

**INCIDENCIA Y PARTICIPACIÓN SOCIAL DE ORGANIZACIONES  
CAMPELINAS Y COMUNITARIAS EN LA POLÍTICA PÚBLICA DE SEGURIDAD  
ALIMENTARIA DE LA CIUDAD DE BOGOTÁ 2004 – 2016  
“CASO MERCADOS CAMPESINOS”**

**CARLOS JULIAN CORREDOR CURREA**

**DIRECTOR DE TRABAJO DE GRADO  
GABRIEL JOHN TOBÓN QUINTERO**

**PONTIFICIA UNIVERSIDAD JAVERIANA  
FACULTAD DE ESTUDIOS AMBIENTALES Y RURALES  
MAESTRÍA EN DESARROLLO RURAL  
BOGOTÁ D.C.**

**2020**

**Copyright © 2020 por Carlos Julian Corredor Currea. Todos los derechos reservados.**

**ARTÍCULO 23, RESOLUCIÓN #13 DE 1946.**

“La Universidad no se hace responsable por los conceptos emitidos por sus alumnos en sus trabajos de tesis. Sólo velará porque no se publique nada contrario al dogma y a la moral católica y porque las tesis no contengan ataques personales contra persona alguna, antes bien se vean en ellas el anhelo de buscar la verdad y la justicia”

## Resumen

La Política de Seguridad Alimentaria para Bogotá durante el periodo 2004 – 2016, es uno de los temas importantes que se desarrolló en la agenda pública del distrito, más aún cuando se encontró un alto déficit alimentario. Se considera que Bogotá es una de las ciudades con mayor densidad demográfica de latinoamérica y que existe un gran porcentaje de población en condiciones de pobreza y vulnerabilidad nutricional; además cuenta con una amplia zona rural, la cual se encuentra en un área de protección ambiental, lo que limita el desarrollo productivo agropecuario, generando niveles altos de inseguridad y problemas asociados a la soberanía alimentaria.

La investigación propone analizar elementos de la política de seguridad alimentaria de Bogotá partiendo del nivel de incidencia y el grado de participación que puedan desarrollar las organizaciones campesinas y comunitarias como actores que influyen en el diseño, formulación e implementación de políticas públicas locales, como sujetos de derechos empoderados para las transformaciones sociales.

Lo que indaga el estudio de caso desde un enfoque cualitativo, es describir si las organizaciones sociales, organizaciones comunitarias, pequeños campesinos organizados y pequeños comerciantes organizados, han participado e incidido en el desarrollo de la Política Pública de Seguridad Alimentaria en la ciudad de Bogotá, o si ésta se debe diseñar a través de espacios burocráticos sin tener en cuenta el rol que pueden desarrollar estos actores.

El análisis del estudio se realiza partiendo de la experiencia de estos actores sociales, en la construcción del Plan Maestro de Abastecimiento Alimentario de Bogotá, el proceso de Mercados Campesinos y la construcción de la Política Rural de Bogotá.

## Tabla de Contenido

1.	Introducción .....	1
1.1.	Planteamiento del Problema.....	4
1.2.	Justificación.....	10
1.3.	Objetivos .....	13
1.3.1.	Objetivo General .....	13
1.3.2.	Objetivos Específicos.....	13
2.	Metodología .....	14
2.1.	Enfoque Metodológico.....	14
2.2.	Estrategia de Investigación.....	16
2.3.	Técnicas e Instrumentos de Recolección de Información.....	17
3.	Ubicación Geográfica del Territorio de Investigación .....	23
4.	Estado del Arte de la Investigación.....	29
4.1.	Seguridad Alimentaria y Política Pública de Seguridad Alimentaria, Contexto Histórico y Político.....	29
4.1.1.	Contexto Internacional .....	30
4.1.2.	Contexto Nacional.....	32
4.2.	Políticas Públicas.....	34
4.3.	Incidencia en la Política Pública .....	35
5.	Marco Conceptual .....	38
5.1.	Seguridad y Soberanía Alimentaria.....	38
5.1.1.	Contexto Histórico y Enfoques de la Seguridad Alimentaria. ....	38
5.1.2.	Concepto de Seguridad Alimentaria. ....	40

	v
5.1.3. Marco Legal y Normativo .....	41
5.1.4. Dimensiones o Ejes de la Seguridad Alimentaria .....	41
5.1.5. Principio y Concepto de Soberanía Alimentaria .....	43
5.2. Política Pública.....	45
5.2.1. Concepto de Política Pública.....	45
5.2.2. Enfoques de Políticas Públicas.....	46
5.3. Incidencia Política.....	50
5.3.1. Concepto de Incidencia Política.....	50
5.4. Política Pública y Participación Social.....	51
6. Resultados y Discusión .....	53
6.1. Caracterización de los Actores.....	53
6.2. Política Pública de Ruralidad en Incidencia Política de los Actores Sociales .....	60
6.3. Mercados Campesinos: Un Proceso de Articulación del Movimiento Campesino en la Región Central de Colombia para la Incidencia en Políticas Públicas.....	65
6.3.1. Línea del Tiempo: Desarrollo de la Seguridad Alimentaria en Bogotá .....	65
6.3.2. Mercados Campesinos un Proceso Comercial Estratégico .....	79
7. Conclusiones .....	83
8. Bibliografía.....	87

**Lista de Tablas**

<i>Tabla 1 Matriz Análisis Sistémico.....</i>	<i>21</i>
<i>Tabla 2 Valor de la Producción Agrícola Total de la Ciudad de México, Miles de Pesos .....</i>	<i>26</i>
<i>Tabla 3 Asistencia Técnica a Beneficiarios Rurales.....</i>	<i>62</i>

**Lista de Figuras**

<i>Figura 1 Esquema Relación de la Participación Social e Incidencia Política de los Actores con Elementos y Herramientas de Política Pública de Seguridad Alimentaria .....</i>	<i>10</i>
<i>Figura 2 Distribución de Área Rural de Bogotá D.C.....</i>	<i>23</i>
<i>Figura 3 Proyección de Población de Bogotá D.C. 2015, Según Censo 2005.....</i>	<i>25</i>
<i>Figura 4 Relación Ciudad – Región, Dependencia Alimentaria de Bogotá.....</i>	<i>27</i>
<i>Figura 5 Línea del Tiempo de la Seguridad Alimentaria en Bogotá.....</i>	<i>66</i>
<i>Figura 6 Circuito Corto de Comercialización “Mercado Campesino” .....</i>	<i>79</i>
<i>Figura 7 Relación Directa Productor – Consumidor en el Marco del Precio Justo.....</i>	<i>80</i>

## 1. Introducción

En los últimos años, el concepto de seguridad alimentaria y nutricional se ha convertido en un tema fundamental para la elaboración de las políticas públicas en todo el mundo, especialmente en los gobiernos de los países del llamado tercer mundo, en el marco del concepto del desarrollo y el subdesarrollo, generando gran impacto en poblaciones y sectores vulnerables.

El concepto de Seguridad Alimentaria y Nutricional según la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), desde la Cumbre Mundial de la Alimentación (CMA) de 1996, es “a nivel de individuo, hogar, nación y global, se consigue cuando todas las personas, en todo momento, tienen acceso físico y económico a suficiente alimento, seguro y nutritivo, para satisfacer sus necesidades alimenticias y sus preferencias, con el objeto de llevar una vida activa y sana.”

En Colombia solo desde hace dos décadas se ha profundizado en el tema de la seguridad alimentaria y en la agenda de las últimas administraciones de Bogotá ha sido fundamental para el desarrollo de políticas públicas. Debido a los problemas económicos y sociales, propios de una ciudad en crecimiento en un país en «desarrollo», se genera un mal abastecimiento de alimentos para toda la población, así como una escasez de recursos para la adquisición de alimentos con los componentes nutricionales mínimos requeridos para un crecimiento y alimentación saludable de la población más necesitada y de escasos recursos.

La identificación y visualización de esta problemática nació en las políticas tomadas en el Distrito buscando disminuir el hambre en la ciudad, a partir de la Constitución del 1991 como se señala en su artículo primero con la caracterización de la Nación como Estado Social



de Derecho. El objetivo del distrito era brindar una mejor alimentación para la población más necesitada, enfocándose en las mujeres gestantes, madres lactantes, niños y niñas.

La política de seguridad alimentaria para el distrito 2004 – 2016; dió un giro frente a políticas anteriores que generaron un grado de asistencialismo social, sin tener en cuenta a las comunidades como sujetos de derechos, con niveles de participación activa, no solo en la implementación de dichas políticas, sino como actores que intervienen desde el diseño y la formulación hasta la fase de evaluación de las mismas.

El objetivo del presente documento es analizar la incidencia política y los niveles de participación de las organizaciones sociales en la Política de Seguridad Alimentaria y Nutricional de Bogotá, D.C., durante el periodo comprendido entre los años 2004-2016, especialmente de los grupos asociativos campesinos y comunitarios en el Plan Maestro de Abastecimiento Alimentario y en el proceso de Mercados Campesinos.

El documento está estructurado por 6 capítulos, y al final se presentan las conclusiones y bibliografía. En el primer capítulo se realiza la introducción del documento, se describe el planteamiento del problema de investigación, donde se hace una contextualización de la política de seguridad alimentaria en Bogotá, el objeto de ésta y las principales dinámicas en el periodo de estudio, acercándolo al eje que se quiere analizar relacionado con la incidencia política y los niveles de participación de las organizaciones sociales en la política pública.

Así mismo, se presenta la justificación, en la cual describen los argumentos y razones para la realización del estudio de investigación. Posteriormente encontraremos los objetivos del trabajo de investigación, inicialmente el objetivo general el cual sintetiza el propósito del proyecto, relacionado con el grado de participación de las comunidades en la formulación,

toma de la decisión y la implementación de la política pública. Así mismo se consigna los objetivos específicos que buscan realizar la caracterización de los actores, identificar el nivel de su participación y las dinámicas que generaron dichas organizaciones.

En el segundo capítulo, se expone el proceso metodológico desarrollado dentro del trabajo de investigación, se realiza una presentación en detalle de la metodología cualitativa y se describen las técnicas e instrumentos metodológicos utilizados para la recolección de información.

En el tercer capítulo, se hace una breve descripción de la Ubicación geográfica de la zona de estudio, una referencia histórica y general de la ciudad de Bogotá, relacionada con el tema de estudio. Luego se encuentra el capítulo cuarto, que aborda el estado del arte, y se refieren diferentes estudios en el contexto internacional, nacional y local, relacionados con la política de seguridad alimentaria y el enfoque de análisis en el cual se reseñan tres aspectos principales, la Seguridad Alimentaria y Política Pública de Seguridad Alimentaria en un Contexto Histórico y Político; las Políticas Públicas y la Incidencia de Actores en las Políticas Públicas.

El marco de referencia se expone en el quinto capítulo, donde se hace mención al marco conceptual, acercándonos a definiciones como la Seguridad Alimentaria desde diferentes enfoques, especialmente asociado a los principios de soberanía alimentaria y derechos, se abordan las dimensiones de la seguridad alimentaria; y se describen otros conceptos como política pública, política de seguridad alimentaria desde el análisis de los actores y la incidencia en políticas como herramienta de participación ciudadana.

En un sexto capítulo se muestran los resultados de investigación y se desarrolla un análisis de estos resultados, en el cual se discutió y relacionaron los aportes teóricos de diferentes autores académicos, lo que se encontró en las herramientas y evidencias documentales y prácticas durante el trabajo de investigación. Finalmente, se presentan las conclusiones y referencias bibliográficas del trabajo de investigación.

### **1.1. Planteamiento del Problema**

El Objetivo de la Política de seguridad alimentaria de Bogotá es “garantizar de manera progresiva, estable y sostenible las condiciones necesarias para la seguridad alimentaria y nutricional de la población del Distrito Capital, en perspectiva de ciudad-región”<sup>1</sup> para que toda la población disponga, acceda y consuma alimentos de manera permanente y oportuna, en suficiente cantidad, variedad, calidad e inocuidad, ésta política va más allá del hecho de que toda la población tenga una alimentación adecuada, además realiza el derecho de la misma a no padecer hambre, el deber que tiene la persona y la familia de procurarse una alimentación apropiada y la necesidad de contar con estrategias sociales para afrontar los riesgos nutricionales.

En 1998 se crea el Plan de Alimentación y Nutrición del Distrito Capital<sup>2</sup> que se rigió por ocho ejes fundamentales, posteriormente se crea el Comité Distrital Intersectorial de Alimentación y Nutrición, en el cual se delegó la coordinación y operación del Sistema Distrital de Nutrición, encargado de articular entre sí la coordinación, planificación,

---

<sup>1</sup> Decreto 508 /2007 “Por el cual se adopta la Política Pública de Seguridad Alimentaria y Nutricional para Bogotá, Distrito Capital, 2007-2015, Bogotá sin hambre”. Título II artículo 12.

<sup>2</sup> Consejo de Bogotá, Distrito Capital. Acuerdo 06 de 1998. Plan de Desarrollo Económico, Social y de Obras Públicas.

ejecución y evaluación de la situación alimentaria y nutricional de la población del Distrito Capital, mediante la integración de acciones de salud, bienestar, educación, agricultura y recreación y deporte.<sup>3</sup>

En Bogotá durante los tres últimos periodos de gobierno (periodo 2004 – 2008 “Bogotá sin indiferencia” gobierno de Luis Eduardo Garzón; periodo 2008 -2012 “Bogotá positiva” gobierno de Samuel Moreno; y el periodo 2012-2016 “Bogotá Humana” gobierno de Gustavo Petro.), el concepto de seguridad alimentaria y nutricional se ha introducido en la agenda pública, sin embargo, en la ciudad no solo se ha identificado una problemática en la falta de cobertura, sino en el difícil acceso a los alimentos.

La política pública de seguridad alimentaria y nutricional es implementada mediante el programa de gobierno Bogotá sin Hambre<sup>4</sup> que se define como “el conjunto de acciones interinstitucionales orientadas, desde la perspectiva del derecho a la alimentación, al diseño e implementación e institucionalización de la Política de Seguridad Alimentaria y Nutricional para Bogotá en el marco de la Ciudad-Región y que busca la reducción de la vulnerabilidad alimentaria y nutricional de la población en Bogotá, D.C., especialmente de los más pobres”.

La Política Pública de seguridad alimentaria y nutricional de Bogotá, contenida en el Plan de Desarrollo Bogotá Sin Indiferencia, 2004-2008<sup>5</sup> de la Administración de Luis Eduardo Garzón, generó respuestas a varias problemáticas promoviendo la garantía del derecho a la alimentación, por medio de una redimensión del concepto de seguridad

---

<sup>3</sup> Concejo de Bogotá, Distrito Capital. Acuerdo 086 de 2003, por el cual se crea el Sistema Distrital de nutrición de Bogotá, D. C.

<sup>4</sup> Es el conjunto de estrategias orientadas a garantizar el derecho a la alimentación de todos los bogotanos y bogotanas mediante el diseño, implementación e institucionalización de la Política de Seguridad Alimentaria y Nutricional para Bogotá, en el marco de la Ciudad – Región, tal como lo contempla el Plan de Desarrollo 2004-2008 "Bogotá Sin Indiferencia"

<sup>5</sup> Concejo de Bogotá, Distrito Capital. Acuerdo 119 de 2004, por el cual se adopta el Plan de Desarrollo Distrital 2004-2008.

alimentaria dentro de la ciudad-región, contemplando los problemas de acceso y disponibilidad de los alimentos, todo esto contemplado en el plan de ordenamiento territorial discutido y aprobado en el 2004.

Uno de los objetivos de esta política Distrital es garantizar la disponibilidad de alimentos nutritivos, seguros e inocuos para la ciudad-región por medio de la articulación estratégica entre Bogotá y la región central, y para poder lograrlo, se depende de la producción de pequeños y medianos productores campesinos (abastecen más del 65% de los alimentos que se consumen en Bogotá)<sup>6</sup> de cuatro departamentos de la región central del país (Tolima, Cundinamarca, Boyacá, y Meta) incluyendo la ruralidad de Bogotá<sup>7</sup>; en este sentido se debe ubicar de dónde provienen y a qué costos se adquieren los alimentos en Bogotá<sup>8</sup>, para garantizar los alimentos mínimos necesarios para una buena nutrición, lo que implica la articulación de planes, programas y proyectos que vincule estos productores en una estrategia de relación campo - ciudad.

Bogotá, ha diseñado, formulado e implementado una Política de Seguridad Alimentaria consignada en el decreto 508/2007, con líneas de trabajo que integran el eje de acción pública en torno a “la disponibilidad de alimentos como fortalecimiento de la producción regional de alimentos y de la economía campesina; protección de los recursos

---

<sup>6</sup> Decreto 315/2006. “Que las características sociales y culturales de la economía campesina y la producción primaria también constituyen una fortaleza puesto que aportan alrededor del 65 por ciento de los alimentos de la canasta básica consumida en Bogotá”.

<sup>7</sup> De las aproximadamente 163.000 has que constituyen Bogotá D.C., 124.000 has corresponden a suelo rural, esto es el 76.6% del territorio Distrital, comprendidas en 7 localidades de las 20 del distrito. Censo ruralidad de Bogotá 2013. Secretaria de Desarrollo Económico. Observatorio de Desarrollo Económico, Bogotá 2013.

<sup>8</sup> Estudio previo Plan Maestro de Abastecimiento Alimentario y Seguridad Alimentaria y Nutricional de Bogotá. 2006.

hídricos; promoción de la integración regional; consolidación del abastecimiento en las localidades del Distrito Capital; y provisión de alimentos nutritivos, seguros e inocuos.”

También el distrito capital, cuenta con un Plan Maestro de Abastecimiento Alimentario para Bogotá – PMAAB reglamentado a través del decreto 315/2006 donde se integran el concepto de Economía Campesina y Soberanía Alimentaria; y define unas líneas de acción concretas para poder asegurar la disponibilidad y acceso de los alimentos en condiciones inocuas y de calidad para los Bogotanos.

El plan de desarrollo de la Bogotá Humana 2012-2016 plantea en su artículo 15, un programa de soberanía y seguridad alimentaria y Nutricional, donde señala “favorecer la disponibilidad regional de alimentos, la garantía del acceso físico y económico de la canasta básica de los alimentos en el Distrito Capital, en condiciones de equidad, suficiencia, sustentabilidad y calidad; intervenir la cadena de abastecimiento en perspectiva regional, promover el desarrollo de alianzas nacionales, regionales y locales por la soberanía y la seguridad alimentaria y nutricional, y construir un sistema público de abastecimiento de alimentos para la ciudad, que incluya el fortalecimiento de la central de abastos, las diecinueve plazas públicas de mercado, las plataformas logísticas, las redes de tenderos, de agricultores urbanos y periurbanos y el mercado solidario”.

El Distrito Capital, ha construido herramientas suficientes para el desarrollo e implementación de la política pública de seguridad alimentaria, tales como los planes, programas, normas e instituciones, y ha avanzado con respecto al esquema nacional, donde según estudios desarrollados por la FAO<sup>9</sup>, detallan que el 47% de los departamentos no

---

<sup>9</sup> FAO (2015). Diagnóstico de la información disponible sobre Análisis de situación y procesos actuales de planificación y gestión pública en SAN a nivel territorial.

cuentan con planes y comités activos o con un impacto real para la situación de la seguridad alimentaria y nutricional.

Lo anterior es preocupante, porque es a través de los comités de Seguridad alimentaria y Nutricional y otros espacios participativos, que la institucionalidad vigente dispuso la formulación e implementación de planes y políticas de SAN con carácter participativo, más importante que eso, los documentos de política no detallan la manera como se debe hacer la participación ciudadana, y en Bogotá no se ha hecho un estudio que permita evaluar los procesos de participación e incidencia de los actores sociales y redes en las diferentes fases de política pública de seguridad alimentaria.

La política pública se refleja a través de los entes gubernamentales en favor de los derechos de los ciudadanos, y existen una serie de instituciones, funcionarios encargados de revisar y analizar los problemas sociales que merecen una solución, en esencia, se espera que se identifique el problema y se definan herramientas para solucionarlo, es decir, estamos relegados a que la política pública se defina dentro de procesos tecnocráticos. En este sentido se hace necesario que exista una participación social desde la fase de diseño y formulación, con la identificación de los problemas que los afectan, pasando por la toma de decisiones en la política deseada y la implementación de esta.

En Bogotá, en la construcción de las herramientas de la política de seguridad alimentaria, se han implementado esquemas participación social en las etapas de formulación, toma de decisiones e implementación de la política, permitiendo, por una parte, que se esté cumpliendo con la intención de la política y el plan de Seguridad Alimentaria, y por otra, que se desarrollen las mejoras de política pública que han propiciado esquemas profundamente

participativos a lo largo y ancho de la región; especialmente logrados por los procesos sociales impulsados por la sociedad civil<sup>10</sup>.

Con respecto al anterior, durante periodo de estudio propuesto en el trabajo de investigación (2004-2016), en el marco de la formulación e implementación de la política alimentaria, se fueron desarrollando procesos y acciones realizadas diferentes actores sociales, estos, se fueron ligando paralelamente con la construcción de nuevas herramientas de política públicas y a hechos que contribuyeron en el desarrollo de la política pública de seguridad alimentaria de Bogotá, como lo es la experiencia y el proceso que fue liderado durante este periodo por organizaciones sociales y comunitarias de Mercados Campesinos.

Por lo anterior, se hace necesario analizar la incidencia política y los niveles de participación de las organizaciones sociales, especialmente las organizaciones campesinas y comunitarias, en tres etapas o fases del ciclo de las políticas públicas: la formulación, la toma de decisión y la implementación, donde diferentes actores como el sector campesino, los pequeños comerciantes y distribuidores de alimentos organizados han jugado un papel determinante en el desarrollo de la política de seguridad alimentaria para la ciudad de Bogotá; buscando resolver la siguiente pregunta:

¿Cómo han participado e incidido las organizaciones sociales (organizaciones comunitarias, pequeños campesinos organizados y pequeños comerciantes organizados) en el desarrollo de la Política Pública de Seguridad Alimentaria en la ciudad de Bogotá, durante el periodo 2004-2016, especialmente desde el proceso Mercados Campesinos?

---

<sup>10</sup> El concepto de sociedad civil tomado es ambiguo: incluye tanto organizaciones sociales ligadas al mercado (con fines de lucro) como las organizaciones naturales de la comunidad (sin fines de lucro) (De Sousa Santos, 2003)



**Figura 1** *Esquema Relación de la Participación Social e Incidencia Política de los Actores con Elementos y Herramientas de Política Pública de Seguridad Alimentaria*



Fuente: Autoría Propia

## 1.2. Justificación

El derecho a la alimentación fue reconocido en la declaración universal de los derechos humanos de 1948, en donde se proclamó que “Toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar y especialmente la alimentación.”

En la constitución política de Colombia de 1991, contempla el tema de la alimentación desde dos dimensiones: como derecho en el artículo 43 y 44 en el que se refiere a la alimentación equilibrada de los niños y mujeres lactantes como un derecho fundamental y como apoyo a la producción agropecuaria en los artículos 64, 65 y 66 asignando funciones al estado para incrementar su productividad y el desarrollo tecnológico.

Las intervenciones en seguridad alimentaria y nutricional de origen en el Estado colombiano están reguladas principalmente por dos documentos: el CONPES 113 de 2008 (que se conoce como la política de SAN) y el Plan Nacional de SAN 2012-2019. Por su parte la composición y funciones de la Comisión Intersectorial para la Seguridad Alimentaria y Nutricional (CISAN) están regladas por la Ley de Obesidad (L1355/2009), el Decreto 2055 de 2009 y el Decreto 1115 de 2014. De acuerdo con estos documentos de política, la estructura institucional de la SAN (el sistema de SAN) se compone de un conjunto de entidades nacionales que implementa acciones de política y de una serie de consejos, comités y/o planes territoriales que adoptan los lineamientos nacionales en los niveles subnacionales.

Es así como las instituciones públicas han desarrollado sus políticas, planes, programas, proyectos a partir de las directrices emanadas por el Comité Nacional de Nutrición y Seguridad Alimentaria -CONSA-. Pero aún existen regiones donde la disponibilidad de alimentos no es suficiente, adecuados nutricionalmente y culturalmente e inocuos, y zonas donde no existe agua apta para el consumo humano, que garanticen la efectividad del derecho a la alimentación. Por otro lado, se hace necesario avanzar en la construcción de planes que permitan el acceso de los pobladores a los alimentos de forma autónoma y en igualdad de condiciones y oportunidades, con una articulación e integración de diferentes actores públicos y privados en la ejecución de sus políticas.

Desafortunadamente, ninguno de los documentos que regulan la política de SAN o la composición de la CISAN detallan la forma en que los gobiernos subnacionales deben adaptarse a los esquemas institucionales del nivel nacional. Y más importante que eso, los documentos de política no detallan la manera que debe tomar la participación ciudadana.

Ante esta situación, es preciso un estudio sobre las políticas públicas y quienes participan en la formulación de las mismas. Las decisiones de las autoridades se basan en fuentes y conocimientos poco apropiados que supuestamente detallan las situaciones a considerar y esto lleva a que las consecuencias futuras que se esperan no sean las mejores. Además, se desconoce que para que una política sea sostenible ha de ser con el aporte, comprensión, aceptación y apoyo de todos los actores de la sociedad. Esto no puede ocurrir sin los espacios de debate e intervención apropiados para tal fin.

Este trabajo de análisis sobre políticas públicas en seguridad alimentaria, debería interesar, concienciar e involucrar a todos los actores, públicos, privados, y a la sociedad civil en general, e invita a unir y concentrar los esfuerzos, para optimizar los recursos y garantizar mejoras, no sólo en el campo de la alimentación y la nutrición, sino en la calidad de vida de los habitantes de la ciudad de Bogotá porque debe estar atenta a los conflictos reales o supuestos entre los intereses y necesidades de toda la sociedad y esforzarse por recoger y comprender las visiones de los diferentes sectores visibles e invisibles que deberían participar activamente en la formulación de dichas políticas cuyos efectos recaen en todos.

Se redimensiona, entonces el abordaje de la seguridad alimentaria considerando multidimensional la problemática; analizar los factores coyunturales y estructurales que la determinan, la articulación interinstitucional e intersectorial y la concentración de las acciones en la identificación de las inequidades como apuesta de ciudad.

### **1.3. Objetivos**

#### ***1.3.1. Objetivo General***

Analizar la incidencia y participación de las organizaciones sociales campesinas y comunitarias en la política pública de seguridad alimentaria de Bogotá durante el periodo 2004-2016, tomando como eje central el caso de Mercados Campesinos.

#### ***1.3.2. Objetivos Específicos***

1. Caracterizar a los actores sociales que participaron en el proceso de Mercados Campesinos, con el fin de describir la relación que tuvieron en la formulación, decisión e implementación de la política pública de seguridad alimentaria en la ciudad de Bogotá.
2. Identificar el nivel de participación que tuvieron las organizaciones sociales campesinas y comunitarias en la formulación, decisión e implementación de política pública de seguridad alimentaria en la ciudad de Bogotá.
3. Describir las dinámicas que se dieron en la estrategia de Mercados Campesinos, para el logro de los objetivos de la Política de seguridad alimentaria en Bogotá, a través del proceso de participación social e incidencia política por parte de las organizaciones campesinas y comunitarias.

## **2. Metodología**

Para el desarrollo de la Metodología o diseño metodológico de esta investigación, se utilizó un esquema con varios componentes, donde primero, se realizó la descripción del carácter de la metodología y el enfoque de la investigación, luego se definieron las estrategias a utilizar durante el proceso de investigación que permitieron conducir el desarrollo de los objetivos, posteriormente se describen las técnicas y herramientas de recolección de información a utilizar y finalmente con la información obtenida se pasó a realizar los diferentes análisis de información.

### **2.1. Enfoque Metodológico**

El trabajo de investigación, como se describe en el planteamiento del problema, retoma una relación con ideas desarrolladas en el marco conceptual y los objetivos trazados para el documento de estudio, este tiene como finalidad detectar las principales formas de influencia, incidencia y participación de actores sociales representativos de la escena política pública de seguridad alimentaria en Bogotá, determinando ¿Cuáles son las condiciones que facilitan su accionar? ¿Qué motivaciones los impulsan a intervenir? ¿Cuáles son las estrategias que utilizan? ¿Qué temas son más sensibles o despiertan mayor interés? ¿Qué resultados consiguen a corto, mediano y largo plazo? ¿Qué efecto genera este accionar sobre las políticas públicas? En este sentido, se realizó un análisis de la política de Seguridad Alimentaria de Bogotá durante el periodo 2004-2016, desde la perspectiva de la participación e incidencia social.

Según el problema de investigación planteado, para resolver la situación de déficit e inseguridad alimentaria en Bogotá, el cual es un problema de la sociedad civil incluyendo las

instituciones públicas y los diferentes actores en el territorio, existe una relación directa en la necesidad de la participación social y la influencia en las relaciones de poder - incidencia política- desde las organizaciones campesinas y comunitarias, que permite la construcción de herramientas de políticas pública de seguridad alimentaria. Estas relaciones han sido investigadas por otros autores desde una mirada de inclusión, o desde una mirada del análisis de redes de política pública; pero no desde el papel que pueden jugar los actores sociales para resolver el problema desde los intereses colectivos.

Para el desarrollo del enfoque metodológico, partimos del planteamiento de CORTES – IGLESIAS (2004) según el cual señala que “La Investigación Científica está encaminada a profundizar el conocimiento de un proceso ya sea teórico, práctico o teórico-práctico, parte del conocimiento científico y lo lleva a la solución de problemas de la sociedad que de una forma u otra no han sido investigados o su investigación se ha conducido en otra dirección.” Teniendo en cuenta dicha idea, esta investigación, toma el problema desde otra dirección, primero partiendo del nivel de participación que han tenido las organizaciones campesinas y comunitarias como actores fundamentales en la implementación de la política pública y segundo desde la influencia en la toma de decisiones para el desarrollo de la política para ayudar a resolver el problema social.

STAKE (1995), como síntesis de su perspectiva, “considera como aspectos diferenciales de un estudio cualitativo su carácter holístico, empírico, interpretativo y empático... el enfoque cualitativo pretende ofrecer profundidad detallada del objeto de estudio mediante una descripción densa y registro cuidadoso de los datos, con el fin de obtener una coherencia lógica durante el suceso de los hechos”. Por lo anterior se caracteriza esta investigación desde un enfoque de investigación cualitativa, que permite profundizar en

la recepción de la información para analizarla y desarrollarla a lo largo de la investigación. Esta investigación utiliza metodologías, que emplean como estrategia el estudio de caso y el análisis de contenido documental.

Así mismo según lo manifestado por Ragin<sup>11</sup>, “los investigadores usan los métodos cualitativos cuando creen que la mejor forma de construir una representación adecuada es a través del estudio a profundidad de los fenómenos”. En este sentido, el presente trabajo realiza un análisis e interpretación de la incidencia y participación social en la política pública de Seguridad Alimentaria de Bogotá.

## **2.2. Estrategia de Investigación.**

Para alcanzar los objetivos propuestos, la metodología cualitativa empleada se basa en estrategias de investigación que toman como referencia el análisis de contenido documental y el estudio de caso.

Esta investigación permite utilizar un estudio de caso desde una unidad de análisis holística: Estudio de caso “Análisis de políticas pública de seguridad alimentaria de Bogotá en el periodo 2004-2016”; Temas “Análisis de políticas Públicas, incidencia política, participación de los actores sociales”; Categorías “Seguridad alimentaria, política pública, incidencia política”; Unidad de análisis “Análisis de política pública de seguridad alimentaria de la ciudad de Bogotá 2004 – 2016. Incidencia y participación social de organizaciones campesinas, y comunitarias”; se está abordando de manera global (holístico).

---

<sup>11</sup> Ragin, Charles C. 2007, La construcción de la investigación social. Introducción a los métodos y su diversidad, Bogotá, Siglo del Hombre Editores, Universidad de los Andes.

En este caso, es importante para el trabajo de investigación aclarar el rol y la posición que tuvo el investigador durante el periodo establecido que le permitió desarrollar la estrategia y metodología establecida; el investigador hizo parte de los actores sociales, dirigiendo diferentes organizaciones sociales entre ellas organizaciones campesinas de pequeños y medianos productores y organizaciones comunitarias como la Federación Nacional de Cooperativas Agropecuarias – FENACOA y FENSUAGRO.

También participó activamente en los procesos de formulación e implementación de políticas públicas (Mercados Campesinos, Plan Maestro de abastecimiento, política de seguridad alimentaria y política pública de ruralidad en la ciudad de Bogotá) cumpliendo diferentes roles durante el periodo de investigación definido. Trabajó con instituciones públicas y privadas que le permitieron contemplar el accionar de los actores que intervienen en los procesos de participación de la política de seguridad alimentaria, y los actores que han incidido políticamente, lo que facilitó realizar el ejercicio de investigación desde diferentes miradas para la interpretación del estudio de caso.

### **2.3. Técnicas e Instrumentos de Recolección de Información.**

Las técnicas e instrumentos de recolección de información, consultó fuentes secundarias que corresponden a la revisión bibliográfica de literatura científica y artículos de investigación, o estudios realizados, revisión documental de lo escrito sobre el tema, donde se desarrollaron las categorías y variables a trabajar durante la investigación, la revisión de literatura de diversas fuentes de información que abordaron la relación de la incidencia política, la participación social y la política pública de seguridad alimentaria con un enfoque de derecho humano alimentario y de soberanía alimentaria.



También se utilizó como técnica, la línea de tiempo para el análisis de políticas públicas de seguridad alimentaria, posteriormente se caracterizaron los actores que han influido e incidido en las etapas o fases de política pública a través de información secundaria de los estudios previos a la política de seguridad alimentaria de Bogotá, el Plan Maestro de Abastecimiento Alimentario de Bogotá y la información recolectada en el proceso de Mercado Campesino en la ciudad de Bogotá.

En el mismo sentido, se realizaron entrevistas semiestructuradas con el fin recoger y comparar la información de los actores sociales y su nivel de participación, por esta razón, fue fundamental estudiar en profundidad el rol que los diferentes actores (individuales o grupales) de la sociedad cumplen en el proceso de toma de decisiones.

“La entrevista es un instrumento fundamental en las investigaciones sociales, pues a través de ella se puede recoger información en muy diversos ámbitos relacionados con el problema que se investiga, la persona entrevistada, su familia, y el ambiente en que se halla inmersa. Se consideran muy importantes los aspectos que señala Woods (1987: 77), cuando se refiere a que las entrevistas etnográficas por sí mismas tienen un carácter muy especial, algo afín a la observación participante. CORTES e IGLESIAS (2004).

Las entrevistas pueden ser de tres tipos diferentes: estructuradas, semi estructuradas o no estructuradas. En este estudio se desarrollaron entrevistas semi estructuradas y abiertas, dado que los actores suministraron información que se pudo contrastar con la información que se encuentra en las referencias del análisis de contenido y documental.

Las preguntas que guiaron las entrevistas estaban orientadas a conocer los niveles de participación e incidencia de los actores en los procesos de formulación, toma de decisión e

implementación de la política pública de seguridad alimentaria de Bogotá, a través del proceso de Mercados Campesinos.

A partir del análisis de las entrevistas semiestructuradas realizadas a 50 actores participantes de una u otra forma en el proceso de Mercados Campesinos y que fueran influyentes para un análisis de la política pública de seguridad alimentaria en la ciudad de Bogotá, se obtuvo coincidencias de posicionar la alimentación como un derecho fundamental, a partir en la formulación de la política pública de Seguridad Alimentaria y Nutricional y el Plan Maestro de Abastecimiento de Alimentos desde un enfoque integral y resaltan el propósito del gobierno de integrar a las organizaciones campesinas y comunitarias en las acciones de la PSAN.

Lamentablemente esta integración a dichos procesos no fue lo que se esperaba...a pesar de que en el análisis se encuentra un alto porcentaje en el propósito de permitir la incidencia de algunos actores en las actividades para la formulación de la política, esto no fue del todo cierto, como lo indica uno de los líderes del Comité de Interlocución Campesina y Comunal ...”simplemente nos reconocieron como una mesa de diálogo y concertación, pero no tuvimos oportunidad de decisión alguna ni de revisar lo contemplado...”. Otros agradecieron los espacios de discusión...”fuimos doce organizaciones campesinas y comunales a las que nunca se les había permitido interlocutar con las mesas de la administración distrital, solo esperamos que nuestros argumentos hayan tenido alguna incidencia en la formulación de PSAN...”

De una forma aun tímida se ve que los sectores participantes de la administración pública, como los del sector privado (empresarios) ven la necesidad de contemplar algunas problemáticas como el reconocimiento de la calidad de vida de los campesinos o pequeños y

medianos productores y el distanciamiento de la economía campesina con el Plan. Aún se observa el desconocimiento de que el abastecimiento de alimentos en la ciudad de Bogotá llega a un 65 % con productores minoritarios y que estos no son tenidos en cuenta.

Se observa la necesidad de la formación política y organizativa para una intervención adecuada en algunos espacios de discusión, por parte de todos los actores...que no es suficiente con tener títulos académicos, sino de estar en concordancia con las necesidades de la ciudad y no de unos pocos sectores e involucrar desde todo punto de vista a los actores a los que atañe lo discutido y proyectado.

Para efectos de este trabajo se trianguló la información de cada actor, corroborando la coincidencia de las versiones de las personas entrevistadas, o por el contrario si los puntos de vista, perspectivas y argumentos fueron divergentes.

Luego se desarrolló talleres a través de la herramienta de análisis sistemático de variables, con los actores más representativos en la incidencia y participación en el desarrollo de políticas públicas, para abordar otros problemas que se detectaron en el trabajo de campo, y así se pudieron determinar los procesos de apropiación por parte de estos.

En el desarrollo de 4 talleres, que se reconoció más como espacios de acercamiento; se identificó el problema desde la accesibilidad económica y no como una situación de salud pública, por lo que se lleva a la administración a generar la política de seguridad alimentaria de forma asistencialista para asegurar que la población de la ciudad de Bogotá no padezca hambre.

A través de la siguiente tabla se desarrolló la sistematización de información y fue la guía para orientar la recolección de información durante los talleres realizados con los diferentes actores.

**Tabla 1** *Matriz Análisis Sistémico*

<b>Tipo de información</b>	<b>¿Qué se debe saber?</b>	<b>¿Para qué?</b>	<b>¿Cómo averiguar?</b>
<b>Paso 1: Identificar y priorizar los sistemas y dinámicas de participación para el análisis de los actores</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- ¿Cuáles son los mecanismos de participación, que deben ser priorizadas?</li> <li>- Criterios claves sobre las instancias de participación que se van a analizar</li> </ul>	Identificar cuáles mecanismos de participación social son los más apropiados para analizar	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Identificar una lista de potenciales actores</li> <li>- Determinar los criterios y construir espacios de participación eficientes y prioritarios</li> <li>- Considerar los criterios y clasificar los mecanismos de participación.</li> </ul>
<b>Paso 2: Analizar a los actores y su contexto</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Imagen socioeconómica, y sociocultural en el entorno adecuado,</li> <li>- Tendencias claves, perspectivas, impulsores y obstáculos de la participación de actores en los espacios de participación de política.</li> </ul>	Identificar actores claves de gran interés en los temas y que podrían factiblemente ser abordados por una política	<ul style="list-style-type: none"> <li>- ¿Cómo participan los actores?</li> <li>- Oportunidades generales y perspectivas</li> </ul>
<b>Paso 3: Estudiar el nivel de incidencia y participación en la política pública / mapa de actores</b> (¿En dónde realizan los actores la incidencia política?)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- La estructura y el enfoque de la política pública de seguridad alimentaria</li> <li>- La dinámica de la implementación de la política de seguridad alimentaria y los actores que intervienen en ella.</li> <li>- La posición de los actores dentro de la política pública de seguridad alimentaria.</li> </ul>	Identificar en dónde no está funcionando la política pública.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Trazar la estructura básica de la política alimentaria</li> <li>- Comprender la dinámica de la política</li> <li>- Entender la posición de actores dentro del política pública</li> </ul>

<b>Tipo de información</b>	<b>¿Qué se debe saber?</b>	<b>¿Para qué?</b>	<b>¿Cómo averiguar?</b>
<b>Paso 4: Analizar las limitaciones y oportunidades</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- ¿Cuáles son los principales obstáculos y las oportunidades para el acceso a los espacios e instancias de participación?</li> <li>- ¿Qué oportunidades surgen para el participar en la política pública?</li> </ul>	Identificar las posibles oportunidades de intervención para participar en política pública	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Explorar los roles y funciones para la incidencia y participación en la política pública.</li> <li>- Obtener una idea de la capacidad y motivaciones de los actores.</li> <li>- Comprender la capacidad de los actores y sus relaciones</li> </ul>
<b>Paso 5: Acordar una visión y una estrategia para generar cambios en política de seguridad alimentaria.</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- ¿Cómo se debe ver la política de seguridad alimentaria en cinco años?</li> </ul>	Tener un acuerdo sobre el estado de las cosas que hay que mejorar y a cuyo cambio los actores quisieran contribuir	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Busque la contribución de una gama de actores</li> <li>- Crear una visión general de un futuro mapa de actores</li> </ul>
<b>Paso 6: Determinar los resultados sostenibles</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- ¿Qué tiene que ocurrir en la política de seguridad alimentaria para avanzar hacia la visión de cambio previamente identificado?</li> </ul>	Identificar qué tipo de acciones pueden tomar actores para lograr este cambio y posibles actividades para crear las condiciones para que los actores tomen decisiones	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Desarrollar una matriz de sostenibilidad (¿Quién lo hace? ¿Quién paga?)</li> <li>- Planifique su salida antes de entrar</li> </ul>
<b>Paso 7: Facilitar el cambio</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Guiar facilitación y maximizar los resultados</li> </ul>	Probar cosas, medir y observar los resultados, construir sobre los éxitos a medida que avanza y aprender de los fracasos	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Seguir un enfoque práctico iterativo: facilitar, supervisar, reflexionar, aprender, planificar</li> </ul>

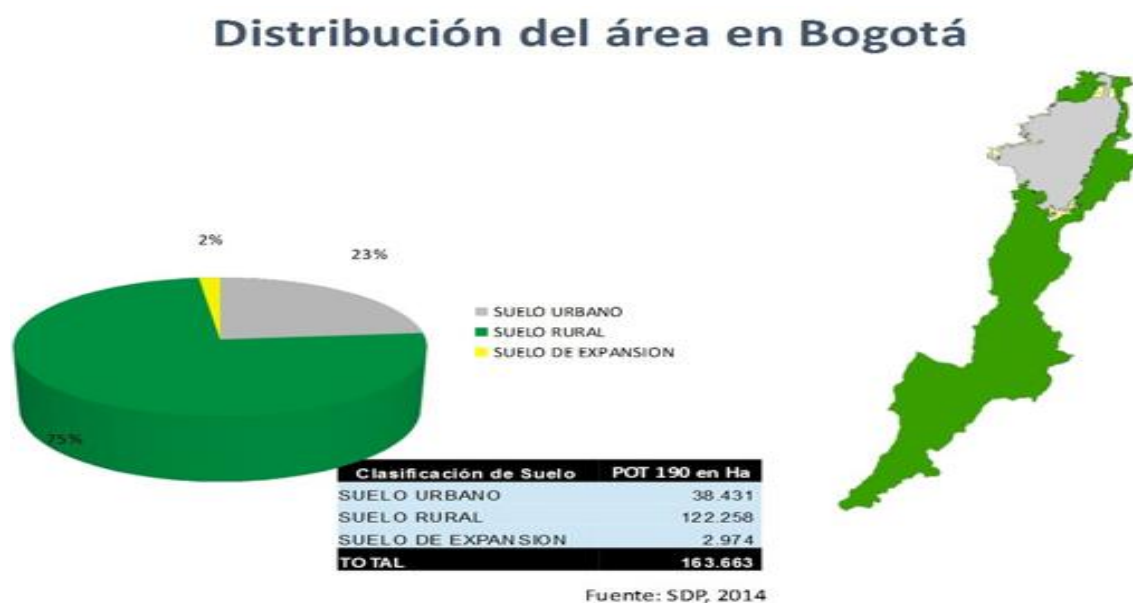
La tabla 1 muestra la matriz a implementar a los actores sociales en los talleres de acuerdo con lo propuesto en el enfoque metodológico.

Fuente. Autoría Propia.

### 3. Ubicación Geográfica del Territorio de Investigación

Bogotá D.C. está ubicado en la región central de Colombia, a una altura de más 2600 msnm, y tiene un área total de 1776 km<sup>2</sup> y solo un 23.3% equivale al área urbana, está constituida por 20 localidades de las cuales 9 tienen área rural, entre las que se encuentra la localidad 20- Sumapaz netamente rural, con un área geográfica que constituye el 62.3% de área total de Bogotá, la cual a su vez se encuentra ubicada en el páramo de agua más grande del mundo, constituyendo una riqueza ambiental e hídrica representativa para el país, lo que implica una reducción del área productiva agropecuaria en esta área rural.

**Figura 2** Distribución de Área Rural de Bogotá D.C.



Fuente: SDP 2014.

De las aproximadamente 163.000 has que constituyen Bogotá D.C., 124.000 has corresponden a suelo rural, esto es el 76.6% del territorio del Distrito Capital del, un

territorio que comprende desde los Cerros Orientales de Bogotá localidades de Santa Fe y Chapinero), Suba, Usme, Ciudad Bolívar, pasando por el páramo de Sumapaz en la localidad 20 del distrito, sin embargo, de la totalidad del área, más de un 90% se constituye en suelo de protección por estructura ecológica principal, infraestructura o zonas de alto riesgo no mitigable, con lo cual puede afirmarse que, acciones enfocadas a producción agropecuaria pueden desarrollarse sin conflicto alguno de uso en aproximadamente 11.000 has rurales, que para la demanda de alimentos de los habitantes de Bogotá los hace insuficientes.

El censo de ruralidad de Bogotá 2013 realizado por el Observatorio de Desarrollo Económico de la Secretaría Distrital de Desarrollo Económico – SDDE en el marco del Plan Maestro de Abastecimiento Alimentario y el Plan de Desarrollo 2012-2016 “Bogotá Humana”; determino que existen 16.787 Bogotanos y Bogotanas que habitan la ruralidad del Distrito Capital, y están distribuidos en 122.000 de las 124.000 hectáreas rurales de Bogotá, en 4.353 hogares, donde el 26 % de esta población son niños menores de catorce años y el 66% de las fincas encuestadas presentan un tamaño de entre 0 a 5 hectáreas, lo que indica un relativo minifundio.

El censo también indica que el 78% de los hogares percibe que sus ingresos son insuficientes para cubrir sus gastos básicos, tales como alimentación y vestido, debido a que 88 % de la población que actualmente se encuentra trabajando, tanto en actividades rurales como de la economía urbana, devenga menos de \$600.000 mensualmente.

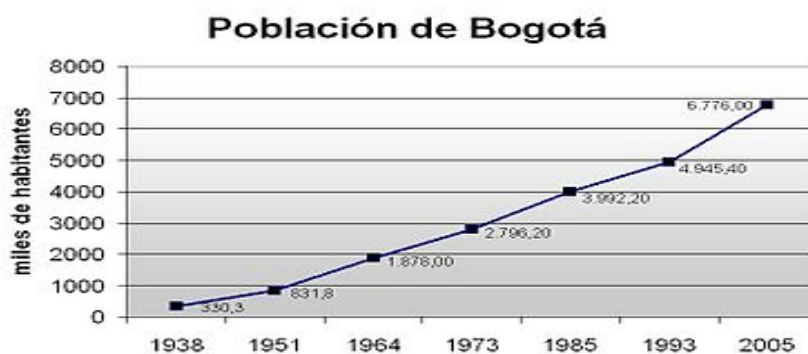
Según cifras del DANE, en el año 2010 Bogotá contaba con una población de 7.363.782 habitantes, con proyección en el 2015 de 8.852.722 habitantes<sup>12</sup>; por ser una de las

---

<sup>12</sup> DANE. Resultados y Proyecciones 2005-2020.

5 ciudades con mayor densidad demográfica de Latinoamérica, hay que considerar que el problema de seguridad alimentaria debe ser uno de los principales temas en la agenda de política pública, más aún, si se tiene en cuenta que Bogotá no tiene la capacidad de producir los alimentos para la densidad demográfica que tiene, solo produce el 1% de los alimentos que consume; esto debido a que la zona rural y la planeación según el POT está direccionada a la oferta hídrica y ambiental.

**Figura 3** *Proyección de Población de Bogotá D.C. 2015, Según Censo 2005*



Según cifras del DANE, en el año 2010 Bogotá contaba con una población de 7.363.782 habitantes, con proyección en el 2015 de 8.852.722 habitantes.

Fuente: DANE 2005

Si comparamos la situación de Bogotá con la de Ciudad de México, podemos ver que ésta se encuentra en una situación similar en términos de: dependencia alimentaria con zonas cercanas de la misma región y en déficit alimentario e inseguridad alimentaria; tal como lo indica FAO en el estudio - Agricultura Urbana y Periurbana en América Latina y el Caribe (2015) - “el 90% de la producción agrícola de la Ciudad de México se realiza en condiciones temporales y el 80% de la superficie cultivable se utiliza para cultivos cíclicos como la avena forrajera y el maíz. Sin embargo, el 80% de los alimentos que son consumidos en la ciudad



proviene de los estados al interior del país o son productos importados”, así mismo, podemos observar como ha venido disminuyendo su área productiva a los largo del tiempo como lo indica la tabla que se muestra a continuación, lo que refleja que esta situación, es un caso típico en las ciudades de mayor densidad demográfica de Latinoamérica.

**Tabla 2** *Valor de la Producción Agrícola Total de la Ciudad de México, Miles de Pesos*

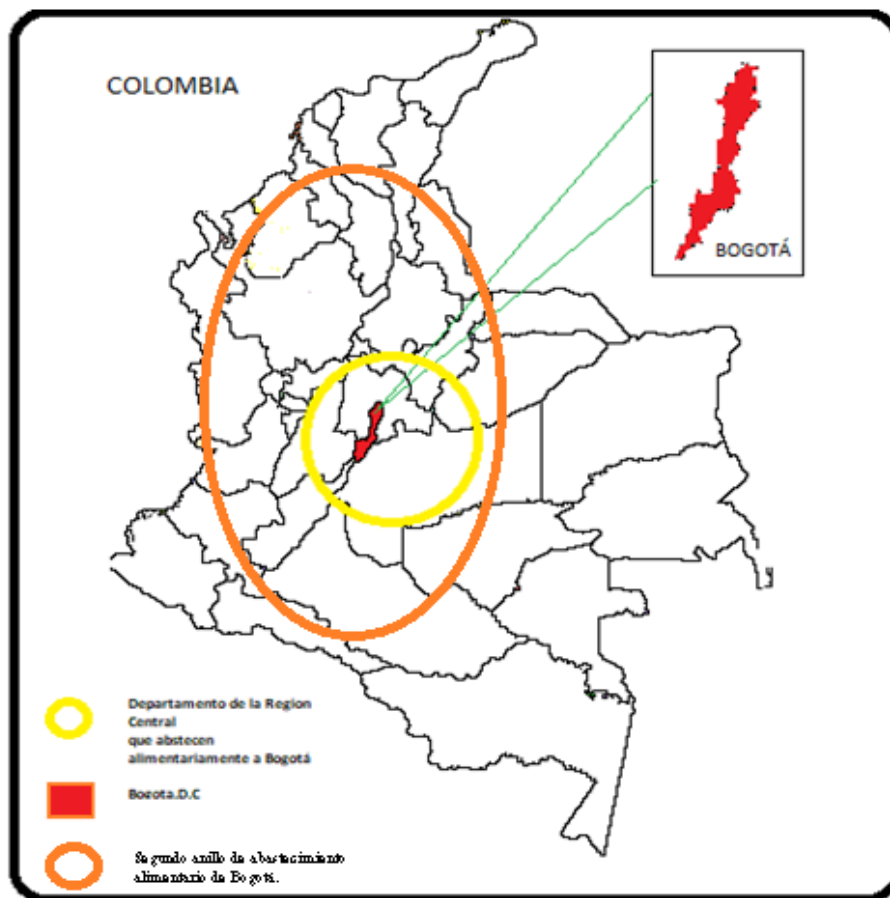
<b>Año</b>	<b>Superficie Sembrada (Ha)</b>	<b>Año Superficie Cosechada (Ha)</b>	<b>Valor Producción (Miles de pesos)</b>
<b>2003</b>	24.693,9	24.673,9	1.081.623,3
<b>2004</b>	23.692,2	23.643,6	947.562,4
<b>2005</b>	24.655,2	24.233,3	876.367,2
<b>2006</b>	24.456,0	24.153,0	1.239.874,7
<b>2007</b>	24.090,4	23.499,1	1.182.157,2
<b>2008</b>	23.541,0	23.541,0	254.854,2
<b>2009</b>	22.681,5	22.676,4	1.207.920,6
<b>2010</b>	22.878,2	22.477,2	1.378.284,7
<b>2011</b>	21.127,3	19.674,1	1.090.898,2
<b>2012</b>	19.340,2	19.169,5	1.196.821,7
<b>2013</b>	18.839,3	18.662,5	1.422.630,2
<b>2014</b>	17.607,7	17.502,8	1.212.574,6

Fuente: Servicios de Información Agroalimentaria y Pesquera (SIAP), México, 2015.

Si entramos en detalle de algunas cifras de Bogotá en relación con la dependencia alimentaria, encontramos que, “La huella ecológica del ingreso de alimentos a CORABASTOS en el año 2002 fue de 227 mil hectáreas, de las cuales 117 mil se ubican en

Cundinamarca. Es decir, que el 51% del área destinada a la producción de alimentos que ingresa a la capital, está distribuida en los municipios cundinamarqueses.

**Figura 4** *Relación Ciudad – Región, Dependencia Alimentaria de Bogotá*



Fuente. Autoría propia en base al estudio “De La huella Ecológica al Control Territorial Mediado por el Abasto de Alimentos de Bogotá (1970-2002)”<sup>13</sup>

Otros departamentos que aportan áreas en tierra significativas para el abastecimiento de la ciudad son Boyacá con el 8.5%, Valle 8.3%, Tolima 5.6%, Meta 4.8% y Huila 4.2%, en

<sup>13</sup> Bladimir Rodríguez Muñoz. Tesis. De La huella Ecológica al Control Territorial Mediado por el Abasto de Alimentos de Bogotá (1970-2002). Universidad Nacional de Colombia Octubre 2004.

este conjunto de departamentos se localiza el 31% de la huella ecológica del ingreso de alimentos a la central mayorista y en este grupo junto a Cundinamarca se encuentra el 82% de esta huella” (Rodríguez, 2004: 205); lo que nos indica que Bogotá depende de 3 veces su área geografía sembrada para alimentar a su población, generando una fuerte dependencia alimentaria y un problema para la región.

#### **4. Estado del Arte de la Investigación**

Inicialmente se presentan varios estudios sobre el tema y los cambios que ha tenido el concepto de seguridad alimentaria para aproximarse a los problemas que han sido la base sobre la cual se formuló la política pública de seguridad alimentaria, pero sobre todo para poder caracterizar a los actores principales que inciden en el desarrollo de la política pública.

##### **4.1. Seguridad Alimentaria y Política Pública de Seguridad Alimentaria, Contexto**

###### **Histórico y Político.**

El tema del hambre en el mundo hoy es el objetivo principal de la agenda política internacional y se encuentra descrita en los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM). Inicialmente, se planteó el desarrollo y la erradicación de la pobreza, entendiéndola como “reducir a la mitad el porcentaje de las personas que viven con menos de un dólar diario y a la mitad las personas que padecen hambre”<sup>14</sup>; pero por parte de los gobiernos este no ha sido un asunto relevante para enfrentar el problema.

De allí que se deriven dos posturas significativas, sobre cómo abordar la problemática, con enfoques diferentes; en primera instancia los gobiernos y las instancias internacionales desde el enfoque institucional de Seguridad Alimentaria, y por otra parte las organizaciones internacionales y nacionales de productores campesinos y la sociedad civil, desarrollando un enfoque crítico y alternativo en función de la visión de Soberanía Alimentaria. Ambas perspectivas deben ser puestas en contexto, ya que en cada país o subregión las problemáticas adquieren características particulares.

---

<sup>14</sup> Asamblea del Milenio de Naciones Unidas (2000)

Holt-Giménez & Patel, mantienen la tesis que la política pública internacional de seguridad alimentaria, se ha desarrollado en torno al fortalecimiento del comercio internacional...Desde que se creó la Organización Mundial del Comercio (OMC), se agregó a su agenda la agricultura y los derechos de propiedad intelectual, cuyos efectos se interpretan desde posiciones contradictorias... en este sentido se establecen posiciones contrarias que establecen que con esta postura se debilitan las pequeñas economías campesinas, la cual repercute en problemas de seguridad alimentaria “un sistema privatizado de la seguridad alimentaria internacional, institucionalizado en los protocolos de la OMC, mientras que los defensores de la seguridad alimentaria, basada en el libre comercio, plantean que debería ser posible conciliar el objetivo de la liberalización del comercio agrícola internacional con la aplicación de políticas eficaces de seguridad alimentaria en los países en desarrollo”.

#### ***4.1.1. Contexto Internacional***

En el ámbito internacional la seguridad alimentaria y nutricional ha sido una preocupación constante por ser un componente constitutivo del desarrollo humano y de la seguridad nacional.

En 1948, la Declaración Universal de los Derechos Humanos (DUDH) estableció que toda persona tiene el derecho a llevar un nivel de vida adecuado y por ende, a acceder a una alimentación adecuada. El derecho a la alimentación fue progresivamente reafirmado y clarificado por posteriores instrumentos internacionales en materia de derechos humanos. Finalmente por las directrices voluntarias, en apoyo de la realización progresiva del derecho a una alimentación adecuada, en el contexto de la seguridad alimentaria nacional, aprobadas

por el Consejo de la FAO en 2004. Esto nos lleva a analizar las implicaciones que acarrea la implementación del derecho a la alimentación en una serie de ámbitos de la política.

En 2006, el informe de la FAO relativo al Estado de la inseguridad alimentaria en el mundo estimaba que 820 millones de personas se encontraban en estado de subnutrición— lo que representa una disminución de tan sólo 3 millones en comparación con las cifras de 1990-92. Si bien se ha logrado reducir la subnutrición en regiones como Asia y América Latina, en el África subsahariana el número de personas subnutridas ha aumentado, pasando de 169 a 206 millones entre 1990-92 y 2001-03 (FAO, 2006). Un tercio de la población de África padece de hambre crónica (FAO, 2006). Paradójicamente, la subnutrición afecta significativamente a los productores de alimentos en las zonas rurales (Berthelot, 2005).

En los últimos años, los argumentos basados en los derechos humanos y los esfuerzos para mejorar el acceso a los recursos han convergido en mayor medida. El discurso de los derechos humanos ha sido utilizado para apoyar las reivindicaciones de acceso a los recursos, y un enfoque basado en los derechos se ha usado como medio de empoderamiento. Por ejemplo, las alianzas entre organizaciones de productores rurales a nivel internacional han utilizado el discurso de los derechos humanos para respaldar las reivindicaciones políticas, en particular en relación con el concepto de soberanía alimentaria, y lo han utilizado igualmente para solicitar que se le dé prioridad a los productores locales y a las familias de agricultores respecto de las grandes empresas agroalimentarias cuya propiedad es extranjera (véase por ejemplo la Declaración de Nyéléni sobre la soberanía alimentaria, de 2007).

Las organizaciones de promoción han hecho campañas a favor de un “derecho humano a la subsistencia y a la tierra”, y han documentado violaciones de derechos humanos

que derivan de la implantación de proyectos de inversión a grande escala cuyos efectos son negativos incluso para garantizar el acceso a los recursos por parte de la población local.

#### ***4.1.2. Contexto Nacional***

Las acciones concretas del Estado incluyen principalmente la formulación del Plan Nacional de Alimentación y Nutrición (PNAN) 1996-2005, aprobado mediante el documento CONPES 2847 de 1996.

El objetivo del plan fue contribuir al mejoramiento de la situación alimentaria y nutricional de la población colombiana. Para su seguimiento se creó el Comité Nacional de Nutrición y Seguridad Alimentaria -CONSA-. Igualmente, se conformó el Comité Nacional de Prevención y Control de las Deficiencias de Micronutrientes -CODEMI- para trabajar interinstitucionalmente en las metas definidas para esta línea de acción.

En virtud del proceso de implementación de la Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional, aprobada mediante CONPES SOCIAL 113 de 2008 y en cumplimiento de la estrategia referente a la construcción e implementación de Planes Territoriales de SAN, el gobierno nacional en cabeza del ICBF, ha llevado a cabo el apoyo para la construcción de los Planes Departamentales de SAN a través de un equipo nacional asesor y facilitador de los procesos de adopción y adaptación de la Política de SAN, conformado por entidades del orden nacional como: Ministerio de la Protección Social, Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, ICBF, Acción Social-FAO, entre otros.

El objetivo de esta Asistencia Técnica es apoyar el proceso de sensibilización y construcción colectiva requerido para posicionar la Seguridad Alimentaria y Nutricional - SAN- en la agenda operativa de todos los actores privados y públicos, involucrados con la

temática en los niveles territoriales, a través de la definición del plan territorial de SAN. Se brinda a los entes territoriales y otros actores involucrados, herramientas conceptuales y metodológicas para la construcción de Planes Departamentales de Seguridad Alimentaria y Nutricional -PDSAN- tendientes a mejorar las condiciones de seguridad alimentaria y nutricional de la población.

Para esta investigación, partimos entonces de algunos estudios planteados por el profesor MACHADO (1993), sobre los procesos de crisis alimentaria mundial que dieron origen a la discusión en la FAO y en otros organismos internacionales para dar solución al problema, a principios de la década del setenta, y se pudo identificar la trayectoria y evolución histórica sobre las visiones de seguridad alimentaria hasta principios de los años noventa.

En este mismo sentido, pero para la ciudad de Bogotá, el estudio sobre Huella Ecológica Alimentaria de Bogotá realizado por Bladimir Rodríguez Muñoz (2005), se pone de relieve el área que la ciudad ocupa para asegurar su supervivencia alimentaria, problema fundamental para cualquier actividad de planeación, pero poco abordado de manera sistemática por la administración nacional o distrital, esta situación se evidencia con los escasos registros oficiales existentes sobre el ingreso de alimentos a la ciudad en donde se exponen algunos resultados que plantean la necesidad de superar la dependencia que tiene Bogotá para lograr su seguridad alimentaria. En dicho trabajo, el autor tiene en cuenta el origen geográfico de los productos alimenticios, cuya producción involucra el agua, la tierra y las comunidades que la trabajan, componentes fundamentales de las superficies territoriales que las urbes asocian para su sostenimiento alimentario. El estudio presentado por Rodríguez es de mucha utilidad



desde su enfoque geográfico para la formulación de esta investigación y su influencia con lo que refiere a seguridad alimentaria.

#### **4.2. Políticas Públicas**

Para Bogotá, cuando nos referimos a las políticas del sector de desarrollo económico, el enfoque está asociado a aquellas acciones que adelantan tanto la Secretaría de Desarrollo Económico como las entidades adscritas. Desde este punto de vista, la formulación de políticas del sector está asociada a las diferentes acciones que adelantan las entidades responsables en función del cumplimiento del objetivo público de “democratizar las oportunidades económicas y mejorar la competitividad y productividad de la Región Capital”. En este caso, dada la alta sensibilidad del tema para los diferentes sectores de población, es recomendable formular las políticas con la participación de los actores involucrados.

Pero ¿Qué es una Política Pública? Para lograr este entendimiento nos enfocaremos en André Noel Roth Dewbel junto con sus aportes en el análisis de políticas Públicas; ya que busca construir y proponer temas de reflexión, modos de pensar y herramientas para la comprensión de la acción pública y del estado que se cree pueden ser de gran utilidad para cualquier investigador.

Por eso dice Roth, que “...el agotamiento contemporáneo de las grandes narraciones políticas de la modernidad lleva a poner las miradas sobre el trabajo concreto de y en los entes gubernamentales y sobre las relaciones con su entorno...”. En este contexto se permite renovar, alimentar y aportar a la discusión y a los debates políticos y académicos en temas como las políticas, las políticas públicas, la incidencia de los actores sociales en estas, así

como la organización y la participación en gestión pública a partir del enfoque que privilegia el análisis concreto de la realidad de las prácticas políticas y administrativas cotidianas. Sus teorías permiten contextualizar el análisis de las políticas públicas, definiendo conceptos fundamentales y presentando algunos enfoques, aunque es en este momento donde encontramos algunas diferencias.

### **4.3. Incidencia en la Política Pública**

Hoy en día, el tema de la incidencia en políticas públicas comienza a adquirir relevancia, como forma en que la ciudadanía, ya sea a través de personas o de grupos organizados, logre la inclusión de sus intereses en la agenda pública y sean convertidos en la medida de las posibilidades en políticas públicas. Por otro lado, la ciudadanía debe convertirse en un controlador de esas políticas para poder realizar un ejercicio de incidencia de éstas. De esta forma, ya sea a través de grandes movilizaciones sociales, o pequeños grupos de personas que se organizan, el accionar de la incidencia, deben significar cambios reales a nivel de las políticas de Estado, que vayan en beneficio de las mayorías y de los sectores vulnerables de la sociedad.

En este sentido y enmarcándonos inmediatamente en el territorio distrital con respecto a la política de seguridad alimentaria, el documento de “Análisis de la política pública de seguridad alimentaria y nutricional de Bogotá 2004-2008”, realizado por estudiantes de la Escuela Superior de Administración Pública, el cual está basado en la teoría de Pierre Müller (2000), nos propone el análisis de las políticas públicas desde tres aspectos que son: la racionalidad de los actores, el papel de la administración pública y las redes de actores.

El análisis se centra en un marco netamente institucional, aunque hace un recorrido por la perspectiva histórica del posicionamiento de la seguridad alimentaria de los habitantes de la capital en la agenda pública del distrito. Este estudio nos permite visualizar el grado de incidencia de los actores políticos en el diseño e implementación de las políticas públicas en la capital del país, y más específicamente en las políticas de seguridad alimentaria y a su vez nos muestra que se implementan las redes como bases para la ejecución de las mismas, pero también nos hace ver que las redes no se están tomando en cuenta para el diseño de las mismas que es lo que al final se desarrolla con esta investigación.

Otro documento analizado fue el de Jorge Rodríguez Sosa (2003), “Manual de Incidencia Política”, el cual nos permite acercarnos a algunos aspectos teóricos de la incidencia política, como su definición, algunas situaciones en donde se debe incidir y los propósitos a perseguir. El autor trabaja los conceptos y procedimientos necesarios para lograr un plan de incidencia política. Tal documento basa algunas de sus definiciones de WOLA (oficina en Washington para asuntos latinoamericanos) y su interés por resaltar la importancia y la concepción de ciudad, proponiendo una visión activa, participativa y propositiva de la misma.

Para finalizar, encontramos que LOVERA (2014) plantea en su tesis<sup>15</sup> “Entre los diferentes enfoques encontramos también, la relación con los sujetos y los actores de la política en donde las personas son sujetos de derechos y por ende autónomos de tomar sus propias decisiones frente a la sociedad y la política.” Allí visibiliza a estos como actores más pasivos que incidentes y los deja solo como defensores de sus derechos, pero no permite ver

---

<sup>15</sup> LOVERA, Diego. Participación y control social en la política pública de Seguridad alimentaria, caso comedores comunitarios de Bogotá. Pontificia Universidad Javeriana. Facultad de Ciencia Política y relaciones internacionales. Bogota.2014.

los alcances que pueden tener los actores sociales en la incidencia y construcción de políticas pública.

En relación con la participación y la construcción de la democracia, la política busca involucrar a la sociedad de manera activa en la participación, la cual le permita tomar decisiones acertadas que incidan en su bienestar y en la relación con la descentralización y gobernanza.

Con esto se busca reconocer el poder que tiene la población en cuanto a la toma de decisiones en temas políticos que beneficien su ser. De esta manera, es importante reconocer que cada política pública adquiere un valor social importante que va siendo acogido por los ciudadanos para defender y hacer valer sus derechos. Es necesario tener en cuenta la participación de los ciudadanos para que las políticas públicas garanticen que el Estado promueva no solo propuestas ciudadanas, sino que estas se tengan en cuenta para promover el buen desarrollo de la sociedad.

Por último, tomamos el trabajo desarrollado por ESPINOSA (2015)<sup>16</sup>, éste nos demuestra que las redes de política no son funcionales por tanto en este trabajo se enfocara en la incidencia de los actores. “Retomando entonces los elementos analizados en el capítulo, se evidencia que al momento de la construcción e implementación de política en el territorio no se tuvo una acertada coordinación de los actores que permitiera la interacción entre el gobierno y los actores tanto políticos como sociales para la conformación de las llamadas “redes de política” en seguridad alimentaria y nutricional”

---

<sup>16</sup> ESPINOSA, R, Michela. Diseño e implementación de una política de seguridad alimentaria desde un enfoque de redes de políticas públicas, Nación – Territorio. Pontificia Universidad Javeriana. Facultad de Ciencia Política y relaciones internacionales. Maestría en estudios Politicos.Bogota.2015.

## 5. Marco Conceptual

Para lograr el alcance y los objetivos propuestos en el trabajo de Investigación, en cuanto al análisis de la Política de seguridad alimentaria de Bogotá desde la incidencia y participación política de actores sociales, en el caso Mercados Campesinos, se realizó la conceptualización desde las categorías Seguridad y soberanía alimentaria, incluyendo un contexto histórico y abordando diferentes enfoques de la seguridad alimentaria, y sus dimensiones o ejes. Posteriormente se realizó un acercamiento al concepto de políticas públicas, desde diferentes enfoques, y luego se desarrollaron los conceptos de incidencia política, y la relación de la política pública con la participación social, aspectos claves para el análisis de estudio propuesto.

### 5.1. Seguridad y Soberanía Alimentaria

Existen varias definiciones de seguridad alimentaria, que han sido construidas por varios autores e instituciones desde mediados del siglo XX, en este sentido y al ver que en las dos últimas décadas este concepto decide un objetivo de política pública en muchos países del mundo, para esta investigación resulta poco probable una comprensión única de su definición, pero así mismo, como ésta se relaciona con las formas de participación social, y la incidencia política de estas organizaciones en el desarrollo de las políticas públicas en seguridad alimentaria.

#### 5.1.1. *Contexto Histórico y Enfoques de la Seguridad Alimentaria.*

Como lo mencionamos anteriormente nos basaremos en la teoría del profesor Machado sobre la evolución del concepto de seguridad alimentaria. “Desde 1974 empezó a

utilizarse el concepto de seguridad alimentaria, concebida como la disponibilidad de alimentos para consumo humano, a nivel mundial, regional y nacional. La FAO jugó un papel importante en la propagación e introducción de este concepto en el mundo...el concepto de una disponibilidad se asoció a la idea de que no debía existir escasez alimentaria; esta asociación privilegia la acumulación de excedentes y fue la base de varias propuestas encaminadas a mantener reservas de cereales que permitieron asegurar el abastecimiento.”<sup>17</sup>

En ese mismo recorrido de transformación del concepto, Machado nos plantea como en 1982 el director de la FAO propuso ampliar el concepto de seguridad alimentaria redefiniendo el objetivo final, “asegurar que todas las personas tengan, en todo momento, acceso físico y económico a los alimentos que los necesitan” y “ la seguridad alimentaria deberá tener tres propósitos: asegurar la producción de una adecuada cantidad de alimentos, conseguir la máxima estabilidad en el flujo de tales alimentos, y garantizar el acceso a los alimentos disponibles por parte de quienes los necesitan.”<sup>18</sup> Este nuevo concepto introduce nuevos elementos con un enfoque de derecho humano a la alimentación, teniendo en cuenta la solución del problema generado en la crisis mundial de alimentación, pero aún no concebía una mirada integral del concepto.

Posteriormente nos indica, las proposiciones generadas después de la junta de acuerdo de Cartagena, donde cada país se compromete a crear un sistema nacional de Seguridad Alimentaria, sustentado en un Plan Nacional Alimentario, acompañado por unos esquemas institucionales, que nos acercaban a la implementación de políticas de seguridad alimentarias.

---

<sup>17</sup> MACHADO, Absalón. Tierra, Economía y sociedad. Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación – FAO. 1993

<sup>18</sup> Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación – FAO. 1984. Definición de seguridad alimentaria.

Después de la implementación de las propuestas, sobre todo en los países en desarrollo y la evaluación de estos planes y esquemas, se logra sintetizar una visión más amplia del concepto donde los países adoptarían esta medida que pretendía combatir los problemas de hambre y diseñar políticas de abastecimiento alimentario.

Así mismo, el autor nos plantea que estas definiciones quedarían incompletas sino se hacen explícitos algunos supuestos para entender el concepto a lo cual nos plantea: “Cuando se propone una disponibilidad permanente y suficiente de alimentos básicos, implícitamente se afirma que la principal fuente de abastecimiento alimentario deberá ser la producción nacional de bienes agrícolas y alimentos procesados de la industria doméstica, es decir, disminuir su dependencia alimentaria”; en este sentido, implica disminuir la dependencia alimentaria y las importaciones de alimentos rescatando la producción nacional, especialmente la producción familiar campesina.

El segundo aspecto tiene que ver con lo que Machado define con “autosuficiencia relativa, es decir los países deben fijar metas de abastecimiento para la producción nacional. La producción externa deberá ser una fuente de abastecimiento alimentario complementario” en este sentido no define una dependencia absoluta sino un abastecimiento complementario.

### ***5.1.2. Concepto de Seguridad Alimentaria.***

El concepto de seguridad alimentaria, aprobado en la cumbre mundial sobre la alimentación 1996 se define: “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”

### **5.1.3. Marco Legal y Normativo**

La Constitución Política de Colombia establece el derecho a la alimentación equilibrada como un derecho fundamental de los niños (artículo 44) y, en cuanto a la oferta y la producción agrícola, la Constitución establece en los artículos 64, 65 y 66, los deberes del Estado en esta materia.

- CONPES 113: Política Nacional de seguridad alimentaria y nutricional (PSAN) - Ministerio de la Protección Social, Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, Ministerio de Educación Nacional, Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, Instituto Colombiano de Desarrollo Rural (hoy Agencia de Desarrollo Rural)-
- Decreto 315 de 2006 (Agosto 15) «Por el cual se adopta el Plan Maestro de Abastecimiento de alimentos y seguridad alimentaria para Bogotá Distrito Capital y se dictan otras disposiciones»
- Decreto 508 DE 2007:(Noviembre 06) «Por el cual se adopta la Política Pública de Seguridad Alimentaria y Nutricional para Bogotá, Distrito Capital, 2007-2015, Bogotá sin hambre»
- Acuerdo 455 de 2010 (16 de diciembre de 2010) «Por el cual se promueve la integración regional rural a través de mercados temporales campesinos, indígenas, afrodescendientes y demás etnias»

### **5.1.4. Dimensiones o Ejes de la Seguridad Alimentaria**

Esta definición, comúnmente aceptada, señala las siguientes dimensiones de la seguridad alimentaria:



- Disponibilidad de alimentos: La existencia de cantidades suficientes de alimentos de calidad adecuada, suministrados a través de la producción del país o de importaciones.
- Acceso a los alimentos: Acceso de las personas a los recursos adecuados, recursos a los que se tiene derecho para adquirir alimentos apropiados y una alimentación nutritiva. Estos derechos se definen como el conjunto de todos los grupos de productos sobre los cuales una persona puede tener dominio en virtud de acuerdos jurídicos, políticos, económicos y sociales de la comunidad en que vive (comprendidos los derechos tradicionales, como el acceso a los recursos colectivos).
- Utilización: Utilización biológica de los alimentos a través de una alimentación adecuada, agua potable, sanidad y atención médica, para lograr un estado de bienestar nutricional en el que se satisfagan todas las necesidades fisiológicas. Este concepto pone de relieve la importancia de los insumos no alimentarios en la seguridad alimentaria.
- Estabilidad: Para tener seguridad alimentaria, una población, un hogar o una persona deben tener acceso a alimentos adecuados en todo momento. No deben correr el riesgo de quedarse sin acceso a los alimentos a consecuencia de crisis repentinas (por ej., una crisis económica o climática) ni de acontecimientos cíclicos (como la inseguridad alimentaria estacional). De esta manera, el concepto de estabilidad se refiere tanto a la dimensión de la disponibilidad como a la del acceso de la seguridad alimentaria.

Desde la experiencia brasilera y acogiendo la definición de la II Conferencia Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional realizada en Olinda, en 2004 “Seguridad Alimentaria y Nutricional es la realización del derecho de todos y todas al acceso regular y permanente de alimentos de calidad, en cantidad suficiente, sin afectar el acceso a otras necesidades esenciales, teniendo como base practicas alimentarias promotoras de salud, que respeten la diversidad cultural y que sean social, económica y ambientalmente sustentables”.

Se concibe la seguridad alimentaria con el adjetivo “Nutricional” ya que se refleja desde dos dimensiones, por un lado, desde un enfoque socio económico (la seguridad alimentaria, desde la disponibilidad física de los alimentos) y por otro lado desde un enfoque de salud y nutrición (la seguridad de los alimentos desde la calidad de los alimentos en términos de inocuidad de consumo).

#### **5.1.5. Principio y Concepto de Soberanía Alimentaria**

Según Renato S. Maluf, investigador del Centro Andino para la Formación de Líderes Sociales CAFOLIS y miembro del CONSEA<sup>19</sup> en Brasil define “La Seguridad Alimentaria, constituye un objetivo de las acciones y de las política pública, subordinado a dos principios que son el Derecho a la Alimentación adecuada y saludable y a la Soberanía Alimentaria, la vinculación de esos principios y la intersectorialidad de las acciones diferencian ese enfoque de los usos comunes dados a la “ seguridad alimentaria” por parte de gobiernos, organismos internacionales y representaciones empresariales vinculadas a las grandes corporaciones y al llamado “agro – negocio”. Desde esta perspectiva nos introduce en una mirada del derecho

---

<sup>19</sup> Consejo Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional - CONSEA

humano a la alimentación y establece una conexión entre un objetivo de acciones y la política pública de seguridad alimentaria, con un principio de soberanía alimentaria que lo califica.

El concepto de soberanía alimentaria ha sido construido a partir de la Declaración Sobre Soberanía Alimentaria De Los Pueblos, por VIA CAMPESINA, como un principio desarrollado desde una mirada alternativa a las políticas de seguridad alimentaria construidas por organismos internacionales como la FAO. En este sentido se define como: “La soberanía alimentaria es el derecho de los pueblos a definir sus propias políticas y estrategias sustentables de producción, distribución y consumo de alimentos, capaces de garantizar el derecho a la alimentación para toda la población en base a la pequeña y mediana producción, con respecto a sus propias culturas, y a la diversidad de los modos de producción agropecuaria, de comercialización y de gestión de los espacios rurales campesinos, pescadores e indígenas, los cuales la mujer desempeña un papel fundamental...La soberanía alimentaria es la vía para erradicar el hambre y la desnutrición y garantizar la seguridad alimentaria duradera y sustentable para todos los pueblos.”<sup>20</sup>

Para el caso de análisis de esta investigación, se tomará el concepto de Seguridad Alimentaria asociado a los principios de soberanía alimentaria y derechos, ya que ha sido acogido en la política de seguridad alimentaria de Bogotá decreto 508 de 2007 y en el Plan Maestro de Abastecimiento Alimentaria, decreto 315 de 2006 respectivamente.

---

<sup>20</sup> Foro Mundial sobre Soberanía Alimentaria: Habana (cuba), 2001.

## **5.2. Política Pública**

Las políticas públicas son el “Estado en acción” en la búsqueda del bien común o en la procura de soluciones a problemas socialmente relevantes. La política pública, es el conjunto conformado por uno o varios objetivos colectivos considerados necesarios o deseables y, por los medios y las acciones que son dispuestos, por lo menos parcialmente, por una institución u organización gubernamental con la finalidad de orientar el comportamiento de actores individuales o colectivos y para modificar una situación percibida como insatisfactoria o problemática. (Roth, 2002).

### **5.2.1. *Concepto de Política Pública***

El concepto de política de seguridad alimentaria se pretende comprender desde las definiciones enmarcadas en el CONPES Social la Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional. “La política 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. La Política 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).”

### **5.2.2. Enfoques de Políticas Públicas.**

Las políticas públicas son un medio para la concreción de los derechos, son herramientas para el cumplimiento y materialización por parte del estado de los principios constitucionales y los derechos internacionales, el estado deberá garantizar la vida, la alimentación estable y saludable en condiciones de dignidad, satisfaciendo los derechos colectivos e individuales de los ciudadanos.

Se entiende la política pública como el proceso de decisión y como un conjunto de acciones promovidas por los gobiernos en interacción con la sociedad para enfrentar un problema desde una mirada de promoción y realización de los derechos.

Para el análisis de política pública, tomaremos el enfoque de redes propuesto por SABATIER (1999) y recogido por ROTH (2007)<sup>21</sup> “la emergencia de la noción de red (network) en el análisis de políticas públicas corresponde a la insatisfacción creciente en relación con los enfoques tradicionales centrados en el examen de los elementos formales de las estructuras y arreglos político-administrativos. En los años 60 y 70, la visión de un proceso de política pública, esencialmente pensado como jerárquico, instrumental y formalista, reñía con las evidencias de los análisis. Las políticas están siempre más formuladas en instancias políticas informales, al exterior de las instituciones convencionales como el parlamento o la administración. La idea de red se propone como una nueva manera de concebir el mundo”

Según Roth, 2007 “es usual considerar en Colombia que el análisis de políticas públicas va a permitir el mejoramiento de las prácticas políticas actuales, así como la

---

<sup>21</sup> Roth, André Noel. Ensayos sobre política pública. Universidad del externado. 2007.

formulación y ejecución de las políticas públicas, ambas comúnmente consideradas como más o menos viciadas y dominadas por la incompetencia, la corrupción y la improvisación”. Muchos analistas de política pública tienden a utilizar una postura positivista, con una tendencia muy mecanicista o instrumentales, lo cual reduce el análisis a datos exactos y objetivos sin tener en cuenta la realidad, y más bien fijando posturas tendientes al modo de pensar dominante.

Es un proceso integrador de decisiones, acciones, inacciones, acuerdos e instrumentos, adelantado por autoridades públicas con la participación eventual de los particulares, y encaminado a solucionar o prevenir una situación definida como problemática. La política pública hace parte de un ambiente determinado del cual se nutre y al cual pretende modificar o mantener (Velásquez 2009).

Las políticas públicas se definen como “Los flujos de información y cursos de acción relacionados con un objetivo público definido en forma democrática”. Esta definición compromete no solo a los gobiernos sino también a los ciudadanos como protagonistas en la consecución de los objetivos políticos definidos en las esferas de decisión social. Se asegura que es preciso considerar la implicación del gobierno, la percepción de los problemas, la definición de objetivos y el proceso como elementos constitutivos de las políticas públicas entendidas como una construcción social en donde el Estado orienta el comportamiento de los actores (Roth, 2007).

Las políticas públicas están referidas a las soluciones específicas de cómo manejar los asuntos públicos, son cursos de acción que contienen un gran flujo de información referido a un objetivo público definido en forma democrática, éstos son desarrollados por el sector público con la participación de la sociedad civil; siendo un proceso, requiere de un

conocimiento de metas y percepciones, así como de actores con capacidad de incorporar temas de alto contenido científico y legal. Las políticas públicas generalmente vienen acompañadas por orientaciones, instrumentos, mecanismos, definiciones, los alcances y previsiones de aquellos logros a obtener y/o resultados que se esperan alcanzar.

Las políticas públicas permiten ordenar, en torno a su finalidad o propósito, la información dispersa en las metas sectoriales y en los objetivos administrativos, así como las diferentes glosas de tipo presupuestal. Los gobiernos son instrumentos para la realización de las políticas públicas en la consecución de los resultados de bienestar social; asimismo, pueden entregar a todo gobierno los principales criterios de análisis estratégico, así como de evaluación de la gestión pública.

Las políticas públicas se caracterizan por la diversidad de recursos que intervienen en su cumplimiento. El Estado debe asignar los recursos para el mejor cumplimiento de las políticas públicas, a partir de la jerarquización de las mismas y del uso de los recursos, o sea una decisión económica para satisfacer objetivos múltiples con recursos escasos. La definición anterior implica la necesidad que la formulación de las políticas públicas cuente con la participación de la población comprometida con la solución de los problemas. Los formuladores de política pública deben conocer muy bien la problemática a enfrentar e interactuar con la población involucrada con el fin de estructurar políticas adecuadas a la solución de los problemas que se pretendan resolver.

De lo anterior, se deduce que el “Estado no dispone del monopolio sobre las acciones públicas” (Roth; 2006:60). Esto quiere decir que existen otros actores, que pueden ser de carácter privado, asociativo, ONG, entre otros, que, bajo diferentes modalidades de relación

con el Estado, por medio de contratos, delegación, autorización, etc., participan de las acciones de carácter público.

Igualmente, que “una política pública existe siempre y cuando existan entidades estatales”, es decir, que si bien existen otros actores que participan de las acciones públicas, las políticas públicas existen bajo la condición de que entidades públicas, en el sentido jurídico, asuman de forma total o parcial el proceso de dirección, orientación, coordinación, ejecución o autorización de acciones que apunten a alcanzar objetivos considerados como deseables o necesarios en una sociedad.

En consideración a lo anterior, es preciso señalar y resaltar que la política pública no existe “naturalmente”, sino que se trata de una construcción sociopolítica. Es a menudo el resultado de una lucha entre diferentes actores portadores de concepciones e intereses, visiones del mundo o paradigmas diversos sobre el tema. En esta construcción, el Estado, con el propósito de intervenir en el conjunto de las relaciones sociales para modificar o prevenir los comportamientos de los actores sociales, tiene a su disposición un variado catálogo de instrumentos.

No obstante, existen diferentes enfoques en relación con la estructuración de las políticas públicas, según los cuales éstas se pueden estructurar desde arriba o desde abajo, es decir, teniendo en cuenta sólo al gobierno como el líder de la política pública o permitiendo la participación de los actores involucrados para lograr medidas de tipo democrático en su definición y aplicación. La determinación de cuál enfoque usar depende de la naturaleza de la política y de los actores involucrados en la misma. Regularmente, es preferible dar participación a los actores involucrados mediante el uso de diferentes metodologías y técnicas de participación y concertación.



Las políticas públicas, pueden entenderse como las acciones que desarrolla un gobierno para dar respuestas a las diversas demandas de la sociedad. En otro sentido, son los instrumentos por los cuales se dota el Estado para intervenir y realizar un proceso de planificación social que contribuya a la integración social. En un plano más valórico, las políticas públicas pueden ser entendidas como la introyección de valores socialmente consensuados a través de programas. Habría que señalar que si bien, las políticas están definidas por acciones, estas también pueden entenderse desde las omisiones de esas acciones explícitas o implícitamente, ya que no intervenir es también una toma de posición.

### **5.3. Incidencia Política**

La incidencia política es una herramienta para la participación real de la ciudadanía en la toma de decisiones del gobierno o en otras instancias de poder, en una de las vías, juntamente con procesos democráticos como procesos electorales, cabildos abiertos, comisiones especiales por las cuales las organizaciones sociales pueden avanzar en las políticas públicas, de forma democrática y sistemática en la toma de decisiones sobre los asuntos que los afectan.

#### **5.3.1. *Concepto de Incidencia Política.***

La incidencia política, según la oficina en Washington para Asuntos Latinoamericanos define “La incidencia en política pública se refiere a los esfuerzos de la ciudadanía organizada para influir en la formulación e implementación de políticas y programas públicos por medio de la persuasión y la presión ante autoridades estatales, organismos financieros internacionales y otras instituciones de poder. Consiste en el cumulo

de actividades dirigidas a ganar acceso y generar influencia sobre personas que tienen poder de decisión en asuntos de importancia para un grupo en particular o para la sociedad en general.

#### **5.4. Política Pública y Participación Social**

Por último, entraremos a percibir el concepto de política pública desde el análisis de los actores, La participación de los actores relevantes puede tener lugar en ámbitos y a través de modalidades muy diferentes, cuyo fin puede ubicarse tanto en el estado como en la sociedad. La respuesta exige diferenciar los ámbitos o planos de actuación; las modalidades o estrategias empleadas y; los resultados logrados por los actores.

Ahora bien, Alain Touraine ha entendido al actor social de la era moderna, como un “productor de situaciones históricas” (Touraine, 1995: 37). Los actores sociales se constituyen en base a dos dimensiones concretas: a) el “ser-para-sí”, que corresponde a la constitución del sujeto (“yo-nosotros”); y b) el “ser-en-el-mundo, que tiene que ver con las consecuencias que reviste su accionar en la sociedad (“intervención en el mundo”).

El proceso de formulación de políticas es un juego dinámico entre actores que interactúan en lo que podrían llamarse escenarios. Los principales participantes en el proceso político cubren una amplia gama, desde protagonistas con papeles y funciones asignados constitucionalmente hasta actores de reparto cuya participación está menos definida y más fluida, aunque no dejan de ser muy influyentes.

Para el caso de la ciudad, en un extremo del espectro se ubican el alcalde, el Concejo, los partidos políticos, el Poder Judicial, el gabinete (entidades distritales) y los gobiernos locales. En el otro extremo se ubica lo que se conoce en su conjunto como la sociedad civil:

las empresas, los sindicatos, la Iglesia, los medios de comunicación, los centros de investigación (academia) y las organizaciones sociales y comunitarias. Estos actores son los protagonistas en el escenario de la formulación, adopción e implementación de las políticas.

La naturaleza del sistema de partidos políticos, la estructura y el funcionamiento de las relaciones entre el Ejecutivo y el Concejo de la ciudad, y las limitaciones de incentivos que encaran los alcaldes pueden combinarse e interactuar entre sí para crear un entorno favorable al diseño eficaz de políticas, o uno de corto plazo y favorecedor de intereses particulares (STEIN, E., y TOMMASI, M., 2006, pp. 400).

Es común que en algunos casos la participación desafíe las reglas de juego establecidas; sin embargo, la mayoría de los actores realiza su intervención a través de mecanismos institucionalizados, sea formal o informalmente. Los actores pueden, en nombre del bien público (o de un interés privado), perseguir o resistir cambios impulsados por el gobierno. Para ello, utilizan diferentes estrategias con diferentes grados de resultados: el lobby, la movilización, la participación en espacios de consulta y la colaboración en la implementación y la evaluación de las políticas públicas.

## **6. Resultados y Discusión**

Para el desarrollo de la investigación, como se mencionó en el capítulo 2 de la metodología, se utilizaron técnicas, instrumentos y herramientas de investigación, que permitieron lograr los objetivos propuestos para el estudio de caso en el análisis la incidencia y participación de los actores sociales en la política de Seguridad Alimentaria en Bogotá 2004-2016; se tomó como referencia los resultados encontrados en el proceso de Mercados campesinos, en el marco de la implementación del Plan Maestro de Abastecimiento de la ciudad de Bogotá y la implementación de políticas públicas en la ruralidad de Bogotá.

Se desarrolló los objetivos planteados, inicialmente con el proceso de identificación y caracterización individual de los actores: se describen en función de su perfil, sus debilidades, potencialidades, su nivel y tipo de participación en la toma de decisiones, así como su papel como agentes de desarrollo en la política pública; los resultados obtenidos en el proceso de identificación en su nivel de participación en política pública y finalmente la descripción de las dinámicas expuestas en el proceso de Mercados Campesinos para el logro de los objetivos de la política pública planteada en dicho periodo, de acuerdo a los resultados obtenidos de las herramientas y técnicas utilizadas.

### **6.1. Caracterización de los Actores**

La incidencia y la participación social de organizaciones campesinas y comunitarias en política de Seguridad Alimentaria en la ciudad de Bogotá, especialmente en el proceso de Mercados Campesinos describen un conjunto de actores, relaciones, funciones, dinámicas y temas. La investigación pone énfasis en la comprensión de este proceso en su conjunto, en la manera en que los actores están interconectados dentro del sistema y cómo interactúan entre

sí para obtener un bien, desde las necesidades más marcadas de la población en General. Un mapa de actores implica una descripción y caracterización desde su entorno: el mercado campesino y la relación con otros actores en un proceso de comercialización en el marco de un proceso normativo constituye un escenario ideal.

Hacer un análisis sistémico con los actores más representativos, requirió la comprensión de cómo funciona en el entorno en función de la implementación de una política pública, partiendo de ¿quiénes son los principales actores?

Perseguir cambios en la construcción de políticas públicas, implica el desarrollo de una visión para una participación más eficiente, incluyente y equitativa y trabajar desde diferentes ángulos con los actores importantes que intervienen en la seguridad alimentaria, para lograr este objetivo de una manera autosuficiente.

Ya que los retos sistémicos en un sistema de mercado involucran a diferentes actores y las soluciones requieren de una acción coordinada, es absolutamente esencial que todos los actores pertinentes estén involucrados en el desarrollo de una comprensión de todo el proceso, identificando y abordando los retos y aprovechando las oportunidades. La participación genuina, en el sentido de que el proceso de planificación y acción de intervención la dirigen los actores sociales (estos tienen un fuerte sentido de pertenencia) es esencial para asegurar que las transformaciones persistan, más allá de una intervención o de un proyecto que facilita el cambio de las políticas actuales.

En este marco, analizar la realidad como complejidad, e identificar a las partes relevantes de un tema, situación o conflicto en particular se vuelve un desafío en sí mismo. Surge entonces, una herramienta fundamental que nos permitió avanzar en ese camino: El

Mapeo de Actores; para ello se hace necesario en primera medida identificar los que actores inciden en la Seguridad Alimentaria encontrando lo siguiente:

- El gobierno y las organizaciones gubernamentales: esto se puede dividir aún más (por ejemplo, nacional y local), pero se trata esencialmente del sector público. Para el estudio de caso logramos identificar la Secretaria de Desarrollo Económico del distrito quien es la encargada de ejecutar la política de seguridad alimentaria y el Plan Maestro de SAN, a través de la Dirección de seguridad alimentaria con el apoyo de otras dependencias.
- Las empresas con fines de lucro, de cualquier tamaño o forma jurídica, que van desde lo informal a lo formal y empleados independientes de corporaciones importantes. Almacenes de cadena y empresas legalmente constituidas. Para el estudio de caso se contó con la participación de representantes de almacenes populares en Bogotá.
- Redes: formales o informales, redes empresariales pueden ser una poderosa fuente de "servicios" - asesoramiento, contactos, habilidades, etc.
- Las organizaciones de afiliados o representativas: asociaciones industriales, cámaras de comercio, organizaciones de empleadores, sindicatos y grupos de consumidores, cuyo papel principal es la promoción. Se obtuvo la participación de líderes de algunas organizaciones sindicales del sector agrario a nivel nacional.
- Las organizaciones sin fines de lucro: esto podría incluir organizaciones no gubernamentales y grupos comunitarios, pero también universidades e instituciones educativas que tienen cierta autonomía delante gobiernos. En representación de algunas ONG y organizaciones campesinas y comunales.

- Productores individuales o colectivos no organizados dentro de una estructura específica. A través de productores campesinos de la Región Central de Colombia (Departamentos de Cundinamarca, Tolima, Boyacá, Meta y la Ruralidad de Bogotá).

Luego de identificar que en el proceso de Mercados Campesinos de la ciudad de Bogotá, se encontraban todos los actores anteriormente descritos, se buscó un espacio acorde para la puesta en práctica de una serie de 4 talleres; con el fin de observar los puntos de vista y poder detectar y abordar los intereses y problemáticas que cada uno de los actores contemplaba para la participación activa y concreta en la formulación de una política pública, que pudiese organizar de manera efectiva la seguridad alimentaria en la ciudad de Bogotá, siguiendo entonces los pasos descritos en la herramienta metodológica, con algunas preguntas generadoras que nos llevaron a reconocer algunos puntos en común.

Los actores identificados en el proceso de análisis fueron los siguientes:

1. Los productores y familias campesinas, quienes juegan un rol en la producción, comercialización y distribución de alimentos, sobre todo en el abastecimiento; identificadas en las organizaciones campesinas que están representadas en el Comité de Interlocución Campesina y Comunal -CICC- compuesta por organizaciones legalmente constituidas a nivel local, regional y nacional y quienes dirigen el proceso de Mercados Campesinos en la Región Central, según la Encuesta de hogares campesinos realizada en el 2014, Mercados Campesinos cuenta con 1991 hogares rurales vinculados situados en la Región Central de Colombia, obteniendo una participación de 112 municipios en el 2014, con un promedio de 3.9 personas por

hogar, de los cuales el 70% son mujeres, siendo estos pequeños y medianos productores rurales que basan sus ingresos de la economía campesina, con una relación con la tierra a través de títulos de propiedad, arrendatarios, en usufructo, sana posesión u ocupantes de hecho, en su mayoría minifundios que no alcanzan una Unidad Agrícola Familiar UAF, todos dedicados a actividades agropecuarias con una gran diversidad de productos como se caracteriza la economía campesina.

Con respecto a las principales necesidades que tienen estos actores, están relacionadas con el papel en la toma de decisiones, que afectan, directamente la estabilidad, económica, política y social dentro del sistema alimentario, por eso para ellos es importante generar y crear espacios de participación, que permita que las propuestas que salen de sus espacios colectivos, puedan tenerse en cuenta en los espacios de decisión y de acción de las políticas públicas, reivindicando el derecho a la alimentación bajo el principio de soberanía alimentaria. Su principal potencial está en el nivel de organización social y en la capacidad de ofrecer una gran variedad de productos y alimentos, que garantizan la seguridad alimentaria a gran parte de la población, generando empleo a las familias rurales y desarrollo económico, así como la capacidad de integrar alianzas con los diferentes actores.

2. Instituciones gubernamentales. La implementación de la Política de Seguridad Alimentaria de Bogotá, así como la política de Mercados Campesinos y el Plan Maestro de Abastecimiento Alimentario de Bogotá, está en cabeza de la Secretaría Distrital de Desarrollo Económico, en corresponsabilidad con otras instituciones como Secretaría Distrital de Salud, Secretaría de Educación del Distrito, Secretaría Distrital de Integración Social, Secretaría Distrital de Ambiente, Secretaría Distrital



de Planeación, Secretaría Distrital de Gobierno, Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, Instituto para la Economía Social, Jardín Botánico José Celestino Mutis, Instituto Distrital de Recreación y Deporte, quienes juegan un papel determinante en la relación de poder y en integrar los demás actores en la ejecución y cumplimiento de la política pública de acuerdo a las necesidades de los ciudadanos Bogotanos; esto con el acompañamiento de las Alcaldía locales de Bogotá y las alcaldías municipales de los Departamentos de la Región Central.

Su principal necesidad, está en generar más apoyo económico para la implementación de programas y proyectos que permita la ejecución de la política pública, contando con un equipo y personal especializado y capacitado para ello. Así como la capacidad de integrar a la sociedad civil en el desarrollo de la política y el Plan Maestro. Su principal potencialidad está, en el rol que tiene para la toma de decisiones y el papel que juega en el diseño, implementación y evaluación de las políticas públicas, otro potencial está, en la capacidad de proyectar políticas a largo plazo, que permita una continuidad de los procesos y no de acuerdo a las necesidades de corto plazo de los gobiernos de turno, como se propuso desde su inicio la Política de seguridad alimentaria.

3. Instituciones como ONG, universidades, y cooperación internacional: como el Instituto Latinoamericano para una Sociedad y un Derecho Alternativo (ILSA), The Oxford Committee For Famine Relief (OXFAM Inglaterra), y la Universidad Nacional a través del grupo de investigación en Gestión y Desarrollo Rural de la Facultad de Ciencias Agrarias, quienes realizan aportes financieros, académicos y de gestión de recursos técnicos, políticos y financieros para el diseño, ejecución e

implementación de la política de Seguridad alimentaria del distrito. Estas instituciones juegan un papel de acompañamiento en el caso de las universidades y otras instituciones académicas como el SENA, brindan herramientas de tipo técnico y académico, que permite desarrollar y conceptualizar diferentes temáticas aplicables en el desarrollo de las políticas públicas, como es el caso de las tesis de investigación realizadas por la universidad Nacional en convenio con OXFAM e ILSA, como aporte al desarrollo de Mercados Campesinos y la política de Seguridad Alimentaria del Distrito, en relación con el Modelo de acceso a mercados y seguridad alimentario en la región central del país, donde se abordaron desde temáticas desde la perspectiva ambiental y de género, hasta las relaciones sociales y comerciales en el sistema agroalimentario y las políticas públicas respecto al tema; convirtiéndose en un aporte valioso para el proceso de seguimiento, evaluación y construcción de nuevas herramientas de política pública, o el mismo fortalecimiento de espacios como el Observatorio de Seguridad Alimentaria. Así mismo el rol determinante en el proceso de implementación de la política pública sobre todo en la gestión de recursos técnicos y financieros de ONG y entidades de cooperación internacional.

4. Aliados comerciales y empresas privadas: juegan un Rol económico en el sistema de abastecimiento, sobre todo en la distribución y comercialización de alimentos al consumidor final, entre los cuales encontramos comercializadores de las plazas públicas de mercado y tiendas Fruver de Bogotá, y grandes comercializadores de Corabastos y Almacenes de cadena. Si bien cierto no se visibilizan en el desarrollo de las políticas públicas, estos actores juegan un rol en los espacios de decisión y de participación por la relación de poder político y económico que tienen. Sus

principales necesidades están en la poca visibilización que tienen y en la relación con los demás actores, que permite generar alianzas y articulación para el desarrollo de la política pública, sobre todo en las fases de diseño y formulación de la misma.

## **6.2. Política Pública de Ruralidad en Incidencia Política de los Actores Sociales**

Como plantea Ian Christoplos del Instituto Danés de Estudios Internacionales<sup>22</sup> “La extensión ya no se circunscribe a la labor del personal al servicio de organismos agrícolas del sector público montando en motocicletas para dialogar con los agricultores, si bien este estereotipo describe todavía en gran parte a los agentes de extensión. El término “extensión” evoca imágenes del pasado y conduce a hipótesis inexactas sobre lo que comporta la reforma de estos servicios”. El término extensión se emplea, a efectos del presente documento, como sinónimo de servicios de asesoramiento rural.” En este sentido podemos ver como la extensión rural y asistencia técnica a los pobladores de la ruralidad de Bogotá se va transformando en las dos últimas décadas, sin tener en cuenta el objeto principal que es beneficiar al ciudadano de acuerdo con sus necesidades.

En la actualidad existe un modelo de intervención de la Secretaría de Desarrollo Económico SDDE, en las zonas donde la vocación o capacidad de uso del suelo permite la producción agropecuaria, un “Plan general de asistencia técnica directa rural”<sup>23</sup>, que busca mejorar la productividad y las condiciones socioeconómicas de los campesinos, a través de la reconversión ambiental de las actividades productivas en zonas protegidas.

---

<sup>22</sup> Ian Christoplos. Instituto Danés de Estudios Internacionales. Cómo movilizar el potencial de la extensión agraria y rural. ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA AGRICULTURA Y LA ALIMENTACIÓN – FAO. Roma. 2010

<sup>23</sup> Ley 607 de 2000. Lineamientos generales.

Según el Plan de Desarrollo 2012-2016 “Bogotá Humana”<sup>24</sup> se describe la responsabilidad de la entidad que deberá desarrollar los procesos de asistencia técnica así: “En las áreas rurales de Bogotá el servicio de asistencia técnica agropecuaria es responsabilidad de la Secretaría de Desarrollo Económico, por tanto, cualquier otro sector que desarrolle esta actividad deberá ajustarse a los lineamientos que para el efecto defina dicha secretaría.”

No obstante no siempre ha sido así, por las características propias del territorio rural del distrito, se creó el Sistema Agropecuario Distrital -SISADI- mediante el decreto 482 de 1996, en relación con la prestación del servicio de Asistencia Técnica Agropecuaria a pequeños productores del Distrito Capital, Así mismo, la reglamentación de los procedimientos para la inscripción de la Unidades Locales de Asistencia Técnica Agropecuaria ULATA y el registro de usuarios del servicio de asistencia técnica agropecuaria se definió mediante la resolución 510 de 1997 del entonces DAMA (Departamento Técnico Administrativo del Medio Ambiente), hoy día Secretaría Distrital de Ambiente.

Igualmente dan soporte al sistema: El Ministerio de Agricultura y desarrollo Rural; el Ministerio de Ambiente Vivienda y Desarrollo territorial; La Corporación Colombiana de Investigación Agropecuaria (CORPOICA) hoy AGROSAVIA; el Instituto colombiano agropecuario (ICA); el Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA); el Fondo para el Financiamiento del Sector Agropecuario (FINAGRO); Los bancos: Agrario de

---

<sup>24</sup> Plan de Desarrollo 2012-2016 “Bogotá Humana” Parte 1 Capítulo II pág. 66.

Colombia; La Corporación Autónoma de Cundinamarca (CAR). Los cuales brindan soporte legal, económico, técnico y social al SISADI.

Así mismo según el observatorio rural de Bogotá “El desarrollo rural agropecuario que se brinda desde las entidades del distrito Capital se desarrolla en cumplimiento de la Ley 607 de 2000 (hoy ley 1876/2017 Sistema Nacional de Innovación Agropecuaria, que define el servicio de Extensión Agropecuaria) mediante la cual se reglamenta entre otros aspectos la asistencia técnica directa rural en consonancia con el Sistema Nacional de Ciencia y Tecnología y se presta a través de la Unidad Locales de Asistencia Técnica Agropecuaria y Ambiental –ULATA, ubicadas en las alcaldías locales de Chapinero, Santa Fe, Usme, Ciudad Bolívar y Sumapaz en coordinación con la Secretaria Distrital de Ambiente; quienes definen el procedimiento a seguir para el registro de usuarios en el territorio rural.”

**Tabla 3** *Asistencia Técnica a Beneficiarios Rurales*

<b>Asistencia técnica a beneficiarios rurales de Bogotá</b>							
<b>Fecha</b>	<b>Localidad 2 Chapinero - 2Cha</b>	<b>Localidad 3 Santa Fe - 3SFe</b>	<b>Localidad 5 Usme - 5Usm</b>	<b>Localidad 20 Sumapaz - 20Sum</b>	<b>Localidad 19 Ciudad Bolívar - 19CBol</b>	<b>Localidad 11 Suba - 11Su</b>	<b>Usuarios Registrados que Reciben Servicio de Asistencia Técnica</b>
<b>2008</b>	39	87	89	314	229		758
<b>2009</b>	39	87		106	981		1.213
<b>2010</b>	38	81		377	902		1.398

La tabla 3 el número de productores por localidad atendidos en asistencia técnica durante el periodo 2008-2010.

Fuente: Observatorio Rural de Bogotá.

Por otro lado durante el periodo de gobierno 2004-2008, se estableció el Decreto Distrital 327 de 2007, por el cual se adopta la Política Pública de Ruralidad del D.C., el cual establece en su artículo 23 la conformación de un Comité Intersectorial de Desarrollo Rural,

que tiene entre otras la función de definir el esquema de gestión para llevar a cabo los programas y las medidas administrativas prioritarias contempladas en la política, mediante la coordinación y concertación con entidades públicas del orden local, distrital, regional y nacional, esto es la definición del Plan de Gestión para el Desarrollo Rural Sostenible que dé cuenta de la Implementación de la política.

A pesar de existir una normatividad muy completa, un sistema Distrital, un plan de asistencia técnica acorde a los Plan General de Asistencia Técnica - PGAT, y de seguir los lineamientos administrativos y normativos nacionales, aún se observa que existe una inadecuada intervención del Distrito, que se evidencia en la desarticulación de la gestión e intervención en el territorio rural, un conflicto de competencias en el territorio no solo de las entidades públicas sino privadas y una inadecuada priorización de acciones por parte de las entidades distritales.

A nivel nacional existe una necesidad de descentralizar los procesos de asistencia técnica y extensión rural a través de la normatividad vigente, en Bogotá se centraliza en las entidades como la SDDE, la Secretaría Distrital de Ambiente, y la secretaria Distrital de Planeación, aunque han desapareciendo hoy en día las ULATA en las entidades localidades rurales como las Alcaldías Locales de Sumapaz, Usme, Chapinero y Santa Fe y Ciudad Bolívar, aún se evidencia una desarticulación y confusión por desempeñar roles mixtos, a pesar de que el artículo 32 del Acuerdo 257 de 2006 estableció un sistema de coordinación de la administración del distrito capital, que integre las políticas distritales a cargo de las entidades mediante mecanismos de interrelación entre estos. Por lo anterior se crea el decreto 21 de 2011 donde se modifica el artículo 23 del decreto 327 de 2007 creando el Consejo

Consultivo de Desarrollo Rural, como órgano consultor de la política pública, el cual permite desarrollar una propuesta de coordinación más efectiva ente las entidades distritales.

El enfoque territorial de la SDDE, más allá de la asistencia técnica agropecuaria puntual limitada al predio o finca, está orientado a un servicio que permita enfrentar con acciones de mitigación el riesgo, la variabilidad y el cambio climáticos, a través de estrategias vitales como la denominada siembra de agua. Estos asuntos de interés público se abordan según lo dispuesto por el “Plan de Desarrollo de la Bogotá Humana” que establece como mandato fundamental que la ordenación del territorio deberá efectuarse alrededor del agua y de la mitigación a los efectos del cambio climático<sup>25</sup>. La SDDE en la ruralidad impulsa procesos de reconversión de las actividades productivas, la ganadería y el cultivo extensivo de papa, en particular en suelo de páramo, ambos depredadores e impactantes del suelo y la biodiversidad. En lugar se apoyan e impulsan emprendimientos económico – productivos e instrumentos económicos de compensación, entre otros tantos, como reconocimiento público y efectivo de la ciudad por los servicios que presta.

Hoy en día la SDDE viene impulsando los programas de reconversión tecnológica, pero además ha logrado implementar la estrategia de las Escuelas de Campo ECA, como proyecto piloto en la localidad de Sumapaz, teniendo en cuenta los lineamientos de extensión rural participativa, bajo metodologías aplicadas que permite dar nuevos enfoques y nuevos retos a los modelos de extensión tradicionales y ver otros conceptos como la nueva ruralidad, los procesos de territorización, enfocados a procesos de inclusión social.

---

<sup>25</sup> [www.secretariadedesarrolloeconomico.gov.co](http://www.secretariadedesarrolloeconomico.gov.co)

Por último, vemos que estos cambios han permitido que la política pública de asistencia técnica, extensión y desarrollo rurales en la capital de Colombia tenga una nueva dimensión que permite plasmar en la realidad una verdadera forma de concebir, significar e interpretar lo rural.

### **6.3. Mercados Campesinos: Un Proceso de Articulación del Movimiento Campesino en la Región Central de Colombia para la Incidencia en Políticas Públicas**

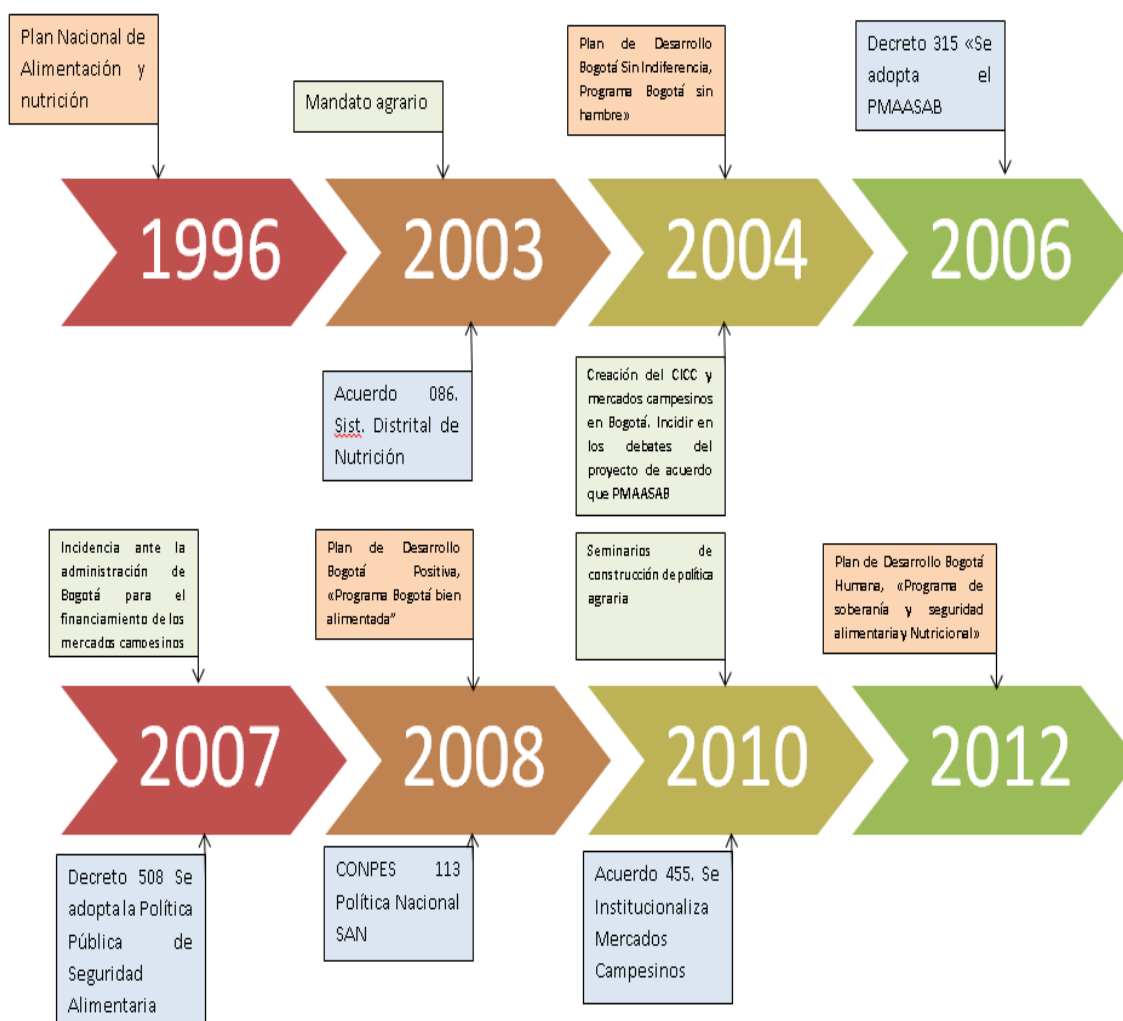
#### **6.3.1. *Línea del Tiempo: Desarrollo de la Seguridad Alimentaria en Bogotá***

En contexto, se realiza un comparativo de programas, normas y herramientas de política de Seguridad Alimentaria con respecto a las principales acciones desarrolladas por los actores sociales.

Se muestra inicialmente una línea del tiempo en el periodo de estudio, la cual desarrollo un análisis comparativo de los programas de seguridad alimentaria en los tres periodos de gobierno de Bogotá y la evolución de las normas y herramientas de política pública desarrollada por actores institucionales y paralelamente las acciones desarrolladas por actores sociales en el marco del desarrollo y el aporte de estas en la construcción de política de seguridad alimentaria en el distrito y la región central del país.



**Figura 5** Línea del Tiempo de la Seguridad Alimentaria en Bogotá



Fuente: Autoría Propia

El proceso de Mercados Campesinos se desarrolla desde el año 2004 en la región central del país y nace como iniciativa del Mandato Agrario emanado en el I congreso nacional agrario realizado en abril del año 2003 con la participación de más de 5000 campesinos, indígenas, afrodescendientes y líderes de organizaciones sociales, campesinas, indígenas y de derechos humanos.

Dicho Mandato Agrario<sup>26</sup> se convierte en la carta política del movimiento campesino colombiano, el cual desarrolla 14 propuestas políticas generales: Derecho a la vida, plenas libertades democráticas y respeto a los derechos humanos; Soberanía y seguridad alimentarias; Alternativas al ALCA y a los acuerdos de libre comercio; Derecho a la tierra; Reconstrucción de la economía agropecuaria y agroalimentaria; Protección del medio ambiente; Política concertada con los cultivadores de coca, amapola y marihuana; Derechos sociales, económicos y culturales del campesinado, indígenas y afrodescendientes; Reconocimiento político al campesinado; Reconocimiento de las mujeres campesinas, indígenas y afro descendientes y sus derechos; Derecho a la territorialidad; Fin al desplazamiento forzado; Solución política del conflicto social y armado; Unidad social.

Con el ánimo de reivindicar y poner en práctica estas políticas, las organizaciones campesinas que venían realizando diferentes acciones desarticuladas a nivel nacional, que costo incluso la desarticulación del Concejo Nacional Campesino –CNC<sup>27</sup>, retoman el Mandato Agrario como eje articulador del movimiento campesino, como la propuesta real de los campesinos y campesinas, como eje de articulación de un movimiento social nacional, y como herramienta para poder discutir una política agraria en Colombia con diferentes actores, como el sector académico, las instituciones locales, regionales y nacionales, los organismos de cooperación internacional, las ONG, los demás movimientos sociales y la comunidad en general.

---

<sup>26</sup> Políticas agrarias para Colombia, ILSA, marzo 2004.

<sup>27</sup> El CNC era el proceso de unidad Nacional de las organizaciones Campesinas que orienta la realización del I congreso nacional campesino en el año 2003 y que inicio la idea de crear el Mandato Agrario, fue desarticulado después del congreso.

En el año 2004 surge la idea de realizar un mercado campesino en la plaza de Bolívar, después de más de un siglo, ya que este era el lugar histórico donde se realizaba el mercado campesino desde la colonia, esta idea nace en la necesidad de visibilizar al campesinado, su cultura, su economía y su reconocimiento como actor político; todo enmarcado en reivindicar los primeros 6 puntos del Mandato Agrario, como lo plantea Carlos Julio Díaz líder agrario de Fensuagro “en ese tiempo decidimos realizar el mercado y nos conseguimos unas carpas y algunas cosas logísticas con el apoyo de algunas ONG y convocamos a los campesinos para que vinieran al mercado de la Plaza de Bolívar de Bogotá; ese día, llegaron los campesinos temerosos de que no se vendiera nada, cada uno con uno o dos bultos de cada alimento, naranjas, papa; en fin, y empezó el mercado y antes de medio día ya no había nada en esa plaza, fue un éxito para nosotros, no pensábamos que éste, era el inicio de una estrategia de abastecimiento y que luego se convertiría en política pública” (Entrevista líder agrario, 2015).

En este mismo año se reúnen en Bogotá un grupo de 5 organizaciones campesinas Nacionales (ACC<sup>28</sup>, ANDAS<sup>29</sup>, ANMUCIC<sup>30</sup>, FENSUAGRO<sup>31</sup> y FENACOA<sup>32</sup>); 2 Organizaciones regionales (ADUC<sup>33</sup> y FSI<sup>34</sup>); procesos provinciales como el oriente del Tolima, la provincia del Gualivá a través de APAVE<sup>35</sup> y los procesos de la provincia Sabana en el departamento de Cundinamarca, junto con la Confederación Nacional de Juntas de Acción Comunal; las cuales conformaron el Comité de Interlocución Campesino y Comunal (CICC), espacio unitario de las organizaciones que orientarían a los pequeños productores

---

<sup>28</sup> Acción Campesina Colombiana.

<sup>29</sup> Asociación nacional de Ayuda Solidaria

<sup>30</sup> Asociación Nacional de Mujeres Campesinas, Negras e Indígenas de Colombia.

<sup>31</sup> Federación nacional Sindical Unitaria Agropecuaria

<sup>32</sup> Federación Nacional de Cooperativas Agropecuarias.

<sup>33</sup> Asociación Departamental de Usuarios Campesinos de Cundinamarca

<sup>34</sup> Fundación San Isidro – Boyacá.

<sup>35</sup> Asociación de Productores Agrarios de Vergara

campesinos y campesinas en el proceso de Mercados Campesinos - MC<sup>36</sup>, llevando las banderas de la defensa de la economía campesina, la visibilización del campesinado, el desarrollo de mercados justos que integrarían al campesinado directamente con los trabajadores y consumidores en las ciudades en la relación campo – ciudad y en la construcción de Autonomía y Soberanía alimentaria más allá de la seguridad alimentaria promulgada por las instituciones distritales y desarrollada en los programas y políticas demarcadas por el modelo neoliberal a través de la apertura de mercados.

Paralelamente al proceso de articulación y cohesión del movimiento campesino, en el año 2004 se posiciona en Bogotá el Alcalde Luis Eduardo Garzón y se inicia un periodo de gobiernos democráticos en la ciudad capital, con políticas concertadas en beneficio de los sectores más desfavorecidos en el marco del plan de Desarrollo “Bogotá sin indiferencia” programa “Bogotá sin Hambre”, entre esas políticas, se empieza a discutir la política de seguridad alimentaria enmarcada posteriormente en el CONPES 113, y la construcción del Plan Maestro de Abastecimiento Alimentario y Seguridad Alimentaria para Bogotá – PMAASAB, el cual se aprueba a través del decreto 315 de 2006, política que inicialmente fue construida para hacer contrapeso a la central de abastos CORABASTOS y poner 4 grandes plataformas alimentarias en las entradas de la ciudad al servicio del mercado de alimentos, las grandes superficies de supermercados y el gran capital financiero en la reproducción del modelo que acapararía el mercado de los alimentos.

---

<sup>36</sup> Mercados Campesinos – MC es un proceso político y organizativo liderado por las organizaciones campesinas y comunales.

El CICC con el apoyo técnico y Político de ILSA<sup>37</sup>, y el apoyo de la cooperación internacional, empiezan a incidir en los debates de la construcción del proyecto de acuerdo que legislaría el PMAASAB, logrando incluir tres conceptos, en primer lugar la adopción del concepto de Soberanía alimentaria<sup>38</sup>, en segundo lugar, el posicionamiento de la economía campesina y por último la visibilización e institucionalización de los nuevos Mercados Campesinos; en este sentido se recoge las palabras de Carlos Ancizar Rico<sup>39</sup>“En el Plan Maestro de Abastecimiento de Alimentos de Bogotá, hubo una buena influencia de todo lo que se planteó en el Congreso Agrario de 2003 y en el Mandato que fue entregado a todas las instituciones oficiales del país. La expedición de la Ley 88 sobre el Plan de Ordenamiento Territorial, que incluyó los planes maestros, y entre ellos el Plan de Abastecimientos para Bogotá. Dentro de ese marco, se ha avanzado en el programa de Mercado Campesinos que hemos venido realizando las organizaciones campesinas en coordinación con ILSA y Oxfam.”

A partir de esta nueva conquista el CICC empieza a desarrollar un esfuerzo por recuperar los mercados regionales y suministrar, a precios justos para productores y consumidores, alimentos sanos y nutritivos que, además, contribuyan a la prevención de enfermedades y conservación de la salud, en una ciudad como Bogotá, asediada por la carencia de ingresos, el hambre, la contaminación ambiental y las enfermedades, a pesar de los esfuerzos que la administración distrital realizara al respecto. Estos esfuerzos conllevo al

---

<sup>37</sup> Instituto Latinoamericano Para una Sociedad y un Derecho Alternativos

<sup>38</sup> Decreto 315 de 2006 PMAASAB, artículo 2. Principales definiciones, 1. Soberanía alimentaria: Se adopta la Declaración del Foro Mundial sobre Soberanía Alimentaria, La Habana, Cuba, 2001 que define la soberanía alimentaria.

<sup>39</sup> Carlos Ancizar Rico, líder agrario Campesino representante de la Acción Campesino Colombiana, Vocero del CICC y representante de la Mesa Nacional de Unidad Agraria.

fortalecimiento organizativo de las organizaciones en las regiones y en los territorios donde tenían influencia, fortaleciéndose en los departamentos de Cundinamarca, Meta, Boyacá, Tolima y en las localidades Rurales del Distrito.

Tal como lo indica Isaías Rodríguez de la Fundación San Isidro “MC inicia un proceso de fortalecimiento, con más de 4000 campesinos en 80 municipios de la región Central de Colombia donde se crean los Comités Campesinos Municipales – CCM,” (Entrevista líder agrario, 2015). Estructuras que organiza a pequeños productores campesinos, indígenas y comunidades negras, donde se reunían para agregar oferta de alimentos en procesos colectivos para la comercialización directa, se discute la problemática y se organizan para la incidencia en políticas públicas locales ante las administraciones.

Posteriormente se inicia, la incidencia política ante la administración de Bogotá para el financiamiento de los mercados campesinos<sup>40</sup> presenciales en las localidades de Bogotá, allí se logra el primer convenio con la Secretaria Distrital de Desarrollo económico, para brindar la logística para el abastecimiento de alimentos directamente de los campesinos organizados a los consumidores de la ciudad, eliminando la cadena de intermediación, tal como lo indica Rosa Portilla “mejorando las ganancias de los campesinos hasta en un 30%, con respecto al valor que reciben con la intermediación y con un beneficio entre el 15% y el 20% de ahorro con respecto al valor de las cadenas de supermercado y las grandes superficies, mejorando la calidad de vida de los campesinos y permitiendo el acceso de alimentos sanos e inocuos a los trabajadores y consumidores.” (Entrevista líder agrario, 2015).

---

<sup>40</sup> Se hace la diferencia de “mercado campesino” como evento comercial, con la expresión “Mercado Campesino” como proceso político. Conclusiones del seminario de políticas públicas de Mercados Campesinos en el año 2010.

El proceso de Mercados Campesinos, las organizaciones campesinas nacionales que integran la Mesa nacional de Unidad Agraria - MUA venían fortaleciendo la propuesta de ley alterna y popular de desarrollo integral, reforma agraria y acceso a tierras, que tomaba como base la carta política del campesinado descritos en el 14 puntos del Mandato Agrario, pero a la vez se construían las Zonas de Reserva Campesina en Santander, Norte de Santander y en el Sumapaz localidad de Bogotá y se reconstruían las viejas zonas como la de Cabrera en Cundinamarca y en el departamento del Guaviare<sup>41</sup>, zonas que fueron altamente golpeadas por el conflicto armado especialmente por el desplazamiento de los campesinos por los grupos paramilitares en el afán de consolidar estos territorios.

El posicionamiento de los mercados campesinos presenciales se logra, tal como lo indica Efraín Villamil representante de las JAC “ luego de acciones de movilización (plantones, recolección de firmas, caravanas y muestras culturales en los mercados campesinos, marchas), acciones de incidencia política ante las instituciones gubernamentales, acciones culturales y con la toma de los parques aun sin pasar por los trámites burocráticos que imponen las instituciones locales,” (Entrevista líder agrario, 2015). Así mismo se observa que se genera una alianza de los campesinos con los consumidores haciéndolos consientes de la importancia de defender la economía campesina, entendiendo que son los campesinos pequeños productores los que abastece hasta un 65% de alientos a las grandes ciudades.

Mercados Campesinos tiene cada vez más aceptación en la ciudad, en especial en los sectores sociales populares. En el 2015, se realizaban catorce mercados presenciales cada 15

---

<sup>41</sup> Hoy representadas por la Asociación Nacional de Zonas de Reserva Campesina - ANZORC

días –además de la atención en algunas plazas de mercado de la ciudad– en 14 parques de la ciudad, ubicados en 9 localidades: Usaquén, Engativá, Suba, Fontibón, Kennedy, Antonio Nariño, Rafael Uribe Uribe, Barrios Unidos, Ciudad Bolívar, con la satisfacción de los consumidores adyacentes a cada sector. De esta forma se contribuye a fortalecer el mercado interno desde los municipios que hacen parte de este proceso. A la vez, se sitúa como uno de los instrumentos más importantes en el abastecimiento con menor intermediación entre productores y consumidores y con más facilidad de acceso, en la búsqueda de garantizar la seguridad alimentaria, en especial para los sectores más vulnerables de la ciudad.

Además de los mercados campesinos presenciales y la incursión del canal mayorista a través del fortalecimiento de las plazas locales de mercado, con la comercialización directa entre los campesinos y los pequeños comerciantes el CICC desarrolla escuelas de formación con los campesinos en varios ejes, entre los cuales se tienen, la formación técnica con el apoyo de instituciones como el SENA, y universidades regionales, con énfasis en producción agroecológica, con el fin de mejorar la producción, y realiza las escuelas de formación política, para brindar herramientas que sirvan para la incidencia en políticas públicas locales, la incidencia en planes de desarrollo, y en los programas y proyectos locales.

Además, ha desarrollado seminarios de construcción de política agraria, como el que se realizó en el año 2010 y generaron propuestas como:

- La construcción y estabilización de propuestas de comercialización justa, basadas en relacionamientos directos entre el productor rural y el comprador urbano, como una opción de comercialización diferente a las grandes cadenas de alimentos que funcionan bajo una lógica capitalista.



- La necesidad de subsidiar al campesinado. Uno de los subsidios más urgentes es el del transporte desde los sitios de producción o del cultivo, lo cual es fundamental en el manejo de volúmenes y reducción de costos tanto para productores como para consumidores, lo que también permitiría facilitar a los productores artículos indispensables que no producen para dinamizar y hacer más fluida la comercialización entre sectores y región.
- Replanteamiento de los trámites y costos de patentes o licencias relacionados con la transformación e inocuidad de los alimentos, pues se observa que estas en el fondo buscan favorecer a grandes productores de alimentos y concentrar el negocio en pocas manos, impidiendo el acceso a los mercados de la pequeña economía campesina.
- La participación de las y los productores –por medio de los cuerpos directivos de sus organizaciones– en la celebración y puesta en marcha de los convenios acordados con las gobernaciones y municipios, que es fundamental para la mayor eficacia en la garantía y el cumplimiento de los objetivos del Plan Maestro Alimenta Bogotá, y contribuye a aunar esfuerzos, promover el talento humano y habilitar recursos económicos para impulsar la seguridad y la soberanía alimentarias del país.
- Avanzar en la política pública alimentaria, pasando de una propuesta de “política pública de seguridad alimentaria” a una “política pública de soberanía alimentaria”, la cual debe tener como punto principal la economía campesina de la región Central del país.

Este seminario fue una herramienta que adoptó el campesinado y líderes locales, al punto que se logró incidir políticamente en 42 municipios en los departamentos de Boyacá,

Tolima, Meta, y Cundinamarca, con la aprobación de 42 proyectos de acuerdos de apoyo a la economía campesina por parte de los consejos locales durante el año 2010 y 2011.

A pesar de los esfuerzos para realizado por los actores sociales en la implementación del Plan Maestro de Abastecimiento de Bogotá y la política de Seguridad Alimentaria del distrito capital, según Jairo rubio líder de FENACOA, “existía una incertidumbre y un vacío por la falta de una herramienta de política pública que garantizara la ejecución del programa y la estrategia de mercados campesinos, pero sobre todo que garantizara el financiamiento por parte de la instituciones que siempre iba acompañado de voluntades políticas.”

En el 2009 las organizaciones sociales adelantaron un proceso de incidencia política con el concejo de Bogotá, con el fin de presentar un proyecto de acuerdo que institucionalizara el mercado campesino en la plaza de Bolívar de Bogotá, en el marco de la celebración del Día Nacional del campesino que se celebra según Decreto ley 135/1965 la primera semana de Junio, pero además que incluyera a las comunidades campesinas, indígenas, negras y demás etnias en el desarrollo de mercado campesinos presenciales en todas la localidades de Bogotá. Este proyecto fue aprobado por unanimidad en el concejo y sancionado por el alcalde mayor de Bogotá Samuel Moreno el 10 de diciembre de 2010 bajo el acuerdo 455, teniendo la particularidad que el concejo de Bogotá sesionó en la plaza de Bolívar en la celebración del “Día del Campesino”, para su aprobación.

A partir del año 2011 se inicia un proceso de estancamiento del proceso, donde se sumerge bajo un modelo neo institucional, donde algunas organizaciones empiezan a deslumbrar la oportunidad de empresarizarse y de captar recursos del estado, bajo políticas asistencialistas, enmarcados en la defensa de la comercialización de productos, perdiendo la autonomía y más aun perdiendo el norte político, olvidando los principios del proceso

adoptado por los campesinos que vivieron la ilusión de la construcción de un modelo alternativo y de la construcción de políticas públicas agrarias que transformara las realidades del campo Colombiano.

Bajo esta nueva situación se empieza a plantar la necesidad de ampliar el proceso a otras zonas del país, reproduciendo la experiencia en la región central y otras experiencias, ampliando el CICC a más organizaciones, y se empieza a plantear los mercados campesinos como un “patrimonio cultural de nuestro pueblos”, como un bien común, retomando experiencias de procesos de Mercados Campesinos como el que se hace en el departamento del Huila en el parque del barrio Calixto en Neiva desde hace más de 30 años, (que se mantiene a pesar que el alcalde de Neiva en el año 2004 quiso sacarlos por invasión de espacio público, para implementar una plataforma de alimentos en la periferia de la ciudad, logrando mantenerse mediante una sentencia histórica de la tribunal supremo), y recogiendo las experiencia de los mercados que se realizan en el suroccidente Colombiano en el Cauca y valle del Cauca liderados por la ACIN, o los mercados realizados en Medellín por las organizaciones campesinas del oriente Antioqueño.

Para el año 2012 a portas de cumplir 10 años del I Congreso Nacional Agrario, sumando la experiencia de 8 años del proceso de MC orientado por el CICC, las acciones de MUA y las acciones realizadas por ANZORC, luego de venir de procesos sociales de plataformas políticas más amplias como el Congreso de los Pueblos y Marcha Patriótica, que condensa las movilizaciones de campesinos, indígenas y comunidades negras asentadas en ese gran mundo rural, se planteó la realización del I congreso Agrario de la Región Central de Colombia “Por la ruta de la unidad campesina y popular”, que buscaba ser ese primer escenario para reivindicar las luchas del campesinado en su papel político, social, económico,

ambiental y cultural en defensa del territorio y de la soberanía nacional, en las relaciones rurales- urbanas, ante las nuevas condiciones que enfrenta la Región Central de Colombia, en la perspectiva de aportar al enriquecimiento del Mandato Agrario como propuesta de política rural alternativa y a la unidad campesino-popular.

Cabe recordar que este proceso, se da en el marco coyuntural de las negociaciones de paz que se adelantaban entre el gobierno del presidente Santos y la guerrilla colombianas FARC-EP, donde coincidentalmente el primer punto de la agenda era la política de desarrollo agrario integral: El desarrollo agrario integral es determinante para impulsar la integración de las regiones y el desarrollo social y económico equitativo del país, aunque para los campesinos el conflicto armado es originado por la tenencia de la tierra, en este sentido es el actor más afectado no solo por la violencia generada por el conflicto armado, sino por el conflicto social y político que ha vivido este país por décadas, donde no ha existido políticas agrarias claras para el campo y ve esta coyuntura como la oportunidad de reivindicar las propuestas de paz construidas por los campesinos.

El Congreso regional logro realizar previamente 13 foros provinciales y uno de la Ruralidad de Bogotá. Cuatro Congresos departamentales en las ciudades de Duitama (Boyacá), Villavicencio (Meta), Ibagué (Tolima) y Bogotá (Cundinamarca); este proceso movilizo a más de 1.389 campesinos, campesinas e indígenas de 145 organizaciones campesinas y sociales de base con asiento en 128 municipios, generando diagnósticos territoriales sobre cinco ejes temáticos: Autonomía, soberanía y seguridad alimentarias; Economía campesina/popular y abastecimiento alimentario; Políticas públicas agrarias e impactos de los Tratados de Libre Comercio; Economías extractivas e impactos socio-ambientales; Identidades, cultura y resistencias campesinas.

El congreso agrario regional culmino con una nueva declaración política donde hizo un llamamiento a la unidad y movilización del movimiento agrario en coordinación con el conjunto del movimiento social y popular para derrotar las políticas neoliberales, el paquete legislativo del gobierno y la aplicación de los tratados de libre comercio; y defender los derechos políticos, económicos, sociales, culturales y ambientales de la población rural y la soberanía nacional.

Además, hizo una solicitud para mantener el diálogo abierto y la concertación entre el movimiento campesino y las autoridades distritales en la revisión y aplicación del PMASAB que garantice el acceso del campesinado en la cadena de distribución de alimentos en condiciones de equidad, Dado el derecho que Los asiste por ser la economía campesina la que suministra más del 70% de los alimentos a los habitantes de la capital.

Por último, las organizaciones participantes de este Congreso Regional hicieron un llamado al conjunto del movimiento campesino, indígena, negro y popular; y de las diferentes regiones y organizaciones del país a convocar, preparar y organizar el Segundo Congreso Nacional Agrario para el año 2013 de manera tal que, lograran profundizar y actualizar el Mandato Nacional Agrario acorde a las nuevas realidades.

Con esta experiencia se reivindica la praxis del movimiento campesino y la necesidad de articularse en la construcción de un nuevo país, donde los sectores rurales se vinculen en propuestas concretas que permitan ese desarrollo agrario y rural con políticas concretas que históricamente se ha convertido en una necesidad para el crecimiento real y equitativo de los ciudadanos colombianos. Mientras sigan existiendo acciones practicas alternativas al modelo como los Mercados Campesinos, seguirá existiendo un Movimiento Campesino fuerte con iniciativa de lucha.

### 6.3.2. Mercados Campesinos un Proceso Comercial Estratégico

Mercados Campesinos ha desarrollado dos circuitos cortos de comercialización para el acceso a Mercados; por una parte los mercados presenciales, bajo la práctica colonial de los mercados campesinos, donde pequeños productores campesinos organizados se desplaza desde su finca o lugar de producción hasta la ciudad, en un intercambio comercial, social y cultural directamente con el consumidor final, eliminando la intermediación, el cual se organiza en diferentes escenarios, como los parques de Bogotá, donde se establece un frecuencia quincenal o mensual, generando instituciones o reglas del juego bajo la lógica de la calidad a precios justos.

**Figura 6** Circuito Corto de Comercialización “Mercado Campesino”



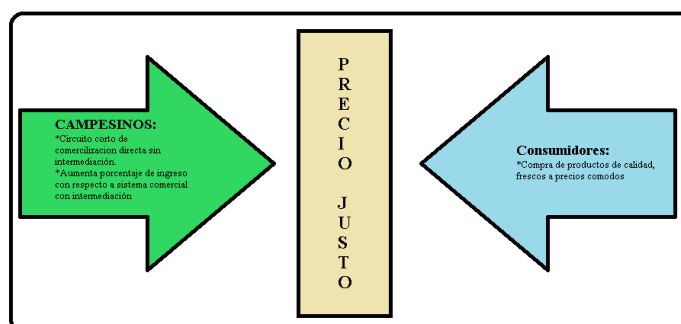
Fuente: Autoría propia.

Por otra parte el circuito de comercialización mayorista o mercado mayorista, el cual se hace a través de la organización logística y operativa de pequeños productores, se desplazan desde el centro de acopio en las veredas y zonas rurales hasta la ciudad para

intercambiar relaciones económicas con pequeños comerciantes de las 65 plazas públicas y privadas del distrito, y comerciantes de tiendas Fruver, este circuito resulta ser más eficiente para los productores por la reducción de las actividades logísticas y la disposición de distribución de alimentos que permite reducir costos, convirtiendo esta estrategia comercial clave para el desarrollo de la política de Mercados Campesinos en el distrito. Hoy en día solo un 5 % de los productores del proceso de Mercados campesinos participan de este circuito de comercialización debido a la falta de una acción estratégica institucional que permita acceder en mejores condiciones a estos espacios.

En los circuitos de comercialización de Mercados Campesinos se observa que se van generando procesos de fidelización tanto de los consumidores como de los comerciantes, esto debido a las relaciones sociales y el intercambio cultural que se generan en estos espacios, en cuanto a los consumidores estos manifiestan su interés de apoyar a las familias campesinas bien sea por la calidad de sus productos, por el beneficio económico, o simplemente por la relación y satisfacción de recordar los vínculos con familiares y antepasados que vivieron en zonas rurales o por reivindicar algunos lazos culturales o étnicos.

**Figura 7** *Relación Directa Productor – Consumidor en el Marco del Precio Justo*



Fuente: Autoría propia.

En cuanto beneficio económico, según estudios realizados por el equipo técnico de Mercados campesinos, se establece que comparado con tiendas de barrio, Fruver o almacenes de cadena, los consumidores pueden llegar a obtener en el circuito presencial hasta un 30% de reducción en el valor de las compras, obteniendo productos de mejor calidad, y en cuanto al circuito mayorista se puede obtener hasta un 15% de beneficio económico, pero la mayor razón que manifiestan los comerciantes para comprar a los productores es la calidad de sus productos y otros beneficios como reducción de tiempo y desplazamiento la hora de realizar la compra.

Una de las dificultades que tiene este proceso es la falta de continuidad, a pesar de que se logró establecer el acuerdo distrital 455/2010 para la implementación del Mercado en la plaza de Bolívar de Bogotá y en las diferentes localidades, durante la administración del gobierno de Enrique Peñalosa 2016-2019, se redujo el número de mercados presenciales y su frecuencia, pasando de 14 mercados presenciales en 10 localidades de Bogotá a 6 mercados presenciales en 4 localidades, sin contar con la reducción en la participación y resultados de ventas en los mercados que se realizan en la Plaza de Bolívar, la cual paso de 800 productores en el 2015 a 300 productores en el 2016, así mismo disminuyendo la participación de los productores en el circuito mayorista, que se hace de manera esporádica por iniciativa de algunos productores organizados. Esta situación refleja la necesidad de afianzar los procesos de seguimiento, evaluación y veeduría de los procesos de implementación de las políticas de seguridad alimentaria, que permita la participación de los diferentes actores en los espacios de toma de decisión y en la reconstrucción de dichas políticas en función de las necesidades de las comunidades.



Por último se rescata la reformulación de la Política pública de Seguridad Alimentaria y nutricional para Bogotá: “Construyendo Ciudadanía Alimentaria” 2019-2031 y la construcción del CONPES D.C. 09; la cual incluye el concepto de Ciudadanía Alimentaria, entendida como la práctica de participación en comportamientos relacionados con los alimentos que apoyan, es decir sostenible, en lugar de amenazar y agredir el medio ambiente. “Esta nueva orientación incluye el desarrollo de un sistema alimentario democrático, social, económicamente justo y ambientalmente sostenible. La ciudadanía alimentaria se constituye en el escenario de complementariedad entre seguridad alimentaria y nutricional y soberanía alimentaria. En este contexto se inscribe nuestro intento de conceptualizar la noción de “ciudadanía alimentaria”, basado en tres ámbitos de análisis: i) en el de los propios cambios relacionados con la alimentación, no sólo desde la perspectiva del consumo, sino también desde el conjunto del sistema agroalimentario (SAA); ii) en el de las elaboraciones teóricas relativas a diversos conceptos afines o próximos al de ciudadanía alimentaria; y 3) en el de los actuales movimientos alimentarios y las prácticas sociales de los mismos”

## 7. Conclusiones

La Estrategia de Mercados Campesinos, aporta a la Política de Seguridad Alimentaria de la ciudad de Bogotá, desde el enfoque de abastecimiento alimentario, la distribución, el acceso, como en la construcción de herramientas de política pública que ayude a implementar y desarrollar estrategias encaminadas a garantizar la seguridad alimentaria y construir enfoques de soberanía alimentaria. La gestión que realizan los actores en la incidencia en políticas públicas, permite desarrollar un análisis profundo del papel de los actores en la construcción de la política pública.

La caracterización de los actores, en el marco de Mercados Campesinos, la Política de seguridad alimentaria y el Plan maestro de Abastecimiento Alimentario de Bogotá, concluye que estos procesos en condiciones técnicas, financieras y con una continuidad, pueden ser exitosos, y lograr aportes para el buen desarrollo de políticas públicas más eficientes, que cumplan con el propósito para las cuales fueron diseñadas y formuladas, donde los espacios de participación permite que colectivamente estos actores puedan guiar procesos en favor de las necesidades de las comunidades. Si bien es cierto las instituciones públicas han jugado su papel en el diseño, formulación e implementación de las políticas públicas, actores sociales, organizaciones campesinas y comunales y otras instituciones de acompañamiento han jugado un papel dinamizador en la implementación de estas políticas, para los cual se deben generar espacios de articulación de estos actores para la construcción e implementación de estas en futuras administraciones locales y regionales.

Sin el apoyo, acompañamiento e inserción de actores sociales en la implementación de políticas públicas, afectaría de manera drástica en desarrollo de la economía campesina y ésta traería efectos negativos en garantizar la seguridad alimentaria, en este sentido le

corresponde al estado y las instituciones públicas genera instrumentos de política apropiados, a través de marcos regulatorios a favor de la participación en espacios de decisión de estos actores, que favorezcan la producción campesina en mercados y el acceso a los mercados, la implementación de sistemas de abastecimiento alimentario que tenga condiciones justas para todos los actores que intervienen en él, generando infraestructura operativa y logística acorde para garantizar el abastecimiento, acceso y distribución de los alimentos a los consumidores.

Hoy en día, el tema de la incidencia en políticas públicas comienza a adquirir relevancia, como forma en que la ciudadanía, ya sea, a través de personas o de grupos organizados, logre la inclusión de sus intereses en la agenda pública y sean convertidos en la medida de las posibilidades en políticas públicas. Por otro lado, la ciudadanía debe convertirse en un controlador de esas políticas para poder realizar un ejercicio de incidencia de éstas. De esta forma, a través de grandes movilizaciones sociales, o pequeños grupos de personas que se organizan, el accionar de la incidencia, deben significar cambios reales a nivel de las políticas de Estado, que vayan en beneficio de las mayorías y de los sectores vulnerables de la sociedad.

Se ha caracterizado por un fracaso de la formulación de políticas de respuesta, acorde con las cambiantes condiciones económicas, sociales y política. Sus reflexiones señalan la existencia de una brecha en la política de seguridad alimentaria y la falta de un acuerdo sobre los principios y los enfoques para llevarla a la práctica.

Con la información suministrada en este documento se puede concluir que a pesar de los esfuerzos principalmente de la alcaldía de Bogotá, durante el periodo 2004-2016, aún faltan realizar mayores articulaciones con el fin de mejorar y fortalecer el abastecimiento de la capital, y que está sea suplida por las propuestas alternativas de desarrollo y

fortalecimiento de la economía campesina como los son los “Mercados Campesinos”; e iniciativas de actores sociales empoderados de la ruralidad de Bogotá y sectores comunales que permita avanzar, en lo que confiere al desarrollo de la Política pública de Seguridad Alimentaria del distrito capital; esto sin describir que para el siguiente periodo 2016-2019 los resultados disminuyeron afectándola inclusión de factores claves para el desarrollo de la política de seguridad alimentaria.

En búsqueda de la construcción de soberanía alimentaria, Se concluye que, frente al predominio de la seguridad alimentaria como orientadora de políticas, emerge la respuesta crítica de la soberanía alimentaria, que debe ser incluida en el diseño y estudio de políticas alimentarias. Éstas son un asunto esencial para el logro de los objetivos de la salud pública, por tanto, ella debe asumir un rol protagónico, orientador y articulador en dichas políticas.

La irrupción del concepto de la soberanía alimentaria en el ámbito político, que ha sido impulsado por los movimientos sociales, como una respuesta crítica a las limitaciones del concepto de seguridad alimentaria, en cuanto abordaje de los efectos adversos del sistema alimentario globalizado en las economías locales rurales, la pérdida de la agrobiodiversidad, las amenazas al patrimonio agrícola y las consecuencias ambientales de la agroindustria, entre otros, además del concepto de seguridad alimentaria de la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), que hace referencia al acceso físico y económico a suficientes alimentos inocuos y nutritivos, y del concepto de soberanía alimentaria del Foro de las ONG/OSC para la Soberanía Alimentaria de 2002, que enfatiza en el derecho de los pueblos, comunidades y países a definir sus propias políticas agrícolas.

Se requiere mayores análisis respecto a la política expansión urbana en contraposición de los procesos de planificación de zonas de protección ambiental y zonas de producción

hídrica y alimentaria, con respecto a la construcción e incidencia de las organizaciones campesinas y comunitarias en la construcción de la política pública de ruralidad y la atención en los servicios de extensión agropecuaria y asistencia técnica agropecuaria.

Con la crisis alimentaria aún por resolver, los enfoques que enfatizan en los derechos humanos, entre ellos el derecho a la alimentación, podrían irrumpir con mayor fuerza si dicha crisis continúa. Dichos derechos, constituyen un requerimiento fundamental para afrontar las problemáticas alimentarias asociadas a la globalización; por ello la importancia de replicar y fortalecer la experiencia de los actores sociales, en procesos de participación social desde diferentes instancias de participación para la construcción de política públicas.

Desde que se inicia la política de seguridad alimentaria, precisamente en el marco del Plan Maestro de Abastecimiento alimentario para Bogotá, se tiene bastantes procesos y acumulados históricos en los últimos años para poder contar hoy en día con un proceso de empoderamiento político, bastante consolidado desde las organizaciones sociales, con niveles altos de incidencia y participación social.

## 8. Bibliografía

Alcaldía Mayor de Bogotá. Decreto 508 /2007, "Por el cual se adopta la Política Pública de Seguridad Alimentaria y Nutricional para Bogotá, Distrito Capital, 2007-2015, Bogotá sin hambre". Título II, artículo 12.

Alcaldía Mayor de Bogotá. Decreto 315/2006 "Por el cual se adopta el Plan Maestro de Abastecimiento de Alimentos y Seguridad Alimentaria para Bogotá Distrito Capital y se dictan otras disposiciones"

Ashoka (2009). Incidencia en políticas públicas. Sistematización de las experiencias, pg.36.

Concejo De Bogotá, Distrito Capital. Acuerdo 086 de 2003, por el cual se crea el Sistema Distrital de nutrición de Bogotá, D. C.

Concejo De Bogotá, Distrito Capital. Acuerdo 119 de 2004, por el cual se adopta el Plan de Desarrollo Distrital 2004-2008.

Cortés, M., & Iglesias, M. (2004). Generalidades sobre metodología de la investigación. México: Universidad Autónoma del Carmen.

DANE. Resultados y Proyecciones 2005-2020.

De Carvalho, Horacio Martins (2004). Semillas: Patrimonio del pueblo al servicio de la humanidad. Quito, primera edición en español. Coordinadora Latinoamericana de Organizaciones del Campo-CLOC.

Espinosa, R, Michela. Diseño e implementación de una política de seguridad alimentaria desde un enfoque de redes de políticas públicas, Nación – Territorio. Pontificia Universidad Javeriana. Facultad de Ciencia Política y relaciones internacionales. Maestría en estudios Políticos. Bogotá. 2015.

FAO. 1984. Definición de seguridad alimentaria. Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación.

FAO (2015). Diagnóstico de la información disponible sobre Análisis de situación y procesos actuales de planificación y gestión pública en SAN a nivel territorial.

Foro Mundial Sobre Soberanía Alimentaria, Declaración Final. La Habana, Cuba, 7 de septiembre del 2001 Por el derecho de los pueblos a producir, a alimentarse y a ejercer su soberanía alimentaria.

González Bombal, I., Garay, C., & Potenza, F. (2003). Organizaciones de la sociedad civil y políticas sociales en la Argentina de los noventa. Buenos Aires: UDESA-CEDES, pg. 323.

Goetz, J. P. y LECOMPTE, M. D. (1988). Etnografía y diseño cualitativo en investigación educativa. Madrid: Morata. Pg.126

Instituto Latinoamericano para una Sociedad y un Derecho Alternativo (2001). Mercados Campesinos: Economía campesina, soberanía y seguridad alimentaria en Bogotá y la región central del país. Bogotá; ILSA-Oxfam-CICC-SDDE.

Instituto Latinoamericano para una Sociedad y un Derecho Alternativo (2004). Políticas agrarias para Colombia. Bogotá; ILSA-Oxfam-CICC-SDDE.

Instituto Latinoamericano para una Sociedad y un Derecho Alternativo (2010). Mercados Campesinos: Hacia una política pública de apoyo a la economía campesina. Bogotá; ILSA-Oxfam-CICC-SDDE.

Instituto Latinoamericano para una Sociedad y un Derecho Alternativo (2011). Resultados, lecciones aprendidas y desafíos, 2007-2010. Bogotá; ILSA-Oxfam-CICC-SDDE.

Instituto Latinoamericano para una Sociedad y un Derecho Alternativo (2012). Mercados Campesinos: Experiencia socioeconómica, política y cultural en la ciudad región. Bogotá; ILSA-Oxfam-CICC-SDDE

Instituto Latinoamericano para una Sociedad y un Derecho Alternativo (2012). Zonas de reserva campesina: elementos introductorios y debate. Bogotá; ILSA-Incoder-SINPREAGRICUN.

Instituto Latinoamericano para una Sociedad y un Derecho Alternativo (2012). Marchando con la palabra en defensa de los territorios: Proyecto de ley general de tierra reforma agraria y desarrollo rural integral desde la visión de las comunidades y los pueblos rurales. Documentos y pronunciamientos. Bogotá; ILSA-Oxfam-Mesa Nacional de Unidad Agraria.

Lovera, Diego. Participación y control social en la política pública de Seguridad alimentaria, caso comedores comunitarios de Bogotá. Pontificia Universidad Javeriana. Facultad de Ciencia Política y relaciones internacionales. Bogotá. 2014.

Machado, Absalón. Tierra, Economía y sociedad. Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación – FAO. 1993

Maluf, Renato (2008). Seguridad Alimentaria y Nutricional. Un enfoque de derecho y ciudadanía. Centro andino para la formación de líderes sociales, CAFOLIS. Grupo Apoyo. Quito, Ecuador.

Ragin, Charles C. (2007), La construcción de la investigación social. Introducción a los métodos y su diversidad, Bogotá, Siglo del Hombre Editores, Universidad de los Andes.



- Rodríguez Muñoz, Bladimir. Tesis. De La huella Ecológica al Control Territorial Mediado por el Abasto de Alimentos de Bogotá (1970-2002). Universidad Nacional de Colombia. Octubre 2004.
- Roth, D., André-Noël (2006). Una política pública ¿Qué es? En: Discurso sin compromiso: La política pública de derechos humanos en Colombia. Ediciones Aurora. Bogotá. pg. 60.
- Roth, André Noel (2007). Ensayos sobre política pública. Universidad del Externado.
- Ruiz Olabuénaga, J.I. e Ispizua, M.A. (1989): La descodificación de la vida cotidiana, Bilbao: Universidad de Deusto. pg. 83.
- Santos, Boaventura de Sousa, (2010). Decolonizar el Saber, Reinventar el Poder. Ediciones Trilce, Extensión Universidad de la República.
- Sirker, Karen. Manual Incidencia Política, Comunicación y Formación de Coaliciones Ciudadanas. Chile.
- Stein, Ernesto, Tommas, Mariano (2006). Ensayo, La política de las políticas públicas. Vol. XIII. Núm. 2. II Semestre de 2006. PP. 393-416 Política y gobierno.
- Tirado, Álvaro (1977). Introducción a la historia economía de Colombia. Medellín, ediciones La Carreta.
- Valderrama, Mario; Mondragón, Héctor (1998). Desarrollo y equidad con campesinos. Bogotá, Misión Rural volumen 2. IICA en coedición con TM Editores.
- Valencia Maritza., SIERRA Ana., DIMAS Deison., CORTES Eugenio., 2013. Principales resultados del censo de ruralidad, Cuadernos de Desarrollo Económico, no. 29, SDDE, Bogotá.

Velásquez, R. (2009). Hacia una nueva definición del concepto “política pública”. Desafíos, (20).

WOLA, Oficina en Washington para Asuntos Latinoamericanos (2002). Manual básico para la incidencia política. Programa Centroamericano de Capacitación en Incidencia. El salvador, pg. 6.

Woods, P. (1987). La escuela por dentro. La etnografía en la investigación educativa. Barcelona: Paidós-MEC. Pg.77.