

**LA POLÍTICA PÚBLICA DE SEGURIDAD ALIMENTARIA Y LA
VULNERABILIDAD EN LAS COMUNIDADES CAMPESINAS, ANÁLISIS A LA
LUZ DEL ENFOQUE DE GESTION DEL RIESGO.**

MARIA JINNETH GALLEGO MOSQUERA

**UNIVERSIDAD SANTO TOMAS
FACULTAD DE SOCIOLOGIA
MAESTRIA EN PLANEACIÓN PARA EL DESARROLLO
Bogotá, D.C.**

**LA POLÍTICA PÚBLICA DE SEGURIDAD ALIMENTARIA Y LA
VULNERABILIDAD EN LAS COMUNIDADES CAMPESINAS, ANÁLISIS A LA
LUZ DEL ENFOQUE DE GESTION DEL RIESGO.**

MARIA JINNETH GALLEGO MOSQUERA

**Trabajo de grado presentado como requisito para optar al título de
Magister en Planeación para el Desarrollo**

DIRECTORA

DORIS YANETH HERRERA MONSALVE

**UNIVERSIDAD SANTO TOMAS
FACULTAD DE SOCIOLOGÍA
BOGOTA D.C.
2016**

Nota de aceptación

Presidente de Jurado

Jurado

Jurado

Jurado

Bogotá D.C., Mayo de 2016

*“El problema comenzo,
cuando dejamos en manos de terceros,
las responsabilidades propias, ...
cuando el gobierno es el responsable de darnos todo”*

La Autora.

Contenido

INTRODUCCIÓN	6
1. MARCO CONTEXTUAL	9
1.1 Localidad Quinta – Usme en Bogotá	9
1.2 Recuento normativo de la Política Pública de Seguridad Alimentaria en Bogotá	11
2. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA	13
3. OBJETIVOS	14
3.1 Objetivo General	14
3.2. Objetivos Específicos	14
4. MARCO CONCEPTUAL	15
4.1 Enfoque de las Políticas Públicas en Colombia	15
4.2 Territorialización de la Política Pública de Seguridad Alimentaria en Usme	19
4.3 Seguridad del territorio	25
4.4 Vulnerabilidad Social	25
4.5 Enfoque de Gestión del Riesgo.	27
5. DISEÑO METODOLÓGICO	29
5.1 Tipo de investigación	29
5.2 Instrumentos	30
5.2.1 Análisis documental	30
5.2.2 Grupo Focal	32
6. ANÁLISIS DE LA INFORMACIÓN	35
7. CONCLUSIONES	46
8. RECOMENDACIONES	51
REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS	53
ANEXOS	56

INTRODUCCIÓN

Analizar las políticas públicas y su impacto en las comunidades desde una mirada completamente innovadora es un reto para comprender los cambios “imprevistos” que a raíz de sus implementaciones ocurren en los territorios; estudiar estas dinámicas hace parte de vislumbrar el territorio como “el resultado de la interacción indisoluble entre la dinámica de los ecosistemas (Naturaleza) y la dinámica de las comunidades (Cultura)”, (Wiches. G, 2009 P. 5) entendiendo la constante interrelación entre diferentes actores tomadores de decisiones (los llamados “actores institucionales” y los “actores sociales”, entre los que se encuentra la comunidad), que transforman positiva o negativamente de forma constante el entorno... el territorio.

La presente investigación acogerá el desarrollo teórico planteado por Wilches¹, sobre seguridad territorial:

El concepto de seguridad territorial recoge y acoge el de SEGURIDAD HUMANA que desde hace varios años vienen promoviendo las Naciones Unidas, en cuanto hace referencia al componente humano del territorio, es decir, a la protección de las comunidades y a la reducción de su vulnerabilidad frente a amenazas de distintos orígenes. Sin embargo, a partir de la definición de territorio, consideramos que la seguridad humana solamente es posible en la medida en que a los ecosistemas se les ofrezca una seguridad equivalente que les permita conservar su integridad, su diversidad y, en consecuencia, su estabilidad dinámica, que incluye la capacidad de llevar a cabo sus dinámicas. (Wiches. G, 2009 P. 18)

Cuando se piensa en el entorno rural, inevitablemente se hace una evocación a un espacio placido, verde, tranquilo, con aire puro, con cultivos y donde la vida es apacible;

¹ Gustavo Wilches Chaux nació en Popayán en 1954. Estudió Derecho y Ciencias Políticas y Sociales en la Universidad del Cauca, en donde se graduó con una tesis dedicada al Derecho Ambiental, una de las primeras de este tema en Colombia. Realizó estudios de postgrado en administración de desastres en Oxford y producción de audiovisuales en Bristol (Inglaterra). Fue Director Regional del Servicio Nacional de Aprendizaje Sena en Cauca durante 13 años, Ha dedicado más de 30 años de su vida a la labor de la prevención de desastres, Es autor de múltiples publicaciones sobre gestión del riesgo, gestión ambiental, adaptación al cambio climático y educación e información pública sobre los temas mencionados.

sin embargo al tener un contacto permanente con la comunidad rural del Distrito Capital, esta imagen cálida y tranquila cambia significativamente; es por esta razón, principalmente que surge la motivación de comprender el estado actual de la comunidad campesina y cómo a través del tiempo, el territorio rural se ha transformado, entre otras causas, por una postura netamente urbana de las instituciones gubernamentales y gobiernos locales, estas últimas han privilegiado una visión asistencialista que reconoce a la población rural como una comunidad vulnerable que necesita de estrategias distributivas para su desarrollo, lo cual afecta significativamente la identidad propia de las comunidades campesinas.

Igualmente, revisar el accionar de las políticas públicas como proceso mediante el cual el Estado diseña e implementa acciones en un sector específico de la población, en donde el contenido social es vital en la comprensión de las necesidades poblacionales y en la búsqueda de transformaciones, cobra importancia, pues: ¿Por qué siendo la política pública una posibilidad para la consecución del bienestar social, aun no es posible la resolución de situaciones de inequidad y exclusión social?

Según el PNUD (2011, contraportada):

Colombia es mas rural de lo que pensamos, pero por casi cuarenta años, la progresión del proceso de modernización opacó esta realidad. Según el informe nacional de desarrollo humano (2011) Colombia rural: razones para la esperanza; no es el 25 sino el 32% de los colombianos son pobladores rurales, y en las tres cuartas partes de los municipios, cuya área ocupa la mayoría del territorio nacional, predominan relaciones propia de sociedades rurales. El informe citado continua afirmando que “hace muy poco y de forma inesperada, el país volvió de nuevo la mirada hacia el mundo rural con unas perspectivas diferentes: como fuentes de oportunidades para el crecimiento económico en un planeta globalizado, ávido de alimentos, de materias primas y de recursos ambientales. Y, mas importante aún, como lugar privilegiado para empezar a construir la paz del lado de las victimas. Ambas perspectivas son confluentes e interdependientes”.

Es en este sentido que la investigación pretende vislumbrar cómo las políticas públicas pueden llegar a ser un factor determinante en el estado de vulnerabilidad de las comunidades de la zona rural de la ciudad de Bogotá, específicamente en la localidad de Usme, análisis enmarcado en el enfoque de gestión del riesgo; se priorizó esta comunidad debido a que el 70% del territorio de la ciudad es zona rural, igualmente es en estos territorios hacia donde se enfocan mayoritariamente las ayudas de las administraciones

Distritales y por ser la capital del país, la ciudad de Bogotá es la que muestra la tendencia para que sea replicada en diferentes regiones del país.

El documento se estructura en ocho grandes apartados: el primer apartado presenta el marco contextual de la investigación siendo este la localidad de Quinta de Bogotá: Usme y el recuento en la formulación de la política pública de seguridad alimentaria en la ciudad. El segundo apartado presenta el planteamiento del problema. El tercer apartado desarrolla el objetivo general y los objetivos específicos. El cuarto presenta el marco teórico de la investigación bajo la línea del análisis de las políticas públicas. En el quinto, se exploran las definiciones dadas para la seguridad del territorio, la vulnerabilidad social y la gestión del riesgo como categorías de análisis. El sexto apartado se centra en el diseño metodológico de la investigación.

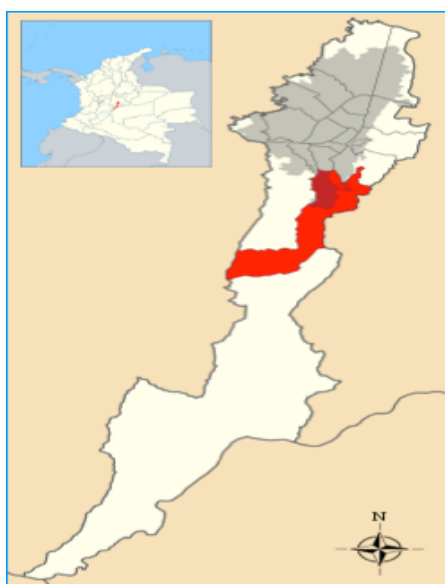
Posteriormente, en los últimos capítulos se presentan los resultados obtenidos tras la aplicación de herramientas como el análisis documental y grupo focal y finalmente, las conclusiones. Se encontró gran diferencia entre los postulados teóricos adoptados en esta investigación con la teoría de los documentos de planeación consultados así como también con las conceptualizaciones de la comunidad, además se evidenció cómo el proceso de territorialización de la política pública de seguridad alimentaria ha permeado la territorialidad percibida por la comunidad campesina de Usme, es decir los valores y atributos que la comunidad tiene sobre el lugar donde realiza sus actividades.

1. MARCO CONTEXTUAL

1.1 Localidad Quinta – Usme en Bogotá

Bogotá, está situada en una región privilegiada por su potencial hídrico y alimentaria, con varios pisos térmicos, lo cual determina una gran diversidad regional en la producción de alimentos. El ámbito rural del Distrito Capital aporta alimentos en una porción pequeña [0.04 %] del total de lo que consumen los capitalinos, los cuales llegan a ser alrededor de 7 millones de habitantes, la ruralidad del Distrito conforma el 76,6% del total de su territorio, en su mayoría definido como áreas protegidas, inmersas en un complejo sistema hidrográfico esencial para la seguridad hídrica y la regulación climática de la región; adicionalmente, de los departamentos de Boyacá, Meta, Huila, Tolima y Cundinamarca proviene la mayor parte (alrededor del 80%) de los alimentos que consumen los habitantes de Bogotá, producidos por campesinos. (Alcaldía Mayor 2006).

Ilustración 1 Ubicación localidad Usme en Bogotá



Según la organización política de Bogotá, Usme es la quinta localidad del Distrito Capital, se encuentra ubicada al sur oriente de la ciudad, es la segunda localidad con más área rural, de protección ambiental y la más extensa, después de la localidad de Sumapaz, con 21.556,2 hectáreas de tierra que corresponden al 13,2% aproximadamente del área total del Distrito. (Alcaldía Mayor, 2004, p. 23).

La Alcaldía Mayor (2004), cataloga a esta localidad como una de las cuatro localidades de Bogotá más críticas, por tener altos porcentajes de población pobre, clasificándola según tres indicadores de pobreza, pertenencia a los estratos socio económicos 1 y 2, caracterización socioeconómica según la encuesta del Sisben en estrato I y II y un alto índice de necesidades básicas insatisfechas (NBI). (Alcaldía Mayor 2004). Por esta razón, según la visión del Distrito Capital, es una de las localidades de la ciudad hacia donde se debe orientar prioritariamente la inversión social de las entidades tanto del gobierno como las instituciones no gubernamentales.

Según el documento Monografías de las Localidades, editado por la Secretaría Distrital de Planeación, la pobreza multidimensional de la localidad quinta de Usme ha disminuido entre el año 2007 y 2011 encontrándose para ese año en 3,2%.

El índice de pobreza multidimensional – IPM - refleja las carencias o privaciones en las condiciones básicas que requieren los hogares de una sociedad para alcanzar el bienestar. El IPM es el producto del porcentaje de personas que son pobres (incidencia) y del promedio de las privaciones (incidencia). Las dimensiones que se consideran para la medición del indicador son condiciones educativas, condiciones de la niñez y la juventud, condiciones de trabajo, condiciones de salud y condiciones de la vivienda y servicios públicos. Un hogar es considerado en pobreza multidimensional si presenta carencia o privación de varios aspectos simultáneamente. El IPM revela el grado de privaciones que sufre un hogar o persona de forma simultánea así como la proporción en que los hogares o personas se ven privados de estas condiciones. (Secretaría Distrital de Planeación. p 180).

Un indicador importante que revela el documento de la Secretaría Distrital de Planeación es la percepción de pobreza de la comunidad: la medición de la percepción que la población tiene acerca de la pobreza se ha empleado como un análisis complementario a las metodologías tradicionales, entendiendo la pobreza como la falta de capacidades de las personas, la percepción que las personas tengan constituye una aproximación valiosa a su medición, aunque limitada por su naturaleza, pues es inherente al concepto que tenga cada individuo de ésta; no obstante, la percepción que el individuo tiene de su condición económica, del entorno y de los factores que lo lleven a considerarse como pobre son igualmente valiosos a la hora de analizar el fenómeno en su magnitud. (Secretaría Distrital de Planeación, 2011 p 167).

Según esta encuesta, las localidades con menor percepción de pobreza son Chapinero, Usaquén y Teusaquillo; por el contrario, las localidades con mayor percepción de pobreza son Usme con (38,8%), Santa Fe (34,1%) y Ciudad Bolívar (33,9%). Comparando los resultados de las encuestas 2007 y 2011 presentan una mejoría en la percepción de los hogares de su condición de pobreza en todas las localidades, principalmente en Ciudad Bolívar (47,2%), San Cristóbal (37,9%) y Bosa (32,3%). (Secretaría Distrital de Planeación, 2011 p 168).

Sin embargo, y en contraposición con lo mencionado anteriormente, existe una gran incongruencia entre lo planteado en estos documentos y las características que presenta la comunidad; las políticas y apoyos económicos que se asignan a las comunidades vulnerables con el objetivo de garantizar sus derechos y como solución a las problemáticas identificadas, con gran frecuencia generan cambios significativos y distorsiones en su cotidianidad y en la concepción que ellos tienen sobre el uso de su territorio y su territorialidad.

Para profundizar en este planteamiento, a continuación se presenta un breve recuento de la normatividad vigente alrededor de la política pública de seguridad alimentaria que se planteó para Bogotá, esto con el fin de poner en evidencia las diferentes conceptualizaciones del tema y de la comunidad beneficiaria.

1.2 Recuento normativo de la Política Pública de Seguridad Alimentaria en Bogotá

La política pública de seguridad alimentaria es el resultado de un proceso de participación y concertación entre entidades del nivel nacional, departamental y municipal, con organizaciones de la sociedad civil, organismos internacionales, universidades y gremios, entre otros, y por lo tanto, se constituye en una política de Estado. Esta se enmarca en el Plan Nacional de Desarrollo y se refuerza por los compromisos adquiridos en la “Cumbre Mundial sobre la Alimentación: cinco años después (Junio de 2002)”, la cual ratifica los compromisos de la Cumbre Mundial de Alimentación de 1996, para el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM). (CONPES. 2008).

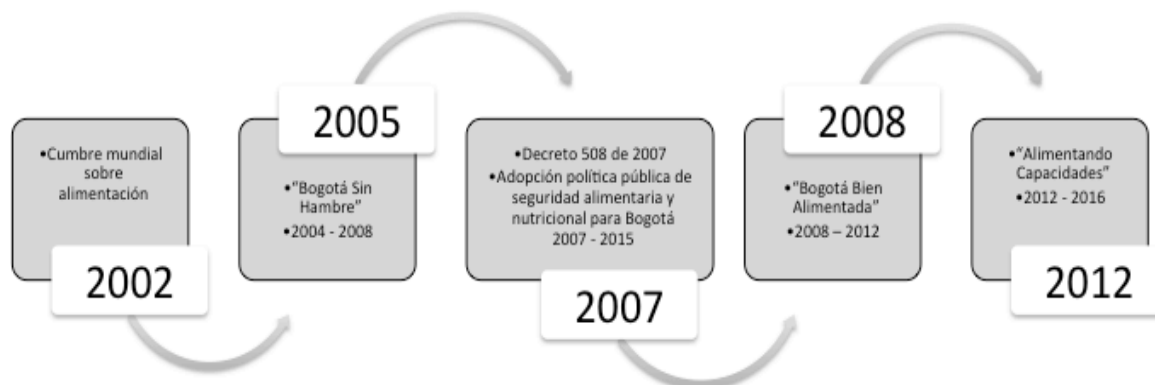
Estos planteamientos son respaldados por el Decreto 508 de 2007 por el cual se adopta

la Política Pública de Seguridad Alimentaria y Nutricional para Bogotá, Distrito Capital, 2007-2015.

Posteriormente, bajo el plan de desarrollo “Bogotá sin indiferencia” (2004 – 2008) se adopta el programa “Bogotá sin Hambre” en el año 2005, allí se definieron un conjunto de estrategias orientadas al diseño e implementación de la política pública que, además de responder por el estado de nutrición de la población, pretendía dar solución a las preocupaciones de acceso y la disponibilidad de alimentos. En el periodo 2008 – 2012, se formuló el programa distrital “Bogotá bien alimentada”; este programa se estructuró siguiendo tres componentes básicos, que articulan los compromisos del plan de desarrollo, se enfoca entonces en las acciones de alimentación y nutrición y de responsabilidad social, y se inició con el componente de abastecimiento. En el componente de alimentación y nutrición se plantearon el compromiso de alcanzar la cobertura de 625.000 personas con apoyo alimentario y nutricional diario; orientar, formar y capacitar en nutrición y en hábitos saludables a 125.000 personas y finalmente el de disminuir en un 30% el índice de desnutrición de los beneficiarios del programa. (Alcaldía Mayor 2008. p. 38).

En la presente vigencia 2012 – 2016, la administración Distrital delega en la Secretaría de Integración Social el fortalecimiento del programa de seguridad alimentaria y nutricional; se formula entonces el proyecto ‘Alimentando Capacidades’, con el cual se pretende garantizar el derecho a la alimentación y nutrición de 236.542 personas diariamente, mediante tres modalidades (comedores comunitarios, bonos y canastas alimentarias) y el suministro de alimentos crudos y preparados en jardines infantiles, Centros Amar, Crecer y de Protección, entre otros.

En el plan de desarrollo “Bogotá Humana” (2012 – 2016), el programa ha tenido como prioridad que las familias puedan reducir el gasto económico en bienes básicos, promoviendo una política de seguridad alimentaria que pasa por el fortalecimiento de la economía campesina en las zonas circundantes. La administración se ha enfocado en la intervención de las cadenas de comercialización para hacerlas más eficientes, y hacer uso intensivo de los distintos canales de distribución a los que tiene acceso el gobierno distrital.

Ilustración 2 Línea del tiempo política pública de seguridad alimentaria par Bogotá

Fuente: Elaboración propia

Teniendo clara la mirada que desde las políticas públicas locales se dá a la problemática alimentaria y a la poblacion beneficiaría, a continuación se presenta la formulacion del problema de investigación, en donde estas dos variables (Poblacion campesina de Usme y Política Publica de Seguridad Alimentaria) se entrelazan con una teoría de análisis llamada Gestión del Riesgo.

2. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

Según Medrano, (2009) Toda política pública deja un legado capaz de transformar a la sociedad. Sin duda, las políticas que propenden por la equidad, igualdad e inclusión de nuestros hermanos sin ningún distingo, son las que merecen el mayor esfuerzo (p. 3).

Por ende, hacer un análisis desde la gestión del riesgo es reconocer el conjunto de saberes, voluntades, capacidades y recursos físicos, económicos, tecnológicos, éticos, espirituales y de todo tipo, con que cuenta la cultura -al igual que el conjunto de actividades que despliega una sociedad- con el fin de fortalecer la capacidad de las comunidades y de los ecosistemas que conforman su territorio, para convivir sin traumatismos destructores con las dinámicas provenientes del exterior o de su propio interior. La gestión del riesgo,

también se encarga de evitar o controlar la generación de procesos que puedan afectar la calidad de vida de esos mismos o de otros ecosistemas y comunidades. La gestión del riesgo, en consecuencia, debe reconocerse, reclamarse y ejercerse como un derecho humano en sí misma, pero además, como el pre-requisito para que los demás derechos – empezando por el Derecho a la Vida- puedan ejercerse (Wilches, 2009. p.4).

Desde la Maestría en planeación para el desarrollo cobra relevancia el hecho de comprender a partir de nuevas posturas (gestión del riesgo) cómo los territorios se transforman tras la implementación de planes, programas y políticas públicas y cómo, a la luz de estas mismas, las comunidades adoptan diferentes posturas frente a su concepción del territorio modificando o reafirmandolas, en este caso el de la ruralidad; ser planeadores para el desarrollo nos convoca no solo a proponer acciones futuras, sino también a analizar integralmente los efectos (positivos o negativos) y transformadores de dichos planteamientos a fin de aportar el fortalecimiento social, la participación ciudadana y construcción de comunidades empoderadas.

De allí, surge el interés por responder el siguiente interrogante ¿Son las políticas públicas determinantes en la percepción de vulnerabilidad de las comunidades campesinas, específicamente en el tema de seguridad alimentaria?

3. OBJETIVOS

3.1 Objetivo General

Comprender cómo se territorializa la acción de la política pública de seguridad alimentaria bajo el enfoque de la gestión del riesgo en las comunidades campesinas del Distrito, específicamente la zona rural de la localidad de Usme.

3.2. Objetivos Específicos

- Reconocer la concepción de ruralidad construida en los documentos oficiales y la política pública de seguridad alimentaria para la localidad de Usme.

- Identificar las acciones de la política pública de seguridad alimentaria propuesta a partir del año 2005 que permitan territorializar la esta política en la localidad de Usme.

- Comprender el contexto socio - económico actual de la comunidad campesina donde se identifiquen los tipos de seguridad del territorio y los niveles de vulnerabilidad social de la comunidad.

4. MARCO CONCEPTUAL

4.1 Enfoque de las Políticas Públicas en Colombia

Desde el cambio constitucional de Colombia en el año de 1991, en el que se considera como un Estado social de derecho, se comienza a vislumbrar la formulación de políticas públicas como un elemento fundamental para la planeación, el ordenamiento territorial, el ordenamiento del gasto fiscal y la inversión pública; desde entonces las políticas públicas son entendidas como el accionar del Estado; sin embargo ese accionar “descentralizado” ha sido cuestionado por la poca obtención de logros positivos y transformadores en las comunidades; como lo menciona González Díaz, J. et al. (2013. P 3) “el desarrollo territorial responde al excesivo énfasis economicista y productivista que con poco éxito coadyuvó las estrategias de desarrollo rural-local, al buscar la integración de las dimensiones política y económica al proceso social”.

Según este mismo autor:

La gestión territorial de la política pública entrama entonces una concatenación económica, político-administrativa, sociocultural, institucional y técnico-productiva, en la concertación de actores. La práctica se sustenta en la cooperación y fomento de capacidades para la autogestión, en el entendido de que organización y diligencia pública trascienden la estructuración de las políticas, para concretar la institucionalidad de lo territorial. De esta manera, el territorio como factor de desarrollo precisa de la base de recursos y potenciales locales, la particularidad socioeconómica y el capital social (Echeverri Perico, et al., 2011; citado por González Díaz, J. et al. 2013). Esto

requiere segregar dos cualidades: las políticas públicas e institucionalidad territorial. La primera, incluye al conjunto de acciones que impulsa el Gobierno, con finalidades concretas de concertación, promoción y aprovechamiento de potencialidades. La segunda, es una instancia de naturaleza política que facilita la participación social, y requiere concertación de espacios públicos, convenciones, reglas, convergencia de intereses, proyectos y cooperación entre actores. (P. 4)

Desde esta perspectiva social, la garantía de los derechos se establece como alternativa ante los problemas públicos, en donde los alcances de las políticas públicas, por un lado, terminan respondiendo a las necesidades de la comunidad, y con ello la superación de situaciones de inequidad que han sido priorizadas previamente y, por otro lado, los límites en la formulación de las políticas dificultan la resolución de los problemas del país agudizados en situaciones socialmente problemáticas relacionadas con el crecimiento poblacional, la participación laboral, la educación, la pobreza o la alimentación.

Las políticas públicas se conciben entonces como la respuesta del Estado a los problemas públicos en donde deben permitir la evolución positiva y resolutive de los problemas a través de mecanismos de acción concreta, acciones de territorialización; de no ser así el objetivo de las políticas estaría siendo menguado por intereses de corte político que dificultan el avance de las situaciones problemáticas transformando la construcción de las políticas en ciclos repetitivos sin mayores alcances; ahora bien, desde la toma de decisiones, las políticas públicas como posibilidad de legitimación del poder se convierte en una herramienta de control con la cual se busca la consecución y conservación del poder político, situación amenazante en términos de la resolución del problema de inequidad social. (Mejía. J, 2012. p 143).

En Colombia, el Estado en acción que contiene la formulación, implementación y evaluación de la política pública, se ve articulado por escalas como la Social de Derecho, la administrativa y la burocrática. Estas dimensiones, representan la posibilidad de fortalecer la institucionalidad estatal y se concreta por la incidencia de la gestión pública en los departamentos y los municipios. El régimen político de planeación, fiscalización y regulación burocrática, se establece como estructura que materializa la relación entre la esfera y la administración pública, entre la centralización y descentralización en términos

institucionales y fiscales. Del mismo modo, las políticas públicas se pueden entender como la territorialización de las leyes sobre una determinada materia y comunidad; Muller (2002) afirma que la política pública solo existe a través de actores mediadores que interactúan entre sí para la construcción y puesta en marcha de una acción. Bajo esta perspectiva, la política pública se entiende como un “proceso de mediación social, en la medida en que el objeto de cada política es tomar a cargo los desajustes que pueden ocurrir entre un sector y otros, o aún entre un sector y la sociedad global”.

La construcción de las políticas públicas en Colombia está determinada por directrices administrativas por medio de la normatividad y la inversión pública, involucrando no solo los enfoques administrativo y burocrático del Estado Social de Derecho, sino considerando que la gobernabilidad y la descentralización tienen un papel importante en la articulación del Estado con la sociedad y con el territorio. De igual forma, la descentralización se relaciona con la política pública en la configuración de escenarios territoriales propios para la implementación, y constituye la dirección y normatividad que se establece entre el centro y las regiones: “La descentralización establece vínculos con la política pública. Considera que, en el nivel regional y municipal del Estado, aplican tipos de políticas públicas, relacionadas con factores gubernamentales y financieros que garantizan la unidad administrativa del Estado colombiano” (Vélez, 2010, p. 40).

En consecuencia, la participación de los actores en el ciclo de las políticas públicas está condicionada por un sistema de valores y referenciales que determinan la inscripción de un problema público en la agenda del decisor, así como la movilización de los recursos institucionales y en general de la ciudadanía (Cuervo, 2007). A su vez, esta noción debe estar presente en el diseño, implementación y evaluación de las políticas, como un mecanismo fundamental para aportar a la construcción de la democracia y mejorar las relaciones entre la ciudadanía y los gobiernos.

La participación de la ciudadanía solo se hace evidente en algunos momentos como las elecciones; sin embargo, la participación debería estar presente en múltiples niveles de las decisiones de poder, la revocación del mandato popular, la formulación de políticas públicas y en general en la planeación y definición de programas para el beneficio común.

Puesto así, la “participación simbólica” puede ser una herramienta de legitimación del poder, mientras que el proceso de democratización real se extiende hasta la toma de decisiones en el momento de la formulación de las políticas públicas; de esta forma, pudiendo pasar de un modelo decisionista o tecnocrático a uno pragmático de decisión. Ahora bien, la característica de implementación *Bottom-Up* tendría lugar en el marco secuencial de las políticas siempre y cuando la instancia implementadora se ubicase con un enfoque de buen gobierno *governance* o bien de retroceso *Backward mapping*. Pese a los avances por parte de la participación ciudadana², la realidad colombiana no avanza rápidamente debido a la injerencia de los actores políticos y sus intereses particulares que vician la formulación de las políticas y las decisiones públicas, desconociendo las prioridades en relación con el bienestar social de los ciudadanos, a los cuales se debería dirigir las políticas públicas. (Mejía. J. 2012 p 156).

Finalmente, es por esto que vale la pena comprender las transformaciones vividas por una comunidad campesina, como lo son los habitantes de Usme, frente a los planteamientos y puesta en marcha de políticas públicas como la política pública de seguridad alimentaria, que los catalogan como población vulnerable, merecedora de apoyos y subsidios y que dejan de lado las potencialidades, intereses, sueños y expectativas de sus habitantes, entendiendo la intervención de las instituciones que se guían por este marco conceptual como uno de los tantos riesgos que enfrenta la comunidad y que a través de sus intervenciones transforman el territorio y mas aún cuando despues de casi ocho años de implementación, las condiciones que dieron origen a está política se mantienen.

Hintze (2000 p. 15) afirma que:

[...] la creciente preocupación por la temática de las políticas sociales se relaciona con la secuela de pobreza y exclusión, resultado de la crisis socioeconómica y del ajuste estructural que ha marcado la última década y media en la región, que ha generado aún más fuertes niveles de desigualdad social. Por su parte, las políticas sociales hasta ahora implementadas han mostrado una escasa capacidad para resolver estos problemas.

El Estado colombiano se inscribe dentro del contexto social y el marco institucional, perfilando la administración pública como posibilidad de consecución del bienestar social,

² Ley 139 de 1999. Ley 1757 de 2015.

por lo que las políticas públicas deberían ser aquellas herramientas de acceso a la calidad de vida entendida desde la satisfacción de necesidades, el agenciamiento de capacidad y el cumplimiento de los derechos de la población, igualmente el accionar de las políticas públicas debería estar concatenado con el accionar de las comunidades en donde se facilite la participación social en pro del desarrollo de proyectos y cooperación entre actores y no solamente manteniendo a las comunidades como actores pasivos de su desarrollo.

4.2 Territorialización de la Política Pública de Seguridad Alimentaria en Usme

Las políticas públicas como menciona Müller (1994), son el accionar del Estado en el territorio; este accionar permite enriquecer de manera sustancial lo referente a la política pública, ya que es posible visualizarla como el ejercicio de poder de las autoridades públicas, y como la actuación que entiende varias dimensiones e involucra varios actores en pro del cumplimiento de unos objetivos políticos y sociales.

Para analizar el proceso de territorialización, se retomará la postura de Monnet (2010) citado por Jolly (2012), quien afirma que el sistema socio territorial se compone por tres elementos: el territorio, entendido como el espacio material donde se realiza una acción humana repetitiva; la territorialización son las acciones sobre el espacio material fundamentadas sobre una territorialidad, y esta última concebida como los valores atribuidos a un territorio. Teniendo en cuenta esta triada, el autor concluye:

Las políticas públicas territoriales pueden ser entendidas como una territorialización, es decir, como el conjunto de acciones que se ejercen sobre un espacio material (territorio) y actualizan el sistema de valores que las fundamentan (territorialidad), sistema que, a su vez, estructura las representaciones y significados de este territorio, el cual, *in fine*, condiciona materialmente las acciones que se pueden ejercer sobre él, es decir, la territorialización. Las políticas públicas territoriales “producen y definen” el territorio, el cual, a su vez, materializa los valores (capital territorial) base de la territorialidad que van a condicionar socialmente las acciones que se puede ejercer sobre éste. (p. 8)

La territorialización de la acción pública supone tanto la formulación y la

implementación de políticas públicas “definidas en el mismo territorio” como la territorialización de políticas públicas definidas “desde arriba” y, de otra, que las políticas públicas son híbridas en cuanto tanto a su lógica de regulación como a su modo de gobierno, es posible evidenciar los conflictos que van a nacer entre las diferentes lógicas de regulación y, por ende, los diferentes modos de gobierno según los cuales actuarán los actores involucrados en procesos de territorialización. (p. 9)

Teniendo en cuenta el marco expuesto anteriormente, es importante hacer un recorrido por la forma cómo ha sido el proceso de territorialización de la acción pública y en especial la territorialización de la política de ruralidad y de seguridad alimentaria en la localidad de Usme.

El Territorio: Usme por ser una localidad con un porcentaje mayoritario de área rural, enmarca el accionar de políticas locales hacia la articulación con el Gobierno Distrital, es una apuesta por condensar la inversión local con el fin de apoyar la territorialización de la inversión directa del gobierno Distrital en busca del aumento de los índices de desarrollo humano en la localidad y así el bienestar de la población Usmeña. (Alcaldía de Usme, 2013, p. 20).

La territorialización: La Política Pública de Ruralidad tiene por objetivo proteger el patrimonio ambiental y cultural, articular la ruralidad de la capital de Colombia con la región central, “integrar el territorio rural al Sistema de Planeación del Distrito Capital y al sistema regional, mediante el fortalecimiento de la institucionalidad, el capital social y la programación y ejecución coordinada de la inversión para frenar las dinámicas de marginalidad y exclusión social de la población campesina”, en un marco de acción participativa que integra la construcción de una nueva ruralidad con un enfoque de garantía de derechos, desarrollo humano sostenible y desarrollo institucional, para lo cual se han definido dentro de la política pública de ruralidad (Alcaldía Mayor 2006) cuatro ejes de acción, a saber

Eje Territorial. Consolidar para Bogotá un territorio que integre funcional, ambiental, económica, social, política y culturalmente el área rural con la ciudad.

Eje Desarrollo Humano Sostenible, productividad y seguridad alimentaria. Alcanzar un equilibrio entre los logros de conservación ambiental, crecimiento económico productivo y bienestar y equidad social.

Eje Identidad y Culturas Campesinas. Garantizar las condiciones democráticas a todos los grupos sociales y poblacionales para el ejercicio de sus derechos y de sus expresiones culturales y patrimonio cultural, en la perspectiva de la interculturalidad.

Eje Institucionalidad Democrática. Generar una *cultura de ciudadanía activa* con efectiva participación de actores sociales e institucionales, en la planeación, gestión, seguimiento y control ciudadano al desarrollo rural.(p. 35)

En esta perspectiva se busca orientar las acciones cuya base fundamental es la gestión participativa, donde intervienen diversos actores rurales y urbanos en función de la sostenibilidad del desarrollo social para lo cual se han priorizado ocho acciones estructurales de la política; estas acciones se proyectan para ser desarrolladas a corto plazo y busca la articulación entre los ejes y estrategias de esta política; dentro de estas acciones estructurantes y en primer lugar se encuentra la denominada: Seguridad Alimentaria, Seguridad Hídrica y Cultura Del Agua.

Se concibe entonces que el alimento es un derecho fundamental de toda persona y su acceso no puede estar condicionado a la dinámica del devenir económico. Para garantizar su realización progresiva por parte de ciudadanos y ciudadanas urbanos y rurales del Distrito Capital, es una prioridad de la agenda pública el problema de la pobreza y el hambre, por lo cual la administración distrital promueve la construcción de la Política Pública de Seguridad Alimentaria y Nutricional.

Para garantizar la disponibilidad y acceso de toda la población, urbana y rural, a los alimentos adecuados, la Política Pública de Ruralidad se articulará a la Política de seguridad Alimentaria y Nutricional, para buscar la complementariedad de las acciones alrededor de la construcción de las *Agro redes* del Distrito. Esto con el propósito de fortalecer la seguridad alimentaria en la ruralidad, tanto en la producción alimentaria para el consumo familiar y veredal, como en la integración de la producción de estos territorios al

sistema de abastecimiento de la ciudad, bajo el criterio de sostenibilidad ambiental y en condiciones de equidad para los productores campesinos.

La justificación que se plantea para la implementación de política Pública de Seguridad Alimentaria y Nutricional para Bogotá, está enmarcada en el Estado Social de Derecho promulgado en la Constitución Política de 1991 y en tal propósito cobra relevancia el derecho fundamental a la alimentación, y la seguridad alimentaria y nutricional, en el Plan Distrital de Desarrollo 2008-2012 “Bogotá Positiva: Para Vivir Mejor” y en su programa “Bogotá Bien Alimentada”. 2007-2015; esta política fue adoptada para Bogotá mediante el Decreto 508 de noviembre de 2007, tiene como objetivo central el de 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. (Alcaldía Mayor de Bogotá, 2007).

Lograr la seguridad Alimentaria y Nutricional para todos y cada uno de los bogotanos es un propósito que convoca al conjunto de la sociedad, destacándose en ello el rol que debe jugar el Estado. Por dicha razón la voluntad política para adelantar las acciones y cumplir las funciones propias de éste, es un factor crucial para brindar las oportunidades y condiciones materiales, que hagan posible que día a día de forma regular, permanente y libre se pueda disponer, adquirir y consumir alimentos en la calidad y cantidad requeridas para llevar una vida satisfactoria y digna.-“Disponibilidad de alimentos suficientes, adecuados nutricionalmente y culturalmente e inocuos, y de agua apta para el consumo humano”. - “Acceso de toda la población a los alimentos de forma autónoma y en igualdad de condiciones y oportunidades”. - “Prácticas de alimentación y modos de vida saludables en el marco de la diversidad cultural” y “nutrición y entornos saludables”.



Esta idea central de disponibilidad de alimentos se fundamenta en lo promulgado en la Cumbre Mundial sobre Seguridad Alimentaria (FAO, 2007), según la cual, existe seguridad alimentaria cuando todas las personas tienen en todo momento acceso físico y económico a suficientes alimentos inocuos y nutritivos para satisfacer sus necesidades alimenticias y sus preferencias en cuanto a los alimentos a fin de llevar una vida activa y sana.

En este sentido, la Alcaldía de Bogotá a través de los diferentes programas y proyectos distritales, pretende aportar para que los ciudadanos y ciudadanas de Bogotá, dispongan de las condiciones requeridas para avanzar en la perspectiva de la seguridad alimentaria y nutricional, basada en un enfoque de derechos y de su garantía.

Con el ánimo de la defensa y recomposición del *campesinado* y de la *economía campesina*, en condiciones humanas dignas y en armonía con el patrimonio ambiental; el Gobierno Distrital proclama una política pública distrital de ruralidad en mayo de 2006; la cual se enfoca en la garantía de los derechos y la garantía de que los agentes económicos rurales tengan nuevas oportunidades de producción y comercialización; para lo cual determina como clave el fortalecimiento de redes de vecindad y el acceso a diversas tecnologías y conocimientos. (Alcaldía Mayor de Bogotá, 2006).

La política pública de seguridad alimentaria y nutricional se divide en seguridad alimentaria conformada por las variables: disponibilidad y acceso de la seguridad alimentaria y seguridad nutricional integrada por consumo y aprovechamiento de esta. Los actores de acuerdo con sus características van disminuyendo su participación o la van aumentando en el tránsito de los alimentos desde su producción hasta su consumo. En la gráfica se evidencia que en el caso de la comunidad internacional, ciudad-región, barrios y zonas económicas menores su intervención tiene tendencia decreciente mientras que las unidades culturales, familias e individuos son crecientes.

Gráfico 1 Desarrollo política pública de seguridad alimentaria

Independencia Jerarquía de determinación	Dimensiones Derecho a la alimentación Seguridad alimentaria y nutrición	Eslabones de la cadena agroalimentaria			Ambitos de realización del derecho Ambitos de expresión de las inequidades
		Cadena de abastecimientos			
		Producción- Transformación	Distribución	Consumo	
 Seguridad Alimentaria	Disponibilidad	[Barra horizontal oscura]			Comunidad internacional Ciudad-región Urbano - rural - región localidades UPZ - UPR
	Acceso	[Barra horizontal gris]			Barrios Hogares (unidades económicas)
 Seguridad Nutricional	Consumo	[Barra horizontal gris]			Familias (Unidades Culturales) Relaciones entre géneros generacionales
	Aprovechamiento	[Barra horizontal gris]			Individuos

Fuente: Política Pública de Seguridad Alimentaria y Nutricional para Bogotá, Distrito Capital, 2008.

La decisión política del Distrito de avanzar en la materialización del derecho a la alimentación en el marco del estado social de derechos, de los principios constitucionales y de los instrumentos internacionales que obligan al Estado y deberes de los diferentes actores económicos, políticos y sociales en materia de seguridad alimentaria y nutricional, hizo que se priorizaran acciones orientadas a la implementación de esquemas intersectoriales de coordinación, para asegurar la integralidad y una mayor efectividad de las acciones planteadas.

Para la ruralidad es fundamental la valoración de servicios y recursos ambientales, el potencial genético y de biodiversidad existente en el territorio rural, en el cual se garantice la existencia de sus pobladores, el derecho a la seguridad alimentaria y la soberanía territorial con la autonomía para producir el suelo rural en armonía con el medio ambiente”. (Alcaldía Mayor de Bogotá, 2006).

La Territorialidad: La Alcaldía plantea un horizonte de 20 años en el que se quiere llegar a un escenario en el que la sociedad bogotana y sus instituciones, comprendan la importancia de la protección del patrimonio ambiental y ecológico representado por la ruralidad y se actúe en consecuencia, con base en un modelo de protección del entorno natural con la gente, con control de la expansión urbana y manejo adecuado de áreas protegidas. Asimismo a un escenario de garantía del bienestar y progreso de sus habitantes, como objetivos de carácter estratégico para la ciudad, en un contexto de realizaciones sociales del campesinado y demás habitantes rurales, que hayan logrado consolidar un proceso de Desarrollo Humano Sostenible, soportado en la disminución de la pobreza; existencia de condiciones de vida digna; igualdad de oportunidades para la equidad de géneros; relaciones armónicas con el patrimonio ambiental; realización de los derechos políticos, económicos, sociales y culturales y la garantía del verdadero sentido de la función social y ecológica de la propiedad y de la economía.

Para comprender mejor la forma cómo se ha territorializado la política pública en la localidad de Usme, es necesario revisar tres grandes temas que aborda la presente investigación a fin de especificar el significado y sentido de los mismos, estos conceptos de análisis son: seguridad del territorio, vulnerabilidad social y gestión del riesgo.

4.3 Seguridad del territorio

La seguridad territorial es un concepto “de doble vía”, que busca que la sostenibilidad de las comunidades humanas avance de manera interrelacionada y en lo posible simultánea junto con la sostenibilidad de los ecosistemas, y viceversa.

La seguridad territorial es la que evita que fenómenos o procesos, como por ejemplo, un terremoto, un huracán, una erupción volcánica, un cambio de gobierno a nivel nacional o internacional, la suscripción de un tratado de libre comercio, la agudización de tensiones políticas con países vecinos, o los efectos presentes y futuros del cambio climático, se conviertan en desastres para los habitantes presentes y futuros de ese mismo territorio y para los ecosistemas que forman parte de él. O sea, la que evita que fenómenos y procesos como los mencionados obstaculicen la capacidad de los ecosistemas y de los seres humanos para desarrollar al máximo sus respectivas capacidades. (Wilches 2009, p 35)

En resumen, desde el punto de vista del desarrollo, se entiende por seguridad territorial la capacidad de un territorio para ofrecerles a sus habitantes las condiciones de “estabilidad” necesarias para avanzar de manera efectiva en el aprovechamiento integral de sus capacidades. Desde el punto de vista de la gestión del riesgo, es la capacidad de un territorio para ofrecerles tanto a sus habitantes como a los ecosistemas que interactúan con ellos, determinadas condiciones de “estabilidad”, que impiden que amenazas de distinto origen (naturales, socio-naturales, políticas, antrópicas) procedentes del propio territorio o del exterior, puedan convertirse en riesgos, que eventualmente se vuelvan vulnerabilidades para las comunidades y el territorio.

4.4 Vulnerabilidad Social

Para esta investigación, el concepto de vulnerabilidad social será el formulado por Busso, G. Citado por la CEPAL (2001, p 25):

La vulnerabilidad es entendida como un proceso multidimensional que confluye en el riesgo o probabilidad del individuo, hogar o comunidad de ser herido, lesionado o dañado ante cambios o permanencia de situaciones externas y/o internas. La vulnerabilidad social de sujetos y colectivos de poblaciones se expresa de varias formas, ya sea como fragilidad e indefensión ante cambios originados en el entorno, como

desamparo institucional desde el Estado que no contribuye a fortalecer ni cuidar sistemáticamente de sus ciudadanos; como debilidad interna para afrontar concretamente los cambios necesarios del individuo u hogar para aprovechar el conjunto de oportunidades que se le presentan; como inseguridad se entiende la exposición a riesgos, en tanto que la vulnerabilidad se debe a la posibilidad de sufrir un deterioro del bienestar como consecuencia de estar expuesto al riesgo, la inseguridad paraliza, incapacita y desmotiva la posibilidad de pensar en estrategias y actuar a futuro para lograr mejorar los niveles de bienestar.

Al concepto de vulnerabilidad, se le atribuye muchas veces un significado equivocado, equivalente a la noción de pobreza. La vulnerabilidad es una noción dinámica, que examina las condiciones y factores de riesgo, a la vez que trata de explicar cuáles son los caminos que conducen a la pobreza. Está asociada a la noción de activos y recursos que las personas y hogares disponen para su desempeño social (Figueira 2004, p 23).

Según Busso (2001, p 23), la noción de vulnerabilidad tiene como potencialidad contribuir a identificar individuos, hogares y comunidades que por su menor dotación de activos y diversificación de estrategias están expuestos a mayores niveles de riesgo por alteraciones significativas en los planos sociales, políticos y económicos que afectan sus condiciones de vida. Planteada de este modo, la vulnerabilidad excede, a la vez que incluye, la dimensión de ingresos que tradicionalmente se ha medido desde la noción de pobreza. La noción de riesgo implícita en la noción puede observarse a través de desviaciones respecto a los valores medios o promedios de una sociedad, o bien por coeficientes de variación de algunas variables clave como el ingreso, empleo y el consumo de bienes y servicios.

La vulnerabilidad es compleja y está formada por varias dimensiones, pues está relacionada con los hogares, los individuos, por las características ambientales, económicas, culturales y políticas de la sociedad. Esas dimensiones a la vez están vinculadas con el hábitat (medio ambiente y vivienda), el capital humano (salud y educación), la dimensión económica (empleo e ingresos) y el capital social y las redes de protección formal. (Busso, 2002) adicional a estas dimensiones yo incluiría la dimensión institucional, pues son las instituciones a través de las políticas públicas desarrolladas en las comunidades, las que determinan en un alto grado el horizonte de desarrollo de las mismas.

Una de las características de la vulnerabilidad, es que se aumenta proporcionalmente con el aumento de la población y del crecimiento económico, lo que genera mayores riesgos

debido a la desigualdad, empobrecimiento o segregación profundizando las causas por la cual las personas están propensas a las amenazas, presentan una infraestructura social y productiva insegura y frágil, así como a una mayor vulnerabilidad social.

4.5 Enfoque de Gestión del Riesgo.

Recientemente el enfoque de gestión del riesgo ha ampliado su enfoque y rango de aplicación, dejando de lado la prevención, atención y mitigación de desastres naturales y la posterior recuperación de la comunidad afectada, hacia una gestión del riesgo enfocada a: “ser consciente de los factores que generan o que pueden llegar a generar riesgos en un momento dado, e intervenir sobre ellos con el propósito de eliminarlos, o por lo menos de reducirlos y evitar que se conviertan en desastres”. (Wilches. 2009, p 1)

Wilches, introduce una discusión interesante sobre la responsabilidad del quehacer de las instituciones y de los técnicos frente a las comunidades, en sus palabras escribe:

[...] Podemos afirmar que este documento versa sobre las maneras como se le puede hacer gestión del riesgo a la gestión del riesgo: evitar que, a pesar de los conocimientos técnicos, de las metodologías acertadas, de las buenas intenciones y de los propósitos altruistas, la gestión del riesgo da lugar, sin pretenderlo, a las que en estas mismas páginas, hemos denominado enfermedades iatrogénicas: Quienes de una u otra manera –decimos adelante- nos dedicamos a la gestión del riesgo y que, en la mayoría de los casos, actuamos como actores externos a las comunidades afectadas, debemos tener la precaución de someter a una gestión del riesgo permanente a nuestra propia actividad. Esto quiere decir: anticipar los efectos negativos que pueda generar nuestra actuación, e intervenir sobre ellos para evitar que puedan contribuir a debilitar de alguna manera la resistencia o la resiliencia del tejido social y del territorio en general. (Wilches, G. 2009. p 1)

El enfoque de Gestión del Riesgo, tradicionalmente ha sido concebido como la atención, por parte de las instituciones públicas y de disciplinas cercanas a las ciencias naturales como la ingeniería a los desastres naturales; sin embargo, en los últimos 30 años las corrientes como la ecología, el desarrollo social y la geografía del desarrollo han ampliado la discusión no solo hacia la atención de desastres naturales, sino y además hacia el análisis de la vulnerabilidad asociado a un conjunto de procesos y dinámicas propias del desarrollo económico y social.

Es así como en los últimos 15 años, la gestión del riesgo se enfocó principalmente hacia un abordaje integral, entendida como el conjunto de elementos, medidas y herramientas dirigidas a intervenir las condiciones de vulnerabilidad de una comunidad; se plantea entonces introducir el análisis sobre las amenazas y la vulnerabilidad para disminuir o mitigar los riesgos más que solamente sobre la ocurrencia de un desastre.

Para el caso de la presente investigación el enfoque de gestión del riesgo nos permite evaluar cómo a través de las intervenciones realizadas por las entidades Distritales que intervienen en determinado territorio, se modifican las capacidades de soberanía de la misma comunidad. Como lo menciona Wilches: es entonces cuando se fortalece el enfoque de gestión del riesgo, “el cual también se encarga de evitar o controlar la generación de procesos que puedan afectar la calidad de vida de esos mismos o de otros ecosistemas y comunidades”. (Wilches. 2009, p. 7)

La gestión del riesgo, en consecuencia, debe reconocerse, reclamarse y ejercerse como un derecho humano en sí misma, pero además, como el pre-requisito para que los demás derechos –empezando por el derecho a la vida- puedan ejercerse. (Wilches, G. 2009, p. 7)

Teniendo en cuenta los componentes anteriormente descritos (Seguridad del territorio, vulnerabilidad social y gestión del riesgo), en la investigación se implementa una apuesta metodológica que pretende vislumbrar la percepción de los actores locales frente a las transformaciones vividas en sus comunidades a través de la implementación de la política pública de seguridad alimentaria.

5. DISEÑO METODOLÓGICO

En este capítulo se describe el proceso metodológico y las herramientas utilizadas para la recolección de información primaria y secundaria que permitieron indagar y comprender cómo se territorializa la acción de la política pública de seguridad alimentaria bajo el enfoque de la gestión del riesgo en las comunidades campesinas del Distrito, específicamente la zona rural de la localidad de Usme.

El proceso inició con el diseño de investigación, momento que permitió la definición del problema, los objetivos, los fundamentos teóricos y conceptuales y la delimitación del diseño metodológico; posteriormente, se realizó la selección de documentos relacionados con la formulación de las políticas públicas en el territorio rural de Usme, los cuales fueron sometidos a una revisión exhaustiva y a un análisis de su contenido mediante la utilización de una matriz de contrastación de las categorías de análisis; como paso siguiente se realizó la sesión del grupo focal conformado por comunidad campesina de la localidad, escenario que permitió la comparación de lo encontrado en los documentos analizados con las percepciones de los participantes; como paso final se elaboraron los resultados con base en la triangulación de la teoría, con los documentos y con las participaciones de la comunidad. Esta investigación presenta algunas recomendaciones para el mejoramiento de la política pública analizada.

5.1 Tipo de investigación

Para analizar el tema de las políticas públicas y la vulnerabilidad social tal y como se ha planteado en el marco conceptual de esta investigación, se plantea una investigación desde un enfoque cualitativo y hace un abordaje desde la explicación de las fuentes documentales y la explicación del fenómeno, en donde se complementa la mirada institucional

representada en los documentos rectores de las políticas públicas y la mirada de las comunidades a través de las discusiones del grupo focal.

Es una investigación explicativa que busca encontrar las razones o causas que ocasionan ciertos fenómenos, están dirigidos a responder a las causas de los eventos físicos o sociales. Su objetivo último es explicar por qué ocurre un fenómeno y en qué condiciones se da éste. (Sampieri, 1991. p. 74) Pretende establecer la vinculación entre la formulación de la política pública de seguridad alimentaria y las percepciones que tienen sobre sí mismo los campesinos de la localidad de Usme en la ciudad de Bogotá.

5.2 Instrumentos

Para la realización del análisis propuesto se utilizaron dos instrumentos (análisis documental y grupo focal), con los cuales se logró la contrastación entre la teoría (aquí descrita), los documentos ordenadores de las políticas públicas y los conceptos y posturas adoptados por las comunidades campesinas de la localidad de Usme.

5.2.1 Análisis documental:

Con el ánimo de comprender el accionar de la política pública de seguridad alimentaria en el territorio se propuso la realización de un análisis documental y su posterior contrastación con el desarrollo de un grupo focal.

La investigación social basada en documentos se dedica a reunir, seleccionar y analizar datos que están en forma de “documentos” producidos por la sociedad para estudiar un fenómeno determinado. Es una estrategia cualitativa de recolección de información de manera indirecta o no interactiva. Cuando se habla de análisis de datos cualitativos, se refiere al tratamiento de los datos que se llevan a cabo generalmente preservando su naturaleza textual, poniendo en práctica tareas de categorización y sin recurrir a las técnicas estadísticas

La revisión documental cobra vital importancia en el desarrollo de la presente investigación, dado que es a través de la revisión de los documentos de planeación como se

transmiten las posturas y conceptualización de el Estado a los diferentes actores como lo son las administraciones locales, comunidad y demás participantes. Conocer de cerca y analizar los contenidos de los documentos de políticas públicas permite hacer inferencias válidas y confiable de datos (en este caso definiciones) en relación con el contexto.

Dentro de la revisión, se hizo especial énfasis en la identificación de las definiciones dadas a las categorías de análisis definidas: gestión del riesgo; la política pública de seguridad alimentaria y finalmente, la vulnerabilidad social.

En el análisis de documentos se realizó una revisión de fuentes primarias como secundarias de textos relacionados con la formulación de la política pública de ruralidad en la ciudad de Bogotá a partir del año 2007, entre los documentos analizados están:

Tabla 1 Documentos analizados

Nivel	Documentos
Nivel Nacional:	CONPES social 113, el cuál define la política nacional de seguridad alimentaria y nutricional 2008.
Nivel Distrital:	Decreto 508 de 2007, por el cuál se adopta la política pública de seguridad alimentaria para Bogotá, 2007 – 2015. “Bogotá Sin Hambre”. Plan de Desarrollo 2004 – 2008 “Bogotá sin indiferencia”; Plan de Desarrollo 2008 – 2012 “Bogotá Positiva”; Plan de Desarrollo 2012 – 2016
Nivel local:	Plan de desarrollo Económico, Social, ambiental y de Obras Públicas Usme, 2009 – 2012. Plan de Desarrollo Usme Humana, 2013 – 2016. Plan local de seguridad alimentaria y nutricional “el derecho a la alimentación desde la equidad” una propuesta para la implementación de la política integral en el territorio 2008 – 2012.

Fuente: Elaboración propia

Cada uno de los documentos consultados fue revisado teniendo en cuenta las categorías de análisis definidas (Gestión del riesgo, seguridad alimentaria y vulnerabilidad social), a partir de esto, se contruyeron dos matrices de análisis documental que permitieron identificar claramente cual era la conceptualización desde los documentos sobre cada uno

de estos conceptos (ilustración 2) y en una segunda matriz la identificación de acciones de territorialización de la política pública (ilustración 3).

Ilustración 3 Matriz definición de categorías

CATEGORIA DE ANALISIS	DEFINICION	DEFINICION	DEFINICION
DOCUMENTOS	GESTION DEL RIESGO	SEGURIDAD ALIMENTARIA	VULNERABILIDAD SOCIAL

Fuente: Elaboración propia

Ilustración 4 Matriz identificación de acciones

ACCIONES	OBJETIVOS	PROGRAMAS	PROYECTOS	METAS
DOCUMENTOS				

Fuente: Elaboración propia

Se identificaron además los vacíos existentes en la formulación de los lineamientos teóricos, pues no todos los documentos consultados desarrollan teóricamente y conceptualmente los temas o en ocasiones existen diferencias con la significancia que se les da con los adoptados en este estudio.

La evaluación de políticas públicas o acción gubernamental es un mecanismo mediante el cual se desarrolla un análisis de una intervención originada por una política pública materializada a través de un proyecto en un territorio, la cual permite valorar si las acciones desarrolladas se ajustan a lo proyectado desde un inicio, o por el contrario requieren ser ajustadas o modificadas parcial o totalmente, a fin de que se produzcan los cambios que inicialmente se plantearon; además de brindar herramientas de conocimiento para mejorar la toma de decisiones en las actividades presentes y futuras. (Sosa & Zeballos, 2007) y es precisamente lo que la revisión plantea.

5.2.2 Grupo focal

El grupo focal es un método de recolección de datos de la investigación cualitativa en la que se reúne a un grupo de personas y se trabaja con éste en relación a las variables de la investigación. Para la realización del grupo focal se siguieron los siguientes pasos:

Primer paso – Establecimiento de objetivos:

Triangular la información conceptual obtenida en el marco teórico con las participaciones y construcciones grupales de la comunidad

Determinar similitudes o diferencias entre las conceptualizaciones de los participantes beneficiarios y no beneficiarios del programa Alimentando Capacidades.

Identificar actitudes, sentimientos, creencias, experiencias y reacciones en los participantes frente a la puesta en marcha de la Política de seguridad alimentaria en la localidad.

Segundo paso – Selección de participantes:

Se seleccionaron 10 participantes, todos residentes en la localidad de Usme, se organizaron dos grupos: cinco (5) participantes beneficiarios con mas de dos años inscritos en programas de apoyo alimentario como Alimentando Capacidades y cinco (5) participantes no beneficiarios; la totalidad del grupo era mayor de edad, se tuvo una asistencia de 8 madres y 2 padres. Se contó con la participacion de 3 líderes comunitarios, presidentes de las JAC quienes juegan un papel importante en la organización comunitaria y en el acompañamiento de los programas de asistencia.

Tercer paso – Selección de preguntas estimulo:

Se desarrollo una guía con 12 preguntas (Anexo 3) orientadas hacia las definición de las categorías de analisis (gestión del riesgo, seguridad alimentaria, vulnerabilidad social y percepcion de la política pública de seguridad alimentaria) cada pregunta era seguida de una contrapregunta orientada a generar el debate y buscar consensos en las respuestas dadas, a continuación se presentan algunos ejemplos de las preguntas utilizadas:

¿Para Ustedes que es la gestión del riesgo?

¿Consideran que Usme contempla dentro de sus políticas públicas la gestión del riesgo?

¿Alguien tiene algo mas que decir?

¿Alguien opina algo diferente?

Cuarto paso – Desarrollo de la sesión:

La sesión de grupo focal se desarrolló el día 6 de junio de 2015, en el salón comunal de la vereda Olarte; se dio inicio a las 10:00 a.m y finalizó sobre las 12:00 del medio día.

Quinto paso – Análisis de la información:

Para el análisis de la información se hizo la transcripción de la sesión desarrollada, posteriormente, se realizó la categorización de las respuestas según las categorías de análisis y se procedió a la contrastación entre las definiciones teóricas adoptadas en la presente investigación y las conceptualizaciones dadas por el grupo. Finalmente, se tuvieron en cuenta las emociones suscitadas entre el grupo participante y, en general, el desarrollo del diálogo alrededor de las temáticas abordadas.

Este contraste permitió disentir algunas afirmaciones frente a la acción de las políticas públicas en las comunidades y su acción transformadora del territorio.

Dentro del grupo, las preguntas guía de las discusiones se realizaron con el fin de obtener diferentes percepciones entre la comunidad beneficiaria y no beneficiaria de los programas locales; La comunidad beneficiaria siempre se mostró como fiel defensora de la implementación de acciones de la política pública como la entrega de ayudas alimenticias por parte de la administración Distrital, sin embargo, los asistentes que no reciben las ayudas se mostraron en una posición ambivalente, pues consideran que las ayudas son necesarias y lamentan no poder estar dentro del programa.

6. ANÁLISIS DE LA INFORMACIÓN

Este capítulo está organizado de tal forma que primero se presenta la información resultante de la revisión de documentos rectores de la política pública de seguridad alimentaria tanto a nivel nacional como local; y seguidamente se muestra la contrastación hecha en el grupo focal de estudio, en donde a través de las preguntas guía se logró conocer la percepción que tienen los campesinos de la localidad de Usme sobre cada una de las categorías de análisis.

Frente al concepto de gestión del riesgo en el documento CONPES social 113 de 2008, no se maneja el concepto de gestión del riesgo desde la concepción propuesta para esta investigación; se incluye el concepto de *manejo social del riesgo* (MSR), entendida como el arreglo institucional y el conjunto de acciones mediante las cuales la sociedad se pone de acuerdo para protegerse frente a las contingencias que menoscaban su calidad de vida.

Mientras tanto en el documento "Plan Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional" (PNSAN 2012 - 2019). La Gestión del Riesgo hace referencia a la toma de conciencia que la sociedad, la familia y las personas deben tener frente al riesgo, e implica entonces un proceso de construcción colectiva en torno a lo que la sociedad está dispuesta soportar y a invertir para evitar y reducir los resultados negativos de la materialización de un evento indeseable.

Por otra parte, en los documentos de planeación local se resalta la conceptualización de la gestión del riesgo desde la mirada tradicional del riesgo que puede ocurrir frente a un desastre natural, es así como en estos documentos (plan de desarrollo local 2009 – 2012 y 2012 - 2016) se adopta una mirada desde la vulnerabilidad ciudadana y del territorio frente a situaciones de emergencia y cambio climático. Se orienta hacia la prevención de riesgos, mediante la intervención integral del territorio en riesgo inminente, el fortalecimiento de las capacidades de las comunidades para reducir la vulnerabilidad, e incrementar su resiliencia

y el fortalecimiento de las entidades en la gestión del riesgo. Busca la apropiación social y cultural del riesgo público, mediante la construcción de una ciudadanía responsable que plantee medidas preventivas para el manejo de las condiciones que afectan sus entornos, mejore la capacidad de respuesta ante la ocurrencia de afectaciones y contemple medidas auto gestionadas para su recuperación.

En los documentos analizados no se encuentra una definición clara de esta categoría que oriente las acciones propuestas. Esta ausencia de información evidencia que la mirada desde la gestión del riesgo es limitada, los documentos ordenadores se limitan a la postura tradicional (desastres naturales); es el caso de la PNSAN 2012 – 2015 en la que se consigna: “La Gestión del Riesgo hace referencia a la toma de conciencia que la sociedad, la familia y las personas deben tener frente al riesgo, e implica entonces un proceso de construcción colectiva en torno a lo que la sociedad está dispuesta soportar y a invertir para evitar y reducir los resultados negativos de la materialización de un evento indeseable” p 17.

Esta mirada tradicional del riesgo no considera los posibles efectos adicionales en las comunidades; no se considera el accionar del Estado como una variable transformadora del territorio; retomando las afirmaciones de Monnett: la territorialización de la acción pública está orientada únicamente a la formulación de Políticas públicas, mas no hacia entender mejor que son las políticas públicas territoriales y lo que significa e implica la territorialización de la acción pública y, así, darles a los diferentes actores involucrados en aquellas herramientas que les permitan responder de un lado, al reto de la territorialización de la acción pública “desde abajo” y, de otro, al reto del “despliegue territorial” de las políticas públicas formuladas “desde arriba”. (Jolly, 2012, p. 14).

A las preguntas guías plantadas en el grupo focal, la comunidad manifiesta entender la gestión del riesgo únicamente desde la mirada naturalista, es decir, sobre los desastres naturales y riesgos de posibles inundaciones o temblores; no identifican como riesgos las continuas intervenciones y decisiones que se toman desde el territorio.

¿Para Ustedes que es la gestión del riesgo? Rta: “identificación de peligros y actuar en consecuencia para disminuir el impacto negativo en la comunidad”

¿Consideran que Usme contempla dentro de sus políticas públicas la gestión del riesgo?
Rta: “Lo único que sabemos es cuando se hacen los simulacros, pero nada más”.

Respuestas del grupo focal localidad de Usme

La mirada teórica que plantea Wilches en la que se entiende que la gestión del riesgo es “ser consciente de los factores que generan o que pueden llegar a generar riesgos en un momento dado, e intervenir sobre ellos con el propósito de eliminarlos, o por lo menos de reducirlos y evitar que se conviertan en desastres”. (Wilches, 2009, p. 1) [incluidas las políticas públicas], no es conocida, ni implementada desde las entidades del Distrito, ni desde la comunidad.

La postura adoptada en esta investigación no es considerada en la formulación de las Políticas públicas nacionales; la gestión del riesgo sigue siendo entendida desde el punto de vista de la ocurrencia de desastres naturales; no se contemplan posibles efectos colaterales de la implementación de políticas en las comunidades.

Este resultado debe ser visto como un llamado de atención a los formuladores de Políticas públicas pues siempre existen efectos no considerados en las comunidades y por esto es de vital importancia el proceso de seguimiento y evaluación de las propuestas, se requiere fortalecer miradas más autocríticas a la hora de formular planes, programas y proyectos de intervención social.

Esta consideración, permite vislumbrar el fraccionamiento que se tiene entre el proceso de identificación de problemáticas que dan origen a las políticas públicas y el resultado que brinda el Estado a las mismas; es decir se deja de lado el trazado continuo “desde abajo” para brindar soluciones (acciones de territorialización) desarticuladas con la mirada comunitaria.

Por otro lado, la ruralidad es abordada desde los textos de las Políticas públicas, (como el Plan Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional y la Política Pública de Seguridad Alimentaria y Nutricional para Bogotá 2007 – 2015); como la manera de orientan su

accionar a la comunidad campesina como uno de sus principales objetivos, en ninguno de ellos se hace una definición puntual sobre la ruralidad. Esta categoría se incluye únicamente como parte de la diferenciación socio económica tradicionalmente establecida zona rural – zona urbana.

Dentro de los documentos de planeación territorial revisados como el Plan de Desarrollo Distrital 2004 – 2008 y 2008 – 2012; así como los planes de desarrollo local no se define claramente el concepto de ruralidad; el plan local retoma los planteamientos realizados desde el plan Distrital, sin contextualizar las realidades particulares, es decir que el concepto de ruralidad que se maneja desde estos documentos es siempre el mismo.

En ninguno de estos documentos se realiza una disertación conceptual sobre la ruralidad y sobre todo, sobre las “nuevas ruralidades” las cuales se encuentran en constante construcción y cambio.

En consenso, los participantes del grupo focal conciben la ruralidad no solo como una clasificación socio económica, sino y más que todo, como un aspecto fundamental de su cultura, por ello se identifica con la siguiente frase “Lo que somos y queremos seguir siendo”. Reconocen que a través del tiempo, el status rural, paso de ser el más importante a verse como “vergonzoso” en algunos aspectos, pues está siendo relacionado directamente con la posibilidad económica de acceder a bienes.

¿Para ustedes qué es la ruralidad?

“Lo que somos y queremos seguir siendo”

“Es todo lo que somos y cómo hacemos las cosas del campo”

“Es estar en el campo y hacer cosas del campo, es ser campesinos”

Respuestas del grupo focal localidad de Usme

Mencionan que la ruralidad se ha visto disminuida en su capacidad de independencia, pues existen muchas limitantes para que en la actualidad vuelva a ser una fuerza pujante; en la mayoría de las fincas se accede a créditos para el sostenimiento de los cultivos y a través del tiempo se crean profundas deudas que les impiden ser sostenibles en el tiempo, afectando directamente la posibilidad de seguir cultivando y manteniendo la diversidad

alimentaria. El aspecto cultural y tradicional se ha visto disminuido por la introducción de las culturas extranjeras y la estigmatización del campesinado como “pobres”.

Según el Observatorio Rural de Bogotá: La localidad es considerada por el POT como una de las reservas de área de expansión urbana, por lo cual la tendencia a futuro es a continuar con un fuerte aumento de población residente.

La zona rural de Usme, en cierta medida, se encuentra amenazada por la presión del crecimiento urbano, pues se considera zona de expansión, sumado a la gran cantidad de población desplazada que se está ubicando en esta localidad, aunque si bien no lo hace en las zonas rurales, el perímetro urbano local se ha expandido notablemente en los últimos 5 años. Los inmigrantes proceden especialmente de Boyacá, Cundinamarca y llanos orientales, siendo ésta la localidad con más población desplazada por conflicto armado. La pérdida de territorio rural se hace más evidente con la normatividad del Plan de Ordenamiento Territorial de Bogotá determinando qué parte de las veredas El Uval, La Requilina y Olarte sean para desarrollo urbano. Teniendo esto claro surge la pregunta: ¿y la ruralidad de Usme?

Según el CONPES 113 – 2008, Seguridad alimentaria y nutricional *es la disponibilidad suficiente y estable de alimentos, el acceso y el consumo oportuno y permanente de los mismos en cantidad, calidad e inocuidad por parte de todas las personas, bajo condiciones que permitan su adecuada utilización biológica, para llevar una vida saludable y activa.*

Esta misma definición es adoptada por el plan nacional de seguridad alimentaria y nutricional 2012- 2019.

A nivel local, el Decreto 508 de 2007 "por el cual se adopta la Política Pública de Seguridad Alimentaria y Nutricional para Bogotá, Distrito Capital, (2007-2015), Bogotá sin hambre", introduce un elemento clave en es concepto de seguridad alimentaria y es precisamente el elemento de pertinencia de los alimentos, entendiendo la seguridad alimentaria como un derecho:

El derecho a la alimentación es el derecho a tener disponibilidad y acceso en forma regular, permanente y libre, a una alimentación adecuada y suficiente, que responda a las tradiciones culturales de la población, así como a agua suficiente, salubre y aceptable

para el uso personal y doméstico, que garanticen una vida, individual y colectiva, satisfactoria y digna. (p. 5)

Finalmente, en el plan de desarrollo distrital (2008- 2012) "Bogotá Positiva: para vivir mejor" se relaciona esta categoría desde el concepto de Soberanía alimentaria:

Derecho de los pueblos a definir sus propias políticas y estrategias sustentables de producción, distribución y consumo de alimentos que garanticen el derecho a la alimentación para toda la población, con base en la pequeña y mediana producción, respetando sus propias culturas y la diversidad de los modos campesinos, pesqueros e indígenas de producción agropecuaria, de comercialización y de gestión de los espacios rurales, en los cuales la mujer desempeña un papel fundamental. (Declaración del Foro Mundial sobre Soberanía Alimentaria, La Habana- Cuba , 2001. p 10).

En adelante los planes de desarrollo subsiguientes asumen esta definición y la replican en sus documentos, es decir que se ha adoptado la definición del año 2001, sin embargo la FAO y en general los líderes mundiales han continuado con las iniciativas de reflexión y compromiso alrededor del tema; en el año 2009 en Roma, se realizó una nueva cumbre mundial sobre la seguridad alimentaria en la que los líderes mundiales convocados en la sede de la FAO adoptaron por unanimidad una declaración prometiendo un renovado compromiso para erradicar el hambre de la faz de la tierra, de forma permanente y a la mayor brevedad posible.

En esta cumbre el concepto de seguridad alimentaria fue definido como:

Existe seguridad alimentaria cuando todas las personas tienen en todo momento acceso físico, social y económico a suficientes alimentos inocuos y nutritivos para satisfacer sus necesidades alimenticias y sus preferencias en cuanto a los alimentos a fin de llevar una vida activa y sana. Los cuatro pilares de la seguridad alimentaria son la disponibilidad, el acceso, la utilización y la estabilidad. La dimensión nutricional es parte integrante del concepto de seguridad alimentaria. (FAO 2009, p 3).

Aunque la definición en esencia es la misma, existe un aporte novedoso con la anterior, pues introduce los cuatro pilares de la seguridad alimentaria y es en este sentido en donde se encuentra que las políticas públicas implementadas a nivel local (Usme) se están quedando cortas y debería tener una evolución del problema como se ha venido haciendo a nivel mundial; hablar de seguridad alimentaria no es solo saciar el hambre de las

comunidades, sino velar por la intergridad de los elementos sociales, económicos y culturales que componen la seguridad alimentaria, mirada que no se está realizando sobre la problemática. Actualmente la localidad invierte más de quince mil millones de pesos para el desarrollo de programas de asistencia alimentaria (Alcaldía local de Usme 2009) sin embargo los componentes de fortalecimiento comunitario, desarrollo rural, sostenibilidad económica y financiera de los campesinos es mínima, convirtiéndose así en un círculo vicioso en donde la problemática no tiene solución.

En palabras de la FAO (2009, p 2):

Nos alarma que las personas aquejadas por el hambre y la pobreza sean ahora más de 1 000 millones. Esta situación constituye una lacra inaceptable en las vidas, los medios de subsistencia y la dignidad de una sexta parte de la población mundial. Los efectos de una inversión largamente insuficiente en la seguridad alimentaria¹, la agricultura y el desarrollo rural han resultado agravados recientemente por las crisis alimentaria, financiera y económica, entre otros factores. Si bien se han hecho progresos, en conjunto los esfuerzos realizados hasta la fecha han sido insuficientes para alcanzar los Objetivos de Desarrollo del Milenio y cumplir los compromisos de las cumbres mundiales sobre la alimentación. Debemos acelerar colectivamente las medidas para invertir esta tendencia y encarrilar al mundo por la vía apropiada para conseguir la realización progresiva del derecho a una alimentación adecuada en el contexto de la seguridad alimentaria nacional.

Los países acordaron también trabajar para invertir la tendencia a la baja de los fondos nacionales e internacionales para la agricultura y promover nuevas inversiones en el sector, mejorar la gobernanza de las cuestiones alimentarias a nivel mundial en asociación con los sectores público y privado, y a enfrentarse de forma activa a los desafíos que el cambio climático plantea a la seguridad alimentaria.

Según los participantes, antiguamente, la familia campesina cultivaba primero que todo para comer es decir era una economía de subsistencia, actualmente se cultiva para vender; los campesinos de Usme reconocen que la poca diversidad en los cultivos, la disminución en la fuerza laboral en la zona rural y lo atractivo de los subsidios del Distrito los han obligado a cambiar su forma de vida. Es fácil encontrar familias en donde se reciben hasta tres mercados mensuales, esto ha hecho que la responsabilidad de tener un plato de comida y no sentir hambre quede en manos de terceros, es decir de las instituciones.

¿Qué se entiende por seguridad alimentaria?

“Garantizar un plato de comida y no sentir hambre”

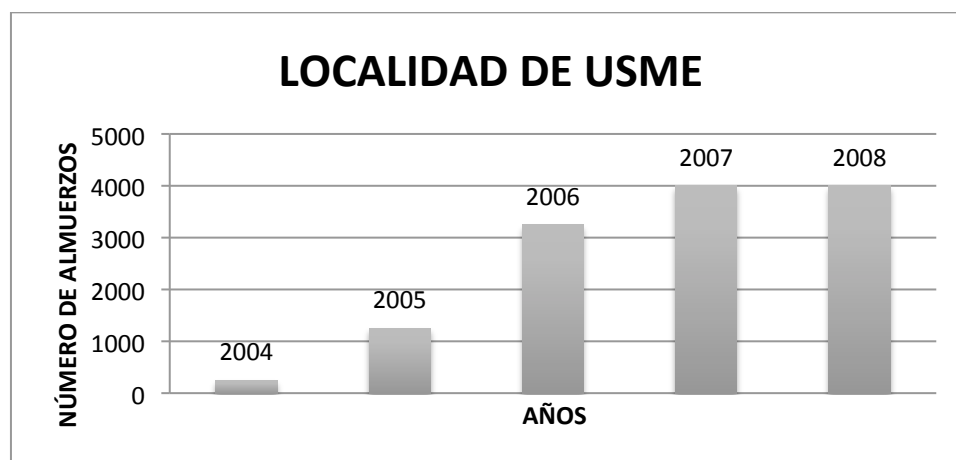
“El alimento de las familias”

“Es tener la garantía de acceso a la comida para los miembros de la familia”

Respuestas del grupo focal localidad de Usme

Para finales del año 2014, la Secretaria Distrital de Integración Social, tenía registrados en la localidad de Usme para el Proyecto 730 (*Alimentando capacidades: Desarrollo de habilidades y apoyo alimentario para superar condiciones de vulnerabilidad*) y sus diferentes modalidades a 14.235 personas distribuidas en comedores: 4.025 participantes en 13 comedores; Canastas: 1.811 familias; Mi Vital Alimentario (bonos canjeables, El valor de los bonos se da de acuerdo con el número de personas del núcleo familiar (Individual: \$81.000; de 2 a 3, \$192.000; de 4 a 6, \$272.000 y de 7 a 9, \$342.000): 1.029 familias de la localidad.

Gráfico 2 Numero de almuerzos entregados en comedores comunitarios



Fuente: Construcción propia, a partir de datos Secretaria Distrital de Integración Social

En la gráfica anterior se evidencia como ha ido incrementándose el número de personas beneficiarias de comedores comunitarios, el programa inició con la entrega de alimentos a 250 personas para el año 2004 y para el año 2008 el número de beneficiarios ascendió a 4.000.

En el análisis de esta categoría es donde más se evidencia la dependencia de la población beneficiaria de los programas del Distrito, el grupo participante que es beneficiario afirma que estas ayudas son necesarias y que les han permitido brindarle a sus familias alimentos para que no “aguantaran hambre”; por otro lado, los participantes que no son beneficiarios de estos programas los critican por la forma en que la administración local evalúa las necesidades familiares y los incorpora a los programas de asistencia alimentaria; sin embargo aceptan que les gustaría ser beneficiarios y recibir este tipo de ayudas.

Esto demuestra que en general la comunidad se siente privilegiada por recibir apoyos alimenticios; el concepto de responsabilidad que se manejaba anteriormente al interior de las familias, en el que se debía trabajar para darle lo necesario a los hijos, ahora se transforma en que la responsabilidad de la alimentación es del Distrito, no de los padres.

En el plan nacional de seguridad alimentaria y nutricional PNSAN 2012 - 2019 (2012) se menciona que vulnerabilidad: hace referencia a las características de la persona, familia, grupo, o comunidad y su relación con las amenazas que probablemente enfrentan (p. 18). Definición que es adoptada por plan de desarrollo de la localidad de Usme formulado para el periodo 2008 - 2012.

Esta postura conceptual evidencia que la vulnerabilidad social es entendida desde la relación que se suscita entre las personas y las amenazas externas, sin embargo se evidencia que son las capacidades personales las que determinarán el nivel de vulnerabilidad, es decir, que la vulnerabilidad se concibe de forma unidireccional desconociendo los posibles efectos que sobre la comunidad pueden ejercer la implementación de la acción pública.

El concepto de vulnerabilidad es entendido por la comunidad como la obligación que tienen las instituciones en dar plena atención a los derechos fundamentales de la sociedad, se concibe entonces de forma unidireccional, desde el Estado hacia la sociedad.

¿Que entienden por vulnerabilidad social?

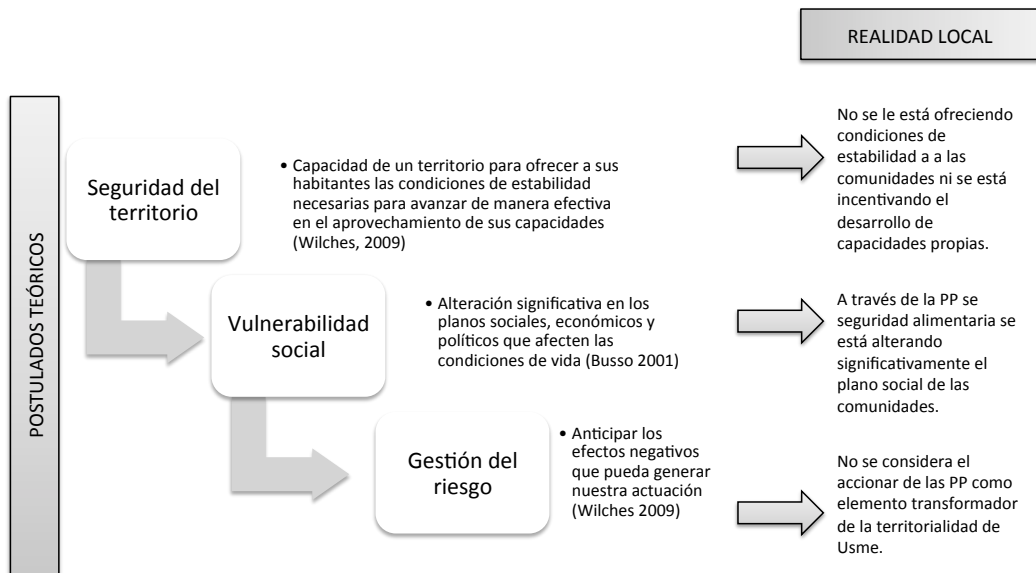
“Desatención de nuestros derechos fundamentales”

Respuestas del grupo focal localidad de Usme

El concepto de vulnerabilidad se ha manejado como una categoría social que identifica a la comunidad como “poblacion vulnerable”; sin embargo, cuando se introduce el concepto de vulnerabilidad social concebida como [el resultado de lo que la persona puede ser y hacer, en donde su condición depende tanto de la economía política de los recursos como de la capacidad que las personas tienen para enfrentar su escasez en el marco de situaciones críticas, coyunturales y personales al mismo tiempo] CEPAL (2001, p 6), se evidencia que este concepto no es aceptado; pues la comunidad identifica a los demás como responsables de la vulneracion de las condiciones idóneas de vida, no se reconocen a ellos mismos como actores fundamentales en la determinacion de su estado actual de bienestar.

Teniendo en cuenta los resultados y la contrastacion de informacion obtenida de los documentos rectores (Gráfica 3), se concluye entonces que el territorio de Usme se encuentra en un estado de inseguridad, esto se centra unicamente para las categorias de seguridad alimentaria, implementacion de la política pública de seguridad alimentaria y para la poblacion rural de la localidad.

Gráfico 3 Relación entre categorías de análisis



Fuente: Elaboración propia

La inseguridad del territorio se refleja en la dependencia expresada por los campesinos frente a la entrega de ayuda alimenticias como única solución a las necesidades alimenticias y nutricionales de la comunidad; la implementación de la política pública de seguridad alimentaria por más de once años (desde el 2005) no ha permitido dar solución a la problemática que le dio origen; esto se debe básicamente al enfoque de asistencia que se le ha dado a las acciones de territorialización; los ejes de que aborda esta política (*Eje Territorial; eje Desarrollo Humano Sostenible, productividad y seguridad alimentaria; eje Identidad y Culturas Campesinas; eje Institucionalidad Democrática.*) (Alcaldía Mayor, 2006. p. 35) no han logrado el fortalecimiento y empoderamiento de las comunidades campesinas en el Distrito; esta permeabilización de los ideales e imaginarios se ve reflejada en la concepción expresada por los participantes en el grupo focal y que no son beneficiarios de los subsidios alimenticios al momento de mencionar que la entrega de apoyos ha modificado las dinámicas familiares, ha transformado las relaciones comunitarias polarizando a las familias (los que reciben o no subsidios) y, finalmente, generando desinterés por el trabajo del campo, por la agricultura y el emprendimiento campesino.

7. CONCLUSIONES

Toda política pública parte de una concepción del *desarrollo* como proceso de ampliación de las potencialidades de las personas, brindándoles mayores oportunidades de educación, atención médica, ingreso y empleo, con un enfoque integral del bienestar que abarca desde un entorno físico en buenas condiciones, hasta libertades políticas y derechos económicos, sociales y culturales. Este es un concepto amplio según el cual interesa no sólo la generación de crecimiento económico, sino también su distribución, pone el desarrollo al servicio de la persona humana y no está al servicio del desarrollo (Alcaldía Mayor de Bogotá, 2006).

Las políticas públicas reconocen y comparten la noción que las comunidades campesinas del Distrito han elaborado sobre una visión de la ruralidad como la tradición de cultura campesina autónoma con desarrollo de actividades de producción de la tierra y los animales en armonía con el medio ambiente, basado en el respeto de los derechos humanos, asegurando su subsistencia y con los excedentes de producción contribuyendo con la seguridad alimentaria del Distrito Capital en el marco del Desarrollo Sostenible.

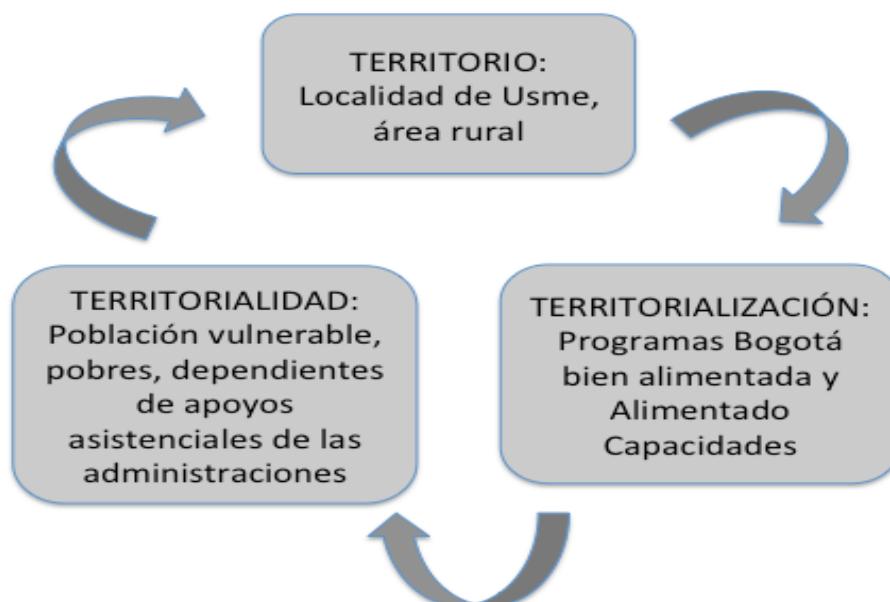
Sin embargo, se evidencia una gran diferencia entre lo conceptualmente planteado en los documentos de política pública, las acciones de territorialización (programas institucionales) de las mismas y la percepción de comunidad sobre su realidad; es en este sentido se debe velar porque las acciones propuestas e implementadas logren la transformación de las comunidades de forma positiva, minimizando la dependencia y estigmatización de las poblaciones; pues como se dejó en evidencia a lo largo de este trabajo, la comunidad campesina y las zonas rurales del Distrito son “definidas” como pobres, vulnerables y prioritarias para la intervención de las instituciones; sin embargo y a pesar de la implementación continua de programas de asistencia social, las condiciones de

calidad de vida de la comunidad no mejoran, incrementando la vulnerabilidad social, la inseguridad del territorio y el riesgo de pérdida de identidad.

Ante la pregunta de investigación: ¿son las políticas públicas determinantes en la percepción de vulnerabilidad de las comunidades campesinas, específicamente en el tema de seguridad alimentaria? Se concluye que desde la conceptualización teórica y el accionar de las políticas públicas se ejerce una modificación de las percepciones que la propia comunidad tiene sobre sí misma; es así como la categoría de seguridad alimentaria es planteada desde las políticas públicas como la disponibilidad suficiente y estable de alimentos, el acceso y el consumo oportuno y permanente de los mismos en cantidad, calidad e inocuidad por parte de todas las personas, bajo condiciones que permitan su adecuada utilización biológica, para llevar una vida saludable y activa; aunque esta definición evidencia una evolución teórica, como se demuestra en los planes de desarrollo local (2008 – 2012 y 2012 -2016), en donde se plantea la seguridad alimentaria incluyendo el componente de soberanía del territorio y pertinencia de los alimentos [Derecho de los pueblos a definir sus propias políticas y estrategias sustentables de producción, distribución y consumo de alimentos que garanticen el derecho a la alimentación para toda la población, con base en la pequeña y mediana producción, respetando sus propias culturas y la diversidad de los modos campesinos, pesqueros e indígenas de producción agropecuaria, de comercialización y de gestión de los espacios rurales, en los cuales la mujer desempeña un papel fundamental]; sin embargo y en contraposición a lo planteado, la percepción de las comunidades no ha evolucionado y por el contrario se ha estancado en el concepto de *“garantizar el plato de comida”*.

Retomando los postulados de Monnett, en donde el análisis de las políticas públicas se hace desde tres componentes (territorio, territorialización y territorialidad) se concluye que la política de seguridad alimentaria implementada ha transformado la territorialidad de la localidad de Usme, es decir los valores y significados de la comunidad hacia el territorio. (Grafica 4).

Gráfico 4 Interdeterminación entre territorio, territorialidad y territorialización



Fuente: construcción propia a partir de Monnett (2010)

Esta interdeterminación se puede entender como el mantenimiento perverso de condiciones de vulnerabilidad que justifican la implementación de programas asistencialistas desde el gobierno central en el que al mismo tiempo se ofrecen soluciones parciales y se condiciona la permanencia en los programas de asistencia; pues no se ha logrado una transformación positiva de las condiciones de vida y en este caso un decremento de los niveles de nutrición y seguridad alimentaria en la localidad; entre las 20 localidades del Distrito, ordenadas por el porcentaje de hogares con inseguridad alimentaria de mayor a menor, Usme se encuentra en el segundo lugar con el 40,4%; Sumapaz tiene la mayor proporción con el 54,8%; coincide esto con que estas dos localidades son las que poseen mayor área rural en el Distrito y dependen principalmente de actividades agropecuarias.

Frente al concepto y abordaje de la gestión del riesgo, al igual que en el caso anterior, desde los documentos orientadores; desde la mirada de los expertos planificadores; el concepto ha tenido una aplicabilidad desde lo natural, (prevención de riesgos naturales, inundaciones, deslizamientos, temblores, etc) hasta la toma de conciencia que la sociedad, la familia y las personas deben tener frente al riesgo, e implica entonces un proceso de construcción colectiva en torno a lo que la sociedad está dispuesta soportar y a invertir para

evitar y reducir los resultados negativos de la materialización de un evento indeseable; sin embargo, en ningún documento y tampoco en el discurso de la comunidad se evidencia una apropiación de la gestión del riesgo como la planteada en la presente investigación y que fue formulada por Wilches (2009) el cual también se encarga de evitar o controlar la generación de procesos que puedan afectar la calidad de vida de esos mismos o de otros ecosistemas y comunidades, no solo en el ámbito ambiental.

La evolución del concepto de gestión del riesgo está marcada por la comprensión de que somos los seres humanos quienes construimos las condiciones que determinan que un fenómeno o un proceso propio de la dinámica de la naturaleza, o directa o indirectamente provocado por acción humana, produzcan riesgos (potencial, vulnerabilidad del territorio) que luego se convierten en desastres. Wilches continúa: *“Si los seres humanos construimos esas condiciones, así mismo podemos intervenir conscientemente sobre los factores que las determinan, con el objeto de reducir los riesgos y de evitar que se conviertan en desastres. Y para estar mejor preparados para responder de manera oportuna y adecuada cuando, a pesar de todos los esfuerzos en contrario, de todas maneras se produzca un desastre”*. (Wilches. 2009, p 4)

Esta visión de lo que se podría llamar: responsabilidad social institucional, se enmarca en la evaluación del riesgo, planeación para el desarrollo sostenible y de sostenibilidad; pues cada vez es más evidente que la vulnerabilidad de un territorio o comunidad es consecuencia de diversos factores internos como externos; es por esto que se entiende entonces que todos los procesos sumandos, constituyen el desarrollo y que en algunas ocasiones, las intervenciones realizadas, lejos de fortalecer realmente la capacidad de los territorios para convivir con las dinámicas de la naturaleza (y muchas veces con dinámicas de la misma sociedad), participan en su debilitamiento creando nuevos riesgos, en lugar de eliminarlos o, por lo menos, de disminuirlos.

Al plantear que el riesgo es el problema por solucionar y no el desastre, la gestión del riesgo implica que las acciones de ordenamiento del territorio como los son las políticas públicas, mejoren las capacidades y reduzcan la vulnerabilidad de las comunidades; postulado que según las percepciones de la comunidad participante del grupo focal no se está cumpliendo.

Se abre el debate sobre la efectividad de las políticas públicas, específicamente sobre la política pública de seguridad alimentaria para Bogotá; pues está claro que el impacto positivo se evidencia en el número de familias y personas beneficiarias, sin embargo las estadísticas concluyen que en la localidad la inseguridad alimentaria se mantiene en un porcentaje alto ubicando a la Usme en un segundo puesto de mayor a menor y está dejando de lado los compromisos en relación con el desarrollo, lo cual implica el fomento de la productividad, la generación de ingresos que permitan a los ciudadanos tener el poder adquisitivo suficiente, lo cual contribuye en gran manera a fomentar el desarrollo de la economía.

La información proveniente de las fuentes documentales, deja entrever que los planes y programas llevados a cabo por la administración Distrital se están limitando en cierta forma a ser proveedores de alimentos, lo cual hace que la ciudadanía que reside en esta localidad asuma actitudes dependientes, dado que para su subsistencia como primera fuente están las ayudas suministradas por el Gobierno Distrital.

8. RECOMENDACIONES

Teniendo en cuenta los resultados y conclusiones presentados anteriormente, el ejercicio de análisis de la presente investigación se enuncian las siguientes tres recomendaciones con el ánimo de mejorar la labor de los formuladores de políticas públicas y de las administraciones locales, resaltando la responsabilidad que tiene cada uno de estos actores en la construcción de la territorialidad de las comunidades:

Generar e incentivar espacios adecuados para el desarrollo de procesos participativos, en donde la participación de los actores “beneficiarios” sea activa, donde las comunidades estén informados previamente y donde se pueda realizar un proceso de construcción conjunta entre las instituciones y los actores más importantes: la comunidad.

Fortalecer la institucionalidad, es decir lograr un verdadero trabajo mancomunado entre los diferentes niveles de actores, como los nacionales, departamentales, locales y comunitarios, buscando la armonización entre los modelos de políticas públicas (*Top Down - Bottom Up*) en donde las necesidades reales de las comunidades sean abordadas desde varios ángulos buscando el mejoramiento de las condiciones de vida de las comunidades y en especial de las poblaciones rurales. El desarrollo desde un enfoque territorial, con programas formulados desde las bases sociales para generar riqueza en los territorios mediante el capital social fundamentado en la cooperación, la participación y el asociativismo.

Frente al componente de seguridad alimentaria, se debe orientar los esfuerzos hacia una reforma en materia de alimentación y nutrición, en donde se desarrolle un sistema de alimentación que articule los niveles territoriales, con participación de las comunidades y el gobierno para proteger a la población rural de la desnutrición; en donde la mirada de apoyo a las comunidades sea global y no particular.

Incorporar un elemento de evaluación y seguimiento durante el periodo de implementación de las políticas públicas (gestión del riesgo), es decir los cuatro años de las alcaldías locales, pues no se puede continuar con la implementación de programas en donde la evaluación de impacto (positivo y negativo) de los mismos se realiza como una de las primeras actividades de la administración siguiente.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Alcaldía Mayor De Bogotá (2006). *Política Pública Distrital de Ruralidad*. Bogotá. Alcaldía Mayor de Bogotá.

Alcaldía Mayor De Bogotá (2006). *Política Pública Distrital de Seguridad Alimentaria, Bogotá Bien Alimentada*. Bogotá. Alcaldía Mayor de Bogotá.

Alcaldía Mayor De Bogotá (2006). *Recorriendo Usme*. Bogotá. Departamento Administrativo De Planeación.

Alcaldía Mayor De Bogotá (2007) *Decreto 327 del 25 de Junio de 2007*. Bogotá. Alcaldía Mayor de Bogotá.

Alcaldía Local de Usme (2013), *Plan de desarrollo, Usme Humana, habitable, participativa y con movilidad social 2013 – 2016*

Busso, G (2002) *Vulnerabilidad sociodemográfica en Nicaragua: un desafío para el crecimiento económico y la reducción de la pobreza*. Serie Población y desarrollo 29, Cepal, Santiago de Chile, pág.8 y 13

Castaño, G. (2009) *Territorio, Campesinidad y Desterritorialización*, Colombia. Universidad de Caldas.

Cider, (2000) *El Desarrollo Rural Sostenible en el Marco de una Nueva Lectura de la Ruralidad*. Panamá, Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura

Filgueira, C y Peri, A. (2004) *América Latina: los rostros de la pobreza y sus causas determinantes*. Serie Población y Desarrollo N° 54, Cepal, Santiago, p.21

François Jolly (2012) *La interdeterminación entre territorio, territorialidad y territorialización de las políticas públicas: hacia una nueva propuesta de esquema para*

el análisis de las políticas públicas en el territorio. XVII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Cartagena, Colombia, 30 oct. - 2 nov. 2012.

FAO. (2009) *Cumbre mundial sobre seguridad alimentaria*. Roma.

González Díaz, J. et al. (2013). *La territorialización de la política pública en el proceso de gestión territorial como praxis para el desarrollo*. Cuadernos de Desarrollo Rural

Instituto Colombiano de Bienestar Familiar. (2005). *Encuesta Nacional de la Situación Nutricional – ENSIN*. Colombia.

Medrano M, 2009. *Programa de Incorporación Enfoque Diferencial y Acción Sin Daño en Entidades y Organizaciones*, Ministerio de Cultura, Colombia.

Mejía J, 2012. *Modelos de implementación de las políticas públicas en Colombia y su impacto en el bienestar social*. Revista Analecta Política Volumen 2, Numero 3 Medellín – Colombia.

Monnet, Jé., (2010) “*Le territoire réticulaire*” en *Revista Anthopos, huellas del conocimiento*. Número 227, Abril-junio de 2010. Barcelona, España. pp. 91-104.

Sen, A.K. (1981) *Poverty and Famines*. Oxford. Oxford University Press

Wilches, G. (2006). *Brújula, bastón y lámpara para trasegar los caminos de la educación ambiental*. Colombia. Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial.

Wilches, G. (2009). *Gestión del riesgo y Acción sin Daño en el marco de la construcción de Paz*. Recuperado el 26 de agosto de 2012. http://www.especializacionpaz.info/index.php/component/docman/cat_view/32-encuentro-internacional-retos-y-propuestas-sobre-accion-sin-dano-y-construccion-de-paz-en-colombia/35--panel-tematico-03-gestion-del-riesgo-y-la-accion-sin-dano-en-el-marco-de-la-construccion-de-paz)

Wilches G. (2009). *Nuevas miradas al territorio, la seguridad, la pobreza y la adaptación al cambio climático*. Bogotá.

ANEXOS

Matriz 1: Definición de categorías – revisión documental

DOCUMENTOS	CATEGORIA DE ANALISIS	DEFINICION	DEFINICION	DEFINICION
		GESTION DEL RIESGO	SEGURIDAD ALIMENTARIA	VULNERABILIDAD SOCIAL
COMPES SOCIAL 113 2008		La estrategia con la cual el Estado, las familias y la sociedad civil en general responden y se anticipan a las situaciones de riesgo se denomina manejo social del riesgo (MSR), que no es otra cosa que el arreglo institucional y el conjunto de acciones mediante las cuales la sociedad se pone de acuerdo para protegerse frente a las contingencias que menoscaban su calidad de vida. En Colombia este arreglo institucional se enmarca en el Sistema de Protección Social (SPS), manejo social del riesgo. Así, el evento indeseable sobre el cual la población busca asegurarse es el de padecer hambre, malnutrición o enfermedades asociadas con la alimentación e inocuidad de los mismos.	Seguridad alimentaria y nutricional es la disponibilidad suficiente y estable de alimentos, el acceso y el consumo oportuno y permanente de los mismos en cantidad, calidad e inocuidad por parte de todas las personas, bajo condiciones que permitan su adecuada utilización biológica, para llevar una vida saludable y activa	
PNSAN 2012 - 2019 "PLAN NACIONAL DE SEGURIDAD ALIMENTARIA Y NUTRICIONAL"		La Gestión del Riesgo hace referencia a la toma de conciencia que la sociedad, la familia y las personas deben tener frente al riesgo, e implica entonces un proceso de construcción colectiva en torno a lo que la sociedad está dispuesta soportar y a invertir para evitar y reducir los resultados negativos de la materialización de un evento indeseable.	"La disponibilidad suficiente y estable de alimentos, el acceso y el consumo oportuno y permanente de los mismos en cantidad, calidad e inocuidad por parte de todas las personas, bajo condiciones que permitan su adecuada utilización biológica, para llevar una vida saludable y activa"	La vulnerabilidad hace referencia a las características de la persona, familia, grupo, o comunidad y su relación con las amenazas que probablemente enfrentan.
DECRETO 508 DE 2007 "Por el cual se adopta la Política Pública de Seguridad Alimentaria y Nutricional para Bogotá, Distrito Capital, 2007-2015, Bogotá sin hambre"			Definición. El derecho a la alimentación es el derecho a tener disponibilidad y acceso en forma regular, permanente y libre, a una alimentación adecuada y suficiente, que responda a las tradiciones culturales de la población, así como a agua suficiente, salubre y aceptable para el uso personal y doméstico, que garanticen una vida, individual y colectiva, satisfactoria y digna.	
PLAN DE DESARROLLO DISTRITAL 2004 - 2008 Bogotá Sin Indiferencia Un compromiso social contra la pobreza y la exclusión				
PLAN DE DESARROLLO DISTRITAL 2008- 2012 "BOGOTÁ POSITIVA: PARA VIVIR MEJOR"			Soberanía alimentaria: Derecho de los pueblos a definir sus propias políticas y estrategias sustentables de producción, distribución y consumo de alimentos que garanticen el derecho a la alimentación para toda la población, con base en la pequeña y mediana producción, respetando sus propias culturas y la diversidad de los modos campesinos, pesqueros e indígenas de producción agropecuaria, de comercialización y de gestión de los espacios rurales, en los cuales la mujer desempeña un papel fundamental.(Declaración del Foro Mundial sobre Soberanía Alimentaria, La Habana- Cuba , 2001).	Condición social de riesgo, de dificultad, que inhabilita e invalida, de manera inmediata o en el futuro, a los grupos afectados, en la satisfacción de su bienestar.
PLAN DE DESARROLLO DISTRITAL 2012 - 2016 "BOGOTA HUMANA"				
PLAN DE DESARROLLO LOCAL 2009 - 2012 USME POSITIVA, PARTICIPATIVA, Y SOLIDARIA		Esta dirigido a la vulnerabilidad ciudadana y del territorio frente a situaciones de emergencia y cambio climático. Se orienta hacia la prevención de riesgos, mediante la intervención integral del territorio en riesgo inminente, el fortalecimiento de las capacidades de las comunidades para reducir la vulnerabilidad, e incrementar su resiliencia y el fortalecimiento de las entidades en la gestión del riesgo. Busca la apropiación social y cultural del riesgo público, mediante la construcción de una ciudadanía responsable que plantee medidas preventivas para el manejo de las condiciones que afectan sus entornos, mejore la capacidad de respuesta ante la ocurrencia de afectaciones y contemple medidas auto gestionadas para su recuperación.		

Matriz 2: Identificación de acciones – revisión documental

DOCUMENTOS	ACCIONES	OBJETIVOS	PROGRAMAS	PROYECTOS	METAS
PNSAN 2012 - 2019 "PLAN NACIONAL DE SEGURIDAD ALIMENTARIA Y NUTRICIONAL"		Contribuir al mejoramiento de la situación alimentaria y nutricional de toda la población colombiana, en especial, de la más pobre y vulnerable. 1) proteger a la población de las contingencias que conllevan a situaciones indeseables y socialmente inadmisibles como el hambre y la alimentación inadecuada 2) asegurar a la población el acceso a los alimentos en forma oportuna, adecuada y de calidad y 3) lograr la integración, articulación y coordinación de las diferentes intervenciones intersectoriales e interinstitucionales.	1. DISPONIBILIDAD. 2. ACCESO. 3. CONSUMO. 4. APROVECHAMIENTO.	1.1. Contar con una adecuada oferta del grupo de alimentos prioritarios es: tabulados en este Plan. 1.2. Garantizar el acceso al grupo de alimentos prioritarios de Colombia. 1.2.1. Desarrollar programas de generación de ingresos que favorezcan la Seguridad Alimentaria y Nutricional. 1.2.2. Fortalecer e incentivar las prácticas de producción para el autoconsumo. 1.2.3. Evaluar y mejorar los programas de promoción social relacionados con SAN. 1.2.4. Garantizar el acceso a los alimentos en casos de eventos indeseables (desastre natural, social o económico). 2.1. Diseñar estrategias de educación nutricional. 2.2. Prevenir y reducir la desnutrición y las deficiencias de micronutrientes. 2.3. Mejorar la práctica de la lactancia materna. 2.4. Fomentar los Estilos de Vida Saludables. 3.1. Mejorar la calidad e inocuidad en los alimentos y el agua. 3.2. Lograr una acción articulada intra e intersectorial en torno a la Seguridad Alimentaria y Nutricional, con la participación de todos los actores que en ella intervienen. 3.3. Implementar un Plan Nacional Sectorial Ambiental orientado al uso sostenible de las especies silvestres de la diversidad biológica colombiana, con fines de seguridad alimentaria.	Incrementar la cobertura de los niños y niñas de 6 meses a 3 años de estar beneficiados con el programa de desayuno infantil a 1.306.074 (acum.) en 2010. Línea de base: 1.006.640 en 2006 (acum.) b. Lograr que en los establecimientos educativos oficiales que atienden mayoritariamente a la población pobre y vulnerable, según lo define el Sisben, se alcance la cobertura universal con programas de alimentación escolar en 2015. 40 TFP TFP c. Mantener la cobertura de Adultos mayores beneficiados con complemento alimentario. Línea de base 2006: 395.925 Meta 2010: 400.000 d. Reducir la desnutrición global de niños y niñas menores de 5 años a 4.9% en 2010 y a 2.1% en 2015, a nivel nacional. Línea de base 7% en 2005. e. Reducir la desnutrición crónica de niños y niñas menores de 5 años a 9.6% en 2010 y a 6% en 2015, a nivel nacional. Línea de base 12% en 2005. f. Disminuir la prevalencia de la desnutrición aguda en niños y niñas menores de 5 años a 1% en 2010 y a 0.7% en 2015. Línea de base 1.3% en 2005. g. Reducir el número de muertes por desnutrición de niños y niñas menores de 5 años. Línea de base 1998-2002: 251 niños y niñas por 100.000 nacidos vivos (DANE). (Es necesario monitorear este indicador con el fin de establecer una meta concreta en el PNSAN). h. Reducir a 20% en 2015 la anemia en niños y niñas menores de cinco años y en mujeres de 13 a 49 años, en las áreas urbanas y rurales. Línea de base 33% en 2005. Incrementar en 2 meses la duración media de la lactancia materna exclusiva en menores de 6 meses y con alimentación complementaria adecuada a 2015. Línea de base 2.2 meses en 2005. i. Reducir el promedio de escolares entre 5 y 12 años con anemia nutricional a 32% en 2010 y a 23.9% en 2015. Línea de base 37.6% en 2005. k. Reducir a 19.2% el promedio de gestantes con bajo peso en el 2010 y a 16.5% al 2015 a nivel nacional. Línea de base gestantes con bajo peso 20.7% en 2005. l. Reducir la proporción de gestantes con obesidad en el 2010 a 6% y 4% al 2015. Línea de base gestantes con obesidad 7% en 2005. m. Incrementar la superficie agrícola cosechada en 6.6% al 2010 y en 12% al 2015. Línea de base 3.9 millones de
Política Pública de Seguridad Alimentaria y Nutricional para Bogotá, Distrito Capital, 2007-2015, Bogotá sin hambre*			De las líneas de trabajo que integran el eje de acción pública en torno a la disponibilidad de alimentos. El desarrollo del eje procederá mediante cinco líneas de trabajo, a saber: a) fortalecimiento de la producción regional de alimentos y de la economía campesina; b) protección de los recursos hídricos; c) promoción de la integración regional; d) consolidación del abastecimiento en las localidades del Distrito Capital; y e) provisión de alimentos nutritivos, seguros e inocuos. Artículo 16o. De las líneas de trabajo que integran el eje de acción pública en torno al acceso a los alimentos y al agua potable. Este eje comprende seis líneas de trabajo. En su orden, a) abastecimiento de alimentos a precio justo; b) extensión de los servicios públicos domiciliarios de acueducto y alcantarillado en la ciudad y adopción de		
PLAN DE DESARROLLO DISTRITAL 2004 - 2008		Avanzar en la construcción colectiva de una ciudad moderna y humana, incluyente, solidaria y comprometida con el desarrollo del Estado Social de Derecho, con mujeres y hombres que ejercen su ciudadanía y reconocen su diversidad. Una ciudad con una gestión pública efectiva y honesta que genera compromiso social y confianza para avanzar en la reconciliación entre sus habitantes. Una ciudad integrada local y regionalmente, articulada con la nación y el mundo, para crear mejores condiciones y oportunidades para el desarrollo sostenible de las capacidades humanas, la generación de empleo e ingresos y la producción de riqueza colectiva.	Objetivo del Eje Social Crear condiciones sostenibles para el ejercicio efectivo de los derechos económicos, sociales y culturales, con el propósito de mejorar la calidad de vida, reducir la pobreza y la inequidad, potenciar el desarrollo autónomo, solidario y corresponsable de todos y todas, con prioridad en las personas, grupos y comunidades en situación de pobreza y vulnerabilidad, de forma que se propicie el desarrollo de sus capacidades y su inclusión social.	1. Bogotá sin hambre Suministrará alimentos a la población más pobre y vulnerable; adelantará acciones de educación nutricional y alimentaria; apoyará el abastecimiento de alimentos atendiendo calidad, cantidad y precios. Ofrecerá alimentos y nutrientes a través de los suplementos, de los comedores infantiles (población escolarizada y no escolarizada) y de los comedores comunitarios. Se promocionarán cadenas alimentarias que generen ingresos a las personas vinculadas a ellas.	1. Ofrecer a 625.000 personas, apoyo alimentario y nutricional diario y disminuir en 30% el desnutrición beneficiarios beneficiarias del programa. 2. Fomentar a 125.000 personas en nutrición y en hábitos de vida saludable. 3. Crear y poner en operación el Banco de Alimentos de Bogotá. 4.
PLAN DE DESARROLLO DISTRITAL 2008- 2012 "BOGOTÁ POSITIVA: PARA VIVIR MEJOR"			CIUDAD DE DERECHOS: Construiremos una ciudad en la que se reconozcan, restablezcan, garanticen y ejerzan los derechos individuales y colectivos en la que se disminuyan las desigualdades injustas y evitables, con la institucionalización de políticas de Estado que permitan trascender los periodos de gobierno y consolidar una Bogotá en la cual la equidad, la justicia social, la reconciliación, la paz y la vida en equilibrio con la naturaleza y el ambiente, sean posibles para todos y todas.	Bogotá bien alimentada. Garantizar el derecho a la seguridad alimentaria y nutricional, en el marco del proceso de integración regional. 1. ALIMENTACION ESCOLAR. 2. Asistencia alimenticia prenatal a mujeres embarazadas de SISBEN 1 y 2. 3. Seguridad alimentaria y nutricional. 4. Promoción de prácticas de agricultura urbana	685.000 estudiantes de colegios distritales con suministro diario de refrigerio. Suministrar 165.000 comidas calientes diarias a estudiantes de colegios distritales. Diseñar un sistema de seguimiento para evaluar y mostrar los resultados en términos nutricionales de los estudiantes de los colegios distritales. Asistir nutricionalmente 40.000 mujeres embarazadas SISBEN 1 y 2. Suministrar 146.000 apoyos alimentarios diarios a la población en inseguridad alimentaria y nutricional, priorizando en población vulnerable. Constituir y formalizar 4 alianzas públicas regionales para el mejoramiento del abastecimiento. Vincular al uso de los servicios del Plan Maestro de Abastecimiento a 46.550 productores, transformadores, distribuidores de alimentos y organizaciones solidarias. Construir 2 plataformas logísticas para el abastecimiento de alimentos. Capacitar a 20.000 actores de la cadena de abastecimiento para desarrollar prácticas que garanticen la calidad y la inocuidad de los alimentos. Promover 2 canales de comercialización de productos de la economía indígena y campesina en el marco del Plan Maestro de Abastecimiento y Seguridad Alimentaria. Implementar planes de mejoramiento en 19 plazas de mercado distritales. Conformar la red de agricultura urbana del Distrito con 6.000 agricultores urbanos capacitados
PLAN DE DESARROLLO DISTRITAL 2012 - 2016 "BOGOTÁ HUMANA"			Una ciudad que reduce la segregación social y la discriminación: el ser humano es el centro de las preocupaciones del desarrollo.	la disponibilidad de alimentos es el eslabón inicial para avanzar en la ampliación de las capacidades. La política de abastecimiento y comercialización de alimentos debe contribuir de manera estratégica a la seguridad alimentaria, junto con los sistemas de distribución y subsidiada de comida a través de comedores comunitarios y colegios, para alcanzar estos propósitos es necesario replantear el manejo de Corabastos y poner en marcha grandes operaciones logísticas de distribución de alimentos.	
PLAN DE DESARROLLO LOCAL 2009 - 2012 USME POSITIVA, PARTICIPATIVA, Y SOLIDARIA		Contribuir al mejoramiento de la calidad de vida de los ciudadanos de Usme, enfatizando en los niñas, niñas, jóvenes y adolescentes, con un enfoque de derechos, poblacional y territorial, a través del fortalecimiento de la confianza, la participación, la corresponsabilidad ciudadana y la promoción de la integración urbano rural; que permita la consolidación de una localidad social y económicamente productiva, responsable con el ambiente y la biodiversidad así como la integración y articulación de la administración pública, la ciudadanía y los organismos nacionales e internacionales. Una localidad positiva donde la administración impulse y de ejemplo de solidaridad, respeto, reconciliación, diversidad, equidad de géneros, busque la convivencia ciudadana y apoye la reconstrucción del tejido social.	CIUDAD DE DERECHOS: Construiremos una Localidad en la que se garanticen, ejerzan, reconozcan y restablezcan los derechos individuales y colectivos, con la institucionalización de políticas de Estado que permitan trascender los periodos de gobierno, consolidar una Localidad en la que la equidad, la justicia social, la reconciliación, la paz y la vida en armonía con el ambiente sean posibles para todos y todas.	Bogotá bien alimentada. Garantizar el derecho a la seguridad alimentaria y nutricional para toda la población de la localidad en el marco del proyecto de integración de la Región Capital. 1. Alimentación escolar. 2. Seguridad alimentaria y nutricional. 3. Comedores comunitarios. 4. Promoción de prácticas de agricultura urbana	1. Apoyar el mantenimiento anual de 10 comedores escolares rurales y urbanos atendidos por el FDU. Diseñar un sistema de seguimiento para evaluar y mostrar los resultados en términos nutricionales de los estudiantes de los colegios locales. Apoyar la asistencia alimenticia prenatal a mujeres embarazadas y lactantes de SISBEN 1 y 2. 2. Apoyar la creación de nuevos comedores comunitarios. Suministrar 50.950 Apoyos alimentarios a poblaciones vulnerables. 3. Fortalecer los 10 comedores comunitarios. 4. Promover la comercialización de productos de los campesinos de Usme. Aumentar la cobertura de los programas de atención, promoción e implementación de prácticas de Agricultura Urbana. Fortalecer anualmente a productores agrícolas y tenderos urbanos vinculados a las agrodes (Centros de Gestión Verdeal) y nutridores. Apoyar a los productores rurales y tenderos urbanos en la implementación de tecnologías limpias en la agricultura y ganadería. Desarrollar huertas caseras con tecnología limpia (rural - urbana). Apoyar las iniciativas del sector rural para implementar y conservar las semillas nativas y tradicionales de la región. Entregar Bonos Alimentarios para indígenas, personas de tercera edad, afro descendientes, desplazados, mujeres u hombres cabeza de familia y personas en condición de discapacidad. Fortalecer el aporte protéico en los hogares comunitarios de bienestar para niños usuarios de programas del ICBF modalidad tradicional y FAMI.

Matriz 3: Preguntas Guía – Grupo Focal

1. *¿Para Ustedes que es la gestión del riesgo?*
2. *¿Consideran que Usme contempla dentro de sus políticas públicas la gestión del riesgo?*
3. *¿Se puede afirmar que la forma como se hacen las cosas define a una comunidad?*
4. *¿Para ustedes qué es la ruralidad?*
5. *¿Qué es lo mas importante de ser comunidad rural?*
6. *¿Cómo se imaginan el futuro rural de Usme?*
7. *¿Qué se entiende por seguridad alimentaria?*
8. *¿Las familias de Usme tiene seguridad alimentaria?*
9. *¿De quién depende la seguridad alimentaria de las familias?*
10. *¿Que entienden por vulnerabilidad social?*
11. *¿Consideran que el concepto de poblacion vulnerable que les ha dado el Distrito afecta su mirada sobre si mismos?*
12. *¿Perciben los subsidios y apoyos alimenticios como positivos o negativos para el desarrollo de las comunidades?*