN

Para el año 2012 la población residente de la localidad de San Cristóbal estaba compuesta por 409.257 personas de las cuales el 48,7% eran hombres y el 51,2% mujeres, conservando la tendencia demográfica de género y considerando que la localidad es receptora de población en condición de desplazamiento,

particularmente de mujeres cabeza de familia (ESE, San Cristóbal, Pág. 17, 2012), situación que afecta de manera notoria la seguridad alimentaria de las mujeres y las personas a su cargo.

En la Localidad predominan los estratos socioeconómicos uno y dos, por lo tanto, para la mayor parte de la población, los servicios públicos son subsidiados, sin embargo, se encuentran por fuera los asentamientos de origen informal que no poseen todos los servicios públicos e infraestructura habitacional adecuada.

Durante el año 2011, la tasa de ocupación fue del 54.8% para una población de 409.628 habitantes (DANE, 2011); presentando un incremento con respecto al 2007, sin embargo, el desempleo en la localidad presenta una tasa de desempleo de 11,3, la segunda más alta de Bogotá después de Ciudad Bolívar²⁶ al comparar las tasas de desempleo registradas en el año 2007 y 2011 se encuentra que las cifras fueron del 6.73 y 11.3 (DANE, 2007, DANE 2011), lo que puede indicar un retroceso en la calidad de vida de la población local y un incremento en las condiciones dadas para la desocupación estructural.

En el año 2011 el coeficiente GINI de Bogotá correspondía a 0,542, entre tanto la localidad de San Cristóbal se ubicó en el cuarto lugar de desigualdad en el distrito, con un coeficiente de GINI de 0,39 (Encuesta Multipropósito, 2011), presentando uno de los mayores índices de pobreza crónica (3,8%) y de pobreza reciente o transitoria (23,6%) en Bogotá, (Encuesta Multipropósito, 2011). Mostrando que las condiciones socioeconómicas locales de igualdad de la población se encuentran hacia abajo.

El 63% de la población sin diferencia en genero cuentan con educación secundaria incompleta o menos, el 23% de los hombres y el 18% de las mujeres cuentan con educación secundaria completa, y el 13% y 18% cuentan con

²⁶ Ibid.

educación superior, este último muestra una ventaja en el proceso educativo formal de mujeres frente a hombres. (EDDS, 2011, p. 91)

Con respecto a afiliación al sistema de seguridad social en salud de la población de la localidad San Cristóbal para 2011, el 60.6% estuvo en régimen contributivo, el 28% perteneció al régimen subsidiado, régimen especial el 1.5% y como vinculados, es decir que no se encuentran afiliados al sistema el 9.9% de la población.²⁷

Todo lo anterior refleja las condiciones socioeconómicas de la población residente en la localidad de San Cristóbal que la constituyen como una localidad con tendencia al incremento de la pobreza. Lo anterior, invita a la revisión de estrategias para superar las condiciones de pobreza estructurales, mecanismos para garantizar los derechos humanos, entre ellos el derecho a la alimentación, el reto de hacer de las personas sujetos activos de derechos con el fin de dignificar la vida y evitar una crisis social.

Por su parte la población focalizada por el proyecto 730 alimentando capacidades.: Desarrollo de Habilidades y Apoyo Alimentario para Superar Condiciones de Vulnerabilidad se encuentra en las siguientes condiciones socioeconómicas:

En el Distrito Capital el 24.3% de los hogares padecen algún nivel de inseguridad alimentaria, sin embargo el 6.1% padece inseguridad alimentaria y nutricional moderada y severa.²⁸ En la localidad de San Cristóbal de una población de 409.628 personas, el 38% se encontró en inseguridad alimentaria, lo que equivale a 106.709 hogares. La distribución del porcentaje se presenta de la siguiente manera, el 30 % tiene un nivel de inseguridad alimentaria leve, el 7 % moderada y

²⁷ *Ibíd.* p. 91.

²⁸ Profamilia - Alcaldía Mayor de Bogotá. Primera Encuesta Distrital de Demografía y Salud 2011. La media de Inseguridad alimentaria en Bogotá fue del 24%.

un 1% inseguridad alimentaria severa.²⁹ Es de aclarar que la medición de la inseguridad alimentaria no está dada a nivel individual sino por hogar.

Las personas que ingresan al proyecto 730 presentan en su mayoría condiciones de vulnerabilidad, entre ellas: un puntaje bajo del SISBEN³⁰, nivel de inseguridad alimentaria y/o nutricional, algún tipo de restricción al acceso de alimento en cantidad, calidad e inocuidad por razones física o socioeconómicas, discapacidad leve o moderada, población mayor sin red familiar de apoyo, gestantes, madres lactantes, población en condición de desplazamiento, familias étnicas y situación de emergencias Sin embargo, existen criterios de priorización en la atención y a que los recursos son limitados.

Hasta el mes de octubre del 2013 se atendía a través de este proyecto, al 93 % de la población de la Localidad en condición de inseguridad alimentaria inscrita al proyecto.(2013, septiembre), entrevistado por Enríquez, Bogotá. Lo anterior, muestra una movilización institucional importante en cuanto al acceso de alimentos para la población en condición de vulneración al derecho a la alimentación.

10.2.2. Analizar las Formas y Mecanismos a Través de los Cuales la Población Inscrita en los Programas de la PSAN Dispone de los Alimentos en la Localidad de San Cristóbal

En cuanto a este objetivo desde el programa “Alimenta Bogotá”, se propusieron acciones en tres ámbitos: primero, en el operativo, relacionado con el desarrollo de infraestructuras para el mejoramiento del acopio y distribución de los alimentos; segundo, en el social, relacionado con las acciones de fortalecimiento y/o empoderamiento de los actores más vulnerables de la cadena de abastecimiento;

²⁹ *Ibíd.*, p. 229

³⁰ Secretaría de Planeación Distrital El Sistema de Identificación y Clasificación de Potenciales Beneficiarios para Programas Sociales.

y tercero, en el territorial, relacionado con el desarrollo de una perspectiva integral de la seguridad que deben ser implementados a nivel local. (Alimenta Bogotá, 2011), Sin embargo, como se mencionó en la exposición del caso en la localidad de San Cristóbal, dentro del plan local de SAN se identificó como problema, el desconocimiento de los actores que intervienen en proyectos de producción agrícola sobre la política SAN y su importancia dentro de esta. Los actores que participan principalmente en esta intervención son: La Alcaldía Local, que cumple una función de difusión de la información, los tenderos y vivanderos que participan dentro de las redes de abastecimiento de alimentos y los representantes de Jardín Botánico, quienes dan la línea técnica e implementan junto con la comunidad la agricultura urbana.

A su vez el Hospital Local San Cristóbal interviene por medio de la implementación de huertas caseras y de redes de agricultura urbana. Sin embargo, la aparición de algunos actores es intermitente o se desconoce sus acciones porque no participan en la mesa de seguridad alimentaria local.

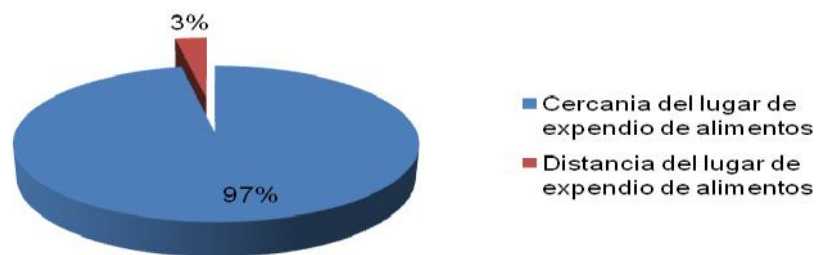
Se realizaron 40 entrevistas y 10 encuestas sobre disponibilidad de alimentos a nivel local a funcionarios del CLSAN, tenderos, vivanderos y población residente de la localidad e inscrita en los proyectos de subsidio a la alimentación y se encontraron los siguientes resultados:

Existe un desconocimiento generalizado de las redes de abastecimiento y redes de expendio por parte de los diferentes actores que intervienen en la cadena de producción, transformación distribución y consumo de alimentos en la localidad, por lo tanto, es necesario hacer difusión de la estrategia para que los actores que tienen relación con la cadena productora de alimentos y comunidad en general puedan beneficiarse de la estrategia.

El 100 % de las personas entrevistadas opinan que los alimentos llegan a la Localidad en cantidad, calidad y precio adecuados; sin embargo, prefieren las plazas más grandes ya que refieren que la calidad de los alimentos es mejor.

A diferencia de lo mencionado en el diagnóstico de abastecimiento de alimentos en la Localidad, el 97 % de las personas entrevistadas refieren cercanía de sus viviendas al lugar de expendio de alimentos, el 3 % refiere que es distante ya que debe desplazarse de 10 a 15 minutos para llegar al lugar de expendio.

Gráfico 1. Accesibilidad a centros de abastecimiento de alimentos en la localidad de San Cristóbal

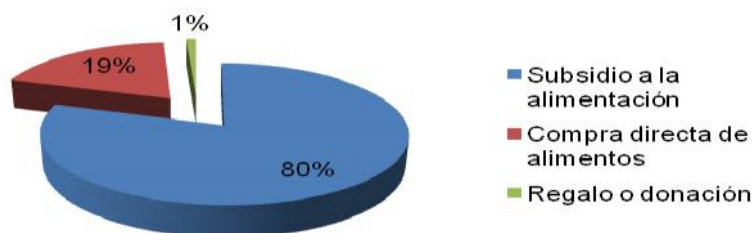


Fuente: Elaborado con información recolectada en esta investigación. 2013

La percepción de oferta de alimentos a nivel local fue adecuada para el 100 % de personas entrevistadas, quienes manifestaban que los alimentos llegan en variedad, calidad y cantidad adecuada a los centros de expendio.

Respecto a la condición de inseguridad alimentaria el 10 % respondió que durante la última semana omitió algún tipo de comida por no contar con los recursos necesarios para comprarlos alimentos, reconociendo que la principal fuente de alimentos en el hogar es el subsidio alimentario (80 %), en segundo lugar se encuentran los alimentos adquiridos por medio de la compra 19 % y en tercer lugar por donación o regalo (1 %).

Gráfico 2. Mecanismos de acceso a los alimentos por parte de la población entrevistada



Fuente: Elaborado con información recolectada en esta investigación. 2013

Para el 90 % de las personas encuestadas y que pertenecen al proyecto de subsidio a la alimentación 730, correspondían a la cuarta parte de los ingresos que provienen de un salario mínimo legal vigente³¹, el 10 % restante cuenta con ingresos menores al salario mínimo legal vigente, que refieren, no alcanza para comprar una canasta básica de alimentos; demostrando que el ingreso es uno de los factores que están directamente involucrados en el patrón de consumo alimentario familiar,(Ramos, 2009), y que de no ser por el subsidio alimentario dado por el Estado en la localidad, las personas entrevistadas continuarían en condición de inseguridad alimentaria.

Gráfico 3. Nivel de ingresos de la población entrevistada que accede a subsidio a la alimentación del proyecto 730 de la localidad de San Cristóbal 2013.

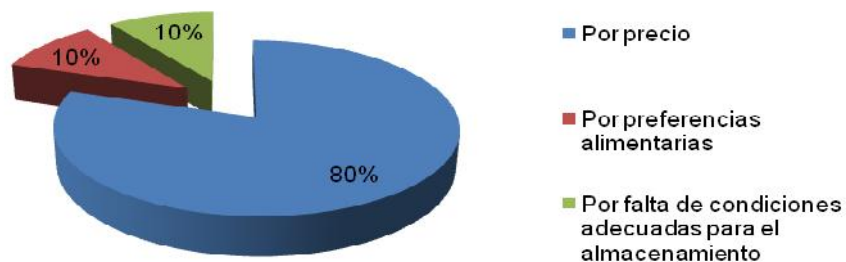


Fuente: Elaborado con información recolectada en esta investigación. 2013

³¹DANE Salario mínimo legal vigente en Colombia \$589.500 pesos

Referente a la selección de alimentos, en el 80 % de los entrevistados mencionan que el factor precio es determinante en el momento de comprarlos, por lo cual, los alimentos más consumidos son los tubérculos y cereales y los de menor consumo las carnes y lácteos, el 10 % respondió que la selección está relacionada con las preferencias alimentarias y el otro 10 % que depende de la tenencia de electrodomésticos como la nevera para conservar los alimentos.

Gráfico 4. Motivo de selección en el consumo de alimentos



Fuente: Elaborado con información recolectada en esta investigación. 2013

El tener un empleo que permita mejorar el nivel de ingresos, fue el común denominador de las entrevistas y encuestas, el disminuir la dependencia de la población al subsidio a la alimentación y permitiría a los sujetos participar de manera activa en la solución de los problemas sociales en los que se encuentran inmersos.

Por otro lado, la información suministrada por funcionarios, ejecutores y comunidad que participa activamente en la PSAN en la localidad demuestra lo siguiente:

En la Localidad existen avances en la implementación de la PSAN, en cuanto a la práctica de agricultura urbana, la cual ha tenido el acompañamiento de la mesa de agricultura y en la que se han beneficiado principalmente personas de la comunidad de origen rural, fortaleciendo el componente técnico; sin embargo, la

implementación de esta práctica ha servido únicamente para tener alimentos para el autoabastecimiento, particularmente de especias y no para la comercialización como se pensó inicialmente.

Un efecto esperado dentro de la promoción de la agricultura urbana era la organización de la comunidad en torno a la agricultura urbana, que ha tenido resultados positivos como la participación activa y permanente de por lo menos 30 personas de la comunidad en la mesa y promoción de la agricultura urbana, quienes en su mayoría se reúnen por vocación, contribuyendo simultáneamente al uso del tiempo libre en una actividad productiva. A su vez, se ha logrado la integración de la comunidad educativa, el hospital local, ex casas vecinales con el apoyo del jardín botánico en la producción de alimentos.

Ha mejorado la disposición de alimentos para la población institucionalizada como la perteneciente a jardines, ONG's, la escolarizada, hogares geriátricos, hogares de paso, a quienes se les ha garantizado de manera permanente los alimentos, por medio de las diferentes instituciones y proyectos orientados a diferentes tipos de poblaciones y grupos étnicos. No obstante, las intervenciones realizadas en cuanto a la red de tenderos han sido insuficientes y no se observan sus efectos de manera significativa en la disponibilidad de alimentos para la población en general.

Dentro de las dificultades que han evidenciado los actores que implementan la PSAN y la comunidad que participa dentro de la implementación, se encuentran:

El desconocimiento de las acciones que realizan las diferentes entidades relacionadas con la implementación de la política, lo que limita sus alcances y resultados.

Retraso en los procesos de contratación de los profesionales que realizan el apoyo técnico en las diferentes instituciones, lo cual repercute en la suspensión de

las intervenciones, alteración de las relaciones interinstitucionales, dinámicas y compromisos de trabajo, debido a que se requiere nuevamente de tiempo para conocer y reconocer las dinámicas locales, entre otras.

Lo anterior, sumado a la baja participación de las entidades en el CLSAN, dificulta el seguimiento a las acciones programadas produciendo desarticulación y ruptura de la información.

A pesar de que existe un avance significativo en la articulación intersectorial, aun se requiere que la presencia de las diferentes entidades sea constante dinamizando el CLSAN y la mesa de agricultura local, para que este logre posicionarse a nivel local y tenga mayor incidencia en las condiciones de SAN de la Localidad.

De lo anterior se pueden realizar las siguientes precisiones:

Las intervenciones en cuanto al eje de disponibilidad de alimentos en la localidad de San Cristóbal, están orientadas a la generación de redes de expendios de alimentos para quienes tengan capacidad adquisitiva y no para el total de la población. Las intervenciones en cuanto a acceso se focalizan en la población que se ha identificado con vulneración del derecho a la alimentación y no al grueso de la población, haciendo que la política no trascienda el enfoque asistencial.

La labor de empoderar a la ciudadanía de sus derechos, cuyo objetivo está en la estructura de la PSAN no se evidencia, en el sentido de que muchos de los ciudadanos que se encuentran intervenidos por las estrategias de seguridad, particularmente quienes acceden al subsidio alimentario, perciben al mismo como una ayuda y no como un deber del Estado para la realización del derecho, de hecho, en varias ocasiones se ha presentado suspensión en la entrega de los subsidios de alimentación, los actores entrevistados que están inscritos en los

proyectos, particularmente dentro del proyecto 730, refirieron que no podían exigir la entrega permanente, “porque al fin y al cabo es una ayuda”.

El empoderamiento de la ciudadanía con respecto a la realización del derecho a la alimentación como un deber estatal y no como un acto de beneficencia es uno de los aspectos cruciales para que se modifique el paradigma capitalista por un paradigma de enfoque de derechos. Para que esto se produzca, tanto la comunidad como el Estado en sus diferentes representaciones deben trabajar conjuntamente para garantizar el cumplimiento del derecho por parte del Estado. Es así como se puede comprobar el argumento de Müller, quien sostiene que en el seno de una sociedad siempre coexisten la naturaleza y extensión de los límites sectoriales, siendo una de ellas generalmente dominante; a menudo porque es ella la que está en conformidad con la jerarquía global de las normas existentes (Müller, 2010). Es decir, no se puede implementar un nuevo esquema de lectura de la realidad, sino se ha convencido de la necesidad de reemplazar al anterior y realizar esfuerzos constantes y articulados para cambiar las condiciones de inseguridad alimentaria en la población.

Por su parte los actores que intervienen en la implementación de la PSAN en la localidad de San Cristóbal, trabajaban bajo el propósito de fortalecer los esquemas intersectoriales de coordinación, para asegurar la integralidad y una mayor efectividad de las acciones, durante los diferentes planes de desarrollo, Bogotá Sin Indiferencia, Bogotá Positiva y Bogotá Humana que vincularon a distintas entidades las cuales, en cada administración asumieron la implementación de la política SAN con acciones e intensidades diferentes, algunas con mayor presencia que otras, unas de manera permanente y otras de manera intermitente. Sin embargo, en términos generales las entidades que han participado en la mayoría de intervenciones son: la Secretaría Distrital de Integración Social, la Secretaría Distrital de Salud y el Jardín Botánico José Celestino Mutis, IDIPRON, la Secretaría Distrital de Cultura, Recreación y Deporte—, la Secretaría de Educación

Distrital, el Instituto Distrital de Recreación y Deporte –IDRD, la Secretaría de Desarrollo Económico, las alcaldías locales y algunas ONG´s. Todo lo anterior para reafirmar que las relaciones de poder son fluctuantes en la construcción de redes que operacionalizan la política.

Cada plan de desarrollo implementado desde la creación del programa Bogotá sin hambre y con ella la PSAN, ha efectuado estrategias con diferentes énfasis en los cuatro ejes de la política, no obstante, tras seis años de ejecución de la PSAN con su herramienta en el eje de disponibilidad de alimentos a nivel distrital, el Plan Maestro de abastecimiento de Alimentos parece no demostrar resultados en los objetivos planteados en el Distrito, en cuanto a lograr la disminución de los precios de los alimentos para los consumidores finales, reducir intermediación ineficiente y mejorar la condición competitiva de los más vulnerables de la cadena de abastecimiento de alimentos de la ciudad. (Informe Planes de desarrollo Bogotá Positiva, y Bogotá Humana. Pág. 72 – 74, 2012).

En cuanto a la localidad de San Cristóbal los problemas priorizados referentes al eje de disponibilidad de alimentos³², se presentan principalmente por las dificultades en las vías de acceso y cantidad de centros de expendio de alimentos que no satisfacen las necesidades. (Plan Local de SAN, 2007). De los que el comité priorizó el último teniendo en cuenta su capacidad técnica y decidió como solución lograr la “inserción de tenderos y programas de solidaridad alimentaria al plan maestro de abastecimiento por medio de la conformación de redes.” (PLSAN 2007- 2008), con el objetivo de hacer llegar los alimentos a la localidad con un menor número de intermediarios estrategia que repercutiría positivamente en los precios de los alimentos, sin embargo las redes no han generado los resultados esperados, probablemente por la pobre difusión de la estrategia y la falta de

³²Esta dimensión hace referencia a la existencia de cantidades suficientes de alimentos, suministrados ya sea por medio de la producción local, nacional o importaciones, para la población de la ciudad. Esta dimensión según el diagnóstico de la política de seguridad alimentaria distrital no es una causa presente de inseguridad alimentaria para los pobladores del distrito capital, sin embargo en la localidad de San Cristóbal si es un determinante de inseguridad alimentaria

incentivos para formar parte de las redes, se encuentra poca información al respecto por lo que es difícil realizar una apreciación sobre los resultados obtenidos.

Otra intervención local en cuanto a disponibilidad de alimentos son las redes de agricultura urbana implementadas con el apoyo técnico del Jardín Botánico José Celestino Mutis, que brinda asesoría técnica para que las personas con vocación agrícola puedan sembrar alimentos y especias en sus casas, sin embargo se reconoce que esta producción se limita al autoconsumo y se encuentra lejana de ser comercializada como se ha pretendido mostrar.

10.2.3. Identificar las Características del Acceso a los Alimentos Provistos a la Población de Acuerdo con la Implementación del Plan Territorial de la localidad de San Cristóbal.

En lo relacionado con este objetivo se encontraron los siguientes resultados:

La intervención de seguridad alimentaria de suministro de alimentos en crudo y cocido, incluso a las personas que estaban inscritas en los comedores del fondo de desarrollo local a quienes se les entrega de los paquetes alimentarios se ha posicionado a nivel local y es concebida como necesaria para mejorar las condiciones de vida de la población en condición de vulnerabilidad.

La entrega del apoyo alimentario se realiza de manera permanente a población escolarizada y que se encuentra en protección, no de la misma manera ocurre con otros grupos poblacionales que se ven afectados por la interrupción del apoyo alimentario por motivos administrativos de las entidades que prestan el servicio, lo que pone en riesgo la garantía del derecho a la alimentación.

La intervención de provisión de alimentos ha intentado articular acciones de promoción de hábitos alimentarios saludables principalmente en mujeres gestantes, lactantes, niños y niñas en edad escolar institucionalizados.

A pesar de que existe un avance significativo en el cruce de información de las diferentes instituciones que realizan intervenciones de apoyo alimentario, aún permanecen personas con duplicidad de servicios.

En el eje de acceso a los alimentos en la localidad por su capacidad técnica priorizó la refocalización de las personas intervenidas por los programas de subsidio alimentario ofertado por las diferentes instituciones como el ICBF, Hospital local y SDSI principalmente, actividad que se ha cumplido satisfactoriamente, aunque persiste población con duplicidad de afiliación en diferentes programas y que no requiere del apoyo alimentario.

De acuerdo con la Encuesta Multipropósito de Bogotá 2011, el 17,3% de las personas en la ciudad es pobre por ingresos y el 4% se encuentra en condición de indigencia³³. A su vez la misma fuente refiere que en localidad de San Cristóbal el 38 % se encontró en inseguridad alimentaria³⁴, el 30 % tiene un nivel de inseguridad alimentaria leve, el 7% moderado y un 1 % inseguridad alimentaria severo, debido a no cuentan con ingresos suficientes para comprar una canasta básica de bienes y servicios (EDDS, 2011. Pág. 229), lo anterior muestra que los mecanismos de intervención del Estado para garantizar el derecho a la alimentación de la población son insuficientes.

El eje de acceso a los alimentos de la Política de seguridad alimentaria y nutricional en la localidad de San Cristóbal se implementa fundamentalmente, pero no de manera única a partir del proyecto 730 “Alimentando capacidades: Desarrollo de habilidades y apoyo alimentario para superar condiciones de vulnerabilidad”, ejecutado por la Secretaría de Integración Social y anteriormente con participación del fondo de desarrollo local. Esta intervención a nivel local se

³³La línea de indigencia es el costo mínimo de una canasta que satisface el umbral mínimo de necesidades nutricionales.

³⁴ Es de aclarar que la medición de la inseguridad alimentaria no está dada a nivel individual sino por hogar

centra en el suministro directo de alimentos a la población en condición de vulnerabilidad y en la revisión de los programas de las diferentes instituciones locales que ejecutan alimentario.

Es de mencionar que las intervenciones de acceso en la Localidad, sean prestadas por el ICBF, IDIPRON, SDIS, Secretaría de Educación benefician únicamente a las personas institucionalizadas o que están inscritas en el proyecto. En la actualidad la mayoría de la población en situación de inseguridad alimentaria se encuentra siendo atendida por los programas de subsidio alimentario, tan solo el proyecto 730 ejecutado por la SDIS atiende el 93% de esta población, las entidades reconocen que existe cierta dificultad para identificar y localizar a la población debido a que esta se moviliza fácilmente a otras localidades.

Teniendo en cuenta el enfoque diferencial que se menciona en la PSAN, la intervención realizada por el proyecto 730 alimentado capacidades ha logrado aplicar este enfoque debido a que da un trato diferencial a poblaciones en condición de vulnerabilidad y/o segregadas históricamente como lo son la población de mujeres gestantes, mujeres lactantes, afro colombianos, gitana, en condición de discapacidad, niños y niñas institucionalizados en centros educativos y en centros de protección, adultos sin red de apoyo o con redes insuficientes, personas habitantes de calle, personas en condición de emergencia entre ellas las víctimas de desastres naturales o antrópicos como la población en condición de desplazamiento. El suministro alimentario³⁵ varía dependiendo de la intervención y la población atendida como mínimo aporta el 35 % hasta el 100 % del requerimiento diario.

³⁵ El Valor Calórico Total, según la tabla de recomendaciones de consumo diario de calorías y nutrientes para la población colombiana del ICBF.

La población “beneficiaria” de las intervenciones en seguridad alimentaria en la localidad obtienen los alimentos principalmente por medio del subsidio a la alimentación, en segundo lugar por medio de la compra de los mismos y en tercer lugar por la donación o regalo de los mismos, lo que demuestra que son dependientes del subsidio alimentario, de allí la importancia inicialmente de garantizar la entrega del mismo de manera permanente y de implementar soluciones estructurales que permitan a los individuos poder insertarse en el mercado laboral.

Las intervenciones de acceso a los alimentos implementadas en la localidad de San Cristóbal de orientan a brindar el suministro de alimentos a las personas institucionalizadas y no para la población en general, lo cual muestra la práctica generalizada de la focalización y asistencialismo, a pesar de que dentro de la política de seguridad alimentaria y nutricional sostiene que se busca un enfoque de derechos, reconociendo al ciudadano como sujeto de derechos, dentro de los programas se ven a los mismos como sujetos beneficiarios de un apoyo estatal y no como sujetos de derechos, lo anterior sin desmedro de reconocer que existen intentos por solucionar la situación de inseguridad alimentaria en la población de la localidad.

Las intervenciones de inclusión social descritas en la política que contribuyen al desarrollo del enfoque de derechos deben ir unidas a la entrega del subsidio alimentario suelen ser intermitentes y dependen de los contratos establecidos por las instituciones, por lo cual no son estables y se centran al campo formativo y no al de generación de actividades productivas y de cambio de condiciones estructurales como se plantean en la política, esto último es un gran reto para los formuladores e implementadores de la PSAN.

En cuanto a la perspectiva de derechos aplicada en la PSAN a nivel local, el 97 % de las personas entrevistadas respondió que siente que el apoyo alimentario es la

realización de su derecho a la alimentación, y conciben la intervención como una “ayuda” del Estado, lo cual evidencia que se desconoce el enfoque de derechos en la mayor parte de la población en cuestión, ya que parten de la condición de satisfacer una necesidad y no un derecho. Por otra parte el 3 % respondió que siente que no es realizado su derecho a la alimentación porque el apoyo alimentario, aunque es bueno, es insuficiente para cubrir las necesidades familiares.

10.2.4. Propuesta de Estrategias para la Implementación de la PSA en el Distrito en cuanto a Acceso y Disponibilidad de Alimentos para la Localidad de San Cristóbal

Relacionado con el cuarto objetivo se encuentran las siguientes propuestas que nacen de la observación y lectura de las opiniones de los diferentes actores relacionados con la implementación de la PSAN en la localidad quienes amablemente compartieron la información.

Trabajar por la concreción y articulación de las actividades realizadas por las diferentes entidades relacionadas con la SAN en la localidad, obtener mejores resultados y mejorar la credibilidad institucional, haciendo uso de incentivos o de las normas que estipulan funciones y compromisos de cada entidad en cuestión.

Crear mecanismos de difusión que permitan compartir las intervenciones realizadas por las diferentes instituciones en cuanto a la disponibilidad de alimentos a nivel local a la comunidad en general, para optimizar los recursos con los que se cuentan.

Fortalecer y ampliar las redes de expendio de alimentos y de agricultura urbana por medio del uso de incentivos que faciliten y motiven la participación de los diferentes actores relacionados con la cadena productiva de alimentos, para

mejorar la disponibilidad de alimentos en términos de cantidad, calidad, variedad y precio.

Trabajar con las entidades que tienen la potestad a nivel distrital para mejorar la distribución de centros de expendio de alimentos como por ejemplo la Secretaría de Desarrollo Económico y el Instituto para la Economía Social.

Dentro del eje de acceso a los alimentos si bien es urgente solucionar el problema de inseguridad alimentaria en la localidad, las intervenciones no pueden centrarse en la provisión de alimentos y en capacitaciones de hábitos de vida saludables, estas deben trascender a crear articulaciones interinstitucionales que potencialicen las capacidades de los ciudadanos, que permitan la vinculación digna al mercado laboral, para que este sea el primer paso para la superación de las condiciones de pobreza. Actores claves dentro de esta propuesta son los que ejecutan los proyectos de provisión de alimentos como el ICBF, la SDIS y los que por su función económica pueden lograr cambios en el mercado laboral a nivel distrital como la Secretaría de Desarrollo Económico y el Instituto para la Economía Social.

CONCLUSIONES

La política de SAN busca incidir en el referencial sectorial sobre seguridad alimentaria y nutricional posicionando el enfoque de derechos en esta, sin embargo los esquemas que han orientado históricamente el desarrollo de este tipo de intervenciones hacen parte de los obstáculos que dificultan la consecución de este objetivo.

Las condiciones socioeconómicas de la población residente en la localidad de San Cristóbal muestra una tendencia al incremento de la pobreza según lo descrito en el análisis de los resultados, lo que invita a repensar las estrategias para superar las condiciones de pobreza estructurales y coyunturales, que permitan garantizar los derechos humanos, entre ellos el derecho a la alimentación, que se encuentra directamente ligado con la garantía del derecho a la vida; el reto de hacer de las personas sujetos activos de derechos, todo lo anterior para dignificar la vida y evitar una crisis social.

Las personas que son objeto del proyecto 730, uno de los más significativos en cuanto al acceso de alimentos, presentan en su mayoría condiciones de vulnerabilidad alimentaria, lo que amerita la existencia de este tipo de programas, sin embargo, deben trascender el enfoque asistencialista opinión compartida entre los ejecutores de la política de las diferentes entidades locales.

En la implementación de la política de SAN intervienen diferentes actores, la asignación de prioridades y la lucha entre las instituciones por la asignación presupuestal incide en el nivel de compromiso en el logro de los resultados e impacto esperado, por otra parte la participación intermitente de los representantes de las instituciones altera los procesos de ejecución de la política y la articulación interinstitucional.

A pesar de que existe un espacio deliberativo y de articulación de las diferentes instituciones que tienen funciones en cuanto a la garantía del derecho a la alimentación y seguridad alimentaria en la localidad, este espacio no cuenta con la capacidad de toma de decisiones lo que desincentiva la participación en el mismo.

Es necesario desarrollar mecanismos para poner al alcance de todos los actores de la cadena de abastecimiento, servicios que estimulen la participación en la conformación de las redes de distribución, para que las mismas sean eficientes y sostenibles, para que estas funcionen y reduzcan las ineficiencias de los actores de la cadena.

Probablemente la solución dada por el CLSAN local para abordar las problemática de disponibilidad de alimentos a nivel local que fue la creación de redes de abastecimiento de alimentos y redes de agricultura urbana fue adecuada, pero en la práctica esta no produjo los resultados esperados por inconvenientes de coordinación interinstitucional y por la escasa divulgación de sus acciones a nivel institucional y comunitario.

Existe dificultad para medir los resultados de la implementación del eje de disponibilidad de alimentos en la localidad a través de sus dos intervenciones macro, red local de abastecimiento y de las redes de agricultura urbana ya que se encuentra poca información al respecto.

Existen avances en cuanto a la participación y organización de personas de la comunidad interesadas en la agricultura urbana como una opción de producción de alimentos para el autoconsumo.

La disponibilidad de alimentos a nivel local se encuentra orientada a la población que esta institucionalizada, y no a la comunidad en general, partiendo del hecho

de que quienes no se encuentran institucionalizados cuentan con los recursos necesarios para adquirir los alimentos necesarios.

La población en condición de inseguridad alimentaria accede a los alimentos por medio del subsidio a la alimentación de proyectos estatales de manera predominante en segundo lugar por la compra que realizan de estos que en ocasiones requiere de la cuarta parte de sus ingresos y en tercer lugar por donaciones o regalos ocasionales. Lo anterior muestra una movilización institucional importante en cuanto al acceso de alimentos para la población en condición de vulneración de su derecho a la alimentación y abre el interrogante de cómo se interviene la población que no se encuentra en inseguridad alimentaria a causa de restricciones de tipo económico en la localidad.

El acceso a los alimentos ha mejorado indiscutiblemente para la población institucionalizada como la población en jardines, la escolarizada, la perteneciente a ONGs, hogares geriátricos, hogares de paso, a quienes se les ha garantizado de manera permanente los alimentos, por medio de las diferentes instituciones y proyectos orientados a diferentes tipos de poblaciones y grupos atareos. No obstante parte de la población en especial los inscritos a comedores comunitarios, inscritos en los comedores del fondo local de desarrollo, personas en condición de discapacidad, y quienes reciben apoyos de emergencia han visto suspendida la entrega del apoyo alimentario. Situación que merece atención oportuna para evitar la vulneración del derecho a la alimentación.

La intervención realizada por el proyecto 730 alimentado capacidades, que es una de las intervenciones más significativa en el suministro de alimentos ha logrado tener un enfoque diferencial debido a que da un trato diferencial a poblaciones en condición de vulnerabilidad y/o segregadas históricamente como lo son la población de mujeres gestantes, mujeres lactantes, afro colombianos, gitana, en condición de discapacidad, sin embargo es necesario incluir a otras poblaciones.

La población beneficiaria de las intervenciones en seguridad alimentaria en la localidad obtienen los alimentos principalmente por medio del subsidio a la alimentación y en segundo lugar por medio de la compra de los mismos, es de mencionar que el acceso a los alimentos en la localidad está relacionado directamente con la condición de vulnerabilidad alimentaria y que exclusivamente se dirige a población que se encuentra inscrita en programas que atienden la vulnerabilidad alimentaria.

Las intervenciones de acceso a los alimentos implementadas en la localidad de San Cristóbal de orientan a brindar el suministro de alimentos a las personas institucionalizadas y no para la población en general.

A pesar que dentro de la política de seguridad alimentaria y nutricional sostiene que se busca un enfoque de derechos, reconociendo al ciudadano como sujeto de derechos, dentro de los programas se ven a los mismos como sujetos beneficiarios de un apoyo estatal y no como sujetos de derechos.

Las personas entrevistadas refirieron que la calidad, cantidad y oportunidad de alimentos en la localidad es buena, su inconveniente es no contar con los recursos suficientes para acceder a la misma, y como causa principal de esa condición es el desempleo.

Es necesario trabajar en la creación de estrategias para mejorar la implementación de la política de SAN en cuanto al eje de disponibilidad de alimentos, por medio de la creación de incentivos positivos que motiven a los actores que comercializan alimentos a participar en las redes de abastecimiento en las localidades, incidiendo en el precio de los alimentos lo que redundara en beneficio de la comunidad en general en la localidad.

RECOMENDACIONES

En cuanto a la identificación de posibles estrategias que mejoren la implementación de la PSAN en la localidad de San Cristóbal en cuanto a acceso y disponibilidad de alimentos se encuentran las siguientes propuestas que nacieron de la observación y lectura de las opiniones de los diferentes actores relacionados con la implementación de la PSAN en la localidad quienes amablemente compartieron la información.

Es imperativo trabajar por la concreción y articulación de las actividades realizadas por las diferentes entidades relacionadas con la SAN en la localidad, obtener mejores resultados y mejorar la credibilidad institucional, haciendo uso de incentivos o de las normas que estipulan funciones y compromisos de cada entidad en cuestión.

Es propio crear o fortalecer mecanismos de difusión que permitan compartir las intervenciones realizadas por las diferentes instituciones en cuanto a la disponibilidad de alimentos a nivel local a la comunidad en general, para optimizar los recursos con los que se cuentan.

Es pertinente fortalecer y ampliar las redes de expendio de alimentos y de agricultura urbana por medio del uso de incentivos que faciliten y motiven la participación de los diferentes actores relacionados con la cadena productiva de alimentos, para mejorar la disponibilidad de alimentos en términos de cantidad, calidad, variedad y precio.

Dentro de la implementación de la PSAN se debe contemplar el trabajo articulado con las entidades que tienen la potestad a nivel distrital para mejorar la distribución de centros de expendio de alimentos como por ejemplo la Secretaría

de Desarrollo Económico y el Instituto para la Economía Social, reconociendo que la articulación y el compromiso interinstitucional son necesarios en un medio que funciona por medio de redes, y que esta articulación es crucial para lograr los objetivos de mejorar las condiciones de vida de la población.

Dentro del eje de acceso a los alimentos si bien es urgente solucionar el problema de inseguridad alimentaria en la localidad, las intervenciones no pueden centrarse en la provisión de alimentos y en capacitaciones de hábitos de vida saludables, estas deben trascender a crear articulaciones interinstitucionales que potencialicen las capacidades de los ciudadanos, que permitan la vinculación digna al mercado laboral, para que este sea el primer paso para la superación de las condiciones de pobreza. Actores claves dentro de esta propuesta son los que ejecutan los proyectos de provisión de alimentos como el ICBF, la SDIS y los que por su función económica pueden lograr cambios en el mercado laboral a nivel distrital como la Secretaría de Desarrollo Económico y el Instituto para la Economía Social.

A su vez las intervención en el acceso de alimentos debe replantearse, y superar el enfoque asistencialista, debido a que se está tratando la garantía de un derecho, si bien es cierto es necesaria la refocalización de las personas que reciben el “apoyo alimentario”, la intervención debe buscar modificar las condiciones de base de la población en condición de vulnerabilidad y en riesgo.

LISTA DE ABREVIATURAS

Comités Locales de Seguridad Alimentaria y Nutricional - CLSAN
Consejo Nacional de Política Económica Social - CONPES
Encuesta Distrital de Demografía y Salud - EDDS
Encuesta de Calidad de Vida para Bogotá - ECVB
Encuesta Nacional de Situación Nutricional en Colombia - ENSIN
Departamento Administrativo Nacional de Estadística - DANE
Derechos Económicos, Sociales y Culturales- DESC
Plan Local de Seguridad Alimentaria y Nutricional - PLSAN
Política de Seguridad Alimentaria y Nutricional - PSAN
Seguridad Alimentaria y Nutricional - SAN
Secretaría Distrital de Integración Social - SDIS
Secretaría de Educación Distrital - SED
Secretaría Distrital de Planeación - SDP

BIBLIOGRAFÍA

Alonso, C. (2002), El Estudio de Caso simple: un diseño de investigación cualitativa, Bogotá, Pontificia Universidad Javeriana.

Asociación Probienestar de la Familia Colombiana (PROFAMILIA), (2011), Encuesta Distrital de Demografía y Salud –EDDS- Bogotá, Profamilia.

_ (2011), Encuesta Distrital de Demografía y Salud Localidad de San Cristóbal 2011, Bogotá, Profamilia.

Cárcamo (2005), “Hermenéutica y Análisis Cualitativo” [en línea], disponible en: <http://www.revistas.uchile.cl/index.php/CDM/article/viewFile/26081/27386>, recuperado: septiembre 2013.

Cátedra de Estudios sobre Hambre y Pobreza (2006), Seminario internacional sobre seguridad alimentaria y lucha contra el hambre, Seguridad alimentaria y políticas de lucha contra el hambre, España, Oficina de Cooperación Internacional de Desarrollo, Diputación de Córdoba

Chhotray & Stoker, (2008), Governance Theory and Practice. Across- Disciplinary Approach, New York, Palgrave Macmillan.

Colombia, Documento CONPES Social 91, Consejo Nacional de Política Económica Social República de Colombia (2005), “Metas y estrategias de Colombia para el logro De los objetivos de desarrollo del milenio - 2015”, Imprenta Nacional.

Colombia, Consejo Nacional de Política Económica Social República de Colombia Documento CONPES Social 113, Política nacional de seguridad alimentaria y Nutricional (PSAN), Imprenta Nacional.

Colombia, Secretaria de Planeación (2001), Decreto 606 del 2001, Bogotá, Alcaldía Mayor.

_ Colombia, Secretaria de Planeación (2004), Plan de Desarrollo Distrital 2004-2008 “Bogotá sin Indiferencia”, Bogotá, Alcaldía Mayor.

_ Colombia, Secretaria de Planeación (2009), Conociendo la localidad de San Cristóbal, Diagnostico de los aspectos físicos, demográficos y socioeconómicos, Bogotá, Alcaldía Mayor.

_ Colombia, Secretaría distrital de desarrollo económico (2012), Informe planes de desarrollo “Bogotá positiva” y “Bogotá humana”, Bogotá, Alcaldía Mayor.

_ Colombia, Secretaria Distrital de Habitat, Indicadores de pobreza, [en línea], disponible en: http://www.habitatbogota.gov.co/sdht/index.php?option=com_docman&task=cat_view&gid=266&Itemid=76, recuperado, agosto de 2013

_ Colombia, Secretaria de Planeación (2012), Diagnóstico local con participación social 2012 Localidad cuarta san Cristóbal, Bogotá, Alcaldía Mayor.

_ Colombia (2007), Política pública de seguridad alimentaria y nutricional para Bogotá, Distrito Capital 2007-2015, Bogotá, Alcaldía Mayor.

_ Colombia, Secretaria Distrital de Integración Social (SDIS), (2010), Proyecto 515: Institucionalización de la política pública de Seguridad alimentaria y nutricional, Bogotá, Alcaldía Mayor.

Comisión Intersectorial para la Seguridad Alimentaria y Nutricional CISAN), (2009), Plan local de seguridad alimentaria y Nutricional Alcaldía Local de San Cristóbal, Bogotá, SDIS.

Departamento Nacional de Planeación DNP (1996) Plan Nacional de Alimentación y Nutrición PNAN 1996-2005, Bogotá, Imprenta Nacional.

Giraldo, C. (2007), ¿Protección o desprotección social?, Bogotá, Desde abajo.

Gómez, A. et al. (1999), Conversaciones de Paz. Opciones para el desarrollo rural, Bogotá, Agenda Ciudadana.

Golay, (2004), El derecho a la alimentación, Un derecho humano fundamental estipulado por la ONU y reconocido por los tratados regionales y por numerosas constituciones nacionales, CETIM.

Hernández, P. (2008), Exclusión social y desigualdad, Murcia, Edit.um.

Horn, C. (1993), La implementación de las políticas, México, Miguel Ángel Porrúa.

Iniciativa América Latina y Caribe Sin Hambre 2025 – IALCSH Fuentes: <http://www.rlc.fao.org/es/iniciativa/la-iniciativa/derecho-alimentacion/> Hora revisión: 11:30 am Septiembre 26 de 2013.

Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF), (2010), Encuesta Nacional de la Situación Nutricional en Colombia, Bogotá, DA VINCI.

Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA), (2009), La seguridad alimentaria para el IICA, San José, IICA.

Jiménez, W. (2007, enero-junio), El Enfoque de los Derechos Humanos y las Políticas Públicas, en Escuela Superior de Administración Pública Univ. Sergio Arboleda, Bogotá pp. 31- 46.

Lemos Figueroa, M. (2011), Propuesta metodológica para determinar el estado de la soberanía, seguridad alimentaria y nutricional y su aplicación en el municipio de Puracé, Cauca [Tesis de maestría], Bogotá, Pontificia Universidad Javeriana, Maestría en Desarrollo Rural.

López Hernández, D. (2012), Disponibilidad de alimentos básicos en Colombia 2000-2010: ¿producción nacional o importaciones? [Tesis de maestría], Bogotá, Universidad Nacional de Colombia, Maestría en Ciencias Económicas.

Machado, A. (2009), La reforma rural: una deuda social y política. Bogotá, Universidad Nacional de Colombia.

_ (2003), Ensayos sobre seguridad alimentaria, Bogotá, Universidad Nacional de Colombia.

Medellín, P. (2004), La política de las políticas públicas: propuesta teórica y metodológica para el estudio de las políticas públicas en países de frágil institucionalidad.

Müller, P. (1994) Elementos para una estrategia de investigación sobre políticas públicas, Bogotá, Universidad Nacional de Colombia.

_ (2010), Las políticas públicas, Bogotá, Universidad Externado de Colombia.

Oficina en Colombia del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (2001) [en línea] Disponible en:

<http://www.hchr.org.co/publicaciones/seriestematicas/DESC.pdf>. Recuperado:
Agosto de 2013.

Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO),
(2006), Seguridad Alimentaria, Roma, FAO.

_ (2009), Declaración de la cumbre mundial sobre la Seguridad alimentaria, Roma,
FAO.

_ (2009), El derecho a la alimentación y el acceso a los recursos naturales, Roma,
FAO.

_ (2010), El estado de la inseguridad alimentaria en el mundo. La inseguridad
alimentaria en crisis prolongadas, Roma, FAO.

_ (2011), La seguridad alimentaria, información para la toma de decisiones, guía
práctica, Roma, FAO.

_ (2012), El estado de la inseguridad alimentaria en el mundo, El crecimiento
económico es necesario pero no suficiente para acelerar la reducción del hambre
y la malnutrición, Roma, FAO.

_ (2012), Panorama de la seguridad alimentaria y nutricional 2012 en América
latina y el Caribe, Roma, FAO.

Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos
(OACNU), (2006), Preguntas frecuentes Sobre el enfoque de Derechos humanos
En la cooperación Para el desarrollo, Nueva york y Ginebra, Naciones Unidas.

Ortiz Moncada, Ruiz-Cantero, M y Álvarez Dardet, C. (2006) Análisis de la
Política de Nutrición en Colombia, en Rev. Salud pública. 8, 2006, pp. 1 – 13.

Packer, M. (2010), La investigación hermenéutica en el estudio de la conducta humana, Cauca, Universidad del Valle.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), (s.f.), índice de desarrollo humano, PNUD.

_ Argentina, (PNUD), (2011), Guía para la planificación Local desde la perspectiva De los derechos humanos, Argentina, PNUD.

Roth, A. (2002), Políticas públicas: formulación, implementación y evaluación, Bogotá, Aurora.

_ (2006), Discurso sin compromiso: la política pública de derechos humanos en Colombia, Bogotá, Aurora.

_ (2008), Perspectivas teóricas para el análisis de las políticas públicas: ¿de la razón científica al arte retórico? en Estudios Políticos, 33, Antioquia, Universidad de Antioquia.

Ruíz Franco L. y Castiblaco Sarmiento L, (2010, enero - diciembre), “Análisis de la política pública de seguridad alimentaria y nutricional de Bogotá 2004-2008”, en Administración & Desarrollo, vol. 52, núm. 38, pp. 173 – 190.

Salazar Vargas, C. (Ene.-Mar. 1995), *Las Políticas Públicas Nueva Perspectiva de Análisis* en Revista Trimestral Para América Latina Y España No. 38.

Secretaría Distrital de Integración Social (SDIS), (2012), Alimentando capacidades.: desarrollo de habilidades y apoyo alimentario para superar condiciones de vulnerabilidad, Bogotá, SDIS.

Secretaría de Planeación (2007), Encuesta de Calidad de Vida para Bogotá - ECVB-2007, Bogotá, Proyecto.

Surel, Y. (2008) "Las políticas públicas como paradigmas", en Estudios Políticos N° 33, Medellín, pp. 41-65

Thoenig, J. (1997), El Análisis de "Políticas Públicas" Bogotá, en Universitas Ciencias Jurídicas y Socioeconómicas No. 93.

Veeduría Distrital, (2006), ESTUDIO DE SEGUIMIENTO AL PROGRAMA BOGOTÁ SIN HAMBRE, Bogotá, Veeduría distrital.

Velásquez, R. (2009) Hacia una nueva definición del concepto "política pública", en Revista Desafíos, Bogotá, Universidad del Rosario.

Vieira, J. (2011), Estudio de las políticas públicas, Teoría(s) de las políticas públicas, [en línea], disponible en: <http://politicasypublicas.blogspot.com/2011/06/definicion-de-politicasypublicas-8-9-y.html>, recuperado: 1 de septiembre de 2013.

BIBLIOGRAFÍA COMPLEMENTARIA

Acción contra el Hambre (1999), Geopolítica del hambre, Barcelona, Icaria.

Bardach, E. (1998), Ocho pasos para el análisis de políticas públicas, un manual para la práctica, México, Miguel Ángel Parrua.

Bonilla Castro E. y Rodríguez Sehk P. (2005), Más allá del dilema de los métodos: la investigación en ciencias sociales, Bogotá, Uniandes, Grupo editorial Norma.

Colombia, Contraloría General de la Nación, (2006), Informe de balance social y el impacto de las políticas públicas en el Distrito Capital 2006, Bogotá, Imprenta Nacional

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), (1996), Los paradigmas de la política social en América latina. CEPAL.

Corporación de Investigaciones Económicas para Latinoamérica (1996), Estrategias para combatir la pobreza en América Latina: Programas, instituciones y recursos, Santiago, CIEL.

Departamento Nacional de Planeación (2007), Sistematización de experiencias y aprendizajes del programa Red de seguridad alimentaria (RESA), Bogotá, Presidencia de la República.

Moscardi C. y Edgardo R. (1994), El agro colombiano ante las transformaciones de la economía, Bogotá, Tercer Mundo.

Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), (2005), Directrices voluntarias en apoyo a la realización progresiva del derecho a

una alimentación adecuada en el contexto de la seguridad alimentaria nacional, el derecho a la alimentación, Roma, FAO.

_ (2009), Derecho a la Alimentación y acceso a la justicia, ejemplos a nivel nacional, a nivel regional e internacional, Roma. FAO

Programa Mundial de Alimentos (PMA), (2007), Introducción a las transferencias de dinero y de alimentos, Roma, PMA.

Salgado, W. (2004), Globalización, agricultura y pobreza, Quito, Abya-Yala.

ANEXOS

Anexo A. DEFINICIONES DE POLÍTICA PÚBLICA

Año	Autor	Definición de Política Pública
(1974:xv)	Heclowildavsky	“Una política pública es una acción gubernamental dirigida hacia el logro de objetivos fuera de ella misma”
(1986:8)	Thoenig	“Acción de las autoridades públicas en el seno de la sociedad”
(1986:12)	Thoenig	“Un programa de acción de una autoridad pública”
(1983:7)	Dubnick	“Está constituida por las acciones gubernamentales – lo que los gobiernos dicen y hacen con relación a un problema o una controversia (issue)-”
(1983:23)	Hogwood	“Para que una política pueda ser considerada como una política pública, es preciso que en cierto grado haya sido producida o por lo menos tratada al interior de un marco de procedimientos, de influencias y de organizaciones gubernamentales”
(1998:13)	Müller y Suler	“Se asigna el proceso por el cual se elaboran y se implementan programas de acción pública, es decir dispositivos político-administrativos coordinados, en principio, alrededor de objetivos explícitos”
(1999:50)	Salazar	“El conjunto de sucesivas respuestas del Estado (o de un gobierno específico) frente a situaciones consideradas socialmente como problemáticas”
(1999:57)	Vargas Velásquez	“El conjunto de sucesivas iniciativas, decisiones y acciones del régimen político frente a situaciones socialmente problemáticas y que buscan la resolución de las mismas o llevarlas a niveles manejables”.
(1999:14)	Roth	“un conjunto conformado por uno o varios objetivos colectivos considerados necesarios o deseables y por medios y acciones que son tratados, por lo menos parcialmente, por una institución u organización gubernamental con la finalidad de orientar el comportamiento de actores individuales o colectivos para modificar una situación percibida como insatisfactoria o problemática”.
Sin dato	Knoepfel, Peter	“ Una concatenación de decisiones o de acciones, intencionalmente coherentes, tomadas por diferentes actores, públicos y ocasionalmente privados –cuyos recursos, nexos institucionales e intereses varían- a fin de resolver de manera puntual un problema políticamente definido como colectivo. Este conjunto de decisiones y acciones da lugar a actos formales, con un grado de obligatoriedad variable, tendientes a

Año	Autor	Definición de Política Pública
		<p>modificar el comportamiento de grupos sociales que, se supone, originan el problema colectivo a resolver (grupos-objetivo), en el interés de grupos sociales que padecen los efectos negativos del problema en cuestión (beneficiarios finales).”</p>
2009	Tamayo	<p>Las políticas públicas son el conjunto de objetivos, decisiones y acciones que lleva a cabo un gobierno para solucionar los problemas que en un momento determinado los ciudadanos y el propio gobierno consideran prioritarios. Desde este punto de vista, las políticas públicas se pueden entender como un proceso que se inicia cuando un gobierno o un directivo público detecta la existencia de un problema que, por su importancia, merece su atención y termina con la evaluación de los resultados que han tenido las acciones emprendidas para eliminar, mitigar o variar ese problema.”</p>
2009 (149 - 187)	Velásquez	<p>“es un proceso integrador de decisiones, acciones, inacciones, acuerdos e instrumentos, adelantado por autoridades públicas con la participación eventual de los particulares, y encaminado a solucionar o prevenir una situación definida como problemática. La política pública hace parte de un ambiente determinado del cual se nutre y al cual pretende modificar o mantener.”</p>
<p>Fuente: Tomado y adaptado de Roth.2002– Recopilación Vieira, 2011 – Velásquez 2009.</p>		

ANEXO B. FORMATO DE ENTREVISTAS Y ENCUESTAS

Estructura de las Encuestas

Sexo: F M_____ Edad:_____ Localidad de Residencia _____

Entrevista realizada a los actores relacionados con la implementación de la PSAN en la localidad de San Cristóbal

Preguntas dirigidas a actores pertenecientes a instituciones públicas, Instituciones privadas y organizaciones sociales que ejecutan la PSAN en la localidad.

- ¿Considera pertinentes las intervenciones realizadas en la localidad en cuanto a PSAN y por qué?
- ¿Qué valoración de los resultados de la PSAN en la localidad acerca del acceso y disponibilidad de alimentos
- ¿Qué opinión tiene sobre los indicadores utilizados para medir los resultados de las intervenciones en SAN en la de la PSAN distrital?
- ¿Cuáles son los avances que se han logrado a partir de la territorialización de la PSAN a través del plan local en cuanto a disponibilidad y acceso de alimentos?
- ¿Cómo se implementa la PSAN con un enfoque diferencial y de derechos en la localidad?
- ¿Cuáles son los obstáculos para cumplir con los objetivos de la política
- ¿De qué manera participa en el proceso de la política?

Entrevista realizada a los actores relacionados con la comercialización de alimentos

- ¿Cuál es la percepción tiene sobre la realización del derecho a la alimentación?
- ¿Cuáles son los alimentos que se consumen con mayor frecuencia?
- ¿Cuáles son lo que se consumen con menor frecuencia?
- Para usted cuál ha sido el aporte de la red de expendedores de alimentos en cuanto a la disponibilidad y acceso de alimentos para los habitantes de la localidad de San Cristóbal.
- ¿Usted percibe que existe un trato preferencial para cierto tipo de población? ¿Por qué?
- Cree que se redujo el precio de los alimentos con las redes de abastecimiento
- Usted ha participado en la conformación de las redes de abastecimiento de alimentos y redes de agricultura urbana en la localidad

Entrevista realizada a la población en general e inscrita en proyectos de subsidio a la alimentación a nivel local

- ¿Qué opinión tiene sobre el acceso y disponibilidad de alimentos en la localidad, en cuanto a calidad, cantidad, precio y facilidad de acceso es decir cercanía del centro de expendio y su hogar?
- ¿Cuáles son los alimentos que mercan con mayor frecuencia y el porqué de la selección de los mismos?
- ¿Cuál es la percepción tiene sobre la realización del derecho a la alimentación?
- ¿Qué opina de los programas de alimentación para las personas en condición de vulnerabilidad?
- ¿Actualmente trabaja?
- ¿Cuál es el nivel de ingresos familiar?
- ¿Qué parte de su presupuesto utiliza para la compra de alimentos?
- ¿Cómo tiene acceso usted a los alimentos?
- ¿Usted dispone de manera permanente de todos los alimentos que requiere, si la respuesta es no, explique cuáles son los obstáculos presenta para obtener los alimentos que requiere si familia?
- ¿Cuál es la percepción tiene sobre la realización del derecho a la alimentación?
- ¿Cuál ha sido el aporte de los programas de SAN de los que son beneficiarios en su alimentación y condiciones de vida?
- ¿Cuál es la percepción de las redes de abastecimiento de alimentos a nivel local, en caso de conocerlas?
- ¿Cuál es la percepción de las redes de agricultura urbana a nivel local, en caso de conocerlas?
- ¿Cuál es la opinión sobre la selección de los beneficiarios en los programas de SAN en la localidad, para evidenciar si tienen un enfoque diferencial?
- ¿Usted percibe que existe un trato preferencial para cierto tipo de población? ¿Por qué?

Nota: Los actores son: representantes de instituciones públicas, instituciones privadas y organizaciones, comercializadores de alimentos, población en general y población inscrita en proyectos de SAN a nivel local.