

**ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS  
PARA LA AGRICULTURA Y LA ALIMENTACIÓN**

**FAO**



**Alimentar a las ciudades de Colombia**

**Política para el desarrollo de los sistemas de  
abastecimiento y distribución de alimentos en Colombia:  
instrumento para la seguridad alimentaria**

Elaboró: Maritza Rodríguez Reyes.

Proyecto FAO TCP/COL/3202

Estrategias de abastecimiento y distribución de alimentos  
a las ciudades de Bogotá, Medellín y Manizales

Coordinación general: Maritza Rodríguez Reyes

Supervisión técnica: Olivio Argenti (FAO/AGS)

Bogotá, junio de 2010

© FAO 2010

## Tabla de contenido

<b>1</b>	<b>Presentación</b> .....	<b>4</b>
<b>2</b>	<b>Introducción</b> .....	<b>6</b>
<b>3</b>	<b>Los sistemas de abastecimiento y distribución de alimentos</b> .....	<b>7</b>
<b>4</b>	<b>Importancia del estudio de los SADA en Colombia</b> .....	<b>7</b>
<b>5</b>	<b>Problemas y puntos de actuación en los SADA</b> .....	<b>9</b>
<b>6</b>	<b>Propósitos y objetivos de una política de abastecimiento y distribución de alimentos</b> .....	<b>12</b>
<b>7</b>	<b>El papel de los gobiernos nacional y local para la puesta en marcha de las políticas de abastecimiento y distribución de alimentos</b> .....	<b>14</b>
<b>8</b>	<b>Bibliografía</b> .....	<b>16</b>
<b>9</b>	<b>Anexo 1. Guía metodológica para el análisis de los sistemas de abastecimiento y distribución de alimentos y el diseño de políticas del SADA</b> .....	<b>17</b>
<b>10</b>	<b>Anexo 2. Guía de políticas para fortalecer el papel de los mercados mayoristas - La función mayorista en centros urbanos en Colombia</b> .....	<b>21</b>
<b>11</b>	<b>Anexo 3. Las tiendas de barrio: aliadas para alimentar a las zonas urbanas pobres en Colombia</b> .....	<b>28</b>
<b>12</b>	<b>Anexo 4. Guía de políticas para la vinculación de los pequeños productores al mercado</b> .....	<b>35</b>
<b>13</b>	<b>Anexo 5. Guía de políticas para la vinculación de los pequeños productores a los sistemas de abastecimiento y distribución de alimentos en Cundinamarca</b>	<b>41</b>
<b>14</b>	<b>Anexo 6. Guía de políticas y líneas de acción de SADA para la ciudad de Manizales</b> .....	<b>49</b>
<b>15</b>	<b>Anexo 7. Declaración de Medellín</b> .....	<b>55</b>
<b>16</b>	<b>Anexo 8. Declaración de Manizales</b> .....	<b>59</b>
<b>17</b>	<b>Anexo 9 Documentos preparados para el proyecto TPC/COL/3202</b> .....	<b>63</b>
<b>18</b>	<b>Anexo 10. Resúmenes ejecutivos de los documentos SADA por ciudades</b> .....	<b>66</b>
	Análisis de los sistemas de producción agrícola de las provincias de Soacha y Sumapaz, Cundinamarca.....	67
	El sector informal alimentario en la ciudad de Soacha .....	71
	Vinculación de pequeños productores al mercado Provincias de Soacha y Sumapaz (Cundinamarca) .....	75
	El sector informal alimentario en la ciudad de Medellín.....	79
	Diagnóstico del sistema de abastecimiento y distribución de alimentos (SADA) de Manizales.....	83
	Planificación urbana de infraestructuras de mercado en Manizales.....	89
	Cadenas de abastecimiento y distribución de alimentos en Manizales .....	94
	Análisis de los sistemas de producción agropecuaria en Manizales .....	98
	El sector informal alimentario en la ciudad de Manizales.....	102

## 1 Presentación

La preocupación del Gobierno de Colombia por la seguridad alimentaria y nutricional se ha puesto de manifiesto desde hace más de una década, con la formulación del Plan Nacional de Alimentación y Nutrición (PNAN) 1996-2005 y, posteriormente, con el actual Plan de Desarrollo (2006-2010), en el que reconoce la importancia de formular una política de seguridad alimentaria y nutricional y en virtud del cual se expidió, en marzo de 2008, el documento de Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (PSAN).

Según lo establecido en diferentes estudios, la causa de la inseguridad alimentaria de la población colombiana no radica tanto en la escasez de alimentos sino en la imposibilidad que tienen muchas personas de acceder a cantidades adecuadas de alimentos de buena calidad, en parte por las condiciones de pobreza en las que viven. Esta situación es particularmente crítica en las capitales de departamento, donde se concentra la mayor parte de la población del país y a donde llegan los habitantes rurales desplazados por la violencia. En este contexto, el diseño de sistemas de abastecimiento y distribución de alimentos eficientes y dinámicos desempeña un papel fundamental para el logro de los objetivos contemplados en la PSAN de garantizar a la población acceso a los alimentos y de contribuir a la seguridad alimentaria. Los sistemas de abastecimiento y distribución de alimentos (SADA) constituyen una herramienta básica para que los alimentos lleguen a la población urbana en condiciones aceptables de calidad, inocuidad y precio y, a la vez, se articule a los productores rurales a circuitos comerciales eficientes y en condiciones más equitativas.

Según lo previsto en la PSAN, es indispensable diseñar planes territoriales de seguridad alimentaria y nutricional a nivel de las regiones y ciudades capitales que garanticen la continuidad de las acciones nacionales; por tanto, y como parte esencial de estos planes, la formulación de políticas, estrategias y planes de acción de SADA deben ser parte fundamental en la instrumentación de la seguridad alimentaria, responsabilidad que recae principalmente en las autoridades locales, alcaldías y gobernaciones.

Por solicitud de las autoridades locales de Bogotá, Medellín y Manizales, y esperando poder brindar a las municipalidades del país instrumentos metodológicos para el diseño de políticas SADA, la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO) firmó en 2008 con el Gobierno Nacional a través de la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional, el proyecto de cooperación técnica TCP/COL/3202 “Estrategias de abastecimiento y distribución de alimentos a las ciudades de Bogotá, Medellín y Manizales”, con el objetivo de apoyar a los municipios participantes en el diseño de políticas, estrategias y planes de acción que conduzcan a fortalecer la eficiencia de los SADA para facilitar el acceso a los alimentos a menor precio y mejor calidad por parte de la población más vulnerable y para integrar de manera efectiva a los diferentes agentes comerciales.

Como producto del proyecto de cooperación TCP/COL/3202 se elaboraron una serie de documentos técnicos que pueden ser consultados en el sitio Web de la Representación de la FAO en Colombia (<http://coin.fao.org/cms/world/colombia/es/Proyectos/SeguridadAlimentaria/SADA.htm> 1). Estos documentos son una guía para las autoridades municipales que tengan interés

en emprender el diseño de una política SADA para la ciudad. La lista detallada de los estudios técnicos y guías metodológicas se encuentra en el anexo 9 de este documento.

Es interés de la FAO, como organismo de cooperación, continuar apoyando las iniciativas municipales en Colombia que privilegien el diseño de políticas SADA como instrumento de la seguridad alimentaria. Es preciso señalar que dicha cooperación estará orientada, más que aportar recursos financieros, a brindar asistencia técnica para crear capacidades institucionales en el diseño de políticas de abastecimiento y distribución de alimentos, a capacitar a funcionarios locales que serán responsables de la ejecución de las políticas, en proporcionar metodologías para el diseño de estrategias y planes de acción que conduzcan a que las ciudades cuenten con un SADA eficiente, tal y como se ha hecho con las ciudades que recientemente participaron en el proyecto de cooperación técnica ejecutado entre 2009 y 2010. La FAO pone, entonces, a disposición de las autoridades municipales toda su capacidad técnica para el diseño conjunto de políticas tendientes a mejorar la seguridad alimentaria de la población más vulnerable de Colombia.

XXXXXX

Representante FAO a.i

Oficina en Colombia

**Comentario [M1]:** Falta incluir el nombre del actual Representante a.i

## 2 Introducción

Los impactos que tiene el cambio climático sobre la producción agropecuaria de alimentos, sumados al acelerado crecimiento urbano, evidencian la necesidad de contar con sistemas de abastecimiento y distribución de alimentos en los centros urbanos en aras de buscar las mayores eficiencias en los procesos para beneficiar a los consumidores, generando el menor costo ambiental que sea posible.

En Colombia, según los recientes estudios realizados por el Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales (IDEAM), como consecuencia de los posibles efectos del cambio climático «el sector agropecuario será vulnerable especialmente por procesos de avance de la desertificación y los cultivos más sensibles serían arroz secano manual, arroz secano mecanizado, tomate de árbol, trigo y papa. No obstante, la producción agropecuaria, no solo depende de la relación clima-planta sino también de la relación clima-plagas, clima-enfermedades y de la influencia del clima en las prácticas agrícolas. Otro aspecto importante a tener en cuenta en el futuro, sería el relacionado con el corrimiento de los pisos térmicos; lo cual en muchos casos ocasionaría reducción en las áreas potenciales para desarrollo de algunos cultivos, especialmente de clima templado y frío»<sup>1</sup>. Habría que destacar, además, como factores de incidencia negativa en la producción de alimentos, el uso inadecuado de la tierra, la fuerte concentración de la propiedad, el abuso de agroquímicos, la contaminación del recurso hídrico, la obsolescencia de los paquetes tecnológicos, entre otros.

Estas condiciones hacen prever que la disponibilidad de alimentos tenderá a restringirse, al tiempo que se incrementarán los precios, situación que afectará a la población más pobre, que no podrá acceder a una canasta básica mínima con su ingreso disponible. En efecto, tal como lo indican la OECD y la FAO, en los próximos diez años los precios del trigo y los cereales, como el maíz, la cebada y el sorgo, se incrementarán entre un 15 y un 40 por ciento, mientras los precios reales de los aceites vegetales serán un 40 por ciento más altos y los de los lácteos serán entre el 16 y el 45 por ciento más altos<sup>2</sup>. El mismo informe señala que «aunque el mundo produce lo suficiente para alimentar a su población, los recientes aumentos de precios y la crisis económica han contribuido al incremento del hambre y la inseguridad alimentaria»<sup>3</sup>.

Por otra parte, y según las proyecciones del DANE, el proceso de urbanización en Colombia continuará en aumento. En efecto, el país ha experimentado un acelerado proceso de crecimiento de las cabeceras municipales en los últimos treinta años. Las cifras muestran cómo en 1973 la población urbana era del 59,26 por ciento, mientras que en el 2005 llegó al 75,0 por ciento<sup>4</sup>. Esto indica que cada vez hay menos población

---

<sup>1</sup> Ruíz, José F. 2010. Cambio climático en temperatura, precipitación y humedad relativa para Colombia usando modelos meteorológicos de alta resolución (panorama 2011-2100). Nota técnica del IDEAM, mayo de 2010. (disponible en: <http://www.cambioclimatico.gov.co/publicaciones.html>), visitado: 10 de junio de 2010.

<sup>2</sup> OECD y FAO. 2010. *Agricultural Outlook 2010-2019*. (disponible en: <http://www.fao.org/news/story/es/item/43238/icode/>), visitado el 8 de junio de 2010.

<sup>3</sup> *Ibíd.*

<sup>4</sup> Colombia, Departamento Nacional de Estadísticas (DANE). 2010. *Proyecciones nacionales y departamentales de población. 2005-2020*. (disponible en:

interesada en producir alimentos para abastecer a los grandes centros urbanos y, por tanto, será necesario llevar a cabo las actividades asociadas a la producción y a la distribución de manera más eficiente para atender adecuadamente la demanda de los centros urbanos.

En este marco adquiere especial relevancia el papel del Estado en dos aspectos: por una parte, como facilitador de los procesos de abastecimiento y distribución (estableciendo infraestructuras para el efecto, generando normas comerciales, fijando pautas para el transporte, entre otros mecanismos); por otra, como ente de vigilancia y control (en materia de calidad y sanidad y competencia comercial, etc.). Todo esto debería contribuir a facilitar el acceso de la población urbana de escasos recursos a la seguridad alimentaria y nutricional, es decir, a alimentos suficientes, de buena calidad y precios razonables. Lo anterior considerando, también, las condiciones en que se insertan los productores en los mercados.

### **3 Los sistemas de abastecimiento y distribución de alimentos**

Los sistemas de abastecimiento y distribución de alimentos (SADA) son un conjunto de actividades asociadas a la producción, el transporte, la distribución, la demanda y el consumo de alimentos que se interrelacionan y que permiten la interacción simultánea de diversos agentes, desde los productores rurales, los acopiadores, los transportadores, los comerciantes, los transformadores, etc., hasta llegar al consumidor final. El SADA está constituido por tres subsistemas: abastecimiento, distribución y consumo, cada uno regido por normas, leyes y reglamentos que deben ser observados para el eficiente funcionamiento del sistema.

Desde su misma definición, el SADA tiene implícita la integralidad porque una actuación en cualquiera de los subsistemas tiene efectos sobre el conjunto; por tanto, lo fundamental es el conjunto y no las acciones puntuales. Asimismo, articula a todos los agentes involucrados en el proceso y, por tanto, su estudio debe ser integral y debe hacer especial énfasis en el diseño de estrategias que favorezca a los dos extremos más débiles de la cadena: los pobres urbanos y los pequeños productores rurales. En el anexo 1 se presentan detalles sobre la metodología para el estudio de los SADA.

### **4 Importancia del estudio de los SADA en Colombia**

En Colombia, la Política de Seguridad Alimentaria y Nutricional (PSAN) hace énfasis en adelantar acciones relacionadas con el abastecimiento de alimentos, mas no con la distribución. La PSAN establece que será responsabilidad de las entidades territoriales conformar redes de seguridad alimentaria y nutricional, con el fin de incidir en el acceso a los alimentos y en sus precios. Para esto, es preciso crear sistemas de abastecimiento que encadenen la producción con la demanda<sup>5</sup>.

De otra parte, los hallazgos de la Encuesta nacional de la situación nutricional en Colombia realizada en 2005 (ENSIN, 2005) ratifican la necesidad de mejorar la

---

[http://www.dane.gov.co/files/investigaciones/poblacion/proyepobla06\\_20/7Proyecciones\\_poblacion.pdf](http://www.dane.gov.co/files/investigaciones/poblacion/proyepobla06_20/7Proyecciones_poblacion.pdf), (visitado el 12 de junio de 2010).

<sup>5</sup> Colombia. Departamento Nacional de Planeación (DNP). 2008. *Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (PSAN)*. Documento Conpes Social 113, pág. 34. (disponible en: [www.dnp.gov.co](http://www.dnp.gov.co)).

disponibilidad de alimentos, el acceso a ellos y las condiciones de salud de las personas, de tal manera que se garantice el derecho a la alimentación a toda la población en condiciones de equidad<sup>6</sup>. Este escenario se ratifica en el informe de la FAO sobre avances en el derecho a la alimentación en Colombia, que señala que «la inseguridad alimentaria, que alcanza alrededor del 40 por ciento de los hogares, presenta dificultades tanto en el acceso (en 2006 la pobreza alcanzó un 49,2 por ciento) y la disponibilidad (la agricultura nacional ha perdido importancia y el 53,5 por ciento de la tierra está en manos de un 0,06 por ciento de propietarios). Esta situación impide que el derecho a la alimentación se encuentre garantizado para toda la población, a pesar que los derechos económicos, sociales y culturales (DESC) tienen un alto grado de inserción en la legalidad vigente»<sup>7</sup>.

Colombia, como signataria de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, ODM, tiene compromisos de obligatorio cumplimiento. En el objetivo 1 de erradicar la pobreza extrema y el hambre tiene como metas<sup>8</sup>:

- Para reducir la pobreza extrema: i) reducir a 28,5 por ciento el porcentaje de personas en pobreza<sup>9</sup>. Línea de base 1991: 53,8 por ciento, ii) reducir a 8,8 por ciento el porcentaje de personas que viven en pobreza extrema (indigencia). Línea de base 1991: 20,4 por ciento.
- Para erradicar el hambre: i) reducir a 3 por ciento los niños menores de cinco años con desnutrición global (peso para la edad). Línea de base 1990: 10 por ciento, ii) reducir a 7,5 por ciento las personas que están por debajo del consumo de energía mínima alimentaria. Línea de base 1990: 17 por ciento.
- Estrategias para la erradicación del hambre: desarrollar e implementar la política de seguridad alimentaria.

Como se observa, los retos que el país enfrenta son grandes. El diseño de políticas SADA para las ciudades, puede contribuir al logro de los objetivos del Milenio y también a alcanzar los de las políticas de seguridad alimentaria, en la medida en que constituye un instrumento para mejorar el acceso a los alimentos y la disponibilidad de los mismos en los centros urbanos. En cuanto al acceso, porque se corrijan las ineficiencias del sistema, con lo cual se conseguirá impactar en los precios al consumidor, siendo éstos más favorables y, por tanto, el dinero destinado para la compra de alimentos podrá ser mejor aprovechado; en términos de disponibilidad, porque procesos más eficientes hacen que los alimentos lleguen a los mercados en mejores condiciones y con mejor calidad y que se incurra en menores pérdidas.

Un SADA eficiente puede contribuir a mejorar la ingesta de proteínas, frutas y hortalizas de la población más vulnerable y a disponer de una canasta básica más

<sup>6</sup> Colombia. Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF). 2005. *Encuesta nacional de la situación nutricional en Colombia*. (disponible en: [www.icbf.gov.co](http://www.icbf.gov.co)).

<sup>7</sup> Vallejo, C. 2008. *Informe sobre avances en el derecho a la alimentación: Colombia*. Pág. 30. (disponible en <http://www.rlc.fao.org/iniciativa/pdf/infcol.pdf>), visitado el 15 de junio de 2010.

<sup>8</sup> Colombia. Departamento Nacional de Planeación (DNP). 2005. *Metas y estrategias de Colombia para el logro de los objetivos de desarrollo del milenio-2015*. Documento Conpes Social 91 (disponible en: [www.dnp.gov.co](http://www.dnp.gov.co)).

<sup>9</sup> La línea de pobreza determina si un hogar cuenta con ingresos suficientes para cubrir una canasta básica de alimentos junto con otros bienes y servicios no alimentarios.

balanceada, considerando, por ejemplo, que en los niveles uno y dos del Sistema de Identificación de Potenciales Beneficiarios de Programas Sociales (SISBEN), el 40,5 por ciento de las personas consumen más del 65 por ciento de las calorías provenientes de carbohidratos, lo cual es considerado excesivo<sup>10</sup>.

## 5 Problemas y puntos de actuación en los SADA

Son varios los problemas asociados a los SADA que actualmente operan en Colombia, muchos de los cuales se originan en la producción misma. Aunque la preponderancia de los diferentes factores puede variar por regiones y ciudades, el hecho de que se presenten ineficiencias en uno u otro componente tiene importantes repercusiones en el conjunto del sistema, como se ha señalado antes. Así por ejemplo, hay ciudades que cuentan con producción suficiente de alimentos desde sus áreas rurales como para abastecer su demanda, pero, por distintas razones, los alimentos pasan hacia mercados más lejanos para regresar después de un largo circuito comercial para ser consumidos en las mismas regiones productoras. Otras ciudades, en cambio, han enfocado su desarrollo económico y productivo hacia sectores de servicios o agroindustriales, minimizando la producción local, y han optado por proveerse de importaciones, ya sea desde otras regiones del país o desde el exterior, situaciones que ocasionan finalmente altos precios para los consumidores. Aún así, y aunque se encuentran particularidades entre ciudades y sus zonas proveedoras de alimentos, los siguientes son los problemas más comunes y sobre los cuales deben actuar tanto el Estado como los particulares (comerciantes, transportadores, productores, intermediarios, consumidores, etc.), con miras a mejorar la eficiencia de los SADA.

**Altos precios de los alimentos.** Este es un factor de alta incidencia en los hogares más vulnerables del país y que está asociado a los altos niveles de pobreza en que viven. Esto impide que los hogares más vulnerables puedan acceder a una canasta básica de alimentos suficiente y adecuada a sus necesidades. Aunque las razones que explican los altos precios son varias, es evidente que las de mayor peso son las que se asocian a las ineficiencias en el proceso de distribución. En efecto, las pérdidas asociadas al manejo inadecuado de los productos, desde la cosecha hasta el transporte y posterior distribución urbana, el excesivo número de intermediarios y los flujos comerciales ineficientes son tres de los elementos que más inciden para que finalmente los alimentos lleguen a los consumidores a precios elevados y con calidad e inocuidad insuficientes.

**Mínimo cumplimiento de normas.** Los análisis realizados por la FAO en Colombia<sup>11</sup> para identificar la problemática relativa a los SADA han permitido determinar que uno de los factores críticos del proceso de abastecimiento y distribución es el incumplimiento de la normatividad vigente relativa al empaque, a la manipulación y al transporte de los alimentos.

Es evidente el incumplimiento de las responsabilidades que les competen a las instituciones del Estado, tanto del nivel nacional como del local, en hacer observar las normas que rigen el manejo de los alimentos, desde la producción misma, su paso por

---

<sup>10</sup> Colombia. Departamento Nacional de Planeación (DNP). 2008. Op. Cit.

<sup>11</sup> Estudios realizados en las ciudades de Manizales, Medellín, Soacha y las provincias de Soacha y Sumapaz (Cundinamarca) en el marco del proyecto de cooperación técnica TCP/COL/3202.

los mercados mayoristas y su posterior distribución a los consumidores. Aunque hay una debilidad institucional por la falta de equipos técnicos suficientes y debidamente capacitados y, para algunos alimentos, por falta de claridad sobre los niveles de responsabilidad y alcance de las normas mismas, esta situación no puede justificar la poca relevancia que tienen problemas tan significativos como los que se asocian a estos procesos. Les corresponde a las instituciones del Estado ejercer un control efectivo en todas las etapas para que finalmente lleguen al consumidor alimentos de calidad aceptable, resultado de sistemas de abastecimiento y distribución eficientes<sup>12</sup>. En el anexo 2 (Guía de políticas: la función de los mercados mayoristas en los centros urbanos en Colombia) se presentan las recomendaciones de política sobre este tema.

**Falta de transparencia en el mercado.** La concentración del poder de compra en unos pocos comerciantes determina condiciones inequitativas para la negociación por parte de los agentes de la cadena comercial, con mayor desequilibrio hacia los consumidores y los pequeños productores, quienes, por falta de información y formación, están sujetos a las condiciones impuestas por los agentes intermediarios. Aunque aparentemente los mercados mayoristas están cumpliendo con su función de abastecer de manera adecuada a las ciudades y de asegurar transparencia en la fijación de precios, los problemas identificados en los estudios realizados por la FAO llevan a concluir que las centrales mayoristas, con algunas excepciones, más bien han contribuido al desorden urbano y han permitido la presencia de carteles por producto que imponen condiciones oligopsónicas al funcionamiento del mercado, con las graves consecuencias que dicho manejo tiene sobre los precios y la calidad de los productos que llegan a los consumidores. Este problema no es responsabilidad única de los mercados mayoristas, sino que también es consecuencia del desorden que se presenta a lo largo de la cadena de abastecimiento y distribución y de la falta de control que se ejerce desde el Estado<sup>13</sup>.

**Infraestructuras inadecuadas.** Es frecuente que los SADA colombianos actuales analizados no dispongan de infraestructuras adecuadas para el desempeño de las funciones de los agentes que actúan en el sistema. No se cuenta con centros de acopio adecuados, no hay condiciones de refrigeración que permitan manejar una cadena de frío, los espacios de cargue y descargue de alimentos son insuficientes o frecuentemente no son considerados en el diseño de las infraestructuras (en parte por el desarrollo espontáneo de algunos mercados), no hay parqueaderos suficientes para los usuarios, etc., factores todos de alta incidencia en la ineficiencia de los SADA.

**Desarticulación de los agentes comerciales.** El análisis de los componentes de la situación actual del SADA en diferentes regiones en Colombia (Manizales, Medellín, Soacha y las provincias de Soacha<sup>14</sup> y Sumapaz<sup>15</sup>) muestra cómo es frecuente el individualismo en las cadenas de abastecimiento y distribución de los alimentos. Los productores, los tenderos, los comerciantes informales y, en general, todos los agentes

---

<sup>12</sup> Para mayor detalle sobre el análisis de estas temáticas ver: Rodríguez, M. 2010. *La función de los mercados mayoristas en los centros urbanos de Colombia*. FAO, proyecto TCP/COL/3202. Bogotá.

<sup>13</sup> *Ibíd.*

<sup>14</sup> La provincia de Soacha incluye los municipios de Soacha y Sibaté.

<sup>15</sup> La provincia de Sumapaz comprende los municipios de Arbeláez, Cabrera, Fusagasugá, Granada, Pandi, Pasca, San Bernardo, Silvania, Tibacuy y Venecia, y su capital es Fusagasuga.

del mercado actúan de manera individual, con lo cual hay mayor desorden en el sistema, no se logran economías de escala, se incrementa el número de transacciones, factores que ocasionan sobrecostos en el SADA, que son asumidos finalmente por los consumidores. El anexo 3 (*Las tiendas de barrio: aliadas para alimentar a las zonas urbanas pobres en Colombia*) ofrece una guía de políticas para integrar de manera más eficiente a los tenderos al SADA.

**Desarticulación de lo rural frente a lo urbano.** Suele ocurrir que las ciudades busquen solucionar sus problemas de abastecimiento sin importar el origen de los productos o la situación en que se encuentran los productores rurales que las abastecen. En Colombia es, por tanto, frecuente que no se vea a los productores rurales, y en particular a los pequeños productores, como agentes fundamentales del SADA en su función de abastecedores; tampoco se consideran las diferentes dificultades que enfrentan los pequeños productores rurales en Colombia.

El pequeño productor tiene barreras de acceso a los mercados, no por falta de oportunidades de mercado sino por las condiciones en que desarrollan su actividad productiva y por su escasa vinculación a la cadena. El atraso tecnológico en los sistemas productivos, la poca asociatividad entre los productores, la imposibilidad de acceder a servicios financieros formales, las dificultades que tienen en cuanto a la propiedad de la tierra, la falta de planificación de la producción son algunos problemas que rodean el quehacer de los pequeños productores rurales. Estos factores frecuentemente impiden a los pequeños productores llegar a los mercados en condiciones de negociación equitativas. El anexo 4 (*Guía de políticas y líneas de acción para alcaldes*) presenta algunas recomendaciones para la vinculación de los pequeños productores al mercado.

**Transporte.** El transporte de los alimentos en Colombia no siempre cumple con las normas establecidas; el parque automotor es antiguo y, además de contribuir a la contaminación ambiental, no siempre cuenta con las condiciones adecuadas para el transporte de los alimentos, en especial en el caso de alimentos perecederos, tales como frutas y hortalizas. El transporte ha sido identificado en los mercados mayoristas analizados en los estudios del proyecto como el tercer factor que más incide en las pérdidas de alimentos, después del cargue-descargue y el uso de empaques inadecuados.

**Deficiente control de calidad e inocuidad de los alimentos.** Asociado al cumplimiento de normas se encuentra que el control de la calidad y la inocuidad de los productos que llegan a los consumidores no siempre es un factor relevante en los actuales procesos de distribución en Colombia. Con excepción de las negociaciones que se llevan a cabo a través de las grandes cadenas de supermercados, en las demás transacciones no siempre se consideran estos aspectos, a pesar de la fuerte incidencia que cualquier problema de este tipo puede tener sobre la salud pública. Aunque esta situación se explica por varias razones, algunas de ellas estructurales, será necesario que el Estado empiece a considerar estos factores con la importancia que ameritan para que sean criterios fundamentales en la búsqueda de sistemas de abastecimiento y distribución más eficientes.

## 6 Propósitos y objetivos de una política de abastecimiento y distribución de alimentos

Llegar a un SADA eficiente y dinámico debe ser el propósito de las acciones del Estado en todos los niveles, autoridades nacionales y locales, en conjunto con todos los agentes vinculados e, incluso, con los consumidores.

Un SADA eficiente significa que el sistema es capaz de llegar a los resultados esperados con los recursos utilizados; esta caracterización, se basa principalmente en un enfoque económico y se refiere ante todo al mercado. Por su parte, el dinamismo hace referencia a la habilidad del sistema para adaptarse a condiciones cambiantes.

Los objetivos, en cambio, están ligados a la realidad particular de cada ciudad y se deben enfocar a resolver los actuales problemas que enfrenta el SADA, muchos de ellos relacionados con los aspectos señalados anteriormente. Sin embargo, siempre se deberá dar prelación a aquellas acciones que conduzcan a desarrollar estrategias que favorezcan principalmente a los habitantes urbanos más vulnerables y a los pequeños productores rurales (ver anexo 5: *Guía de políticas para la vinculación de los pequeños productores rurales a los sistemas de abastecimiento y distribución de alimentos en Cundinamarca*), los dos eslabones más débiles dentro del conjunto, pero sin olvidar que será necesario actuar sobre todos los componentes del sistema obedeciendo a un criterio de integralidad, como se ha señalado en apartes anteriores. Las acciones deben llevarse a cabo en el marco de la institucionalidad, de las normas y de los presupuestos disponibles.

Aunque hay particularidades dentro de los diferentes objetivos de una política SADA, en términos generales éstos deben conducir a:

- Estructurar nuevas formas de articulación e integración que optimicen el SADA y que, a su vez, generen eficiencias que se vean reflejadas en lo rural para mejorar las condiciones de vida de los pequeños productores y contribuir, al mismo tiempo, a facilitar el acceso de los habitantes urbanos a alimentos suficientes, con menores precios y con mejor calidad<sup>16</sup>.
- Reducir los índices de hambre y desnutrición tanto en las áreas rurales como en las urbanas.
- Disminuir las pérdidas de alimentos asociadas a la manipulación, los empaques, el transporte y la distribución.
- Disminuir los sobrecostos en el sistema por la necesidad de evacuar grandes volúmenes de desechos orgánicos e inorgánicos.
- Lograr una mayor transparencia en la fijación de precios y brindar las condiciones para negociaciones más equitativas entre los diferentes agentes.

---

<sup>16</sup> Repetto, E. 2010. *Recomendaciones para el diseño de una política para la vinculación de los pequeños productores rurales de las provincias de Soacha y Sumapaz en Cundinamarca a los sistemas de abastecimiento y distribución de alimentos*. FAO. Proyecto TPC/COL/3202. Bogotá.

El diseño de una política SADA debe considerar criterios de intervención estratégica y principios orientadores<sup>17</sup>.

«Los criterios de intervención son:

- Correspondencia con los acuerdos y tratados internacionales firmados por Colombia, con la Constitución Nacional, con las leyes y políticas de los órdenes nacional y municipal y con el Plan de Desarrollo 2008-2010.
- Concurso del municipio, del sector privado, del tercer sector y de organismos internacionales para la ejecución y la financiación de la política.
- Optimización de la infraestructura existente.
- Soporte en la institucionalidad disponible en el municipio.
- Dignificación del trabajo de los actores del SADA.

Los principios orientadores:

- Política del SADA con enfoque integral e integrador.
- Priorización a la atención de la población más vulnerable<sup>18</sup>.
- Equidad de género.
- Corresponsabilidad intersectorial e interinstitucional como base para el desarrollo del SADA;
- La política del SADA como instrumento para contribuir a la superación de la pobreza<sup>19</sup>.
- Correspondencia de las políticas del SADA con las políticas, programas y estrategias vigentes».

---

<sup>17</sup> Este aparte se extrajo de Repetto, E. 2010. *Políticas, programas y estrategias para el sistema de abastecimiento y distribución de alimentos (SADA) de Manizales*. FAO. Proyecto TPC/COL/3202. Bogotá.

<sup>18</sup> Según lo señala el Conpes 91, *Metas y estrategias de Colombia para el logro de los objetivos de desarrollo del milenio-2015*, la diferencia urbano-rural en los ingresos disminuyó durante la década de los noventa pero aún continúa siendo muy alta. En la zona urbana el ingreso por persona es cerca de dos veces y medio el del sector rural.

<sup>19</sup> Aunque existen distintos indicadores para medir la pobreza, todos incluyen el acceso a los alimentos como factor a considerar. Así, el Conpes 113 establece que «tanto la pobreza como la indigencia, por ser medidas del número de personas que no tuvieron los suficientes ingresos para consumir lo necesario, se asocian con la imposibilidad de acceder a los alimentos, y por tanto, se consideran causas de la inseguridad alimentaria de los hogares. Cuando hay variaciones en los precios de los alimentos, el problema se acentúa debido a que es menor la posibilidad de que los individuos pobres alcancen una canasta mínima con su ingreso disponible; así, la carencia de ingresos afecta la posibilidad de acceder a un nivel mínimo de alimentación». Citado en Repetto, E. 2010. *Políticas, programas y estrategias para el sistema de abastecimiento y distribución de alimentos (SADA) de Manizales*. Op. Cit.

## **7 El papel de los gobiernos nacional y local para la puesta en marcha de las políticas de abastecimiento y distribución de alimentos**

Considerando que el funcionamiento integral del SADA depende de las actuaciones desde lo nacional y desde lo local, es claro que las responsabilidades que competen en cada caso deben estar bien diferenciadas.

Al nivel nacional, por tanto, le corresponderá:

- Fijar las normas que regulen y controlen el funcionamiento de las actividades del SADA con claras y diferenciadas responsabilidades institucionales.
- Ejercer control sobre el cumplimiento de las leyes y normas en el nivel que le compete.
- Diseñar los instrumentos de política nacional que brinden el soporte necesario a la ejecución de las políticas de abastecimiento y distribución, por ejemplo, políticas de generación de empleo e ingresos, de cambio en los hábitos alimentarios de la población, de democratización en el acceso a la información, etc.
- Proporcionar las infraestructuras que desde su responsabilidad le competen, particularmente lo relativo a infraestructuras vial y aeroportuaria y demás modalidades de transporte asociadas al abastecimiento y a la distribución.
- Diseñar instrumentos e incentivos a la asociatividad y facilitar el acceso al crédito por parte de los diferentes agentes del sistema.

Por su parte, el papel de una administración local se resume en:

- Diseñar la política para el sistema de abastecimiento y distribución de alimentos (SADA) para su municipio. En el anexo 6 se presenta la guía de política SADA elaborada para la ciudad de Manizales.
- Promover la política SADA y sensibilizar a los actores para la comprensión de los alcances, beneficios y responsabilidades asignados a cada uno en la política.
- Promover la inversión privada y coordinar las inversiones públicas y privadas.
- Planificar el futuro del SADA a partir de las proyecciones de las distintas variables asociadas al sistema: crecimiento urbano, población vulnerable y su ubicación espacial, transporte, etc.
- Proveer información a los distintos agentes sobre temas relativos al desempeño del SADA sobre los cuales tienen responsabilidad.
- Identificar las necesidades de infraestructura, equipamiento y servicios para el SADA y gestionar y facilitar su establecimiento.
- Expedir normas que regulen las actividades asociadas al SADA y ejercer control sobre su correcto cumplimiento en su ámbito de responsabilidad;

- Gestionar, frente al gobierno nacional, recursos financieros, expedición de normas, construcción de infraestructuras de carácter regional, etc., de tal manera que se facilite el desempeño eficiente del SADA de la ciudad.
- Hacer seguimiento a los compromisos firmados en el marco de acuerdos nacionales o internacionales que conduzcan al logro de los objetivos del SADA (ver anexos 7 y 8: *Declaración de Medellín* y *Declaración de Manizales*, respectivamente).

En el anexo 9 se presenta la lista de documentos elaborados en el proyecto TCP/COL/3202 por ciudad y en el anexo 10 los resúmenes ejecutivos de los distintos estudios realizados en Manizales, Medellín y Cundinamarca.

## 8 Bibliografía

**Colombia. Departamento Nacional de Estadísticas (DANE).** 2010. *Proyecciones nacionales y departamentales de población. 2005-2020.* (disponible en: [http://www.dane.gov.co/files/investigaciones/poblacion/proyepobla06\\_20/7Proyecciones\\_poblacion.pdf](http://www.dane.gov.co/files/investigaciones/poblacion/proyepobla06_20/7Proyecciones_poblacion.pdf)), visitado el 12 de junio de 2010.

**Colombia, Departamento Nacional de Planeación (DNP).** 2005. *Metas y estrategias de Colombia para el logro de los objetivos de desarrollo del milenio-2015.* Documento Conpes Social 91. (Disponible en: [www.dnp.gov.co](http://www.dnp.gov.co)).

\_\_\_\_\_. 2008. *Política nacional de seguridad alimentaria y nutricional (PSAN).* Documento Conpes social 113, pág. 34. (disponible en: [www.dnp.gov.co](http://www.dnp.gov.co)).

**Colombia, Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF).** 2005. *Encuesta nacional de la situación nutricional en Colombia.* (Disponible en: [www.icbf.gov.co](http://www.icbf.gov.co)).

**OECD y FAO.** 2010. *Agricultural Outlook 2010-2019.* (disponible en: <http://www.fao.org/news/story/es/item/43238/icode/>), visitado el 8 de junio de 2010.

**Ruíz, José F.** 2010. Cambio climático en temperatura, precipitación y humedad relativa para Colombia usando modelos meteorológicos de alta resolución (panorama 2011-2100). Nota técnica del IDEAM, mayo de 2010. (disponible en: <http://www.cambioclimatico.gov.co/publicaciones.html>), visitado 10 de junio de 2010.

**Repetto, E.** 2010. Recomendaciones para el diseño de una política para la vinculación de los pequeños productores rurales de las provincias de Soacha y Sumapaz en Cundinamarca a los sistemas de abastecimiento y distribución de alimentos. FAO, proyecto TCP/COL/3202. Bogotá.

\_\_\_\_\_. 2010. Política, programas y estrategias para el sistema de abastecimiento y distribución de alimentos (SADA) de Manizales. FAO, proyecto TCP/COL/3202. Bogotá.

**Rodríguez, M.** 2010. La función de los mercados mayoristas en los centros urbanos de Colombia. FAO, proyecto TCP/COL/3202. Bogotá.

**Vallejo, C.** 2008. *Informe sobre avances en el derecho a la alimentación: Colombia.* Pág. 30. (disponible en <http://www.rlc.fao.org/iniciativa/pdf/infcol.pdf>), visitado el 15 de junio de 2010.

**9 Anexo 1. Guía metodológica para el análisis de los sistemas de abastecimiento y distribución de alimentos y el diseño de políticas del SADA**

**Resumen ejecutivo**

## **Guía metodológica para el análisis de los sistemas de abastecimiento y distribución de alimentos y el diseño de políticas del SADA**

Elaborado por  
Maritza Rodríguez Reyes

El análisis de los sistemas de abastecimiento y distribución de alimentos implica el seguimiento de un proceso metodológico que permita elaborar un diagnóstico del SADA para identificar los problemas, las limitaciones y los puntos críticos en su funcionamiento con el fin de diseñar una política que dé solución a la problemática. A continuación se hace una breve reseña sobre la metodología. Para mayor detalle se puede consultar la *Guía metodológica para el análisis de los sistemas de abastecimiento y distribución de alimentos (SADA) y el diseño de políticas del SADA*, que está disponible en la página web de la FAO Representación en Colombia (<http://coin.fao.org/cms/world/colombia/es/Proyectos/SeguridadAlimentaria/SADA.html>).

### **Los sistemas de abastecimiento y distribución de alimentos en las ciudades**

Los sistemas de abastecimiento y distribución de alimentos, SADA, son un conjunto de actividades asociadas a la producción, el transporte, la distribución, la demanda y el consumo de alimentos que se interrelacionan y que permiten la interacción simultánea de diversos agentes, desde los productores rurales, los acopiadores, los transportadores, los comerciantes, los transformadores, etc., hasta llegar al consumidor final. El SADA está constituido por tres subsistemas: abastecimiento, distribución y consumo, cada uno regido por normas, leyes y reglamentos que deben ser observados para un eficiente funcionamiento del sistema, Figura 1.

Para el análisis de los SADA es necesario tener en cuenta los factores internos y externos que tienen incidencia en su funcionamiento. Sobre los primeros se puede actuar desde las estrategias diseñadas por la política SADA, e incluyen aspectos como los hábitos de consumo y de compra de los consumidores, el flujo de los productos alimenticios, la disponibilidad de infraestructuras, etc. Por su parte, los factores externos son aquellos que no se pueden modificar, pero que deben ser considerados para el diseño de las acciones, aspectos como el crecimiento urbano, el marco económico, político y legal, el marco institucional, etc.

Considerando la integralidad del sistema, es necesario abordar su análisis desde una perspectiva multidisciplinaria (con la participación de varias disciplinas profesionales) e interdisciplinaria (que brinde un marco de interpretación coherente y global). Esta interdisciplinaria implica el análisis de la problemática desde un enfoque científico que comprende, a su vez, diversos enfoques: histórico, demográfico, económico, nutricional, sociológico, geográfico, legal, logístico y de planificación de infraestructuras.

Figura 1. Subsistemas del SADA



Fuente: elaboración propia con base en Aragrande, M. y Argenti, O., 2001.

### Subsistemas del SADA

El análisis se debe abordar considerando los tres subsistemas que conforman el SADA a partir del estudio de las variables que los explican:

- El subsistema de abastecimiento incluye todas las actividades necesarias para producir alimentos y llevarlos a las ciudades. Se deberá analizar el origen de la oferta local de los alimentos que demanda la ciudad, si provienen del área rural del municipio o si son importados (de otras regiones o del exterior) y la participación de cada uno de los orígenes en el total de la oferta local; quién produce los alimentos, las condiciones de los pequeños productores en el sistema y las políticas vigentes que favorecen o dificultan su participación en los mercados; las actividades de transporte, manipulación, embalaje, etc.
- El subsistema de distribución incluye todas las actividades formales e informales, tradicionales y modernas, necesarias para distribuir alimentos dentro del área urbana. En este subsistema se deberán estudiar los canales mayoristas y los minoristas (tiendas, supermercados, vendedores informales de alimentos), así como su participación en la distribución de los alimentos y los problemas que los afectan. Igualmente importante es el estudio de las infraestructuras con que cuenta el sistema, tanto en el área rural (centros de acopio, vías, etc.) como en el área urbana.
- El subsistema de demanda incluye el análisis de las necesidades de los consumidores que deben ser atendidas por el SADA, tales como volumen de

los alimentos que hacen parte de la canasta básica, calidad de los alimentos, hábitos de consumo, lugares de compra, frecuencia de compra, etc.

### **Fases del análisis**

El análisis de los SADA se aborda a través de tres fases: i) prediagnóstico, ii) diagnóstico y iii) diseño de la política SADA, que comprende programas, estrategias y planes de acción.

En el prediagnóstico se realiza una evaluación de la estructura, de desempeño y de los problemas de los SADA en todos sus subsistemas, sus causas y posibles soluciones. Se determinan los temas de investigación en los que se debe profundizar y los recursos necesarios para su análisis. Esta fase no debe durar más de doce semanas/hombre.

Durante el diagnóstico se caracteriza cada subsistema del SADA y el sistema en su conjunto. Se construye un marco analítico para priorizar intervenciones y facilitar la posterior formulación de políticas urbanas, estrategias y programas, además de lograr el consenso de todas las instituciones participantes respecto de las intervenciones propuestas. La duración de la fase de diagnóstico depende del trabajo que se realizará, del tamaño de la ciudad, de la complejidad de su SADA, de la cantidad y la calidad de los datos necesarios, de las encuestas que se deban efectuar y de los recursos técnicos y financieros disponibles.

El diseño de la política SADA se fundamenta en los puntos críticos y las intervenciones definidas en la fase de diagnóstico. Comprende un conjunto de objetivos, programas y estrategias definidos en un contexto geográfico que comprende áreas regional, metropolitana, rural, urbana y local. Se establece para un período de tiempo específico y se formula en colaboración con todos los sectores participantes.

Esta política guía a las alcaldías y demás autoridades locales en el uso de los recursos bajo su control y, a través de inversiones del sector privado, permite mejorar el acceso de los hogares urbanos a alimentos de buena calidad, mediante sistemas de abastecimiento y distribución eficientes, higiénicos, saludables y favorables con el medio ambiente.

Como ocurre con el prediagnóstico y el diagnóstico, el diseño de la política se aborda a partir de los subsistemas del SADA: abastecimiento, distribución y demanda. Para cada uno de ellos se define un objetivo específico, los que, en conjunto, conducen al objetivo general de la política.

**10 Anexo 2. Guía de políticas para fortalecer el papel de los mercados mayoristas - La función mayorista en centros urbanos en Colombia**

**Guía de políticas para gobiernos nacional y locales**

## Los mercados mayoristas como espacios vinculantes del abastecimiento y la distribución de alimentos en las ciudades

Elaborado por  
Maritza Rodríguez Reyes

Como ocurre en otros países latinoamericanos, en Colombia la comercialización de alimentos ha ido avanzando hacia esquemas más desarrollados e integrados en los que se destacan el uso de tecnologías de la información y las comunicaciones y los cambios en las relaciones entre los agentes, en particular con las grandes cadenas de supermercados. En este escenario, los mercados mayoristas han empezado a perder protagonismo y deben empezar a ajustar sus métodos y objetivos, pues cada vez hay más alternativas para que los consumidores accedan a los alimentos y, por tanto, para que los agentes comerciales desempeñen su actividad.

En el país se observa cómo los mercados mayoristas han tenido desarrollos desiguales. Algunos de ellos han hecho transición hacia empresas privadas, que funcionan bajo esquemas de propiedad horizontal y han logrado posicionarse como agentes importantes en el abastecimiento urbano y regional de alimentos. Otros, en cambio, han sufrido un proceso de deterioro, tanto en su entorno urbano como en el accionar de los agentes, convirtiéndose en focos de conflicto en las ciudades y, a su vez, como punto de concentración de oligopsonios<sup>20</sup> comerciales y carteles por productos que quieren imponer sus condiciones en la cadena comercial, tanto hacia atrás (productores) como hacia adelante (consumidores).

Los recientes cambios y la situación actual de estos mercados justifican la necesidad de un análisis sobre la importancia de los mercados mayoristas en Colombia para evaluar hacia dónde van y el papel que deben desempeñar como agentes de los sistemas de abastecimiento y distribución de alimentos en los centros urbanos, considerando, además, la fuerte competencia que determinan los canales modernos como las grandes cadenas de supermercados que operan bajo esquemas competitivos en precio, calidad, servicio y seguridad en las transacciones, aspectos que no siempre son suficientes ni adecuados en los mercados mayoristas tradicionales<sup>21</sup>.

Es entonces el momento para que los mismos comerciantes y el Estado empiecen a evaluar diversos aspectos de estos centros de abastecimiento con el fin de diseñar políticas públicas que contribuyan a ordenar las actividades que se les asocian para su buen desempeño como centros alimentarios funcionales, rentables y que generan

---

<sup>20</sup> Situación comercial en la que es muy reducido el número de compradores y en la que se dificulta el control sobre la cantidad y los precios de determinado producto.

<sup>21</sup> Vale la pena llamar la atención sobre el modelo *Atacadao*, de reciente ingreso en Colombia de la cadena de supermercados Carrefour, que opera bajo un formato mayorista con precios y calidad competitivos, con principal interés en clientes como los tenderos, restaurantes y, en general, el mercado institucional, que pueden adquirir grandes volúmenes, pero también las amas de casa que pueden comprar pequeñas cantidades con precios diferenciales según cantidad de compra.

una dinámica económica sostenible en beneficio de todos los agentes de la cadena desde los productores hasta los consumidores, en el marco de un sistema de abastecimiento y distribución de alimentos eficiente.

Los retos a los que se enfrentan los mercados mayoristas en Colombia

Son varios los aspectos a considerar para lograr un buen desempeño de los mercados mayoristas. Por tanto, identificar los problemas que enfrentan para plantear estrategias de solución es una sentida necesidad en la cual las autoridades de los niveles nacional y local pueden tener gran incidencia.

Partiendo de la premisa de que los propósitos de una central de abastecimiento son contribuir al ordenamiento en el proceso de distribución de alimentos y, especialmente, promover cambios estructurales en la comercialización para alcanzar una mayor eficiencia, se encuentra que en Colombia no se ha logrado cumplir con estos objetivos y, por el contrario, las centrales mayoristas enfrentan problemas, tanto internos como externos, que afectan su buen funcionamiento, tales como:

- No hay claridad sobre la función mayorista, y la única definición vigente gira en torno al tema del espacio físico en el que se desarrollan labores comerciales de tipo mayorista. Tampoco hay claridad sobre los criterios para establecer cuándo un comerciante es mayorista y, en muchos casos, desempeñan también funciones de minorista. Esta misma ausencia de claridad dificulta ejercer un control sobre sus operaciones, el valor de las transacciones y los requisitos que deben cumplir para el desempeño de su actividad, quedando en evidencia una fuerte informalidad de la actividad comercial mayorista.
- No todas las centrales mayoristas tienen claramente identificado su mercado potencial o la cobertura que tienen para sus crecimientos actual y futuro, factor crítico para el diseño de planes de expansión y de posicionamiento frente a diferentes tipos de clientes.
- Hay una fuerte contraposición entre el servicio que prestan los mercados, que es de interés público, y la responsabilidad que le corresponde al mercado frente a su propia gestión y administración. Se percibe una línea gris entre estos dos aspectos, que se origina en el hecho de que hay intereses tanto públicos como privados involucrados. Aunque en la mayoría de los casos la propiedad de los mercados es principalmente privada, y suelen estar administrados por una junta directiva y un gerente, se percibe que la gestión es una responsabilidad que atañe únicamente al sector público.
- Hay escaso interés por invertir en el mantenimiento y la gestión de los activos físicos, lo que incide en el deterioro de sus infraestructuras, situación que desmotiva a los mismos comerciantes y también a los usuarios externos del mercado. El deterioro de la malla vial, la falta de parqueaderos y demás servicios conexos a la actividad constituyen una barrera para la llegada de nuevos clientes al mercado y más bien son motivos para que muchos no consideren el mercado mayorista como una alternativa para la compra de alimentos.

- La presencia de vendedores informales al interior y en los alrededores de los mercados, problema que en varias de las ciudades ha sido reconocido por las autoridades locales, pero que ha sido aceptado y alentado en la medida en que se adelantan estrategias de carnetización, ubicación de puestos con áreas definidas, cobro de cuotas de arrendamiento, etc. Estas estrategias, más que controlar la problemática, han contribuido a incrementar la presencia de dichos agentes, quienes terminan convirtiéndose en competencia desleal para los comerciantes que se encuentran dentro de los mercados e, inclusive, en alternativa para que los mismos comerciantes cuenten con un “socio” informal que le reporta ganancias a su negocio.
- La sostenibilidad financiera de la mayoría de los mercados está en permanente riesgo porque, por diversas razones, cuentan con una cartera morosa importante, que es de difícil cobro y que constituye una limitante para la planificación de inversiones que podrían redundar en un mejor servicio.
- Hay dificultades en el cumplimiento de las normas en todos los componentes implícitos en la actividad (empaquete, manipulación, transporte, manejo de desechos, etc.) que ocasionan grandes pérdidas financieras a los diferentes agentes de la cadena y que, en últimas, son trasladadas al consumidor a través del precio. El incumplimiento de las normas puede explicarse por desconocimiento, falta de interés o simplemente por indiferencia, pero también por falta de transparencia en el control que deben ejercer las autoridades locales, que han sido laxas para aplicar sanciones, ya sea por falta del recurso humano suficiente y capacitado para desempeñar dicha labor o ya por evitar confrontaciones con los mismos agentes comerciales.
- Aunque aparentemente las centrales están cumpliendo con su función de abastecer de manera adecuada a las ciudades, y sus gerentes aseguran que hay transparencia en la fijación de precios, los problemas identificados llevan a concluir que las centrales mayoristas, con algunas excepciones, más bien han contribuido con el desorden urbano y con la creación de carteles por producto que imponen condiciones oligopsonicas, con las graves consecuencias que dicho manejo tiene sobre los precios y la calidad de los productos que llegan a los consumidores. Este problema no es responsabilidad única de los mercados mayoristas, sino que también es consecuencia del desorden que se presenta a lo largo de la cadena de abastecimiento y distribución y de la falta de control que se ejerce desde el Estado.
- En términos de infraestructuras, desarrollo tecnológico y operación logística, se observa que las mejoras realizadas por los mercados han buscado evitar el deterioro o resolver problemas internos de funcionamiento, pero todavía no se abordan acciones orientadas a ampliar el portafolio de servicios que las centrales de abastecimiento podrían prestar bajo un esquema de centro alimentario que también pueda servir como plataforma logística y prestar servicios a otros agentes de la cadena comercial sin entrar en competencia con ellos.

- Hay incumplimiento de las responsabilidades que les competen a las instituciones del Estado, tanto del nivel nacional como del local, en hacer observar las normas que rigen el manejo de los alimentos desde la producción misma, su paso por los mercados mayoristas y su posterior distribución a los consumidores. Aunque hay una debilidad institucional por la falta de equipos técnicos suficientes y debidamente capacitados y, para algunos alimentos, falta de claridad en los niveles de responsabilidad y alcance de las normas mismas, esta situación no puede justificar la poca relevancia que se ha dado a este problema, a pesar de la fuerte incidencia que puede tener sobre la salud pública.

#### **Acciones para fortalecer los mercados mayoristas como agentes de los sistemas de abastecimiento y distribución de alimentos**

Considerando los retos que enfrentan los mercados, y teniendo en cuenta que muchos de ellos no se resuelven únicamente con actuaciones desde lo privado o desde los mismos mercados, es necesario que las autoridades nacionales y las municipales, desde su ámbito de responsabilidad, actúen a través del diseño de una política pública que dé solución a muchos de los problemas identificados.

Esta guía está dirigida a los administradores públicos nacionales y municipales y a sus especialistas en desarrollo económico, planificación de infraestructuras, salud pública y nutrición. Más que grandes inversiones, las sugerencias que se presentan aquí requieren una reorientación de las prioridades y, sobre todo, un cambio de mentalidad. También es necesario entender que el proceso de fortalecimiento de los mercados mayoristas es responsabilidad de varios sectores de la sociedad, en la medida en que éstos hacen parte de un sistema integral como es el sistemas de abastecimiento y distribución de alimentos, en el que interactúan diversos agentes que desempeñan diferentes acciones (que se inician desde la producción y pasan por la distribución hasta llegar al consumidor final). En este tránsito, son muchos los actores que deben actuar de manera coordinada y con reglas de juego claras que son definidas desde lo público, mediante políticas adecuadas, y desde lo privado, con reglamentos claros.

Dado que hay al menos dos niveles de responsabilidad desde lo público, el nivel nacional y el nivel municipal, es preciso que las acciones se orienten hacia los siguientes temas estratégicos:

- Vincular a las centrales mayoristas de alimentos a estrategias de abastecimiento y distribución de alimentos integrales para que su accionar obedezca a objetivos claros en términos de seguridad alimentaria, vista ésta desde la perspectiva de la disponibilidad de los alimentos, pero también desde la de la calidad y la inocuidad de los alimentos. Este rediseño de la función mayorista debe partir de una discusión conceptual sobre qué es un mercado mayorista y cuál es el deber ser de estas empresas dentro de un sistema de abastecimiento y distribución de alimentos, involucrando a las autoridades nacionales y locales y a los mismos comerciantes.
- Las autoridades nacionales y locales y los comerciantes deben trabajar en conjunto en una política de transparencia en la formación de precios en la cadena de valor, que impida las posiciones de control de mercado e incremente el bienestar de los consumidores. Dado que dicha problemática

supera la capacidad de gestión y control de las administraciones de los mercados, será de vital importancia el concurso de las autoridades nacionales y locales para lograr una incidencia en dichas prácticas presentes y frecuentes en los mercados mayoristas nacionales.

- Diseñar estrategias por parte de las administraciones locales para controlar de manera efectiva el uso del espacio público en los alrededores de los mercados, junto con un firme compromiso por parte de los comerciantes formales de no desarrollar actividades paralelas de comercio en asocio con vendedores informales. Aunque muchas de estas personas desempeñan esta actividad por falta de oportunidades en otros sectores, es responsabilidad de las administraciones locales buscar alternativas de reubicación, integrándolos a la distribución de alimentos (a través de actividades formales) o brindando facilidades para el desempeño de otro tipo de labores en el sector formal.
- Debe haber mayor presencia institucional del Estado para que, en alianza con las administraciones de los mercados, se adelanten estrategias de divulgación de la normatividad sanitaria, comercial y tributaria para explicar los beneficios que se obtienen con su aplicación y el efecto que se logra en términos económicos, tanto para todos los agentes de la cadena como para los mismos consumidores.
- Dada la relevancia que cada vez más adquieren la calidad y la trazabilidad de los alimentos que llegan a las ciudades, es necesario que el Estado se sensibilice frente a las responsabilidades que le conciernen en el proceso y en la labor de lograr un adecuado cumplimiento de las normas. Por tanto, es indispensable que, además de los procesos de divulgación, sensibilización y capacitación a los agentes sobre la importancia y las ventajas de aplicar las normas, las autoridades nacionales y locales fortalezcan los equipos técnicos e institucionales para tener mayor cobertura y control, para mejorar los procesos y conseguir una mayor eficiencia en la distribución de los alimentos.
- Los mercados mayoristas deberán rediseñar su modelo de negocio pasando de la confrontación o de la competencia con otros canales (cadenas de supermercados, mercado institucional, etc.), hacia una visión de complementariedad, si quieren continuar desempeñando un papel en el abastecimiento de alimentos a los centros urbanos. Dicho modelo deberá buscar la manera de responder a la evolución de los mercados y a las necesidades de nuevos operadores que van llegando y que poco a poco toman importancia; igualmente deberá diseñar estrategias para enfrentar los retos que significan los cambios en la demanda, así como los desafíos técnicos y logísticos que les permitan desempeñar sus funciones de manera más eficiente.
- En la misma dirección del rediseño del negocio, es importante que las administraciones locales evalúen la alternativa de venta de sus participaciones en los mercados mayoristas. Se ha evidenciado en el funcionamiento de varios mercados en Colombia, y muchos otros a nivel internacional, que el modelo privado ha sido más eficiente en la administración de estas empresas comerciales, y la presencia del sector

público como accionista en muchos constituye un impedimento para el desarrollo de acciones que de otra manera se podrían ejecutar como empresa privada; también se percibe al sector público como el socio que quiere utilidades, pero que no invierte esfuerzos ni recursos para mejorar los mercados.

- Es fundamental evaluar los procesos logísticos implícitos en la cadena de abastecimiento y distribución, ya que mejorar la eficiencia logística es un reto para todos los canales de distribución, especialmente para los de los alimentos. Considerando que los especialistas en distribución comercial coinciden en afirmar que las ganancias en eficiencia en los próximos años se obtendrán mediante la racionalización de la cadena logística, será necesario que los mercados mayoristas inviertan en mejorar los sistemas de información, la gestión de pedidos y de bodegas, el diseño de los sistemas de transporte, etc., para conseguir un mejor servicio para sus clientes y proveedores junto con unos menores costos. Es fundamental incorporar los avances proporcionados por las nuevas tecnologías para alcanzar dicho objetivo.

## **11 Anexo 3. Las tiendas de barrio: aliadas para alimentar a las zonas urbanas pobres en Colombia**

### **Guía de políticas y líneas de acción para alcaldías y planificadores urbanos**

## **Las tiendas de barrio como aliadas de las políticas para combatir el hambre**

Elaborado por  
Alejandro Guarín

Uno de los retos más importantes a los que los alcaldes se enfrentan como gobernantes es garantizar que todos los habitantes de las ciudades reciban una alimentación adecuada. Las ciudades colombianas están en continuo crecimiento, y el conflicto armado desplaza a miles de personas más hacia ellas. La crisis económica ha afectado a los ciudadanos más pobres de Colombia con particular severidad. Según cálculos de la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación, FAO, la décima parte de la población colombiana está desnutrida.

Los recursos municipales son limitados. Algunos de ellos deben usarse para atender a la población en condiciones de inseguridad alimentaria a través de programas tales como los comedores comunitarios. Pero hay una parte importante de los habitantes de las ciudades que, a pesar de su pobreza, no recibe ayudas directas, sino que debe procurarse sus propios alimentos a través de tiendas, plazas y supermercados. Esta población, que en muchos casos trabaja en el sector informal de la economía y tiene ingresos inestables, es muy vulnerable. Por tanto, es prioritario que el comercio de alimentos funcione de la mejor forma posible para garantizar que esta población tenga acceso a ellos.

Como autoridades locales, los alcaldes están dotados de instrumentos muy importantes para lograr que el sistema de distribución de alimentos atienda las necesidades de los ciudadanos que viven en condiciones de pobreza. Este documento sugiere algunas posibles líneas de acción en ese sentido.

### **Las tiendas de barrio pueden ser aliadas de las políticas locales**

Las tiendas de barrio no han sido totalmente suplantadas por los grandes supermercados. En todas las ciudades colombianas, estos pequeños negocios familiares tienen una participación mayoritaria en el mercado de alimentos.

Tal vez a primera vista algunos de estos negocios pueden parecer caóticos e ineficientes, pero sus dueños trabajan duro día a día para abastecerlos con alimentos de primera necesidad y para ofrecerlos a precios competitivos. Aunque las tiendas están presentes en barrios de todos los estratos, su importancia suele ser mayor en barrios de bajos ingresos, cuyos habitantes no tienen los recursos para comprar en los grandes supermercados, o viven muy lejos de ellos. En zonas de alta pobreza, las tiendas están muy cerca de los consumidores, ofrecen una canasta de productos que atiende las necesidades básicas, con frecuencia fían a sus clientes, generan empleo y oportunidades de ingreso y son centros de reunión, socialización y cohesión en su comunidad.

Estos negocios ya forman una red muy extendida de distribución de alimentos en las ciudades. Las administraciones municipales tienen la oportunidad de trabajar en conjunto con las tiendas para mejorar la calidad y la variedad de los alimentos

ofrecidos, fortalecer la capacidad administrativa de los negocios y promover su función como proveedoras de servicios que pueden ir más allá de la comida.

Esta guía está dirigida a los administradores públicos locales o municipales y a sus especialistas en desarrollo económico, nutrición, empleo y salud pública. Más que grandes inversiones, las sugerencias que se presentan aquí requieren una reorientación de las prioridades y, sobre todo, un cambio de mentalidad. También es necesario entender que el proceso de fortalecimiento de las tiendas es responsabilidad de varios sectores de la sociedad. Los administradores y planificadores públicos deben trabajar en conjunto con las organizaciones no gubernamentales, las asociaciones de tenderos y de consumidores, los académicos, los gremios y la empresa privada.

### **Los retos a los que se enfrentan las tiendas de barrio**

A pesar de su importancia, las tiendas enfrentan una serie de limitaciones y retos que se derivan de su tamaño, de la escasez de recursos, de la poca preparación de sus dueños y de la actitud punitiva del Estado. Las tiendas de las ciudades afrontan problemas tales como:

- la dificultad para cumplir con las normas higiénicas y fiscales, lo que las pone en conflicto con el Estado;
- el reducido tamaño y la descoordinación entre los negocios, lo que hace que no puedan beneficiarse de las economías de escala;
- la falta de capacitación especializada de sus dueños;
- la ineficiencia en el abastecimiento debido a su acción atomizada y su bajo nivel de uso de tecnología;
- la dificultad para conseguir crédito a tasas de mercado, lo que obliga a sus dueños a recurrir a préstamos predatorios;
- el pobre estado de las vías de acceso y los problemas de inseguridad, que dificultan el libre flujo de la mercancía, y
- la incapacidad de los tenderos de pagar la seguridad social propia y la de sus empleados, generalmente miembros del núcleo familiar, lo que les impide acceder a servicios de salud y pensiones.

### **Qué se puede hacer para fortalecer el papel de las tiendas como aliadas de las políticas locales**

Los administradores públicos del nivel municipal tienen un contacto cercano con los habitantes de sus localidades y una oportunidad importante para promover y fortalecer el papel de las tiendas de barrio en sus ciudades. Pueden liderar un cambio de actitud, no solo dentro del gobierno, sino también dentro de otros sectores de la sociedad (incluidos los tenderos) para mejorar el acceso a los alimentos por parte de las comunidades de menores recursos. Muchos de estos cambios no requieren recursos adicionales, pero sí exigen una reorientación de los esfuerzos y la creación de lazos más estrechos con la sociedad civil. A continuación se describen las áreas de acción hacia las cuales las autoridades municipales pueden orientar sus esfuerzos.

### **Promover un cambio de actitud del Estado, de persecutor a aliado de las tiendas**

Dentro de las funciones de las administraciones locales están garantizar que los alimentos se vendan en condiciones higiénicas y vigilar que el comercio se haga dentro de las normas legales. Sin embargo, muchas tiendas son unidades económicas de subsistencia familiar que tienen grandes limitaciones económicas y administrativas.

Como gestores de la política pública, las alcaldías pueden reconocer que, a pesar de estas limitaciones, las tiendas ofrecen un beneficio social para la comunidad. Por tanto, una relación de colaboración más que de persecución redundará en beneficio para todas las partes.

Tener a las tiendas de su lado puede traer resultados muy positivos. Las administraciones locales podrían contar con estos negocios para adelantar a través de ellos programas gubernamentales de seguridad alimentaria y campañas educativas. Sin dejar de lado la responsabilidad legal de vigilancia, las alcaldías pueden:

- implementar instrumentos de control que reconozcan que estos negocios de subsistencia tienen limitaciones económicas serias y que sus dueños en muchos casos carecen de la capacitación y las habilidades administrativas adecuadas;
- diseñar políticas fiscales acordes con estos negocios y gestionar, ante las autoridades competentes, reglamentaciones que simplifiquen y unifiquen los impuestos, dependiendo de los ingresos de cada tipo de tienda;
- implementar campañas de capacitación, asesoría y seguimiento en materia de regulaciones higiénicas y sanitarias, y
- promover un sistema de metas progresivas o escalonadas para que las tiendas vayan cumpliendo con los requisitos técnicos y fiscales paulatinamente, y un conjunto de incentivos o estímulos para recompensar a los establecimientos que cumplan con las normas.

#### **Fomentar la asociación entre los tenderos**

Éste es quizá uno de los cambios más importantes que las administraciones municipales pueden liderar. La formación de asociaciones y cooperativas de tenderos les permitirá aumentar su capacidad de compra y su poder de negociación, lo cual redundará en mejores precios para los consumidores. A través de estas asociaciones, los tenderos podrían también acceder a otra serie de servicios, tales como crédito, capacitación, servicios administrativos y de salud y recreativos.

Este es un proceso que debe surgir de la sociedad civil, pero desde el gobierno los alcaldes pueden brindar los estímulos y el apoyo para crear y mantener estas redes de economía solidaria. En particular, los gobiernos municipales pueden:

- habilitar incubadoras de organizaciones solidarias y liderar campañas educativas que promuevan su formación;
- crear incentivos para impulsar la asociatividad de los tenderos en las diferentes formas de cooperativas o asociaciones;
- asesorar a estas organizaciones en su desarrollo para garantizar su consolidación y permanencia, y

- fomentar el uso de monedas complementarias (por ejemplo, el trueque) como mecanismo de cohesión y desarrollo local.

#### **Liderar y fomentar la capacitación de los tenderos**

Muchos tenderos ven limitado su potencial debido a la falta de una capacitación adecuada. Aunque buena parte de las políticas educativas se fijan en el nivel nacional, la autoridades municipales tienen la oportunidad de promover programas de orden local que se dirijan específicamente a los tenderos. Estos programas deben:

- ofrecer capacitación a precios asequibles, con la participación del SENA, los gremios y las organizaciones no gubernamentales, y generar estímulos para aumentar la participación de los tenderos;
- generar compromiso por parte de los tenderos y ofrecer seguimiento en el tiempo para evaluar los resultados;
- fomentar la implementación a través de pares (formadores de formadores) para que se compartan las experiencias, e
- incluir temáticas que proporcionen las capacidades necesarias para afrontar el desafío comercial de una tienda, entre ellas: administración y gestión de negocios, mercadeo, servicio al cliente, contabilidad básica, gestión de inventario, negociación, gestión financiera, proyecto de vida, relaciones humanas, calidad e inocuidad y valores nutricionales de los alimentos, entre otros.

#### **Ayudar a mejorar la distribución y el suministro de alimentos**

La distribución comercial de los alimentos es algo que hacen, principalmente, personas naturales o jurídicas de derecho privado a través del mercado. Los administradores públicos pueden crear el marco institucional y de infraestructura que facilite el abastecimiento de diversos tipos de alimentos hacia las tiendas y mejore la eficiencia en la distribución. Esto ayudará a reducir los costos de transporte y manipulación, así como la inversión en tiempo y esfuerzo que los tenderos deben hacer para abastecer sus negocios.

Por sus limitados recursos y falta de organización, muchos tenderos no tienen información oportuna sobre el precio de los alimentos y participan en el mercado con desventajas. Las administraciones municipales también pueden ayudar a establecer entre los comerciantes un mejor uso de la tecnología.

A través de mejoras logísticas como las que se sugieren a continuación, los gobiernos locales podrán propiciar la venta de alimentos de mayor variedad y calidad, de mejor contenido nutricional y a menores precios para los consumidores pobres:

- ayudar a desarrollar una red de acopio y distribución de productos más sanos y nutritivos, tanto frescos como procesados, privilegiando la vinculación de la agricultura familiar y campesina con las tiendas de barrio;
- crear incentivos para la renovación de los vehículos usados en la distribución, y reglamentar su uso;

- crear incentivos para mejorar el espacio físico de las tiendas, así como de sus instrumentos de trabajo, lo que permite mejorar también las condiciones higiénicas de los sitios donde se acopian o almacenan los alimentos;
- mejorar el acceso a equipamiento informático de bajo costo, incluidos los teléfonos celulares, el acceso a Internet y el software gratuito para compartir y difundir información sobre el mercado, métodos alimenticios, conocimientos técnicos y de gestión útiles para tenderos, etc., y
- establecer incentivos para que las organizaciones de tenderos mejoren el empaque, el acopio, el almacenamiento, la manipulación y la distribución, de manera que se beneficien de las economías de escala.

#### **Invertir en infraestructura y seguridad**

La distribución de alimentos requiere unas condiciones mínimas de infraestructura y seguridad para que los productos puedan llegar a los consumidores. Estas condiciones pueden ser difíciles de cumplir, especialmente en las zonas de más bajos recursos, porque muchas de sus ciudades han crecido rápida y desordenadamente. Además, el conflicto armado de Colombia se ha desplazado también a las ciudades, y el problema de las mafias ha aquejado particularmente al comercio en las áreas urbanas pobres.

Las inversiones en infraestructura y seguridad pueden representar un rubro importante para las administraciones locales, pero un gasto moderado y focalizado en sitios clave puede ayudar a garantizar el flujo de alimentos hacia las zonas más vulnerables. Prioritariamente, podrían destinar algunos recursos públicos a:

- aumentar los efectivos policiales en las rutas clave de tránsito de alimentos;
- promover y asesorar la creación de sistemas civiles de seguridad, por medio de redes barriales de información y vigilancia;
- mejorar el alumbrado público en sitios estratégicos o de alta criminalidad, e
- invertir en mejoramiento de vías y rutas de acceso principales hacia las zonas de menores recursos, de manera que los vehículos de carga y distribución puedan transitar fácilmente.

#### **Facilitar el acceso al crédito**

Facilitar el acceso al crédito por parte de los pequeños negocios es una de las estrategias más importantes que las administraciones locales pueden implementar para promover el desarrollo de empresas familiares. Para que las tiendas no sean víctimas de préstamos predatorios o a cuentagotas, las administraciones locales pueden incentivar a las entidades de las bancas privada y solidaria para que se abran líneas de financiamiento con intereses a tasas de mercado. En particular, pueden orientar sus esfuerzos a:

- promover la visibilidad de los tenderos ante el sector financiero;
- crear fondos públicos de garantía para respaldar los créditos de este sector minorista con recursos de diferentes jurisdicciones (nacional, departamental, local), y

- liderar la creación de organizaciones de gestión integral conformadas por los tenderos, tales como cooperativas de ahorro y crédito.

**Promover la inclusión de los tenderos en planes de seguridad social**

La política de seguridad social se fija principalmente en el nivel nacional. Sin embargo, las autoridades municipales pueden crear mecanismos locales que promuevan la organización y la asociación de los tenderos para fomentar su ingreso al sistema de seguridad social. Para ello pueden:

- instar a las asociaciones de tenderos para que se conviertan en compradoras de servicios de salud y pensión;
- vincular a los sectores público y privado para ampliar el portafolio en planes complementarios de la seguridad social, de manera que incluyan a los tenderos y a sus asociaciones, y
- diseñar y promover programas de motivación para incluir a los tenderos a la política pública de seguridad social, de manera que puedan acceder a los servicios de salud y pensiones.

En el anexo 7 se presenta la Declaración de Medellín sobre *Las tiendas de barrio: aliadas para alimentar a las zonas urbanas pobres en Latinoamérica*.

## **12 Anexo 4. Guía de políticas para la vinculación de los pequeños productores al mercado**

### **Vinculación de los pequeños productores al mercado**

#### **Guía de políticas y líneas de acción para alcaldes**

## La sostenibilidad de la actividad de los pequeños productores colombianos enfrenta serias amenazas<sup>22</sup>

Elaborado por  
Sergio Jaller

Los sistemas agroalimentarios están experimentando una transformación acelerada. En todos los segmentos de la cadena de producción y distribución se observa una concentración creciente en el procesamiento, la comercialización, el mercadeo y la distribución minorista. El sistema tradicional de producción de alimentos, en el cual los agricultores no tenían conocimiento anticipado de cuándo, a quién y a qué precio venderían sus productos está siendo reemplazado por prácticas más parecidas al proceso manufacturero, con una coordinación mucho más avanzada entre productores, procesadores, minoristas y otros agentes de la cadena de suministro.

Cada vez más, los agricultores producen para satisfacer las exigencias de los compradores, en vez de depender de los mercados para la absorción de sus productos; los sistemas de producción, procesamiento y distribución han tenido que adaptarse a esta situación. Las mencionadas tendencias constituyen serias amenazas para los pequeños productores agropecuarios, que tienen escasos activos y que no suelen estar organizados; en cambio, al menos para los agricultores más eficientes, se abren muchas oportunidades<sup>23</sup>.

En Colombia, la producción de alimentos y el abastecimiento a los centros urbanos proviene, en su mayoría, de la oferta de pequeños productores. Sin embargo, el papel fundamental que ellos desempeñan en el proceso —y las dificultades que enfrentan— no están debidamente reconocidos. En efecto, los pequeños productores tienen dificultades para acceder a los mercados, que obedecen a factores estructurales (tales como la tradición cultural, el arraigo a la producción de algunos productos, el trabajo individual, entre otros), pero también a las exigencias del mercado, que, al no cumplirse de manera adecuada, se convierten en barreras de acceso. Aspectos como la falta de asociatividad, el limitado acceso a los servicios financieros, las fallas de calidad de sus productos, el volumen de su oferta, etc., son frecuentemente factores que impiden a los pequeños productores llegar a los mercados en condiciones de negociación equitativas.

Es responsabilidad del sector público, en particular de los alcaldes, diseñar y desarrollar estrategias conducentes a facilitar la vinculación de los pequeños productores al mercado. Sin duda, es necesario que el punto de partida de su contribución sea el reconocimiento de la importancia del papel que los pequeños

---

<sup>22</sup> Este documento se basa en las conclusiones del *Foro nacional de vinculación de pequeños productores al mercado*, realizado por la Alcaldía de Manizales con la cooperación técnica de la FAO, en la ciudad de Manizales, Colombia, el 30 de abril de 2010, en el que participaron representantes de distintas regiones del país. Proyecto TCP/COL/3202.

<sup>23</sup> FAO. Servicio de Gestión, Comercialización y Finanzas Agrícolas. 2008. *Cómo vincular a los productores con los mercados*. Roma.

productores desempeñan en la seguridad alimentaria de las familias que habitan en sus regiones y que se comprometan a establecer planes de acción que les permitan vincularse al mercado y mejorar sus condiciones de vida.

### **Problemática de los pequeños productores rurales**

Los pequeños productores agropecuarios<sup>24</sup> son base fundamental de los sistemas de abastecimiento y distribución de alimentos, SADA<sup>25</sup>, y forman parte integral del mismo; sin embargo, a pesar de su importancia, son el eslabón más vulnerable de la cadena de abastecimiento.

Los pequeños productores son los proveedores principales de largas y complejas cadenas de valor que comercializan productos frescos y procesados a los consumidores; pero, para lograrlo, enfrentan una serie de dificultades cuya solución definitiva no está a su alcance y dependen excesivamente de terceros actores de la cadena, como son los proveedores de insumos, los transportadores y los intermediarios. De esta manera, el acceso a los mercados es demasiado complejo para muchos pequeños productores, que generalmente permanecen en la periferia de los cambios del sector y quedan en desventaja frente a los productores más grandes.

Distintas investigaciones han reconocido que las intervenciones orientadas a la producción no resuelven los problemas que enfrentan los pequeños productores si no van acompañadas de políticas y programas que además incluyan estratégicamente a otros sectores de la cadena de producción, distribución y comercialización<sup>26</sup>. Es por eso que, desde el sector público, urge que los alcaldes estructuren una serie de planes que permitan a los pequeños productores superar las barreras que enfrentan para acceder al mercado de forma competitiva, sostenible y rentable.

Al alcance de los alcaldes están las herramientas necesarias para mejorar el estado de las vías rurales y disminuir los costos de transporte; para disminuir las brechas tecnológicas en los sistemas productivos de la región, mediante la prestación de servicios adecuados de asistencia tecnológica especializada e integral; para propender por un mejor ingreso y mejorar la calidad de vida fomentando las actividades asociativas y brindando capacitación agroempresarial; para ofrecer alimentos más económicos a los consumidores y mejores precios a los productores al establecer alianzas con los canales de distribución, de tal forma que se disminuyan considerablemente los márgenes de intermediación, y estimular el emprendimiento, al facilitar los mecanismos para que los pequeños productores puedan acceder al crédito, entre otras.

---

<sup>24</sup> Según FINAGRO, pequeño productor es toda persona cuyos activos totales, para el año 2010, no superen los 55 900 550 COP incluidos los del cónyuge, según balance comercial aceptado por el intermediario financiero y que por lo menos el 75 por ciento de sus activos estén invertidos en el sector agropecuario o que no menos de las dos terceras partes de sus ingresos provengan de la actividad agropecuaria.

<sup>25</sup> Un SADA eficiente facilita a la población de una ciudad la disponibilidad de alimentos a distancias razonables, a precios y en condiciones sanitarias aceptables y con el menor impacto ambiental.

<sup>26</sup> Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO). Dirección de Economía del Desarrollo Agrícola. 2009. *Vinculando a los pequeños productores a la nueva economía agrícola*. Documento de Trabajo de ESA No. 09-06.

### **La necesidad de diseñar políticas específicas para los pequeños productores rurales**

Como se explicó anteriormente, los pequeños productores rurales enfrentan una serie de amenazas que difícilmente podrán superar si no cuentan con su apoyo irrestricto de la administración municipal. Esta guía ha sido preparada para que los alcaldes, como responsables y copartícipes de la formulación de políticas públicas, puedan definir los lineamientos generales de acción para facilitar el acceso de los pequeños productores al mercado, que los incorpore dentro de las estrategias de abastecimiento y distribución de alimentos en los centros urbanos.

Las siguientes son las áreas de acción hacia las que las autoridades municipales pueden orientar sus esfuerzos:

#### **Los gobiernos locales como coordinadores y articuladores de los programas y herramientas que faciliten el acceso de los pequeños productores rurales al mercado**

Las intervenciones para facilitar el acceso de los pequeños productores rurales a los mercados, tanto locales como regionales, deben integrar acciones en lo social, lo comercial, lo financiero y lo ambiental; en ese orden de ideas, los gobiernos locales deberían actuar sobre los siguientes aspectos:

- Los gobiernos locales no deben ser considerados como los únicos responsables del desarrollo económico, sino que deben impulsar modelos basados en la corresponsabilidad y en el establecimiento de alianzas y programas conjuntos con todos los actores.
- Debe apoyarse la asociación de los productores, toda vez que ésta fortalece la capacidad de negociación frente a los comercializadores, proveedores de insumos y demás agentes con los que interactúan en desarrollo de su actividad.
- Se requiere una asistencia técnica integral que instale en los productores las competencias necesarias en los aspectos técnicos, financieros, administrativos y comerciales para vincularse de manera efectiva a los mercados considerando las particularidades de cada región. Esta asistencia está a cargo de los municipios, por lo que sus gobiernos pueden incidir directamente en la orientación del servicio.
- Es necesario que los gobiernos locales apoyen la consolidación de las distintas cadenas productivas en sus regiones y que desarrollen programas integrales de acompañamiento técnico, financiero, administrativo y comercial orientados a garantizar su sostenibilidad.
- Se necesita un esfuerzo en el mejoramiento de las vías, de tal manera que se puedan disminuir los costos de transporte.

#### **Facilitar el acceso al crédito**

Las alternativas de financiación y crédito que se adaptan a las necesidades particulares de los pequeños productores rurales son bastante limitadas; es preciso encontrar puntos de acuerdo entre entidades financieras y pequeños productores, de tal manera que se diseñen programas específicos para el sector y se establezcan

condiciones de negociación claras y justas, en un lenguaje que el pequeño productor entienda con facilidad, procurando eliminar la desconfianza mutua entre las dos partes.

Los alcaldes pueden establecer alianzas con las entidades financieras presentes en cada región e, incluso, disponer de un fondo que respalde los créditos asignados a los pequeños productores; al mismo tiempo, es deseable que mediante la Unidad Municipal de Asistencia Técnica Agropecuaria (UMATA) o de la oficina que cumpla sus veces, preste un servicio complementario de acompañamiento, dirigido a inculcar buenas prácticas administrativas y a capacitar a los productores en temas básicos financieros y contables, de forma que se promueva la creación, la sostenibilidad y la competitividad de las empresas rurales.

#### **Fomentar el emprendimiento agroempresarial**

Es necesario que los programas gubernamentales de desarrollo empresarial, apoyo financiero y similares ajusten sus criterios de selección, de tal manera que los pequeños productores y sus asociaciones puedan participar y competir por recursos en condiciones equitativas; por eso, es deseable que la administración municipal disponga de recursos y programas diferenciados para los pequeños productores.

Asimismo, es necesario que en dichos programas buena parte del apoyo se oriente a promover la autogestión de las iniciativas empresariales para que sean sostenibles en el tiempo. Por eso, es fundamental replantear las estrategias asistencialistas y direccionarlas hacia estrategias de acompañamiento que promuevan una visión empresarial de los pequeños productores en cuatro áreas:

- La creación y la consolidación de asociaciones regionales;
- El desarrollo de competencias y capacidades acordes con las necesidades de la región;
- El mejoramiento tecnológico de las actividades generadoras de ingresos;
- El desarrollo de hábitos empresariales.

#### **Fomentar la asociatividad entre pequeños productores rurales**

Los alcaldes pueden estimular la conformación de asociaciones mediante el establecimiento de canales directos de comunicación con la administración municipal, la capacitación prioritaria orientada a la autogestión y la asignación de recursos de infraestructura, tales como centros de selección y acopio —que puedan ser administrados por las mismas asociaciones— y favorezcan el acceso al mercado de los asociados. De esta manera se tendrá un impacto directo en la población vulnerable, pues se podrá lograr que los consumidores paguen menos por sus alimentos y que los productores mejoren sus ingresos.

Es preciso también involucrar al sector privado como copartícipe y socio estratégico en los procesos de fortalecimiento de las asociaciones estableciendo alianzas con ellos.

#### **Diseñar estrategias comerciales que permitan la diversificación de los canales de distribución utilizados**

Los pequeños productores rurales tienen una alta dependencia del canal de distribución mayorista; por tanto, es recomendable diseñar estrategias integrales que les

permitan acceder sosteniblemente a otros canales de distribución alternativos, como el institucional; para tal efecto, es imprescindible un acompañamiento intensivo desde las etapas de producción hasta las de acopio, selección y transporte, con el objetivo de inculcar una cultura de calidad para cumplir los requisitos exigidos por el mercado.

**Incorporar las tecnologías de la información y la comunicación (TIC), como instrumento práctico para la toma de decisiones por parte de los pequeños productores**

Las tecnologías de la información y la comunicación han demostrado ser eficientes en la difusión y la construcción del conocimiento, pueden aprovecharlas los alcaldes para capacitar de manera estratégica, práctica y con un gran cubrimiento a la comunidad de pequeños productores de su región. Así, la administración municipal se convierte en artífice de la disminución de la brecha entre la educación rural y la urbana.

Para tales efectos es necesario que se desarrollen programas con contenidos educativos de interés, concertados y adecuados para las actividades de los pequeños productores rurales en virtud de un óptimo aprovechamiento, considerando que:

- Los programas que se inicien tengan proyección y sean sostenibles en el tiempo.
- Se deben diseñar indicadores que permitan a los pequeños productores tomar decisiones oportunas durante todas las fases de su actividad, desde la producción hasta la comercialización, y buscar oportunidades comerciales.
- Existe la necesidad de formar productores rurales multiplicadores en el uso de las TIC, quienes pueden llegar a sus pares de manera directa y generar confianza frente al uso de las mismas.

En el anexo 8 se puede consultar la Declaración de Manizales sobre Vinculación de pequeños productores al mercado.

**13 Anexo 5. Guía de políticas para la vinculación de los pequeños productores a los sistemas de abastecimiento y distribución de alimentos en Cundinamarca**

**Vinculación de los pequeños productores a los sistemas de abastecimiento y distribución de alimentos (SADA)**

**Guía de políticas y líneas de acción para las administraciones locales de Cundinamarca**

## Los pequeños productores rurales y la superación de la pobreza en Cundinamarca

Elaborado por  
Elena Repetto M.

El Plan de Desarrollo Departamental para el periodo 2008-2012, *Cundinamarca, corazón de Colombia*, concede especial importancia a la seguridad alimentaria y nutricional en la lucha contra la pobreza y enmarca las acciones del Plan en este sentido en el subprograma *Al derecho con el derecho a la alimentación*.

Este subprograma consigna que «se garantizarán las condiciones para tener acceso a alimentos sanos, su disponibilidad permanente, así como la calidad e inocuidad de los mismos durante toda la cadena productiva hasta el adecuado consumo, con el fin de propiciar su óptima utilización y aprovechamiento biológico y reducir los riesgos de enfermedad a través de los alimentos»<sup>27</sup>.

De otra parte, el plan establece que «existe inseguridad alimentaria cuando la disponibilidad de alimentos nutricionalmente adecuados o la capacidad para adquirirlos personalmente, con medios socialmente aceptables, se encuentran limitados o son inestables»<sup>28</sup>.

La disponibilidad permanente de alimentos sanos, así como la capacidad de adquirirlos, se convierten, entonces, en el núcleo de atención de las acciones que se deben realizar para superar la inseguridad alimentaria y contribuir a la lucha contra la pobreza, que, tanto a nivel nacional como departamental, se concentra en las áreas rurales<sup>29</sup>. El Plan considera que «las carencias que enfrenta la población en pobreza extrema en cuanto a acceso a alimentos es, por sus consecuencias, el problema más grave y urgente de erradicar»<sup>30</sup>.

Los pequeños productores rurales del departamento se convierten, entonces, en actores fundamentales para la superación de la pobreza extrema, tanto en su papel de proveedores de los mercados como de consumidores que también han visto restringido su acceso a una canasta básica de alimentos.

---

<sup>27</sup> Colombia. Asamblea Departamental de Cundinamarca. Ordenanza No. 009 del 11 de junio de 2008 por la cual se adopta el Plan Departamental de Desarrollo 2008-2012: *Cundinamarca, corazón de Colombia*. Pág. 10.

<sup>28</sup> Colombia. Gobernación de Cundinamarca. Plan Departamental de Desarrollo 2008-2011. *Cundinamarca corazón de Colombia*. Documento técnico de soporte. Bogotá D.C., mayo de 2008.

<sup>29</sup> Según el documento *Los objetivos de desarrollo del Milenio. II informe de seguimiento 2008*, elaborado por el Departamento Nacional de Planeación «La información disponible a 2008 indica un porcentaje de personas en pobreza extrema (indigencia) en la zona rural del país de 32,6%, frente al 13,1% estimado para la cabecera». Más adelante señala que «en el periodo 2002 las diferencias urbano-rural no sólo continúan registrándose, sino que se han venido acentuando».

<sup>30</sup> Colombia. Gobernación de Cundinamarca. Op. Cit.

De común acuerdo con las áreas técnicas de las Secretarías de Salud, de Agricultura y de Desarrollo Social de la Gobernación de Cundinamarca el estudio se enfocó en analizar la situación de las provincias de Soacha y Sumapaz en la producción de diez productos priorizados por su importancia económica para la región: papa, tomate, habichuela, arveja, cebolla larga, zanahoria, mora, tomate de árbol, banano y mango.

### **Los pequeños productores rurales de Cundinamarca y su vinculación a los sistemas de abastecimiento y distribución de alimentos, SADA**

Los sistemas de abastecimiento y distribución de alimentos, SADA, son combinaciones complejas de actividades (producción, almacenamiento, transporte, procesamiento, embalaje, ventas al por mayor y minoristas, etc.) realizadas por agentes dinámicos para cubrir las necesidades de alimentos de las ciudades. Actividades pequeñas y grandes, formales e informales, tradicionales y modernas coexisten en un SADA determinado<sup>31</sup>.

Las propuestas de vinculación de los pequeños productores al mercado no tendrían razón de ser si a éstos no se les considerara como actores fundamentales para el abastecimiento de alimentos a los centros urbanos. Aunque los alimentos que ellos producen han llegado a las ciudades, las condiciones en que lo han hecho no han sido benéficas ni para los productores ni para los consumidores urbanos. Por tanto, es necesario estructurar nuevas formas de articulación e integración que optimicen el SADA y que, a su vez, generen eficiencias que se vean reflejadas en lo rural para mejorar las condiciones de vida de los pequeños productores y contribuyan a facilitar el acceso de los habitantes urbanos a alimentos suficientes, de buena calidad, inocuos, amigables con el medio ambiente y a precios razonables.

Los pequeños productores rurales ocasionalmente cumplen otras funciones dentro de un SADA, como ocurre en los mercados campesinos, apoyados por la Secretaría Distrital de Desarrollo Económico de Bogotá, en el marco de Alimenta Bogotá, en los que se establece una relación directa entre productor y consumidor.

Sin embargo, la función principal de estos productores sigue siendo la de producir, actividad que debe apoyarse en un conjunto de servicios que les permitan atender de manera adecuada los requerimientos de sus principales mercados y obtener ingresos que mejoren sus condiciones de vida y faciliten su acceso a una canasta básica de alimentos para superar progresivamente sus niveles de pobreza. Según Krugman<sup>32</sup>, el comercio no es un asunto de competencia sino un intercambio con beneficios mutuos. Así, la importancia de vender los alimentos reside en la capacidad que el producto de la venta les da de adquirir aquellos alimentos y demás bienes y servicios que ellos no producen.

---

<sup>31</sup> Aragrande, M. y Argenti, O. 2001. El estudio de los sistemas de abastecimiento y distribución de alimentos en las ciudades de los países en desarrollo y de los países en transición. Guía Metodológica y Operacional. Serie "Alimentos en las ciudades", No. 3, FAO. Roma.

<sup>32</sup> Krugman, P. R. 1999. *Internacionalismo pop*. 1ª ed. en español. Editorial Norma S.A. Bogotá. Colombia.

Otro punto importante que se debe considerar es la necesidad de incluir en los Planes de Ordenamiento Territorial la planificación del uso del suelo rural, su valoración, su vocación y su potencialidad, eliminando el sesgo netamente urbano con que cuentan hoy en día, y considerando que las áreas rurales para cada provincia ocupan más del 90 por ciento del territorio y que la actividad agrícola es el eje económico de los pequeños productores. Como bien se reconoce en el Plan de Desarrollo, en Cundinamarca, como en casi toda Colombia, se ha privilegiado lo urbano frente a lo rural.

### **La comercialización de los productos de Soacha y Sumapaz**

Los productos de estas dos provincias se venden principalmente en la Central de Abastos de Bogotá, Corabastos, mercado al que llegan generalmente a través de un intermediario-acopiador rural, dado que la baja asociatividad presente en la zona no les permite consolidar volúmenes comerciales, entendiendo por ello las cantidades mínimas requeridas por los mayoristas de la Central de Abastos de Bogotá, Corabastos.

Esta intermediación, aunque necesaria actualmente, no permite que el pequeño productor se relacione directamente con el comprador y, por tanto, desconoce los precios y las condiciones en que finalmente se transa su producto, información que podría orientar mejoras en la producción. Este desconocimiento del productor es aún más significativo cuando se trata de proveer a la agroindustria.

«Imagínense que fui a visitar la planta esa de mermeladas de GAIA, los que nos quieren comprar la mora y me dio pena hasta entrar. Estaba todo limpiecito, esos pisos como que brillaban, y yo veía llegar esas moras todas limpiecitas y en canastillas, y pensé, si no mejoramos no tenemos cómo venderles»<sup>33</sup>.

La dependencia de intermediarios no solo les resta a los productores capacidad de negociación, sino que genera una enorme brecha de información, que debe ser superada. Como en el ejemplo anterior, el pequeño productor tiene la capacidad de sacar sus propias conclusiones respecto a los atributos que exige el mercado, pero, para ello, necesita acercarse a él y contar con acompañamiento técnico y comercial.

De otra parte, por la ubicación geográfica de estas dos provincias, gran parte de los alimentos que envían a Bogotá vuelven a sus municipios acompañados de otros que no se producen en la zona, incrementando significativamente sus costos. La Central de Abastos de Bogotá y las grandes cadenas de almacenes de la capital ejercen una atracción hacia los pequeños productores que no siempre los beneficia<sup>34</sup>.

Algo similar ocurre con las exportaciones; en la provincia de Sumapaz, principalmente en los municipios de Granada y Silvania, se producen importantes volúmenes de fruta de exportación, tales como uchuva, gulupa y granadilla, cuyas ventas no siempre han beneficiado a los productores. Estos se encuentran a merced de comercializadoras internacionales (C.I.) que con frecuencia trasladan sus dificultades al

<sup>33</sup> Relato de Nelson Romero, presidente de la Asociación de Productores de Mora de del Municipio de Pasca, Provochar, reunido con sus asociados en un Comité consultivo para la estructuración de una alianza productiva.

<sup>34</sup> Son numerosas las experiencias negativas de pequeños productores con grandes superficies por sus dificultades para cumplir normas, empaques, cantidades, frecuencias de entrega, plazos de pago y descuentos por promociones, entre otros.

pequeño productor, sin que este se encuentre en capacidad de negociar sus condiciones. Es frecuente que ante una baja en la demanda internacional, la C.I. aduzca que el porcentaje de producto que no cumplió con los requisitos para ser clasificada como “calidad exportación” es más alto de lo usual, afectando negativamente los ingresos de los productores o que les trasladen directamente los efectos de la valorización del peso colombiano frente a monedas como el dólar estadounidense o el euro.

Mención especial merece el Plan Maestro de Abastecimiento y Seguridad Alimentaria de Bogotá (PMASAB), sobre el que se han cifrado muchas expectativas para mejorar las condiciones de vida de los pequeños productores rurales cundinamarqueses. Es necesario entender que el PMASAB no es un nuevo ni potencial mercado, es una nueva manera de atender el abastecimiento de Bogotá, mediante la construcción de relaciones más eficientes entre el campo y la ciudad, y para cuyo aprovechamiento debe acompañarse a los productores rurales.

Los estudios adelantados para este proyecto permitieron identificar, también, oportunidades de mercado en las dos capitales de provincia. Soacha, con casi medio millón de habitantes, ofrece posibilidades para los productores de la región nada despreciables e, incluso, Fusagasugá tiene un mercado potencial de 678,2 toneladas mensuales de los productos priorizados en esta investigación<sup>35</sup>.

La falta de asociatividad en la zona también limita la capacidad de los productores para atender directamente el mercado y para acceder a servicios de capacitación, créditos asociativos, asistencia técnica y acompañamiento de entidades como la Cámara de Comercio de Bogotá a través de su proyecto MEGA, que cuenta ya con oficina en la provincia de Sumapaz.

La zona cuenta con una dotación aceptable de centros de investigación, formación y capacitación; sin embargo, éstos no siempre están al alcance de los productores. En el caso de la investigación y de los avances tecnológicos, sus resultados no siempre se difunden ni se incorporan a la asistencia técnica que se brinda a través de las Unidades Municipales de Asistencia Técnica (UMATA) o de los encargados de esta labor en los distintos municipios. Los limitados recursos que se asignan a estas funciones restringen de manera considerable la actualización de los funcionarios y su capacidad de atender con la frecuencia requerida a los productores, lo que también retrasa la adopción de nuevas tecnologías.

En cuanto a la capacitación y de la formación, los problemas se centran en la falta de información sobre la oferta y en las dificultades que tienen los productores para asistir a ellas, por las distancias desde las veredas hacia los centros de formación y porque ello implica dejar desatendidos los cultivos.

De otra parte, las ventas bajo esquemas asociativos les permitirían no solo contar con los volúmenes comerciales requeridos para atender directamente a clientes mayoristas, supermercados y mercado institucional, sino que les facilitaría la adquisición de insumos y de alimentos no producidos por los asociados a menores

---

<sup>35</sup> Perdomo, C. 2010. *Vinculación de pequeños productores al mercado en el departamento de Cundinamarca. Mercados de Soacha y Fusagasugá*. FAO, Proyecto TCP/COL/3202. Bogotá. Pág. 37.

costos. Esto por los descuentos que puedan obtener por volúmenes y por la optimización en el uso de medios de transporte que permite reducir los fletes.

Adicionalmente, la asociatividad es requisito indispensable para participar en la mayoría de proyectos y programas del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural que ofrecen alternativas de financiación para los pequeños productores rurales; aunque para participar en las convocatorias que les permitan acceder a ellos los productores requieren acompañamiento institucional para sus propuestas.

La consolidación de asociaciones de productores necesita un acompañamiento prolongado, probablemente de dos años o más, que les permita construir lazos de confianza y adquirir competencias para el manejo empresarial de sus organizaciones. La confianza entre los asociados se deriva de manejos participativos y transparentes que requieren ser instalados en las organizaciones.

#### **Acciones que pueden adelantar las administraciones locales de Cundinamarca para fortalecer la vinculación de los pequeños productores a los SADA**

- Hacer un diagnóstico sobre los Sistemas de Abastecimiento y Distribución de Alimentos, SADA, de las provincias de Soacha y Sumapaz para comprender los flujos de abastecimiento y distribución de alimentos que se dan al interior de cada provincia, entre ambas provincias y entre éstas y Bogotá, con el fin de identificar las estrategias más apropiadas para mejorar la disponibilidad de alimentos de buena calidad, inocuos, amigables con el medio ambiente y a precios razonables, de manera que se favorezca el acceso de la población vulnerable de las provincias en estudio a una canasta básica de alimentos y se contribuya a superar las condiciones de pobreza imperantes.
- Diseñar y poner en marcha un nuevo sistema de asistencia técnica integral que ofrezca acompañamiento a los pequeños productores en producción, administración, comercialización, normatividad aplicable y formas asociativas. Dado que los recursos con que cuentan los municipios para estas labores son generalmente muy limitados, se recomienda que la Gobernación firme acuerdos marco con instituciones como el SENA, la Cámara de Comercio de Bogotá, Corpoica, la Corporación Colombia Internacional, la Universidad de Cundinamarca, etc., que permitan conformar, con el concurso de todas las entidades participantes, equipos interdisciplinarios de asistencia al productor rural. Este acuerdo marco permitirá que los municipios de las provincias adhieran a él y a sus beneficios.
- Capacitar a los pequeños productores en gestión empresarial, incluyendo temas como emprendimiento, principios contables, crédito y asociatividad, entre otros, para lo cual se conformarán equipos de trabajo expertos en estas temáticas.
- Elaborar un programa de capacitación permanente para atender la demanda de formación tecnológica actual. Es necesario capacitar a los funcionarios de la Gobernación, a los de los municipios, a los productores regionales en los temas de normatividad del Plan de Ordenamiento Territorial (POT) y en los sistemas de producción agropecuaria.

- Para el desarrollo del programa se puede aprovechar la oferta regional de centros de capacitación técnica o profesional para hacer jornadas, días de campo y demostraciones de método, para intercambiar experiencias y solucionar problemas propios de la producción agropecuaria regional.
- Diseñar, de común acuerdo con las entidades financieras presentes en la zona, alternativas de financiación y crédito que se adapten a las necesidades particulares de los pequeños productores rurales de la región. Los programas que se diseñen deben establecer condiciones de negociación claras y justas, en términos sencillos. Es de gran importancia difundir estos programas puesto que se ha evidenciado que los pequeños productores no conocen las herramientas disponibles.
- Estructurar incentivos a la asociatividad mediante el acceso preferencial a los programas de la Gobernación, tales como “Construyendo alianzas sociales”, “Cundinamarca productiva y moderna” o concursos como “Provócate de Cundinamarca” o apoyando la construcción de centros de acopio. Estos incentivos deben considerar el acompañamiento a la consolidación de las organizaciones; es necesario diseñar también un sistema de evaluación y seguimiento a la utilización de estos incentivos y a su impacto.
- Crear escuelas de comercialización a la manera de las escuelas de campo (ECA) que se utilizan en temas productivos, en las que los productores tengan la oportunidad de establecer relaciones directas con los principales compradores de alimentos de sus provincias y de Bogotá, principalmente (aprender haciendo). Su puesta en marcha requerirá hacer acuerdos con los sectores privado e institucional que, como parte de sus programas corporativos de responsabilidad social empresarial, en el caso de grandes empresas, y de fomento de relaciones con los productores, en el caso del mercado institucional, capaciten a los productores en las condiciones de suministro exigidas. En cuanto a ventas a la agroindustria, se propone fomentar visitas de productores a las plantas de procesamiento.
- Incluir en los planes de gestión agrícola municipal y departamental la aplicación de desarrollos de innovación tecnológica y la aplicación de buenas prácticas agrícolas para optimizar el uso de los recursos físico y biológico regionales, estandarizar la producción de alimentos agrícolas aplicando los protocolos de agricultura moderna (limpia u orgánica, según sea el sistema escogido) y las normas técnicas de producción vegetal vigentes a nivel nacional, con el fin de garantizar que con su correcta aplicación y control se aseguren la inocuidad y la trazabilidad de los alimentos.
- Promover los intercambios regionales de alimentos, mediante la realización de ferias periódicas en las capitales de provincia. Estos intercambios, cuyo principal objetivo es facilitar el acceso de los habitantes rurales a los alimentos a menores costos, ya que no son trasladados a los grandes centros urbanos para luego volver a sus regiones de origen podrían hacerse mediante trueque o a través de operaciones monetarias.

- Divulgar los logros del Sistema Medidas Sanitarias y Fitosanitarias (MSF) para aprovecharlos en el mejoramiento de la sanidad y la inocuidad de los productos. Además, se debe promover la divulgación, la implementación y el cumplimiento de las normas NTC, BPA y HCCP, además de los protocolos de seguimiento y control de la trazabilidad, aplicados a los cultivos de frutas y hortalizas. Esta actividad se realizaría permanentemente durante cuatro años.
- Diseñar e implementar un plan de certificación institucional permanente para beneficiar a los pequeños productores que no pueden sufragar el total de los costos de certificación privados. Esta tarea beneficiaría al pequeño productor en el costo de la certificación de su finca.
- A los productores interesados en emprendimientos empresariales que consideren acceso al mercado en cadenas de grandes superficies, o incluso en mercados de exportación, se les recomienda tener programas de capacitación en temas de calidad y normativas tales como BPA, HACCP, Globalgap y la aplicación de normas de certificación de inocuidad y trazabilidad, a través de seminarios, talleres, diplomados, intercambio de experiencias y visitas de campo.
- Preparar y difundir material didáctico sobre servicios a los productores rurales. Esto debe acompañarse con ferias regionales de servicios al agro en las que participen asesores de las distintas instituciones que están en capacidad de ofrecerlos: Banco Agrario, FINAGRO, UMATA, SENA, CORPOICA, Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural, Cámara de Comercio de Bogotá, Corporación Colombia Internacional, entre otras.
- Promover la realización de ferias a la inversa<sup>36</sup> en las que los compradores expongan sus necesidades de adquisición de alimentos y las condiciones en que lo harán y se invite a los pequeños productores rurales a participar en su suministro. Estas ferias requieren acompañamiento a los productores antes, durante y después de la realización de la feria. Inicialmente podrían utilizarse para las compras que hacen las instituciones que administran comedores escolares o comunitarios y programas de seguridad alimentaria, así como hoteles y centros de convenciones ubicados en la zona.
- Crear un programa de capacitación permanente dirigido a los equipos técnicos de las UMATA, o a los de la institución que a nivel municipal que haga sus veces, sobre elaboración de propuestas para apoyar a las asociaciones de productores en su participación en las convocatorias o los concursos de proyectos nacionales y departamentales.

---

<sup>36</sup> Mayor información sobre este concepto puede consultarse en la página: <http://www.cedesbolivia.org>

**14 Anexo 6. Guía de políticas y líneas de acción de SADA  
para la ciudad de Manizales**

**Política de abastecimiento y distribución de alimentos para la ciudad  
de Manizales**

**Guía de políticas y líneas de acción para alcaldes**

## **El sistema de abastecimiento y distribución de alimentos (SADA) en Manizales**

Elaborado por  
Elena Repetto M.

La ciudad de Manizales tiene una alta dependencia de la oferta de alimentos proveniente de zonas alejadas de la ciudad, especialmente en el grupo de frutas, hortalizas, verduras y tubérculos, lo que se refleja en el alto costo de los mismos en la ciudad y, por ende, limita las posibilidades de acceso a los mismos por parte de la población más vulnerable. Esta dependencia se deriva, en parte, de la escasa y muy poco variada producción del área rural de la ciudad, que además afecta de manera negativa los ingresos de los pequeños productores rurales del municipio e incide en la migración campo-ciudad. Los productores rurales del municipio no realizan selección ni clasificación de los alimentos que entregan, principalmente a acopiadores rurales, por lo que se transportan y comercializan incluso productos que finalmente no podrán destinarse para el consumo, generando sobrecostos en los fletes y en la evacuación de desechos orgánicos en la ciudad.

De otra parte, Manizales cuenta con una amplia red de distribución de alimentos que depende, en más de un 80 por ciento de la Galería (el mercado mayorista de la ciudad), de donde se proveen tiendas y supermercados de barrio y vendedores informales. La concentración del poder en manos de unos pocos compradores mayoristas, genera oligopsonios que les permiten influir directamente en los precios y en las condiciones de venta a las que se ven sometidos sus proveedores. Asimismo, determinan los precios de venta a los demás canales de distribución de la ciudad, los cuales, con frecuencia, no corresponden a precios de mercado. Los precios definidos por un pequeño grupo de comerciantes se reproducen y aumentan a lo largo de la cadena de distribución, afectando negativamente el acceso a los alimentos por parte de los habitantes urbanos del municipio, en especial de los más vulnerables.

La ubicación de la Galería en el centro de la ciudad hace que no se cuente con vías de acceso apropiadas para el tráfico pesado ni con áreas especializadas para cargue y descargue de alimentos y otros productos. De otra parte, el hecho de ser un mercado abierto, limita las posibilidades de control sobre el ingreso y la salida de alimentos y facilita la ubicación de más de cuatrocientos vendedores informales de alimentos que ocupan de manera ilícita el espacio público; estos vendedores informales representan, además, una competencia desleal para los comerciantes legalmente establecidos dentro de la Galería

La ciudad de Manizales cuenta además con un mercado libre y otro itinerante, en los cuales los productores se relacionan directamente con los consumidores; sin embargo, su incidencia en la distribución no es significativa. El mercado libre de Peralonso solo tiene una ocupación del 10 por ciento y en el itinerante de Aranjuez operan únicamente cuatro comerciantes.

Finalmente, los consumidores, al no contar con información oportuna y veraz sobre el precio de los alimentos, productos en cosecha y aportes nutricionales de cada alimento, toman decisiones de compra que no les permiten optimizar la asignación de los recursos que destinan a su alimentación.

### **El Plan de Desarrollo Municipal 2008-2011 y el SADA**

En teoría, la política del sistema de abastecimiento y distribución de alimentos, SADA, contribuye a materializar el derecho fundamental a la alimentación, en tanto que facilita el acceso regular a alimentos suficientes, sanos y de buena calidad. Su aporte para mejorar el acceso a los alimentos, en especial el de las poblaciones más vulnerables, constituye un apoyo indiscutible en la lucha contra la pobreza, en especial, a la lucha contra una de sus más inaceptables manifestaciones, el hambre. En este sentido, los antecedentes de la política se relacionan directamente con este derecho, consagrado en numerosos instrumentos legales de los órdenes internacional, nacional, regional y municipal.

A nivel nacional, se destacan los Objetivos de Desarrollo del Milenio, la Constitución Nacional, los documentos Conpes Social 91, *Metas y Estrategias de Colombia para el logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio*, y Conpes Social 113 *Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (PSAN)*; a nivel municipal se encuentra la Política Pública de Seguridad Alimentaria y Nutricional para Manizales 2005-2015, que aunque no cuenta aún con aprobación mediante acuerdo municipal, se encuentra incorporada en el Plan de Desarrollo Municipal 2008-2011.

El Plan de Desarrollo Municipal incorpora políticas sectoriales y transversales y programas y proyectos estratégicos que se relacionan con el sistema de abastecimiento y distribución de alimentos de Manizales y que le dan soporte a las acciones que emprenda la administración municipal para superar la situación antes descrita.

La necesidad de diseñar una política para el sistema de abastecimiento y distribución de alimentos de Manizales

Es responsabilidad de la administración municipal, en respuesta al mandato ciudadano, velar por mejorar las condiciones de vida de sus gobernados. Manizales presenta índices de pobreza del 45,4 por ciento en 2009 y de pobreza extrema del 11,7 por ciento<sup>37</sup>. El acceso a los alimentos es factor fundamental para la superación de la pobreza. Un sistema eficiente de abastecimiento y distribución de alimentos permite reducir los costos y mejorar el acceso de la población más vulnerable de la ciudad a una canasta básica de alimentos, lo que puede lograrse mediante el diseño y aprobación de una política para el SADA. El diseño de una política del SADA para Manizales deberá considerar aspectos estratégicos como los que se enuncian a continuación:

### **Fortalecer el abastecimiento de alimentos para la ciudad, brindando beneficios para los pequeños productores**

Con miras a disminuir la dependencia del abastecimiento de la ciudad de Manizales de zonas lejanas, la alcaldía deberá incrementar la oferta de alimentos

---

<sup>37</sup> Colombia. Departamento Nacional de Estadísticas (DANE), Departamento Nacional de Planeación (DNP) y Misión para el Empalme de las Series de Empleo, Pobreza y Desigualdad (MESEP). 2009. Op. Cit.

provenientes de la zona rural del municipio complementada con la oferta de los municipios de la región centro-sur, para lo cual podrá desarrollar las siguientes estrategias:

- Promover la producción competitiva y asociativa de alimentos en sus áreas rurales, para lo cual será indispensable ofrecer un acompañamiento técnico integral a los productores, capacitarlos en temas agroempresariales, agronómicos, ambientales y de poscosecha, y facilitar su acceso al crédito.
- Articular a los pequeños productores al mercado, integrándolos adecuadamente al abastecimiento de los hogares, del mercado institucional y de la agroindustria. Esta integración les debe permitir mejorar sus condiciones de vida y detener la migración campo-ciudad.
- Orientar la producción de alimentos en los municipios cercanos, en especial los de la región Centro Sur para abastecer a la ciudad, lo que permitirá, junto con la mayor producción local, reducir el costo de los alimentos debido a las reducciones en el valor del transporte, y fortalecerá la capacidad de la ciudad para atender eventos catastróficos, como cierres de vías o paros camioneros.

**Adelantar procesos de distribución más eficientes y articular a todos los agentes del abastecimiento y la distribución de manera más efectiva**

Con el fin de reducir los precios de los alimentos y disminuir el impacto ambiental de las actividades de distribución que se realizan en el municipio de Manizales, mediante una mayor eficiencia de las mismas, la administración municipal podrá realizar las siguientes acciones:

- Dotar a la ciudad de los equipamientos requeridos para mejorar la eficiencia de la distribución de alimentos poniendo en marcha un sistema integral conformado por: tres centros de acopio rurales, un centro de abastecimiento y distribución de alimentos (CADA) y tres centros locales de alimentos (Peralonso, Galería, Marmato). Esta nueva infraestructura contribuirá a superar las condiciones de oligopsonio derivadas de la alta concentración de poder que tienen actualmente los mayoristas de la Galería.
- Fortalecer la función del tendero como agente articulador del SADA en los barrios y localidades, mediante programas especiales de capacitación, acceso al crédito y simplificación de trámites, entre otros.
- Vincular a los vendedores informales de alimentos a la prestación de los servicios requeridos para el buen funcionamiento del SADA, como cargue, descargue, clasificación y transporte de alimentos, consolidación de oferta y demanda.
- Diseñar y poner en marcha un programa de mantenimiento de carreteras interveredales y promover la renovación de la flota para el transporte de alimentos, para disminuir los fletes de los alimentos desde las zonas rurales y los de la distribución urbana de alimentos.
- Recuperar el espacio público, especialmente el adyacente a la Galería mediante la promoción del comercio legal y justo, que, entre otras cosas, controle la competencia desleal de los vendedores informales de alimentos.

### **Proporcionar información a los agentes comerciales y a los consumidores para el mejor desempeño de sus actividades**

Uno de los aspectos fundamentales del SADA es buscar la transparencia en la fijación de precios para las negociaciones y lograr que los consumidores tomen mejores decisiones de compra de alimentos; para ello, la administración municipal deberá diseñar, como parte de la política SADA, estrategias que faciliten la información a todos los agentes y consumidores y adelantar las siguientes acciones:

- Diseñar y poner en funcionamiento un sistema de información confiable y oportuno que sirva de soporte a la toma de decisiones de los distintos actores para hacer seguimiento y evaluación de las acciones que se realicen en conjunto para el logro de los objetivos del SADA.
- Elaborar y difundir piezas informativas que ofrezcan a los hogares las bases para la toma de decisiones de compra que optimicen el uso de los recursos asignados a la compra de alimentos.

### **Establecer programas estratégicos de soporte a las demás actividades del SADA**

Dada la integralidad del SADA y la incidencia que las acciones que se adelanten pueden tener sobre los diferentes componentes del sistema, es necesario considerar otros aspectos clave que le darán soporte a todas las actividades y que buscan motivar y promover la vinculación activa de los actores, además de proporcionar los elementos de control y evaluación del cumplimiento de los objetivos propuestos. Es fundamental que la alcaldía considere en el diseño de una política SADA las siguientes acciones estratégicas:

- Diseñar incentivos a la asociatividad, como requisito para participar en la oferta de los servicios asociados al SADA.
- Vincular a los actores del SADA a esquemas de seguridad social, para dignificar su trabajo.
- Fortalecer el conocimiento y las competencias de los funcionarios y contratistas de la Alcaldía de Manizales sobre el funcionamiento del SADA.
- Fortalecer y consolidar los mecanismos de participación ciudadana relacionados con el SADA, en especial los relativos al control de los precios de los alimentos.
- Diseñar un sistema de seguimiento y evaluación que permita evaluar periódicamente el funcionamiento del SADA, analizar los resultados y tomar los correctivos que resulten pertinentes.

### **Lo que la administración municipal puede hacer para la efectiva ejecución de una política SADA**

El papel fundamental de la alcaldía es el de facilitador para la ejecución de las acciones previstas en la política SADA, que, junto con las responsabilidades de control y vigilancia ligadas a los procesos de abastecimiento y distribución de alimentos que le corresponden, constituyen factores fundamentales para el logro de los objetivos de la política. Para ello la alcaldía deberá, entre otras acciones, realizar las siguientes:

- Divulgar la política y sensibilizar a los diferentes actores vinculados sobre sus beneficios;
- Definir la estructura institucional que gestionará la política y los responsables de cada uno de los programas y estrategias;
- Convocar a los sectores público y privado para la articulación de acciones y presupuestos;
- Facilitar los trámites y gestiones que permitan el desarrollo de las estrategias previstas en una política SADA;
- Gestionar recursos financieros para el desarrollo de los programas y estrategias
- Diseñar los instrumentos de seguimiento y evaluación para la ejecución de la política SADA;
- Ejercer el control y la vigilancia en aquellos aspectos claves del proceso tales como la normatividad vigente para manipulación, transporte, empaque de los alimentos.

**15 Anexo 7. Declaración de Medellín**  
**Sobre las tiendas de barrio: aliadas para alimentar a las zonas urbanas  
pobres en Latinoamérica**

## **Declaración de Medellín**

### **sobre**

### **Las tiendas de barrio: aliadas para alimentar a las zonas urbanas pobres en Latinoamérica**

Los abajo firmantes, representantes de gobiernos locales y nacionales, universidades, organizaciones no gubernamentales, gremios, asociaciones y comerciantes, reunidos el 2 de diciembre de 2009 en la ciudad de Medellín, en el marco del taller “Las tiendas de barrio: aliadas para alimentar a las zonas urbanas pobres en Latino América”, organizado por la FAO:

- A. Reconocemos la importancia de las tiendas de alimentos como uno de los componentes finales de la cadena urbana de distribución de alimentos, debido a:
- 1) Su cercanía a los consumidores urbanos, en particular a los de menores recursos, lo que las convierte en puntos de acceso de primera mano a alimentos y servicios.
  - 2) Su oferta de bienes de primera necesidad, muchas veces a precios competitivos y en las cantidades que pueden ser compradas por los consumidores de escasos recursos, en algunos casos incluso a crédito.
  - 3) Su papel como generadoras de ingresos para familias que sufren por la falta de empleo, en especial para las mujeres.
  - 4) Su capacidad para ofrecer servicios complementarios a la venta de alimentos, lo que les permite desempeñar un importante papel social en la comunidad.
- B. Somos conscientes de sus limitaciones, que varían de país a país, algunas de las cuales son principales:
- 1) Excesiva atomización de los negocios, lo que les impide beneficiarse de las economías de escala, debilita su poder de negociación y restringe la variedad y la calidad de los productos ofrecidos.
  - 2) Altos costos de transacción para el abastecimiento de los negocios, debido a la descoordinación, el individualismo, la falta de información y el limitado acceso a tecnología.
  - 3) Niveles inadecuados de conocimiento operativo, administrativo, financiero y de manejo de los alimentos por parte de los dueños de las tiendas.
  - 4) Dificultad para cumplir con las normas y estándares de higiene e inocuidad, debida a su falta de conocimientos y de recursos.
  - 5) Falta de vías de acceso en las áreas marginales urbanas, lo que limita la disponibilidad de alimentos y aumenta los costos de transporte.
  - 6) Dificultad para acceder a créditos a tasas de interés del mercado, lo que obliga a los negociantes a recurrir a préstamos predatorios.

- 7) Carencia de seguridad social que les garantice a los comerciantes el acceso a salud, pensión y recreación para ellos y sus familias. Además, por ser una actividad de supervivencia, los tenderos están obligados a trabajar todos los días sin descanso.
  - 8) Dificultad para sostener el negocio, lo que resulta en altas tasas de mortalidad empresarial.
  - 9) Alta incidencia de la inseguridad, en forma de extorsión por parte de mafias locales, y de crimen común, lo que aumenta los costos e impide el abastecimiento.
  - 10) Una carga tributaria excesiva en relación con los ingresos y las ganancias.
  - 11) Frecuentes prácticas abusivas por parte de funcionarios públicos.
- C. Reconocemos que su mejoramiento es una responsabilidad compartida entre varios sectores de la sociedad, incluyendo las instituciones del gobierno (central y local), el sector privado, las organizaciones no gubernamentales, las asociaciones civiles y los propios tenderos.
- D. Estamos convencidos de que el fortalecimiento de las tiendas de alimentos, en particular el de aquellas ubicadas en las áreas urbanas de menores recursos, debe hacer parte de las políticas de seguridad y distribución alimentaria urbana. También debe serlo el fortalecimiento de la microempresa local, tanto a nivel nacional como local, que debe implementarse a través de estrategias y planes de acción al corto, mediano y largo plazos mediante:
- 1) El reconocimiento por parte del Estado de la importancia de las tiendas y de su papel potencial de ser aliadas en la ejecución de programas de seguridad alimentaria a nivel local, como, por ejemplo, en programas de mejoramiento nutricional.
  - 2) La necesidad por parte del Estado de adoptar una actitud positiva y de colaboración, que tenga en cuenta los limitantes operativos y financieros de las tiendas y el desarrollo de los mecanismos que permitan al Estado crear alianzas con las tiendas e implementar instrumentos fiscales apropiados.
  - 3) La promoción, el seguimiento y el fortalecimiento de asociaciones y cooperativas de comerciantes, para mejorar su capacidad de compra y negociación y el acceso a otros servicios como capacitación, crédito, capital semilla, etc.
  - 4) La ejecución de programas de capacitación para mejorar su gestión empresarial, asegurar el manejo adecuado de los alimentos y permitir que las tiendas ofrezcan servicios complementarios para consolidarse como agentes importantes en sus comunidades.
  - 5) La creación de condiciones adecuadas para mejorar el abastecimiento de las tiendas, específicamente aquellas que aumenten la eficiencia y reduzcan los costos operativos, particularmente aquellos mecanismos que acerquen a los productores con los tenderos, con beneficio para ambas partes.
  - 6) La realización de las inversiones necesarias para mejorar las vías de acceso y la seguridad en las áreas donde operan las tiendas.

- 7) La facilitación del acceso a líneas de crédito a través de la banca formal o de instituciones solidarias, diseñadas teniendo en cuenta la función social de las tiendas.
  - 8) La promoción de programas de seguridad social que faciliten la inclusión de los tenderos en esquemas que garanticen su acceso al sistema de la seguridad social.
- E. Nos comprometemos a informar a los responsables de nuestras instituciones y a las demás instancias pertinentes en nuestros respectivos países y ciudades y a promover acciones dirigidas a implementar las recomendaciones de esta declaración.

Medellín, 2 de diciembre de 2009

## **16 Anexo 8. Declaración de Manizales**

### **Sobre vinculación de pequeños productores al mercados**

## **Declaración de Manizales**

### **Sobre**

#### **Vinculación de pequeños productores al mercado**

Los abajo firmantes, representantes de los gobiernos nacional y local, asociaciones de productores, universidades, organizaciones no gubernamentales y gremios, reunidos hoy, 30 de abril de 2010, en la ciudad de Manizales, en el marco del Foro Nacional Vinculación de pequeños productores rurales al mercado realizado por la Alcaldía de Manizales, con la cooperación técnica de la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), en el marco del proyecto TCP/COL/3202: “Estrategias de abastecimiento y distribución de alimentos para las ciudades de Manizales, Medellín y Bogotá”:

- A. Reconocemos la importancia de los pequeños productores como actores fundamentales en el abastecimiento de alimentos a los centros urbanos.
- B. Somos conscientes de las limitaciones y dificultades que enfrentan, dentro de las que se destacan:
  - 1) La dificultad para acceder a los mercados competitivamente y en condiciones equitativas de negociación.
  - 2) El reducido tamaño de sus parcelas, ligado al trabajo individual, factores que les impiden beneficiarse de las economías de escala, debilitan su poder de negociación y restringen la variedad y la calidad de los productos ofrecidos.
  - 3) La dificultad para acceder a créditos y a diversas fuentes de financiamiento.
  - 4) El limitado acceso a las tecnologías de información y comunicación que restringen su conocimiento del mercado y, por ende, de sus exigencias y requerimientos.
  - 5) Insuficiente acompañamiento técnico y baja disponibilidad de tecnologías apropiadas para sus actividades productivas.
  - 6) Niveles insuficientes de conocimiento administrativo, contable y financiero para el manejo de sus unidades productivas.
  - 7) Dificultad para cumplir con las normas y los estándares de calidad e inocuidad exigidos en los mercados, debido a su falta de conocimientos y recursos.
  - 8) Transporte inadecuado de que disponen y deficientes vías de acceso para el traslado de sus productos hacia los centros urbanos, lo que incide en la calidad, en los altos costos de fletes y en el precio final de los productos.
- C. Reconocemos que el mejoramiento de sus condiciones es una responsabilidad compartida entre varios sectores de la sociedad, incluyendo las instituciones del gobierno (central y local), el sector privado, las organizaciones no gubernamentales, las asociaciones civiles y los propios productores

- D. Entendemos que el reto es proveer los servicios públicos, el marco institucional adecuado y los incentivos necesarios para permitir a los pequeños productores rurales acelerar el crecimiento de su producción agrícola y reducir sus niveles de pobreza por sí mismos.
- E. Aceptamos que es responsabilidad del Estado diseñar políticas y desarrollar estrategias conducentes a facilitar la vinculación de los pequeños productores al mercado, partiendo del reconocimiento de la importancia del papel que desempeñan en la seguridad alimentaria, así como su capacidad para apropiarse de conocimientos para mejorar sus condiciones de vida, haciendo parte de las políticas de seguridad y distribución alimentaria.
- F. Entendemos que el reto es estimular el cambio de políticas para superar las barreras que los pequeños agricultores enfrentan al acceder a los mercados
- G. Sabemos que se deben implementar estrategias y planes de acción a corto, mediano y largo plazos mediante:
  - 1) El reconocimiento por parte del Estado de la importancia de los pequeños productores rurales en su papel potencial de ser aliados en la ejecución de programas de seguridad alimentaria dirigidos a atender a grupos de población vulnerable.
  - 2) La necesidad de tomar acción para que los pequeños productores se modernicen y desarrollen una visión empresarial de su actividad que facilite su inserción en cadenas eficientes, a fin de brindar a los consumidores productos de buena calidad y a precios razonables.
  - 3) La necesidad por parte del Estado de adoptar una actitud positiva y de colaboración, que tenga en cuenta los limitantes operativos y financieros de los pequeños productores rurales, y de desarrollar los mecanismos que le permitan al Estado facilitar la construcción de alianzas para aprovechar las oportunidades de mercado por parte de los pequeños productores rurales e intermediar de manera efectiva entre los productores y los intereses comerciales.
  - 4) La promoción, el fortalecimiento y el seguimiento de asociaciones de pequeños productores rurales y sus familias para mejorar su competitividad y el acceso a otros servicios, como capacitación y crédito.
  - 5) La ejecución de programas de capacitación para mejorar su gestión empresarial y asegurar el manejo adecuado de la producción de los alimentos y de los recursos naturales.
  - 6) La facilitación del acceso a líneas de crédito a través de la banca formal o de instituciones solidarias en condiciones que estén al alcance del pequeño productor.
  - 7) El desarrollo de estrategias que promuevan la corresponsabilidad de los centros urbanos en los procesos de fortalecimiento de las actividades productivas de los pequeños agricultores.

- 8) La necesidad de que el Estado desarrolle los instrumentos legales que les faciliten a las entidades territoriales la destinación y la ejecución de presupuestos de manera articulada para promover el desarrollo rural.
  - 9) La promoción de la vinculación activa de las mujeres a los programas y servicios de apoyo a los pequeños productores rurales.
- H. Nos comprometemos a informar a los responsables de nuestras instituciones, y a las demás instancias pertinentes en nuestros respectivos municipios, y a promover acciones dirigidas a implementar las recomendaciones de esta declaración.

Manizales, 30 de abril de 2010

**17 Anexo 9 Documentos preparados para el proyecto  
TPC/COL/3202**

- Arroyave, G.** 2009. *Análisis de los sistemas de producción agropecuaria en Manizales*. FAO, Manizales (Colombia).
- Gómez, C.** 2010. *Cadenas de abastecimiento y distribución de alimentos*. FAO, Manizales (Colombia).
- Guarín A.** 2009. *Las tiendas de barrio: aliadas para alimentar a las zonas urbanas pobres en Latinoamérica. Guía de políticas y líneas de acción para autoridades municipales y planificadores urbanos*. FAO, Bogotá.
- Guarín, A.** 2009. *Declaración de Medellín sobre las tiendas de barrio: aliadas para alimentar a las zonas urbanas pobres en Latinoamérica*. FAO, Medellín (Colombia).
- Guarín, A.** 2010. *Análisis socioeconómico de tiendas de alimentos en áreas urbanas de bajos recursos en Latinoamérica. Estudio de caso: Colombia*. FAO, Roma.
- Guarín, A.** 2010. *Análisis socioeconómico de tiendas de alimentos en áreas urbanas de bajos recursos en Latinoamérica. Estudio de caso: Soacha (Cundinamarca)*. FAO, Roma.
- Guarín, A.** 2010. *Análisis socioeconómico de tiendas de alimentos en áreas urbanas de bajos recursos en Latinoamérica. Estudio de caso: Bogotá*. FAO, Roma.
- Guarín, A.** 2010. *Análisis socioeconómico de tiendas de alimentos en áreas urbanas de bajos recursos en Latinoamérica. Estudio de caso: Medellín*. FAO, Roma.
- Guarín, A.** 2010. *Análisis socioeconómico de tiendas de alimentos en áreas urbanas de bajos recursos en Latinoamérica. Estudio de caso: Manizales*. FAO, Roma.
- Hurtado, J. V.** 2009. *El sector informal alimentario en la ciudad de Soacha (Cundinamarca)*. FAO, Bogotá.
- Hurtado, J. V.** 2010. *El sector informal alimentario en la ciudad de Manizales*. FAO, Manizales (Colombia).
- Jaller, S.** 2009. *El sector informal alimentario en la ciudad de Medellín*. FAO, Medellín (Colombia).
- Jaller, S.** 2009. *Análisis de los sistemas de producción agrícola de las provincias de Soacha y Sumapaz (Cundinamarca)*. FAO, Bogotá.
- Jaller, S.** 2010. *Declaración de Manizales sobre vinculación de los pequeños productores al mercado*. FAO, Manizales (Colombia).
- Jaller, S.** 2010. *Vinculación de los pequeños productores al mercado: Guía de políticas y líneas de acción para alcaldes*. FAO, Bogotá.
- Perdomo, C. M.** 2010. *Vinculación de pequeños productores al mercado en el departamento de Cundinamarca. Mercados de Soacha y Fusagasugá*. FAO, Bogotá.
- Repetto, E.** 2010. *Documento de políticas, programas, estrategias y plan de acción del SADA de Manizales*. FAO, Bogotá.
- Repetto, E.** 2010. *Diagnóstico del SADA de la ciudad de Manizales*. FAO, Bogotá.
- Repetto, E.** 2010. *Recomendaciones para el diseño de una política para la vinculación de los pequeños productores rurales de las provincias de Soacha y Sumapaz en*

*Cundinamarca a los sistemas de abastecimiento y distribución de alimentos.* FAO, Bogotá.

**Repetto, E.** 2010. *Vinculación de los pequeños productores a los sistemas de abastecimiento y distribución de alimentos, SADA: Guía de políticas y líneas de acción para las administraciones locales en Cundinamarca.* FAO, Bogotá.

**Rodríguez, M.** 2010. *La función de los mercados mayoristas en los centros urbanos en Colombia.* FAO, Bogotá.

**Rodríguez, M.** 2010. *La función mayorista en centros urbanos en Colombia: Guía de políticas para gobiernos nacional y local.* FAO, Bogotá.

**Rodríguez, M.** 2010. *Guía metodológica para el análisis de los SADA: las ciudades en Colombia.* FAO, Bogotá.

**Rodríguez, M.** 2010. *Alimentar a las ciudades de Colombia: Política para el desarrollo de los sistemas de abastecimiento y distribución de alimentos en Colombia: instrumento para la seguridad alimentaria.* FAO, Bogotá.

**Rodríguez, M.** 2010. *Política de abastecimiento y distribución de alimentos para la ciudad de Manizales: Guía de políticas y líneas de acción para alcaldes.* FAO, Bogotá.

**Rodríguez, M.** 2010. *Estrategias de abastecimiento y distribución de alimentos a las ciudades de Manizales, Medellín y Bogotá: resumen de resultados del proyecto.* FAO, Bogotá.

**Vélez, A.** 2010. *Planificación urbana de infraestructuras de mercado.* FAO, Manizales (Colombia).

## **18 Anexo 10. Resúmenes ejecutivos de los documentos SADA por ciudades**

## **Análisis de los sistemas de producción agrícola de las provincias de Soacha y Sumapaz, Cundinamarca<sup>38</sup>**

La Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), dentro del proyecto TCP/COL/3202: “Estrategias de abastecimiento y distribución de alimentos a las ciudades de Bogotá, Medellín y Manizales”, en cooperación con la Gobernación de Cundinamarca, desarrolló un estudio con el objetivo de hacer el diagnóstico de los sistemas de producción agrícola de las provincias de Soacha y de Sumapaz y de diseñar las estrategias que permitan mejorar los sistemas productivos de los pequeños agricultores de la región para incrementar su competitividad en los mercados locales. La metodología de la investigación incluyó una encuesta denominada Diagnóstico Rural Participativo, que fue aplicada a un total de 195 pequeños productores de la región.

### **Problemática**

La situación de seguridad alimentaria que se presenta en el departamento de Cundinamarca es preocupante, por lo que es necesario adelantar acciones para mitigar sus impactos sociales, apoyar la generación de ingresos, garantizar la seguridad alimentaria y el mejoramiento de la calidad de vida de la población. Aunque haya oferta de alimentos, el acceso a los mismos es limitado, la calidad no es la más aceptable, la frecuencia del suministro es muy estacional y la adecuada distribución en los centros de mercado está condicionada por altos índices de intermediación que elevan el precio final.

El estudio aborda la problemática productiva de los pequeños productores analizando, en cada uno de los municipios de las provincias de Soacha y Sumapaz, la vocación y la potencialidad de los suelos e identificando una canasta de productos priorizados con potencialidad productiva y competitividad para ser comercializados en los centros de consumo cercanos. Se tienen en cuenta distintas variables, como los conflictos en el uso del suelo, según la información contenida en los planes de ordenamiento territorial, la disponibilidad y la calidad de los servicios para la producción agrícola y la revisión de las políticas públicas de apoyo a los pequeños productores.

En cuanto al entorno social, se evidencia una participación equilibrada de hombres y mujeres en las actividades del sistema de producción agropecuario, aunque la mano de obra femenina es cada vez mayor.

Desde el punto de vista de calidad de vida, se observan algunas deficiencias en infraestructura básica, como vías, agua, vivienda, saneamiento ambiental y manejo de residuos, y en los servicios de salud y educación.

Otro aspecto de suma importancia en la dinámica productiva y económica de los municipios estudiados radica en que los cultivos de pancoger y las huertas caseras están

---

<sup>38</sup> Elaborado por Sergio Jaller con base en **Jaller, S.** 2009. Análisis de los sistemas de producción agrícola de las provincias de Soacha y Sumapaz (Cundinamarca). FAO, Bogotá.

siendo reemplazadas por cultivos comerciales, que en una gran proporción se venden en grandes centrales de abasto a través de intermediarios, de tal forma que se desabastecen los pequeños mercados locales. Es común que los alimentos que se distribuyen y consumen en las provincias de Soacha y Sumapaz sean comprados en Bogotá: en efecto, el 70 por ciento de los productores manifiestan que el principal mercado para sus productos es Corabastos y el 91 por ciento comercializa a través de intermediarios. Es decir, los productos salen de la región para regresar a ella a precios más altos por los costos de las transacciones y el transporte.

La formación empresarial es escasa. La mayoría de los pequeños productores de la región no lleva contabilidad, lo que dificulta la evaluación de la rentabilidad de su actividad; aunque el 75 por ciento manifiesta estar de acuerdo con tomar un crédito bancario, no todos pueden acceder a los servicios financieros porque no saben quiénes prestan el servicio o porque consideran que los requisitos o a las condiciones impuestas son difíciles de cumplir.

Las formas asociativas son limitadas en la región y los pequeños agricultores desarrollan sus proyectos productivos sin disponer de información para el mercadeo y la comercialización de sus productos.

Desde la óptica de la eficiencia de la producción, se aprecia que mayoritariamente se utilizan métodos tradicionales y solamente el ocho por ciento de los de los agricultores encuestados manifiesta aplicar nuevas tecnologías o buenas prácticas agrícolas. Usualmente, el pequeño productor opta por darle al suelo un uso diferente al de su vocación y su potencial productivo, bien sea por desconocimiento del mismo o porque se identifica una oportunidad comercial interesante al cultivar ciertos productos, lo cual incide directamente en el rendimiento y la productividad de la tierra. La asistencia técnica de los municipios es escasa o no se presta de manera constante; por lo general, es sustituida por la asistencia que prestan los representantes de las casas comerciales que venden sus productos en la zona.

### **Conclusiones**

Se priorizó una canasta de productos según la potencialidad y la vocación de los suelos y la importancia económica para las provincias estudiadas: papa, habichuela, arveja, zanahoria, tomate chonto, cebolla junca, mora, tomate de árbol, mango y banano.

El análisis refleja la falta de planificación del uso del suelo rural en los Planes de Ordenamiento Territorial (POT), que tienen una orientación más urbana que rural, a pesar de tratarse de municipios en los cuales la población y el territorio, en buena proporción, se encuentran en el sector rural y dependen económicamente de las actividades que allí se realizan. En el caso de las provincias de Soacha y Sumapaz, el POT para cada municipio no considera el suelo en la dimensión conceptual que se ha determinado en las normas que sustentan los principios y objetivos globales del ordenamiento territorial; por tanto, la valoración del suelo, su vocación, su uso y su potencialidad no están reconocidos.

Las administraciones regionales no cuentan con suficiente personal experto y comprometido para impulsar los programas diseñados para el acompañamiento a los productores, en puntos críticos tales como el crédito, la asistencia técnica y la comercialización. También se encontró que se duplican funciones entre algunos entes de

apoyo y en el desarrollo de planes, programas y proyectos, que se hace en forma paralela y no articulada, lo que limita el alcance y la cobertura de las acciones en beneficio de la comunidad.

La producción agrícola en la región es tradicional y poco tecnificada; los sistemas de producción agrícola analizados se desarrollan con prácticas y técnicas de cultivo tradicionales, situación que no promueve su competencia productiva, ambiental, social y económica. Los procesos de cosecha y pos cosecha son deficientes y no se aprovechan las infraestructuras existentes, tales como centros de acopio, maquinaria y centros de procesamiento, entre otras.

No existe cultura de asociatividad entre los pequeños productores de las provincias de Soacha y Sumapaz; por tanto, se exponen más a la volatilidad en los precios de los insumos, materiales y equipos y no tienen poder de negociación sobre los precios por los que transan sus productos. A esto se suma la alta dependencia de intermediarios para acceder al mercado.

La administración del sistema de producción agrícola es deficiente. En general, los productores no conocen las alternativas existentes para acceder al crédito ni tienen control de los costos de producción ni del flujo de caja; carecen, casi que totalmente, de registros contables, lo que dificulta evaluar la gestión económica y el resultado financiero de las labores agrícolas.

El sistema de producción agrícola regional se extiende a las zonas de los bosques, promoviendo la tala y el aumento de la frontera agrícola; el recurso agua está afectado por la alteración del ecosistema hídrico en zonas que estaban protegidas por el bosque. En efecto, los pequeños productores reconocen que la deficiente conservación de los recursos naturales causa erosión, sequía, aumento del uso de agroinsumos, plagas y enfermedades, entre otros problemas.

Las anteriores situaciones hacen que los procesos sean complejos y que las inversiones en los cultivos sean relativamente altas, afectando la competitividad, el ingreso de los productores y haciendo más costosos los alimentos para los consumidores.

### **Recomendaciones**

Las principales recomendaciones para atender la problemática identificada son las siguientes:

- Focalizar los esfuerzos de acompañamiento técnico integral, en las provincias de Soacha y Sumapaz, en la canasta de 10 productos priorizados, obtenidos al cruzar variables correspondientes a las condiciones agrícolas adecuadas, la vocación de los suelos, la correspondencia con los planes de desarrollo territorial, la cultura agropecuaria, la demanda y el potencial de comercialización.
- Replantear los programas y estrategias asistencialistas y direccionarlos hacia estrategias de acompañamiento integral que promuevan una visión empresarial de los pequeños productores en asociatividad, que incluyan desarrollo de hábitos empresariales, mejoramiento tecnológico, calidad y mercadeo, que les permitan a los pequeños productores vincularse de manera efectiva a los mercados.

- Encontrar puntos de acuerdo entre las entidades financieras presentes en la zona y los pequeños productores, de tal manera que se diseñen programas específicos para el sector y se establezcan condiciones de negociación claras y justas.
- Fortalecer la red de centros de acopio, en los cuales los pequeños productores se asocien de tal manera que puedan consolidar un inventario de productos lo suficientemente grande para ganar poder de negociación frente a sus proveedores y sus clientes, disminuyendo costos de intermediación y reduciendo la complejidad de la cadena de suministro.
- Procurar el mejoramiento de la productividad agrícola a través del uso eficiente del suelo, ofreciendo un programa de capacitación permanente para atender la demanda de formación tecnológica actual, formando continuamente a los funcionarios públicos y a los productores en temas de normatividad del POT y en sistemas de producción agrícola.
- Incluir en los Planes de Ordenamiento Territorial la planificación del uso del suelo rural, su valoración, vocación y potencialidad, eliminando el sesgo netamente urbano con que cuentan hoy en día.
- Ofrecer programas de capacitación en temas de calidad y normativa tales como Buenas Prácticas Agrícolas (BPA), Análisis de Puntos Críticos de Control (HACCP, su sigla en inglés) y Buenas Prácticas Agrícolas (GAP, su sigla en inglés) e implementar un plan de certificación institucional permanente para beneficiar a los pequeños productores que no pueden sufragar los costos de certificación privados.

## El sector informal alimentario en la ciudad de Soacha<sup>39</sup>

La Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), dentro del proyecto TCP/COL/3202: “Estrategias de abastecimiento y distribución de alimentos a las ciudades de Bogotá, Medellín y Manizales”, en cooperación con la Alcaldía de Soacha, desarrolló un estudio sobre el sector informal alimentario en Soacha, cuyo objetivo es caracterizar y analizar el sector del comercio informal de productos agroalimentarios y de alimentos procesados y diseñar estrategias que permitan fortalecer el sistema de distribución de alimentos (SADA) para facilitar el acceso de la población más vulnerable a alimentos a menor precio y mejor calidad integrando a los agentes informales en el proceso.

### Problemática

El esquema de abastecimiento actual de alimentos en el municipio de Soacha se ha expresado en la habilitación o el acondicionamiento desordenado de procesos, áreas y actores que mantienen una dependencia directa con la Central Mayorista de Bogotá, Corabastos. En consecuencia, los altos costos por transporte y manipulación de los alimentos se trasladan a los consumidores en el precio final. Los productores agrícolas localizados en las veredas de Soacha recolectan sus productos y los venden en Corabastos; a su vez, los detallistas se proveen de Corabastos, con lo cual cierran un círculo de ineficiencia socioproductivo y comercial. No existe conectividad entre las áreas de producción del sector rural de Soacha y los supermercados, tiendas y vendedores informales presentes en el municipio.

El sector informal alimentario del municipio de Soacha se opera como un proceso comercial de alimentos frescos, prelistos o preparados *in situ*, dentro de un sistema de abastecimiento y distribución de alimentos precario o espontáneo. La Alcaldía Municipal de Soacha ha adelantado conversaciones con los encargados del Plan Maestro de Abastecimiento de Alimentos y Seguridad Alimentaria de Bogotá (PMASAB) con el fin de articular al municipio dentro del primer anillo de proveedores y consumidores contemplado en el Plan, pero hasta el momento no se han llevado a cabo actividades concretas.

Las ventas callejeras aparecen y se consolidan a partir del desarrollo urbano del municipio. En principio se localizan en los corredores o zonas de mayor concentración de peatones y en donde paralelamente se da un mayor crecimiento del comercio formal. Este proceso va creciendo sobre la base de los resultados económicos y las presiones por la masa de habitantes desempleados con bajas competencias laborales.

Rápidamente este sector informal comienza a mostrar un alto grado de especialización en vendedores, productos, formas de exhibición, zonas e inclusive estrategias de venta, todo lo cual crea una cultura propia que es reconocida por el habitante soachuno; sin embargo, la administración municipal no cuenta con una herramienta efectiva que le permita intervenir el sector informal de tal forma que aproveche su potencialidad y lo articule como medio de distribución eficiente de

---

<sup>39</sup> Elaborado por Sergio Jaller con base en **Hurtado, J. V.** 2009. *El sector informal alimentario en la ciudad de Soacha (Cundinamarca)*. FAO, Bogotá.

alimentos para los sectores más pobres. De no intervenir, la visión prospectiva del sector informal alimentario en Soacha es el avance desordenado e irresponsable sobre el espacio público municipal.

### Conclusiones

Las principales conclusiones sobre la problemática identificada se resumen a continuación:

Soacha cuenta con un sistema de abastecimiento y distribución de alimentos (SADA) precario e ineficiente caracterizado por su total dependencia del mercado mayorista de Corabastos, con sobrecostos que limitan la accesibilidad a los alimentos por parte de sus habitantes. El sector informal alimentario surge y se consolida como resultado de la carencia de oportunidades laborales y la falta de un SADA competitivo, sostenible y eficiente. El sector informal alimentario es un medio para la distribución de alimentos frescos, pre listos y preparados *in situ* y está especialmente dirigido a los sectores sociales más pobres y vulnerables del municipio.

Los productos ofrecidos por el sector informal corresponden a calidades inferiores que se correlacionan con bajos precios y alta capacidad de competencia con el mercado formal, especialmente restaurantes, tiendas, supermercados, plazas de mercado y cadenas especializadas de alimentos presentes en el municipio.

La dependencia casi absoluta del sector informal en el suministro de alimentos frescos desde Corabastos introduce ineficiencias al proceso de comercialización que, adicionadas a las pérdidas post-cosecha y a los problemas administrativos, se reflejan en bajos ingresos netos para comerciante informal, consolidando un escenario en donde se trabaja para sobrevivir. La proliferación de puntos de venta de comidas pre preparadas o preparadas *in situ* sin el debido control y la regulación por parte de la Secretaría de Salud municipal constituye un alto riesgo para la seguridad alimentaria de la población y un problema de salud pública.

Al hacer uso económico del espacio público, el sector informal crea un conflicto de intereses con la administración municipal y la comunidad en general, al tiempo que introduce elementos de deterioro urbano, dificultades en la movilidad e inseguridad social. No existe un marco regulatorio por parte de la Alcaldía que permita intervenir este sector; por tal razón, el abastecimiento y la distribución de los alimentos frescos para el municipio deben lograr ventajas comparativas en precio, calidad, inocuidad y servicio al consumidor, de tal forma que desestime el comercio informal y, de paso, la ocupación ilegal del espacio público.

La reubicación de los vendedores informales de alimentos frescos resuelve temporalmente el problema relacionado con el espacio público, pero no es una solución que se pueda mantener por mucho tiempo, porque cada día aparecen nuevos vendedores que utilizan el espacio público para generar su sustento. La falta de organización comercial y competitividad económica de las plazas de mercado presentes en el municipio fortalece el accionar de los comerciantes informales de productos frescos.

La afiliación a la seguridad social es escasa, aunque algunos vendedores están vinculados al Sistema de Identificación de Potenciales Beneficiarios de Programas Sociales (SISBEN). Es muy poca la afiliación a pensiones. La mayoría trabaja todos los días, con especial celeridad a partir del día jueves hasta el domingo. Esto hace que el descanso sea muy limitado, por no decir inexistente.

El mercado concertado se inscribe como una unidad de negocio del SADA que responde coyunturalmente a la necesidad de mejorar la seguridad alimentaria a través de una mayor disponibilidad de alimentos frescos de consumo masivo para los habitantes del municipio de Soacha. La unidad de negocio de agregación de la demanda (o mercado concertado) sería un componente operativo del Sistema de Abastecimiento y Distribución de Alimentos (SADA) que, partiendo de la organización de la demanda, introduce cambios en la orientación comercial, garantizando la obtención permanente de alimentos de buena calidad y a precios económicos. El mercado concertado interviene en la estructura, la conducta y el desempeño del mercado de los alimentos frescos, contribuyendo a la creación de una gran empresa social de producción, comercialización y consumo de alimentos, que, además de mejorar la seguridad alimentaria y nutricional, amplía el abanico laboral y abre la posibilidad de recuperar el espacio público invadido por los vendedores informales para el uso y disfrute legítimo de todos sus habitantes.

### **Recomendaciones**

Las principales recomendaciones para atender la problemática identificada son las siguientes:

- Fortalecer el sistema de abastecimiento y distribución de alimentos (SADA) en el municipio, de manera que responda adecuadamente a las necesidades de alimentos de la población actual y futura de Soacha y, en particular, a las de aquella con menores recursos.
- Profundizar en los componentes administrativos y financieros de la alternativa denominada mercado concertado, de tal forma que pueda tener una alta certidumbre de implementación. El mercado concertado incorpora las fuerzas más dinámicas de la sociedad en tres grandes escenarios, producción, comercialización y consumo, tomando como base la organización y la dinamización de la demanda; asimismo, consolida un modelo de gestión socioproductiva de doble vía desde el escenario del consumo hasta la producción, que disminuye apreciablemente los costos de los alimentos, aumentando al mismo tiempo la calidad, la inocuidad, la disponibilidad, la accesibilidad, el adecuado consumo y el alto aprovechamiento biológico para la gran mayoría de habitantes del municipio. Por otro lado, integra a la comunidad alrededor de la comida, como bien y valor que permite superar esta necesidad básica insatisfecha.
- Profundizar en el estudio socioeconómico del sector informal alimentario haciendo especial énfasis en su composición, en la demanda agregada, en las pérdidas poscosecha y en los temas de salubridad.
- Adelantar programas de intervención al sector informal alimentario que sean el resultado de un proceso de diálogo y concertación directa con todos los agentes participantes, especialmente con los comerciantes informales.
- Establecer la normatividad que le permita a las dependencias de la alcaldía municipal intervenir legalmente al sector informal alimentario cuando la situación lo amerite. Elaborar el Plan Maestro de Espacio Público del municipio de Soacha.

- Desestimular el uso del espacio público mediante el aumento de los niveles de competitividad de los productos ofrecidos por plazas de mercado, tiendas y supermercados de barrio.
- Reubicar laboralmente a los comerciantes de productos frescos incorporándolos en actividades formales relacionadas con su negocio.
- Fomentar, mediante capital semilla o un fondo rotatorio de crédito respaldado con recursos de la Alcaldía Municipal y de la Gobernación de Cundinamarca, la creación de pequeñas empresas formales con pobladores de Soacha para el procesamiento de alimentos pre listos (como maní, arepas, embutidos, hamburguesas, pizzas, empanadas, pasteles, obleas, arequipes, ensaladas verdes, pulpas de frutas, etc.), que a su vez suministren estos insumos a los sectores informal y formal de la economía a precios rentables y cumpliendo todas las normas higiénicas y sanitarias.
- Reubicar y reglamentar las ventas de comidas pre listas y preparadas *in situ* en lo concerniente al uso del espacio público, el mobiliario, a los productos a expender, a las normas higiénica y sanitarias que deben cumplir y a los horarios de atención.
- Utilizar los medios de comunicación social presentes en el municipio como canales de difusión, socialización y participación en el proyecto de la seguridad alimentaria y nutricional en los componentes de disponibilidad, accesibilidad, consumo, inocuidad, calidad y aprovechamiento biológico.
- Facilitar el acceso al crédito bancario a los comerciantes informales de tal forma que se reduzca la dependencia de los créditos denominados “gota a gota”.
- Adelantar capacitaciones a los vendedores informales de alimentos en temas como manejo higiénico de alimentos, atención al cliente, manejo administrativo y financiero de sus negocios, como paso previo a su formalización.

## Vinculación de pequeños productores al mercado Provincias de Soacha y Sumapaz (Cundinamarca)<sup>40</sup>

Ante la necesidad de buscar alternativas de vinculación de los pequeños productores a los mercados, la Organización de Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO) a través del proyecto de cooperación técnica TCP/COL/3202: “Estrategias de abastecimiento y distribución de alimentos a las Ciudades de Bogotá, Medellín y Manizales”, adelantó esta investigación con el fin de proporcionar a la Gobernación de Cundinamarca y a las Alcaldías de Soacha y Fusagasugá herramientas y estrategias que les permitan brindar alternativas comerciales a los pequeños productores de las provincias de Sumapaz y Soacha.

Este estudio servirá como insumo para un futuro diagnóstico tanto a nivel departamental como local. Se analizan las políticas y programas que tienen relación con el Sistema de abastecimiento y distribución de alimentos (SADA) y la vinculación de pequeños productores al mercado, y se hace un estudio sobre los mercados de Soacha y Fusagasugá tocando temas como la demanda de alimentos en los hogares, la demanda de alimentos por parte del mercado institucional (comedores comunitarios, restaurantes escolares), canales de distribución y transporte de los alimentos.

### Problemática

El tema de abastecimiento y distribución de alimentos es uno de los que concentra el mayor interés por parte de la Gobernación de Cundinamarca y las alcaldías locales; sin embargo, sólo se han plasmado algunas directrices en seguridad alimentaria dentro del Plan de Desarrollo Departamental 2008-2011, pero no hay políticas ni programas concretos relacionados con el SADA.

Los alimentos procedentes de las provincias de Soacha y Sumapaz son vendidos en Corabastos y retornan a los municipios para ser comercializados por las tiendas, las plazas de mercado, los pequeños supermercados y el mismo sector informal a precios más elevados debido a los sobrecostos de transporte e intermediación. Este es un aspecto crítico a tener en cuenta por las dos administraciones municipales para el diseño de estrategias que contribuyan a mejorar el acceso a los alimentos por parte de la población más vulnerable, pero también para facilitar a los productores locales el acceso a mercados en mejores condiciones de negociación frente a un mercado cuyos requisitos pueden ser atendidos por el pequeño productor.

Dentro de los problemas que enfrentan de los pequeños productores de las provincias de Soacha y Sumapaz para acceder competitivamente a los mercados se pueden destacar los siguientes:

- Deficiente estado de las vías rurales hacia a las zonas de producción y los altos costos de transporte.
- Brechas tecnológicas en los sistemas productivos.

---

<sup>40</sup> Elaborado por Sergio Jaller con base en **Perdomo, C. M.** 2010. *Vinculación de pequeños productores al mercado en el departamento de Cundinamarca*. Mercados de Soacha y Fusagasugá. FAO, Bogotá.

- Deficiencia logística en la infraestructura de distribución que ocasiona sobrecostos significativos a los productos.
- Bajos niveles de asociatividad y poco poder de negociación individual.
- Dificultades de acceso al crédito.

El documento *Vinculación de pequeños productores al mercado - Provincias de Soacha y Sumapaz* aborda esta problemática y propone una serie de estrategias basadas en un análisis de las políticas y los programas disponibles, de la caracterización urbana e institucional de las provincias, de la demanda de alimentos y de los patrones de consumo específicos, de los canales de distribución y de la rentabilidad del ejercicio comercial.

### Conclusiones

Las principales conclusiones sobre la problemática identificada se resumen a continuación:

A nivel nacional, departamental y municipal, existen políticas y programas que apoyan la vinculación de los pequeños productores al mercado; sin embargo, las entidades gubernamentales tienen retos importantes para difundir e implementar los programas, debido a que el segmento de población objetivo está compuesto, en general, por productores con un nivel educativo bajo, situación que dificulta el proceso.

Aproximadamente el 84 por ciento de la población de Soacha se encuentra en los niveles uno y dos del Sistema de Identificación de Potenciales beneficiarios de Programas Sociales (SISBEN), lo cual indica que gran parte de sus habitantes se encuentran en estado de vulnerabilidad para acceder a los alimentos diariamente. En el caso de Fusagasugá, el 85 por ciento de sus habitantes está en los niveles uno y dos (el 52 por ciento se encuentra en el nivel dos). Es hacia esta población que se deben diseñar estrategias que pongan a disposición alimentos de la canasta básica y a precios más bajos, siempre y cuando se corrijan las ineficiencias en los procesos de comercialización.

La población de Soacha está creciendo a una tasa del 5 por ciento anual y la de Fusagasugá a una del 2,6 por ciento, lo cual permite vislumbrar una creciente demanda de alimentos, situación que puede significar oportunidades comerciales para los pequeños productores.

El abastecimiento de alimentos en Soacha depende casi en su totalidad de la Central de Abastos de Bogotá, Corabastos, lo que genera sobrecostos en los alimentos que deben ser asumidos por el consumidor final. En Fusagasugá los comercializadores de alimentos se abastecen directamente de productores de la región, pero en algunos casos también lo hacen en Corabastos.

Las plazas de mercado enfrentan una situación crítica debido a factores como la presencia de vendedores ambulantes en las afueras de estos recintos y la deficiente gestión administrativa.

Las políticas y los programas a nivel nacional, departamental y local que entregan subsidios y créditos a los productores son restrictivos en el proceso de desembolso de los recursos, debido a las exigencias jurídicas, financieras y contables que hacen los interventores y las entidades financieras a los beneficiarios.

Con respecto a las oportunidades de mercado, se concluye que el consumo total de los productos estudiados por parte de la población de Soacha será aproximadamente de 3 234 toneladas mensuales para el año 2014 y para el año 2019 se estima en 4 127 toneladas por mes. En el caso de Fusagasugá, el consumo proyectado para los mismos años es de 771 y 877 toneladas mensuales, respectivamente.

### **Recomendaciones**

Las principales recomendaciones para atender la problemática identificada son las siguientes:

La Gobernación de Cundinamarca deberá crear un comité interinstitucional con representantes de la Gobernación, las alcaldías locales de Soacha y Fusagasugá e, incluso, con el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural para diseñar un plan de acción que incluya temas de difusión de los programas de los gobiernos nacional y local y capacitación a los pequeños productores en aspectos productivos y comerciales para brindarles herramientas con las cuales pueden diseñar un plan de negocios viable y sostenible en el tiempo.

Es importante que el comité interinstitucional que se cree analice la posibilidad de especializar a los pequeños productores, bien sea en una línea de producción específica o en atender un mercado específico para determinar si esto facilita el proceso de vinculación a los mercados. De otra parte, este comité debe propender por la capacitación de los pequeños productores en temas como implementación de estructuras organizacionales con normas y responsabilidades específicas, análisis de los mercados y uso de nuevas tecnologías para mejorar la productividad y la calidad de sus productos, para que el proceso de inserción a los mercados tenga el éxito esperado.

Según los resultados de este estudio, el mercado institucional de los comedores o restaurantes comunitarios es un segmento interesante para iniciar las gestiones de vinculación del pequeño productor al mercado.

Para que las asociaciones de pequeños productores puedan vincularse a este mercado es necesario que el comité interinstitucional, a través de un equipo de profesionales que designe, haga un acompañamiento para realizar convenios de abastecimiento directo con los operadores e, incluso, buscando el aval del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF). Sería importante negociar que un porcentaje de los requerimientos de estos comedores sean atendidos por asociaciones de pequeños productores de las provincias del Sumapaz y de Soacha, bien sea por producto o para algunos de los productos seleccionados en esta investigación.

El equipo de la Gobernación y las alcaldías debe entrar en contacto con los operadores de los comedores comunitarios para poder diseñar un programa de capacitación en el cual los pequeños productores puedan conocer los requisitos que deben cumplir para incursionar en este mercado y se preparen para un posible proceso de vinculación.

Para que el proceso de vinculación de los pequeños productores al mercado tenga el impacto esperado es necesario que el comité interinstitucional promueva entre ellos esquemas asociativos bajo los cuales puedan consolidar su oferta productiva y tener poder de negociación frente a sus potenciales compradores.

La Gobernación de Cundinamarca y las alcaldías de Soacha y Fusagasugá deben tener como prioridad el montaje de centros de acopio en los cuales las asociaciones de pequeños productores puedan almacenar sus productos en condiciones óptimas mientras son despachados al comprador. El comité interinstitucional deberá realizar las gestiones pertinentes en cuanto a la obtención de recursos financieros y administrativos que permitan llevar a cabo proyectos de esta índole.

En el canal de tiendas es crucial que las alcaldías locales puedan incentivar la creación de asociaciones de tenderos para que puedan consolidar la demanda de alimentos y acceder a precios competitivos que luego adquirirá el consumidor final de manera más favorable. Es importante que se considere el montaje de centros de acopio para las asociaciones de tenderos, con el fin de facilitar el envío y la distribución de los alimentos para los pequeños productores y los tenderos asociados, disminuyendo los costos de logística entre proveedor y comprador.

Se recomienda fortalecer programas como el banco de alimentos de la Alcaldía de Fusagasugá. El banco de alimentos sería un programa de seguridad alimentaria que estaría encaminado a la articulación de acciones en todos los temas de seguridad alimentaria para la población infantil, los adultos mayores, los desplazados y la población vulnerable en general.

Los municipios de Soacha y Fusagasugá deben hacer un diagnóstico sobre el sistema de abastecimiento y distribución de alimentos (SADA) con el fin de identificar la problemática que enfrentan sus habitantes para acceder a los alimentos y propender por un sistema eficiente que satisfaga las necesidades tanto del productor como del consumidor.

Se recomienda el diseño de estrategias que permitan que los pequeños productores accedan a los canales de tiendas, institucional y supermercados. En ese orden de ideas, podría esperarse que, a partir del primer año de su implementación, los pequeños productores participen con el 5 por ciento del mercado, es decir que en Soacha abastecerían 133 toneladas mensuales mientras que en Fusagasugá la cifra estaría alrededor de 35 toneladas por mes. A partir del primer año, la participación de los pequeños productores podría aumentar un 5 por ciento anual, aspirando a llegar a tener el 50 por ciento de estos mercados en el décimo año, en el cual estarían ofreciendo 2 063 toneladas por mes en el municipio de Soacha y 438,5 toneladas en Fusagasugá.

## El sector informal alimentario en la ciudad de Medellín<sup>41</sup>

La Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación, FAO, dentro del proyecto TCP/COL/3202: “Estrategias de abastecimiento y distribución de alimentos a las ciudades de Bogotá, Medellín y Manizales”, en cooperación con la Alcaldía de Medellín, desarrolló un estudio sobre el sector informal alimentario, cuyo objetivo es caracterizar y analizar el sector del comercio informal de productos agroalimentarios y de alimentos procesados en la ciudad de Medellín y diseñar estrategias que permitan fortalecer el sistema de distribución de alimentos para facilitar el acceso de la población más vulnerable a alimentos a menor precio y mejor calidad integrando a los agentes informales en el proceso.

### Problemática

El bajo nivel de crecimiento económico y la limitada capacidad de generar empleo de buena calidad han estimulado la economía informal como una forma alternativa de subsistencia. Desde la década de 1980, el trabajo informal y el subempleo vienen ganando en participación dentro de la población. En efecto, el comercio informal en Medellín es visible en casi toda la ciudad; de este sector depende económicamente el 8,6 por ciento de las familias del municipio, según datos de la Encuesta del perfil alimentario y nutricional de los hogares urbanos de Medellín. Con respecto al sector informal alimentario, se calcula que 9 400 personas comercializan productos agroalimentarios en el espacio público de la ciudad, lo cual sugiere que el 1,6 por ciento de los hogares depende o tiene ingresos provenientes de actividades relacionadas con el sector informal alimentario.

A pesar de las duras condiciones de trabajo que enfrentan los vendedores informales, como las inclemencias del clima, el entorno social rudo, los extensos horarios de trabajo, la falta de seguridad social y la incertidumbre que conlleva el “rebusque” diario, el comercio informal de alimentos en Medellín es preferido por muchas personas frente al empleo formal y, en algunos casos, esta actividad ha pasado de una alternativa de supervivencia a una actividad de crecimiento económico; incluso, se han identificado vendedores cuyas utilidades son comparables, y eventualmente mejores, al ingreso que pudiese tener un profesional universitario que trabaje en el sector formal. En efecto, al entrevistar a algunos vendedores informales, mayoritariamente ellos coinciden en afirmar que su trabajo es mejor que un empleo formal, en el cual se ganarían el salario mínimo, porque sus ingresos son parecidos, pero además, no tienen jefes ni horarios.

Los vendedores informales en la ciudad de Medellín reconocen entre los principales problemas que afectan su oficio, los siguientes:

- La dificultad de financiación formal y los altos intereses de los préstamos contraídos bajo el esquema “gota a gota”.

---

<sup>41</sup> Elaborado por Sergio Jaller con base en **Jaller, S.** 2009. *El sector informal alimentario en la ciudad de Medellín*. FAO, Medellín (Colombia).

- La inseguridad. En algunos casos es común el pago de permisos o “vacunas”, que pueden ser en dinero o en especie, a grupos al margen de la ley que operan en ciertas zonas de la ciudad.
- La fuerte competencia de otros comerciantes informales como consecuencia del desempleo, situación que afecta sus ingresos.
- Las actividades de regulación y control ejercidas por la administración municipal a través de la Subsecretaría de Espacio Público y la Secretaría de Salud, que en algunos casos es considerada como una violación del derecho al trabajo.

### **Conclusiones**

El sector informal alimentario es un componente fundamental para lograr los objetivos del Acuerdo 038 de 2005, que establece la política pública de Seguridad y Soberanía Alimentaria y Nutricional en Medellín para garantizar el acceso de la población a una alimentación suficiente, equilibrada y sana. Desde el aspecto de la comercialización, el sector informal alimentario contribuye activamente al abastecimiento de alimentos a poblaciones vulnerables a precios más económicos que en los canales tradicional y de grandes superficies y complementa las acciones que la administración municipal implanta para garantizar la seguridad alimentaria en condiciones de equidad para toda la población.

La principal actividad del sector informal alimentario en Medellín es la preparación y venta de comidas rápidas, ejercida por el 63 por ciento de los comerciantes informales; siguen en importancia la venta de frutas finas, ejercida por el 23 por ciento; la preparación y venta de jugos naturales, ejercida por el siete por ciento; la venta de productos de cosecha, ejercida por el cinco por ciento, y, en último lugar, la venta callejera de pescados, que es ejercida por el uno por ciento de los comerciantes.

El comercio informal alimentario se concentra en las zonas centrales de la ciudad, donde el volumen de ventas es mayor puesto que el flujo diario de personas es relativamente alto comparado con los barrios periféricos. En efecto, se calcula que el 30 por ciento de los vendedores del sector informal se ubica en la Comuna 10, que corresponde al centro de la ciudad. Los consumidores pertenecientes a poblaciones vulnerables reconocen la importancia del sector informal alimentario como una fuente de abastecimiento de productos económicos y de calidad aceptable, aunque se evidencia que la variedad de la oferta es limitada y que para los habitantes de comunas periféricas (como Popular, Santa Cruz, Manrique o Castilla), es necesario desplazarse en bus para comprar alimentos del comercio informal, lo que implica un gasto adicional.

Las ventas totales del sector informal alimentario son de 8 540 millones COP al mes, de los cuales el 68 por ciento, es decir, 6 964,8 millones COP corresponden a ventas de productos procesados (comidas rápidas y jugos naturales), el 32 por ciento restante, equivalente a 2 732,8 millones COP, corresponden a ventas de productos frescos (frutas finas, productos de cosecha y pescados).

La Subsecretaría de Espacio Público vigila y controla activamente a este sector y puede considerarse que es la dependencia de la administración que abandera el diseño y la implementación de programas de apoyo para la comunidad de vendedores informales. Esta entidad contempla el aprovechamiento económico regulado de algunos espacios bajo ciertas condiciones, los comerciantes que cumplan estas condiciones obtienen un

registro, que les permite ejercer su actividad en ciertas zonas de la ciudad. Al mismo tiempo cuenta con un cuerpo de Defensores del Espacio Público, quienes velan por el cumplimiento de los requisitos establecidos por la administración para el comercio informal, y en algunos casos deben tomar acciones de choque para mover a los vendedores que no estén registrados o que no acaten las normas, llegando, incluso, a decomisarles el mobiliario o los productos.

Al evaluar, desde el punto de vista sanitario, la calidad de los productos agroalimentarios comercializados informalmente en la ciudad de Medellín se evidencian distintos problemas en el cumplimiento de las normas por parte de los comerciantes. Los más frecuentes son la ineficiencia en el suministro de agua potable (o la ausencia de agua, en algunos casos), el desaseo, las fallas en la indumentaria, la utilización de materias primas vencidas o de dudosa procedencia y, en el caso específico de la venta de pescado, rupturas en la cadena de frío, deterioro microbiológico y utilización de mobiliario no apto. La Secretaría de Salud ejerce actividades de vigilancia y control de orden sanitario al sector y, a pesar de que no cuenta con el personal suficiente para supervisar con frecuencia a la totalidad de los vendedores informales, ha procurado la educación y la creación de conciencia en asuntos de salubridad y buenas prácticas, tanto a los consumidores como a los comerciantes, a quienes se les exige hacer el curso de manipulación de alimentos, lo cual se demuestra con un certificado.

Los vendedores informales de alimentos que trabajan en el municipio de Medellín se abastecen principalmente en dos puntos: la Central Mayorista de Antioquia y la Plaza Minorista José María Villa. Los comerciantes informales son actores de suma importancia para los comerciantes formales ubicados tanto en la central de abastos como en las plazas de mercado, puesto que son precisamente ellos quienes compran los productos que tienen baja rotación y cuya calidad se ha empezado a deteriorar, favoreciendo en cierta medida el negocio de sus proveedores, que de otra forma tendrían que desechar buena parte de estos productos; es por esta razón que pueden ofrecer productos a precios relativamente económicos a pesar de ser un eslabón más en la larga cadena de intermediación que empieza en el productor y termina con el vendedor detallista.

Los consumidores efectivamente encuentran productos de la canasta agroalimentaria más económicos en el sector informal alimentario, siendo estos 23 por ciento más baratos que en los supermercados y tiendas de barrio y 28 por ciento más baratos que en las grandes superficies.

Se puede considerar que la administración municipal sí ha formulado programas útiles como herramientas de apoyo al sector, destacando, por ejemplo, el programa Comerciantes con Oportunidades, que se focaliza en la recuperación del espacio público a través de estrategias de concertación e inclusión social de las comunidades de vendedores informales.

### **Recomendaciones**

Las principales recomendaciones para atender la problemática identificada son las siguientes:

- Fortalecer las actividades de difusión, entre la comunidad de vendedores no asociados, de los programas institucionales que se han implementado, incluyendo los beneficios de la asociatividad ante la administración, la

participación en las Mesas de Concertación, el programa de Comerciantes con Oportunidades, el Banco de las Oportunidades, los Mercados Campesinos, los servicios de los Centros de Desarrollo Empresarial Zonal, Cedezos, para formación de recurso humano, etc.

- Diseñar programas institucionales específicos y diferenciados para el sector informal alimentario, que permitan reducir los sobrecostos causados por la intermediación comercial y financiera, aumenten los márgenes para los productores y para los vendedores informales y permitan a los consumidores de poblaciones vulnerables tener una oferta de productos de cosecha más adecuada y económica.
- Reformular los programas de reubicación en los centros comerciales, de tal manera que se pueda contribuir a la recuperación del espacio público mediante la disposición de espacios adecuados para la reubicación de vendedores informales de productos frescos, con exposición al tráfico de compradores potenciales para que no se deteriore el volumen de las ventas. Este programa puede ser complementario a los programas existentes de módulos y centros comerciales, pero difiere de éstos en que se enfoca exclusivamente en suplir las necesidades expresadas por los vendedores de productos frescos, quienes, por su tipología, tienen unas necesidades específicas y además manifiestan que en los centros comerciales y en los módulos sus ventas se ven disminuidas.
- Diseñar programas de formación a los vendedores informales de alimentos para que se capaciten en asuntos relacionados con nutrición, de tal manera que les permita complementar su oferta básica con productos adecuados para suplir los requisitos nutricionales de la población vulnerable; así, los vendedores podrán convertirse en formadores de opinión frente a su clientela, expidiendo y recomendando alternativas balanceadas y nutritivas. Este programa debe complementarse con campañas institucionales de carácter informativo dirigidas a la población, para crear conciencia entre los consumidores sobre la importancia de una dieta saludable.
- Diseñar un programa de socialización de la problemática del sector informal alimentario y de capacitación, para los funcionarios de la administración municipal en el cual se desarrollen estrategias que permitan integrar programas y generar sinergias en los resultados de las actividades que realizan actualmente la Unidad de Desarrollo Rural Agropecuario (UDRA), la Subsecretaría de Espacio Público y la Secretaría de Salud.
- Capacitar al personal de la Alcaldía de Medellín en asuntos relacionados con el sistema de abastecimiento y distribución de alimentos (SADA), conformando un equipo multidisciplinario que permita hacer seguimiento y optimizar la labor del sector informal alimentario como alternativa de abastecimiento de alimentos económicos y de calidad para habitantes de la población vulnerable del municipio, integrando y diseñando estrategias e iniciativas en las cuales participen especialistas en nutrición, seguridad alimentaria y mercadeo agropecuario.

## Diagnóstico del sistema de abastecimiento y distribución de alimentos (SADA) de Manizales<sup>42</sup>

### El precio de los alimentos en Manizales y las dificultades de acceso a una canasta básica por parte de los estratos más vulnerables

Manizales registró índices de pobreza del 45,4 por ciento en 2009 y de pobreza extrema del 11,7 por ciento<sup>43</sup>, situándose en el primer lugar entre las trece ciudades analizadas en el estudio. Aunque existen distintos indicadores para medir la pobreza, todos incluyen el acceso a los alimentos como factor a considerar. Así, el documento del Consejo de Política Económica y Social, Conpes 113 de 2008 afirma que «tanto la pobreza como la indigencia, por ser medidas del número de personas que no tuvieron los suficientes ingresos para consumir lo necesario, se asocian con la imposibilidad de acceder a los alimentos y, por tanto, se consideran causas de la inseguridad alimentaria de los hogares».

Cuando hay variaciones en los precios de los alimentos, el problema se acentúa debido a que es menor la posibilidad de que los individuos pobres alcancen una canasta mínima con su ingreso disponible; así, la carencia de ingresos afecta la posibilidad de acceder a un nivel mínimo de alimentación.

La canasta per cápita de alimentos calculada para el 2005<sup>44</sup> determinó que la ciudad de Manizales cuenta con una de las canastas de alimentos más costosas del país: 1 105 COP/persona/día, mientras que el promedio nacional es de 1 005 COP/persona/día<sup>45</sup>. Cálculos realizados en el marco de este proyecto estiman el costo actual diario por persona en Manizales, a precios promedio mayoristas del 2009 en 2 947 COP; esta misma canasta, a precios en tiendas, es de 4 282 COP, con un margen del 45,3 por ciento sobre los precios mayoristas. El valor diario por persona de esta misma canasta a precios mayoristas es de 2 984 COP en Bogotá, de 3 064 en Armenia y de 2 750 en Pereira<sup>46</sup>.

De otra parte, al comparar el costo mensual por persona de la canasta en las mismas cuatro ciudades a precios mayoristas y por grupo de alimentos, se encuentra que las mayores diferencias están en el costo mensual del grupo tubérculos, hortalizas, verduras y frutas. Es así como, a precios mayoristas, el costo de este grupo de alimentos es de 15 452 COP en Manizales, de 15 378 COP en Bogotá, de 14 037 COP en Armenia y de 13 186 COP en Pereira; es decir, Manizales tiene costos superiores en un 17 por

<sup>42</sup> Elaborado por Elena Repetto con base en **Repetto, E.** 2010. *Diagnóstico del SADA de la ciudad de Manizales*. FAO, Bogotá.

<sup>43</sup> Departamento Nacional de Estadísticas (DANE), Departamento Nacional de Planeación (DNP) y Misión para el empalme de las series de empleo, pobreza y desigualdad (MESEP). 2009. *Resultados cifras de pobreza, indigencia y desigualdad*. Abril de 2010. (disponible en [www.dnp.gov.co](http://www.dnp.gov.co).)

<sup>44</sup> Departamento Nacional de Planeación (DNP) y Consejo Nacional de Política Económica Social (CONPES). 2008. Op. Cit.

<sup>45</sup> La ciudad más barata es Pasto, con 758 COP/persona/día; otras ciudades similares a estas son Pereira (1 086), Cartagena (1 066) y Cali (1 064). Gómez, C. 2010. *Cadenas de abastecimiento y distribución de alimentos*. FAO, Proyecto TCP/COL/3202. Manizales (Colombia).

<sup>46</sup> Vélez, Ángela María. 2010. *Planificación urbana de infraestructuras de mercados*. Pág. 52. FAO, Proyecto TCP/COL/3202. Manizales (Colombia).

ciento respecto a Pereira, que es el de menor valor en este grupo, mientras que, en arroz y maíz, los precios de Manizales superan en 7,8 por ciento a los de Bogotá, que son los más bajos, y resultan ser los menores para el grupo carnes, leguminosas, lácteos y huevos.

El elevado costo de los alimentos en Manizales restringe de manera significativa el acceso a una canasta básica de alimentos por parte de la población más vulnerable de la ciudad y, en consecuencia, incide en los altos índices de pobreza de la ciudad.

### **La situación actual del sistema de abastecimiento y distribución de alimentos (SADA) en Manizales**

El impacto del precio de los alimentos en la calidad de vida de los habitantes de Manizales reveló la necesidad de indagar acerca de sus causas, por lo que se analizaron las condiciones actuales de abastecimiento, distribución y consumo. Estos análisis condujeron a identificar problemas, limitaciones y puntos críticos de los componentes del SADA, con los siguientes resultados:

#### **Abastecimiento**

##### **Problemas**

- Alta dependencia de la oferta de alimentos procedente de municipios distantes de la ciudad.
- Oferta de alimentos desde los corregimientos escasa y poco variada.
- Dificultad de los pequeños productores para acceder a asistencia técnica permanente.
- Costos de producción poco competitivos.
- Deficiencias en las labores poscosecha.
- Baja disponibilidad de mano de obra por la migración de los jóvenes hacia la ciudad.
- Dificultad para acceder al crédito.
- Incertidumbre sobre la comercialización de productos distintos al café.
- Altos costos de transporte desde los corregimientos hasta la ciudad.
- Trabajo y comercialización individuales.
- Dependencia de los intermediarios o acopiadores rurales para la comercialización de alimentos.
- Altos precios de los alimentos.

##### **Limitaciones**

- Predios muy pequeños y dificultades de acceso a tierras productivas.
- Imposibilidad de suplir, desde la zona rural de Manizales, todos los alimentos necesarios.
- Altos costos de los insumos derivados del petróleo.
- Dificultades por la topografía de la región.

- Cierres frecuentes de las vías que comunican a la ciudad con Bogotá y Medellín.

***Puntos críticos***

- Alta dependencia de la oferta de alimentos procedente de municipios distantes de la ciudad.
- Incertidumbre sobre la comercialización de los alimentos producidos en la zona rural de Manizales.
- Asistencia técnica deficiente y sin continuidad.

**Distribución**

***Problemas***

- Alta concentración de poder de los comerciantes mayoristas de la Galería que genera condiciones de oligopsonio.
- Presencia de carteles por producto que interfieren en la determinación de los precios que reciben productores y comercializadores.
- Dificultad de varios de los agentes y del consumidor final para acceder a la información de mercados y precios.
- Dificultad para cumplir con la normatividad en empaques, manipulación y transporte de alimentos.
- Elevadas pérdidas de alimentos por deficiencias en manipulación y transporte.
- Descoordinación e individualismo en los agentes del subsistema.
- Invasión del espacio público por parte de vehículos pesados, livianos, transeúntes, clientes, vendedores, proveedores, etc.
- Altos volúmenes y deficiente manejo de residuos sólidos.
- Competencia desleal del sector informal alimentario.
- Instalaciones inadecuadas e insuficientes para el almacenamiento de alimentos.
- Insuficientes áreas de cargue y descargue de mercancías.
- Desprotección social de tenderos y vendedores informales.
- Dificultad para acceder al crédito por parte de los tenderos.

***Limitaciones***

- Escasez de terrenos apropiados para la construcción de nuevas infraestructuras.

***Puntos críticos***

- Condiciones de oligopsonio en el canal mayorista.
- Presencia de carteles por productos.

- Infraestructura insuficiente e inadecuada para cargue, descargue y almacenamiento de alimentos.
- Desinformación y falta de capacitación de tenderos, comerciantes informales y consumidores finales sobre el mercado de alimentos.
- Actuaciones individuales de los agentes.

También se consideró necesario evaluar la eficiencia y el dinamismo del SADA de Manizales, concluyendo que éste presenta ineficiencias en todos sus eslabones, lo que incide en los altos costos de los alimentos: pérdidas considerables por deficiencias en manipulación y empaque, transporte inadecuado y mal estado de las vías, entre otras fallas. Adicionalmente, se encontró que existen dificultades para el cumplimiento de la normatividad existente, lo que incide negativamente en la calidad y la inocuidad de los alimentos.

Las deficientes estructuras para cargue, descargue y almacenamiento de los alimentos demostraron su impacto tanto en el costo de los alimentos como en la vulnerabilidad del SADA frente a eventos catastróficos.

En el modelo de abastecimiento y distribución de alimentos actual de Manizales prima el interés particular sobre el colectivo; por falta de información, los incrementos derivados de los mayores costos (principalmente en transporte y de eventos como cierres de vías) son aceptados por los consumidores, por lo que puede decirse que la ciudad nunca se ha visto desabastecida. Sin embargo, estos eventos y la respuesta actual del sistema a los mismos limitan ostensiblemente la capacidad de los estratos vulnerables de acceder a los alimentos.

### **Recomendaciones**

A partir del diagnóstico anterior, se recomienda el diseño de una política que permita intervenir sobre los subsistemas del SADA (abastecimiento, distribución y consumo) como se presenta a continuación.

#### ***Abastecimiento***

Superar la alta dependencia que tiene la ciudad de la oferta de alimentos procedentes de municipios lejanos, mediante el incremento de la oferta local de alimentos competitivos y el trabajo conjunto con municipios de la región centro sur del departamento de Caldas (Neira, Palestina, Villamaría y Chinchiná).

Las estrategias a diseñar para aumentar la producción local tendrán que considerar un acompañamiento integral a los productores que promueva el trabajo asociativo, mejore su acceso a servicios de apoyo, incremente su productividad y asegure la comercialización de sus productos. Adicionalmente, será necesario considerar la construcción de centros de acopio rurales que, entre otros, permitan seleccionar y clasificar los alimentos, reduciendo el despacho y haciendo que se pague flete por aquellos que, al llegar a la ciudad, no son aptos para consumo.

Para aumentar la disponibilidad de alimentos de municipios cercanos será necesario explorar alianzas con las unidades técnicas municipales de asistencia técnica (UMATA), o quien ofrezca estos servicios en cada municipio, y proveer información veraz y oportuna sobre las necesidades de abastecimiento del municipio.

### **Distribución**

El alto poder que, sobre compra y establecimiento de precios de los alimentos, tienen los pocos comerciantes que en la Galería pueden ser catalogados como mayoristas configura un oligopsonio que torna perdedores tanto a los pequeños proveedores como a los consumidores finales. En este sentido, será necesario diseñar una estrategia que permita disolver este núcleo y distribuir los beneficios de la comercialización. La estrategia deberá contemplar acciones que fortalezcan las competencias y el poder de negociación de los distintos minoristas de la distribución y que los doten de información confiable para la toma de decisiones, así como la adecuación de infraestructuras, la construcción de nuevos equipamientos y la redefinición de las funciones tanto de la Galería como del mercado de Peralonso.

Los nuevos equipamientos tendrán necesariamente que incluir la construcción de un sitio apropiado para las actividades de cargue, descargue, clasificación, acondicionamiento y distribución de alimentos, de manera que éstas puedan realizarse de manera eficiente y se reduzcan las millonarias pérdidas que se generan hoy por el mal manejo de los alimentos y la dispersión de residuos sólidos cuya evacuación resulta en extremo costosa para la ciudad.

Debe procurarse la descentralización de varias de las actividades que hoy se realizan en la Galería para desestimular la ocupación del espacio público en sus alrededores. La condición de extrema pobreza en la que se encuentra gran parte de los vendedores informales que hoy lo ocupan hace necesario que se diseñe una estrategia que permita vincularlos, en condiciones dignas, a los servicios requeridos para el adecuado funcionamiento del SADA.

Un sistema de distribución de alimentos moderno y eficiente exige agentes competentes, bien informados, que cuenten con acceso al crédito y que gocen de protección social, por lo que las estrategias a diseñar necesariamente contemplarán las actividades necesarias para garantizar estas condiciones.

El diseño de programas, estrategias y planes de acción debe contar con la revisión previa de los que actualmente se desarrollan en el marco del Plan de Desarrollo 2008-2011 Manizales ciudad internacional de conocimiento con oportunidades para todos, con el fin de vincularlos adecuadamente y asegurar que sean ejecutables. Adicionalmente, será necesario revisar la concordancia de cada una de las propuestas con la Constitución Nacional y la normatividad vigente: decretos, acuerdos, leyes, planes de ordenamiento territorial, normas técnicas, etc.

### **Consumo**

Los altos costos de los alimentos, derivados de las ineficiencias en los subsistemas de abastecimiento y distribución de alimentos de la ciudad, impactan negativamente en el acceso de los habitantes urbanos a la canasta básica de alimentos. Las restricciones de ingresos de los habitantes más vulnerables aumentan el efecto que el precio de los alimentos tiene sobre su calidad de vida. Por tanto, las estrategias para solucionar los puntos críticos en abastecimiento y distribución deben ir acompañadas necesariamente de otras que ayuden a difundir sus beneficios a los consumidores, especialmente a los de los estratos uno, dos y tres. Así, será necesario elaborar una estrategia de comunicación para informar a los consumidores sobre productos en cosecha, sus precios, puntos de venta y los beneficios de su consumo.

Es recomendable también que se aliente la participación de la ciudadanía en la veeduría al funcionamiento del nuevo sistema y se logre la apropiación del SADA por parte de los habitantes de Manizales para que disfruten de sus beneficios y se garantice su sostenibilidad.

## Planificación urbana de infraestructuras de mercado en Manizales<sup>47</sup>

La Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), dentro del proyecto TCP/COL/3202: “Estrategias de abastecimiento y distribución de alimentos a las ciudades de Bogotá, Medellín y Manizales”, en cooperación con la Alcaldía de Manizales, desarrolló un estudio cuyo objetivo es identificar, dentro del contexto físico y territorial, las principales infraestructuras de mercado de la ciudad de Manizales, analizándolas en sus relaciones con los servicios básicos y complementarios, la movilidad y la logística de los diferentes mercados, determinando su eficacia, para finalmente establecer las necesidades de construcción o adecuación de infraestructuras en el municipio, acordes con el crecimiento poblacional, y las relaciones de los diferentes canales de abastecimiento presentes en la ciudad.

### Problemática

La planificación urbana tiene un papel importante en la gestión del espacio urbano y sus funciones en relación con las infraestructuras que soportan las actividades ligadas al sistema de abastecimiento y distribución de alimentos (SADA).

El crecimiento de la ciudad de Manizales, así como la ubicación de sus centros de abastecimiento y distribución se han desarrollado, como ha sucedido en la mayoría de las ciudades del país, de forma imprevista y no planificada. La ciudad ofrece infraestructuras de mercado que, como ocurre en la mayoría de las ciudades intermedias de Colombia, no están articuladas en un sistema de abastecimiento y distribución de alimentos eficiente que brinde a la población la seguridad necesaria para garantizar su óptimo funcionamiento en el presente y, mucho menos, hacia el futuro. No han existido políticas específicas en los Planes de Desarrollo ni normas puntuales en el Plan de Ordenamiento Territorial que permitan articular un sistema estable y sostenible.

El municipio no cuenta con centros de acopio para los pequeños productores en la zona rural. No parece haber sido una prioridad o simplemente no se había realizado un ejercicio que demostrara la necesidad de éstos para mejorar la oferta urbana de alimentos.

El entorno de la plaza de mercado (la Galería) presenta un avanzado deterioro urbano, físico y ambiental, generado por la invasión del espacio público, la combinación de usos incompatibles, la saturación de algunos sitios, la congestión vial, la falta de un programa de manejo de residuos, entre otros. Cubre, además de Manizales, municipios vecinos como Chinchiná, Neira, Villamaría y Palestina.

Diferentes estudios dan cuenta de las dificultades que se presentan dentro de la plaza, fundamentalmente por el desorden físico. Se ha considerado en los estudios que las actividades asociadas al comercio mayorista son las que están generando los principales conflictos porque se desarrollan en condiciones poco apropiadas desde el punto de vista de la infraestructura y el equipamiento, compartiendo el espacio con el comercio minorista y los servicios que le sirven de soporte, pero interfiriendo en su normal desempeño.

---

<sup>47</sup> Elaborado por Sergio Jaller con base en Vélez, A. 2010. Planificación urbana de infraestructuras de mercado. FAO, Manizales (Colombia).

Se destacan otras alternativas de abastecimiento de alimentos, como el mercado libre de Peralonso, que no es muy utilizado porque la forma de comercializar los productos hace que sus precios se incrementen, ya que se trata de comerciantes que los adquieren sin las ventajas de la oferta mayorista y, por tanto, el precio final al consumidor es más elevado. Otro mercado es el del barrio Aranjuez, que se ubica en el espacio público y no cuenta con ningún tipo de infraestructura, siendo considerado como un mercado itinerante con cobertura muy reducida.

Es evidente, entonces, que Manizales ofrece infraestructuras de mercado que no están articuladas en un sistema de abastecimiento y distribución de alimentos eficiente.

### **Conclusiones**

Las principales conclusiones sobre la problemática identificada se resumen a continuación:

Las actuales infraestructuras de mercado en Manizales, tanto para abastecimiento como para distribución en los distintos niveles de cobertura, son insuficientes, inadecuadas o inexistentes, lo que ha sido detectado de tiempo atrás por las diferentes administraciones y se ha visto reflejado tanto en las diferentes propuestas del Plan de Ordenamiento Territorial como en las diferentes iniciativas que, infortunadamente, no han tenido ninguna acción concreta para mejorar estas condiciones.

El municipio no cuenta con centros de acopio en la zona rural. La comercialización de los alimentos producidos por los pequeños productores, quienes tienen que desplazarse hasta la ciudad o vender los productos a intermediarios, se dificulta, se aumentan los costos, se disminuye la calidad de los productos y se desincentiva la actividad productora en el campo.

La plaza de mercado de la Galería ha sido considerada como el canal “mayorista” de abastecimiento y distribución de alimentos. Su ubicación tradicional y estratégica en el centro de la ciudad ha generado, sin embargo, grandes dificultades para la ciudad en el aspecto urbanístico: conflictos de uso, ocupación de espacio público, dificultades de transporte, congestión vehicular, impactos negativos en el medio ambiente.

En diversos estudios se ha considerado que las actividades asociadas al comercio mayorista son las que están generando los principales conflictos porque se desarrollan en condiciones poco apropiadas desde el punto de vista de la infraestructura y el equipamiento, compartiendo el espacio con el comercio minorista y los servicios que le sirven de soporte, pero interfiriendo en su normal desempeño.

Una de las principales desventajas que tiene hoy la plaza es el hecho de ser una plaza abierta. Las principales plazas de mercado, por lo menos en el país, tienen un cerramiento que permite controlar las actividades y proteger del vandalismo tanto en las edificaciones como en el espacio público.

La plaza de mercado será renovada incorporando la zona a las dinámicas de desarrollo del centro de la ciudad y recuperando las infraestructuras por medio de la renovación urbana y la aplicación de los instrumentos de planificación, gestión y financiación previstos en la Ley 388 de 1997.

Las soluciones planteadas en diversas ocasiones para crear una central de abastos o central mayorista no han tenido la aceptación ni el apoyo suficientes. Además, no es una intervención puntual la que soluciona las dificultades del sistema de abastecimiento y distribución actuales sino que se requieren acciones integrales que vinculen tanto el abastecimiento como la distribución y a los distintos agentes que intervienen.

Es corriente observar congestiones asociadas a las actividades de comercio mayorista y supermercados en las diferentes vías de la ciudad, a pesar del requerimiento del Plan de Ordenamiento Territorial (POT) de tener áreas de cargue y descargue dentro del predio, así como los parqueaderos estimados para cada actividad y el tamaño de los establecimientos comerciales. Como generalmente estas actividades no se realizan en espacios especialmente diseñados para ellas, los establecimientos no cumplen con los requerimientos establecidos y no tienen en cuenta los conflictos que generan a la movilidad.

A pesar de las restricciones de acceso al centro de la ciudad y de la falta de infraestructuras de trasbordo, los comerciantes de la Galería quieren seguir funcionando como lo han hecho hasta hoy, sin tener en cuenta los problemas que generan para la movilidad y el espacio público.

Un sitio en el cual se pueda realizar el trasbordo de mercancías está permitido en el Plan de Ordenamiento Territorial en el sector de la vía Panamericana. Sin embargo, encontrar la ubicación precisa es difícil por las condiciones topográficas, que no permiten generar lotes con aptitud para maniobras de vehículos y bodegajes. El suelo apto para construir es ya escaso en el municipio y las inversiones normalmente son más altas que en otras ciudades porque es necesario acondicionar los lotes con movimientos de tierra y rellenos, lo que incrementa el valor de las obras.

La planta de beneficio animal tiene una desafortunada ubicación. Inicialmente, cuando fue construida, el sector no estaba habitado. Actualmente, y por la falta de normas y de control en los procesos anteriores de urbanización, se ha rodeado de viviendas y no puede ampliar su área de operación, además de tener que multiplicar los esfuerzos y las inversiones para mitigar los impactos negativos que produce.

### **Recomendaciones**

Las principales recomendaciones para atender la problemática identificada son las siguientes:

- Programar las inversiones anuales para mejorar las infraestructuras de mercado que se requieren para el funcionamiento del SADA y aplicar en los planes de desarrollo las medidas necesarias que se deriven de políticas y estrategias.
- Será necesario realizar permanentemente el mantenimiento de las vías de comunicación de todas las veredas y se recomienda elaborar estudios de factibilidad que determinen la construcción o el mejoramiento de vías interveredales, de manera que se mejoren las condiciones de acceso de los pequeños productores a los centros de acopio, garantizando la oferta de los alimentos.

- Es necesario dotar a la ciudad de los equipamientos requeridos para mejorar la eficiencia de la distribución de alimentos poniendo en marcha de un sistema integral de infraestructuras conformado por: tres centros de acopio rurales; un centro de abastecimiento y distribución de alimentos, CADA; tres centros locales de alimentos.
- Con el fin de atender prioritariamente a la población más vulnerable de la ciudad, los centros locales de alimentos estarán ubicados en zonas de la ciudad que concentran población vulnerable: Galería, Peralonso y Marmato. Para ello se exploraron los equipamientos disponibles y se examinó la conveniencia de adaptarlos a los requerimientos del nuevo subsistema de distribución. En el funcionamiento de los centros locales de alimentos es importante tener en cuenta la gestión necesaria para la ubicación de oficinas bancarias que permitan realizar con seguridad las transacciones.
- El centro de adecuación y distribución (CADA) necesita una ubicación estratégica y ésta se cumple en el recorrido de la vía Panamericana. Sin embargo, sería interesante explorar otras posibilidades realizando una gestión administrativa encaminada a mejorar las condiciones de abastecimiento y distribución de alimentos para la región centro sur del departamento.
- Es necesario obtener el consenso de todos los actores sobre la categoría de la Galería como centro de alimentos local, para lograr un proyecto de adecuación integral que soporte los más modernos conceptos, tanto de planificación y ordenamiento territorial como de operación comercial y como parte del sistema de abastecimiento y distribución de alimentos SADA.
- Todas las propuestas que en torno a la plaza de mercado se han hecho coinciden en ubicar allí actividades del comercio minorista; al convertir la plaza de mercado en centro local de alimentos se estaría garantizando esta actividad con sostenibilidad a largo plazo. Debe tenerse en cuenta que el funcionamiento del centro de alimentos local Galería puede optimizarse si realiza su trabajo bajo la modalidad de propiedad horizontal, con su respectiva administración, lo que permitiría brindar seguridad, mantenimiento y aseo, entre otros servicios.
- Para garantizar la eficiencia en el manejo de residuos líquidos y sólidos, disminuyendo el impacto ambiental, se recomienda rediseñar los pabellones de la Galería aplicando cuidadosamente las normas sanitarias y ambientales. Considerar, además, la inclusión de los cuartos fríos necesarios para la conservación de la cadena de frío de las carnes.
- Para determinar con precisión las áreas necesarias para las infraestructuras de mercado que intervienen en el abastecimiento y la distribución de alimentos se recomienda contar con un equipo interdisciplinario que contemple aspectos de producción, logística, calidad y competitividad, se programen tiempos, recorridos y actividades desde la recepción y el descargue de los productos hasta la entrega de éstos a cada uno de los actores

que intervienen en el sistema, entre ellos el consumidor final, en el caso de los sitios con venta al público.

- Es importante tener en cuenta que, en determinadas circunstancias y con apoyo en los debidos estudios de viabilidad técnica, económica y financiera, podría resultar más rentable económica y operativamente a largo plazo reubicar la planta de beneficio animal (Frigocentro) que mantenerla en el sitio actual.
- Es deseable informar al sector privado sobre las oportunidades de inversión basándose en los estudios preliminares de viabilidad y buscar socios estratégicos que vean en el SADA una oportunidad de negocio conveniente para todas las partes.

## Cadenas de abastecimiento y distribución de alimentos en Manizales<sup>48</sup>

La Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), dentro del proyecto TCP/COL/3202: “Estrategias de abastecimiento y distribución de alimentos a las ciudades de Bogotá, Medellín y Manizales”, en cooperación con la Alcaldía de Manizales, desarrolló un estudio cuyo objetivo es identificar y caracterizar los canales de abastecimiento y distribución de los principales alimentos perecederos de la ciudad de Manizales a fin de tomar medidas y diseñar estrategias de trabajo, que contribuyan a mejorar la disponibilidad y el acceso a los alimentos en los estratos más vulnerables, que, según el Sistema de Identificación de Potenciales beneficiarios de Programas Sociales (SISBEN) son alrededor de 226 579 personas pertenecientes a los estratos uno, dos y tres, es decir, el 58 por ciento de la población.

### Problemática

Diversos estudios realizados hasta ahora en Colombia han demostrado que la situación de inseguridad alimentaria de la población colombiana no es causada precisamente por problemas de disponibilidad de los alimentos. Un factor limitante en las condiciones de acceso a los alimentos en Manizales es la falta de recursos económicos, en particular en los estratos bajos, dadas las difíciles condiciones económicas actuales que afectan al municipio y que se reflejan en una baja capacidad adquisitiva de algunos sectores de la población.

Según la información recopilada por la FAO, la oferta de frutas, plátanos, tubérculos y hortalizas proveniente de los siete corregimientos que componen el área rural de Manizales es de 1 784,8 toneladas mensuales, que suplen el 29 por ciento de la demanda mensual de la ciudad y que se comercializan a través de la Galería; la oferta local es suficiente para abastecer la demanda de la ciudad en naranja, plátano, banano, tomate y yuca. La dependencia de la oferta externa de alimentos en Manizales y la improductividad rural en la zona (en el caso de alimentos de la canasta básica) son variables que se contraponen a la difícil condición económica de la población. Esto hace que los consumidores, en el mejor de los casos, se limiten a consumir cada vez menores cantidades de los diferentes productos básicos de la canasta; en otros, la situación implica eliminar parte de ese consumo.

Se observa una clara ineficiencia en los procesos de la cadena de abastecimiento y distribución, que se explica en parte por el difícil acceso vial a las zonas productoras, por las pérdidas poscosecha debidas a la mala manipulación de los productos y por el alto número de intermediarios que intervienen. Adicionalmente, se evidencia la existencia de oligopsonios que hacen que, en épocas en las que el producto debería estar a precios más bajos no lo está, generando impacto negativo en precios para los consumidores que menos recursos tienen para la compra. Esta situación obliga a buscar alternativas de comercialización que rompan los ciclos viciosos que afectan a estos sectores de la población.

---

<sup>48</sup> Elaborado por Sergio Jaller con base en **Gómez, C.** 2010. *Cadenas de abastecimiento y distribución de alimentos*. FAO, Manizales (Colombia).

De esta manera, la posibilidad de los consumidores de acceder a los alimentos de calidad, en forma constante y en cantidades suficientes, se está viendo afectada por los precios altos de los alimentos.

### **Conclusiones**

La falta de información que manejan los productores frente a tendencias del mercado, costos de producción, condiciones de negociación, entre otras, los pone en situación de fragilidad, lo que se evidencia en mercados como el de Aranjuez, donde el precio de venta de algunos productos está por debajo de los márgenes de rentabilidad, poniendo a estos productores a merced de prácticas desleales, como las presentadas por el accionar de “mafias” que “bautizan” los productos<sup>49</sup>. Por ello es necesario implementar programas y estrategias que posibiliten a los productores el acceso a información para poder competir en mejores condiciones en el mercado.

La dependencia de Manizales para el abastecimiento de alimentos de otras regiones del país la hace vulnerable; de hecho, el 25,41 por ciento de sus productos son abastecidos desde los municipios de Caldas y los corregimientos de Manizales; el otro 73,49 por ciento de los productos proviene del resto del país. Los volúmenes que mueve mensualmente la plaza de mercado de Manizales de productos como frutas, hortalizas, plátanos y tubérculos oscila entre 5 800 y 6 150 toneladas; esta cantidad representa una importante oportunidad de abastecimiento desde la zona rural del municipio.

La Alcaldía debe comenzar a visualizar el importante papel que cumplen las tiendas en las condiciones actuales de la ciudad, como opción de empleo y acceso a los alimentos de los sectores más vulnerables. Es un canal para el cual deben dirigirse políticas de apoyo y desarrollo en temas como asociatividad, organización para la compra de volúmenes grandes de alimentos, búsqueda de alternativas crediticias con tasas favorables y a largo plazo.

Dada la importancia en el comercio de frutas, hortalizas, tubérculos y plátanos que tiene la plaza de mercado, se hace urgente y necesaria una modernización de su infraestructura. Esto por la invasión del espacio público por 1 600 vendedores informales, la falta de cerramiento del mercado de manera que impide el levantamiento oportuno de precios y datos de abastecimiento y el estado obsoleto actual de los pabellones, que no cumplen las expectativas y necesidades de un sistema de abastecimiento y distribución de alimentos.

El transporte de carga y pasajeros para la zona rural de Manizales presenta problemas debido a que las vías se ven deterioradas por condiciones invernales que impactan en la fuerte topografía de la región. Estas vías, en muchos casos, no están pavimentadas y son estrechas. Una posibilidad en la recuperación de estas vías está en el uso de la mano de obra de los mismos productores rurales con planes de inversión financiados con recursos de la Alcaldía. Esto impactaría positivamente en la generación de empleo, pero también en la disminución de pérdidas poscosecha por transporte y en la disminución en costos de producción de la oferta agropecuaria.

---

<sup>49</sup> Es una práctica mediante la cual algunos comerciantes, que se ubican cerca de la plaza, asignan un determinado precio a los alimentos antes de que lleguen a la Galería, de tal manera que el dueño de la carga se ve obligado a venderla por ese valor.

La opción de reestructuración de la plaza de mercado actual como una plaza de mercado minorista es la alternativa más coherente. Es un trabajo que debe realizarse de manera conjunta entre la administración municipal, la administración de la plaza de mercado, los propietarios, los arrendatarios y los vendedores informales, donde se generen espacios para reubicar a los 1 600 vendedores informales y 520 minoristas. Estrategia que deberá ir acompañada de políticas y soluciones que eviten la informalidad, la invasión del espacio público, la mejora en las condiciones de oferta de productos con calidad, al mejorar las prácticas de manipulación de alimentos. Para los 10 mayoristas existentes, la opción es construir el pabellón mayorista dentro de la nueva plaza de mercado para ser reubicados, definiendo para ellos parámetros de comercio al por mayor, ya que ubicarlos en otro sector de la ciudad es una alternativa costosa e innecesaria, dado el número de mayoristas actuales.

Es necesario buscar una vinculación más efectiva, eficiente y eficaz de los pequeños productores de Manizales con consumidores y tenderos diseñando estrategias que definan la remodelación y la ampliación de la infraestructura del mercado de Peralonso y estableciendo infraestructura adecuada para el de Aranjuez y otros mercados itinerantes en la ciudad.

### **Recomendaciones**

Las principales recomendaciones para atender la problemática identificada son las siguientes:

- Capacitar a los funcionarios de la Alcaldía, tanto del nivel técnico como del directivo, en temas relativos a la formulación de políticas, diseño de estrategias y puesta en marcha de planes de acción para el mejoramiento del sistema de abastecimiento y distribución de alimentos (SADA) de la ciudad.
- Diseñar políticas para el desarrollo rural, con modelos agropecuarios vinculantes, que conciben el sector desde la producción, así como las condiciones socioculturales y técnicas de los pequeños productores, para lograr un mayor impacto. Para la puesta en marcha de estas estrategias será necesario reforzar y cualificar los equipos técnicos de las secretarías responsables del tema, previa evaluación de las responsabilidades y la capacidad técnica de cada secretaría.
- El modelo actual de asistencia técnica al sector agropecuario muestra serias dificultades y limitaciones de operación, en detrimento del sector productivo y del pequeño productor. Es necesario que la Alcaldía rediseñe un modelo de desarrollo rural acorde con sus condiciones, con el apoyo de entidades como el IICA, CORPOICA, el SENA, las universidades, DANSOCIAL y las ONG presentes en la región. Para repensar el modelo de forma que permita tener estrategias de atención a los productores, enmarcadas en la productividad y en las necesidades reales y no en el cumplimiento de metas numéricas.
- Diseñar e implementar puntos de acopio en sitios estratégicos del sector rural del municipio, los cuales deberán estar ubicados a distancias que les permita a los productores optimizar los recursos de transporte. Los puntos de ubicación deberán definirse a través de procesos participativos en los que los interesados puedan hacer parte del diseño considerando sus necesidades y las

capacidades de organización y operación de los productores de una misma zona, en consulta con los comerciantes e intermediarios.

- Diseñar y poner en marcha un programa de mantenimiento de carreteras interveredales, con la vinculación de mano de obra de los pequeños productores, quienes recibirían un pago por esta labor.
- Diseñar un sistema de información a través de alianzas con el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y su plataforma de Agronet, e implementarlo para facilitar el acceso a información actualizada sobre precios de venta, costos de producción, oportunidades de mercado, condiciones de ese abastecimiento, productos a ofertar.
- Mejorar la infraestructura de la plaza de mercado (la Galería) con la construcción de un pabellón exclusivo para mayoristas, definiendo para éstos normas en su actividad que los restrinja al comercio mayorista solamente, evitando la doble función actual de mayoristas y minoristas. El rediseño de la plaza debe realizarse considerando espacios para ubicar a los minoristas y a los comerciantes informales que actualmente están en las afueras de la plaza, generando condicionantes para la participación comercial en la formalidad y estrategias que impidan la posterior invasión del espacio público. Además, se buscaría tener productos con máxima calidad, aplicando normas y estándares del mercado.

## **Análisis de los sistemas de producción agropecuaria en Manizales<sup>50</sup>**

La Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), dentro del proyecto TCP/COL/3202: “Estrategias de abastecimiento y distribución de alimentos a las ciudades de Bogotá, Medellín y Manizales”, en cooperación con la Alcaldía de Manizales, desarrolló un estudio cuyo objetivo es caracterizar las fortalezas, oportunidades y debilidades productivas de la zona rural y periurbana del municipio de Manizales.

### **Problemática**

El municipio de Manizales tiene ventajas y desventajas para el abastecimiento de su canasta básica de alimentos. Dentro de las ventajas, según el análisis del uso del suelo rural realizado en esta investigación y las pocas restricciones para la producción agropecuaria consideradas en el Plan de Ordenamiento Territorial (POT), la zona rural presenta una condición agrológica con todos los pisos térmicos, suelos de origen volcánico, fértiles y francos, además de tener infraestructura vial en todos los corregimientos, buenas comunicaciones y, lo más importante, cultura agrícola para el cultivo de los diferentes productos alimenticios que requiere la ciudad. Dentro de las desventajas en las condiciones de productividad actual se pueden señalar varias situaciones: el riesgo al que se enfrentarían los pequeños agricultores al diversificar el café por otro tipo de productos, debido a la incertidumbre en el mercado de productos diferentes a éste; el mínimo acceso a recursos financieros y la dificultad de usarlos en forma rentable; la escasa capacidad de crear nuevas empresas o asociaciones, el desconocimiento de los requisitos tecnológicos y de calidad y el poco acceso al asesoramiento en materia de asistencia técnica.

Actualmente, la producción de alimentos por parte de los pequeños agricultores tiene problemas tecnológicos y de individualismo que les impiden ser competitivos frente a otras regiones del país. Algunos factores que amplían la brecha tecnológica son la falta de capacitación en nuevas tecnologías, el inadecuado manejo de los paquetes tecnológicos actuales, los altos costos de los insumos, la falta de persistencia y sostenibilidad de los cultivos y los bajos rendimientos.

Otro de los factores que afectan la competitividad es la falta de asociatividad para la producción y comercialización por parte del agricultor manizaleño; no existe la cultura del trabajo en grupo y no se ha retomado el tema asociativo en los últimos años por parte de las entidades de asistencia técnica y social que atienden a estos productores. En efecto, la falta de organizaciones de productores en la zona rural del municipio, así como la poca disponibilidad de centros de acopio situados estratégicamente en las veredas, conllevan una comercialización individual con altos costos de transporte y el uso de vehículos no adecuados, empaques heterogéneos y una logística inadecuada, con lo cual los productores quedan a merced de los transportadores e intermediarios veredales.

---

<sup>50</sup> Elaborado por Sergio Jaller con base en **Arroyave, G.** 2009. *Análisis de los sistemas de producción agropecuaria en Manizales*. FAO, Manizales (Colombia).

La producción de alimentos en la zona rural del municipio no obedece a ninguna norma de calidad ni a una estructura logística, lo que da como resultado una actividad poco rentable para los pequeños productores, quienes, además, no cumplen con la labor de clasificar sus productos, actividad que es asumida por los comerciantes, quienes justifican así los bajos precios pagados a los productores.

La falta de recursos económicos tiene incidencia en el poco acceso que tienen los productores al crédito, ya sea por problemas de reportes como deudores al sistema financiero o por la baja capacidad de endeudamiento y, en muchos casos, por la falta de conocimiento de estos instrumentos.

La asistencia técnica definitivamente desempeña un papel muy importante en cualquier sistema de producción agropecuario; sin embargo, en este aspecto, en el caso de Manizales, la asistencia técnica no es oportuna ni continua, muchas veces por los compromisos políticos y los cambios en los periodos de gobierno. La asistencia con mayor presencia es la entregada por la Federación de Cafeteros, que centra sus intereses únicamente en el cultivo del café, dejando de lado los demás sistemas de producción.

En relación con las políticas públicas, el estudio hace una recopilación y un análisis sobre el impacto de la legislación nacional sobre asistencia técnica (Unidades Municipales de Asistencia Técnica Agropecuaria y Centros Provinciales de Gestión Agroempresarial), el programa Agro Ingreso Seguro, los créditos apoyados por la Gobernación de Caldas, los incentivos para la siembra de fríjol y maíz en las zonas cafeteras y el programa Agrovillas.

### **Conclusiones**

La zona rural de la ciudad de Manizales está conformada en un 79 por ciento por pequeños productores, con una economía basada en la caficultura y con sistemas de producción poco rentables; esta situación implica que sean los que menos participan en la oferta de alimentos para la ciudad.

Según el análisis de la brecha tecnológica y los costos de producción esperados para el municipio, se deduce que se deben mejorar, ajustar y adaptar tecnologías probadas en otras regiones del país para mejorar la rentabilidad de productos como la papa, las hortalizas de clima frío, el fríjol y el tomate de árbol. Además, se deben potenciar los paquetes tecnológicos existentes y de buen conocimiento y rentabilidad para productos como mora, maíz tecnificado en ladera, hortalizas de clima medio (pimentón, tomate, habichuela) y maracuyá, que serían productos de inicio de promoción y siembra para aprovechar las oportunidades que ofrece el mercado local.

Los cultivos que tienen mejores alternativas para los pequeños agricultores por la demanda identificada, el conocimiento tecnológico, las posibilidades agrológicas y la rentabilidad son:

- Frutas: mora, maracuyá y tomate de árbol;
- hortalizas de clima frío: repollo, lechuga, zanahoria, cebolla de bulbo;
- hortalizas de clima medio: habichuela, pimentón;
- tubérculos: papa común y papa criolla;
- granos: maíz y fríjol.

Partiendo de la demanda per cápita de alimentos proyectada para la población de los estratos uno, dos y tres, y comparándola con la oferta de productos de la zona rural, se concluye que la ciudad es importadora del 78 por ciento de los alimentos, es decir, se traen de otras regiones 33 de los 42 productos de la canasta básica de alimentos para los estratos más vulnerables.

El municipio de Manizales cuenta con todos los pisos térmicos, suelos con excelente aptitud para la agricultura, buena distribución de las lluvias durante el año y cultura agrícola, convenientes para la producción de la mayoría de los alimentos de la canasta básica. La baja o nula producción de la mayoría de los alimentos pasa entonces por la falta de políticas agropecuarias y de comercialización que incentiven a los agricultores a la producción y el aprovechamiento de tan buenas tierras agrícolas.

La ciudad de Manizales presenta deficiencias en los servicios para la producción a los pequeños productores, tales como el crédito agropecuario, con muy pocas solicitudes para el rubro de alimentos, el bajo poder de endeudamiento, el registro en las centrales de riesgo y la falta de promoción de los actuales programas de crédito a bajas tasas.

La logística y los pocos centros de acopio veredales son de propiedad de compradores particulares, quienes aprovechan el individualismo de la pequeña producción para comprar a muy bajos precios.

La asistencia técnica ofrecida por el municipio, pilar para un buen desarrollo agrícola, es deficiente e intermitente, dejando los pocos programas de fomento a mitad de camino.

La producción actual de alimentos en la zona rural del municipio tiene condiciones de productividad muy particulares: la calidad, su logística y transporte no tienen ninguna normatividad ni orden, lo que conduce a obtener precios bajos y aprovechamientos injustos por parte de los intermediarios.

A nivel regional y nacional existen políticas de crédito y fomento, que hay que dar a conocer y enfocar a los pequeños agricultores de Manizales con más profundidad para la producción de alimentos en la zona rural de la ciudad.

Bajo el panorama descrito en esta investigación y considerando que el municipio de Manizales tiene ventajas comparativas, pero también debilidades, para mejorar la oferta productiva, se deberá resolver gradualmente la problemática de abastecimiento de alimentos a precios accesibles para los estratos más vulnerables y, a la vez, resolver el problema de estancamiento rural de Manizales, que está causando migración de la población para la ciudad.

### **Recomendaciones**

Las principales recomendaciones para solucionar la problemática identificada son las siguientes:

- Fortalecer, por parte del municipio, un sistema de asistencia técnica integral (técnica, socioempresarial y de comercialización) que le dé una dinámica diferente al desarrollo agrícola.
- Se recomienda, en trabajo conjunto entre los productores y las entidades locales, utilizar tecnologías de punta para la siembra de los cultivos

identificados como potenciales, así como diversificar y adoptar nuevas variedades o híbridos, que deben estar de acuerdo con los mercados actuales y aceptados por los consumidores objetivo, acompañando el proceso productivo con el manejo limpio de la producción y con tecnologías conservacionistas apropiadas para ladera.

- Para lograr una buena adopción de todo el paquete integral de producción se recomienda al municipio utilizar metodologías de extensión diferentes a las se utilizan tradicionalmente; se propone usar las escuelas de campo (ECAS) como una metodología dinamizante y que motive a los productores.
- La producción en grupos de productores o asociaciones homogéneas debe ser un buen punto de partida para lograr economías de escala en la compra de los insumos, aumentar la capacidad de negociación, obtener créditos de fomento y, sobre todo, cumplir en materia de volúmenes, calidad y sostenibilidad de la oferta.
- La recomendación para la vinculación de los productores al mercado debe ser analizada y concertada dentro de un contexto socioeconómico, en el que los productores tengan una participación activa en las decisiones, manejo de sus costos y rentabilidades; en otras palabras, que tengan habilidades administrativas y de liderazgo para que se vayan apropiando de un proceso productivo eficiente que contribuya al abastecimiento de alimentos para la ciudad.
- Después de haber definido, por parte de las autoridades locales, la necesidad de revisar la operación del sistema de abastecimiento y distribución de alimentos (SADA) para la ciudad con miras a mejorar su eficiencia, el componente de producción deberá tener la promoción clara y suficiente en toda el área rural para motivar a los productores. Se recomienda crear marca propia y de origen para sus productos con el fin de que los consumidores, así sean de los estratos bajos, reconozcan los productos de producción local y se cree una confianza de compra y venta de largo plazo.

## El sector informal alimentario en la ciudad de Manizales<sup>51</sup>

La Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación, (FAO), dentro del proyecto TCP/COL/3202, Estrategias de abastecimiento y distribución de alimentos a las ciudades de Bogotá, Medellín y Manizales, en cooperación con la Alcaldía de Manizales, desarrolló un estudio sobre el sector informal alimentario, cuyo objetivo es caracterizar y analizar el sector del comercio informal de productos agroalimentarios y de alimentos procesados en la ciudad de Manizales y diseñar estrategias que permitan fortalecer el sistema de distribución de alimentos para facilitar el acceso de la población más vulnerable a alimentos a menor precio y mejor calidad integrando a los agentes informales en el proceso.

### Problemática

En la mayoría de los mercados urbanos predomina la venta detallista de los alimentos, normalmente en puestos permanentes u ocasionales que se localizan en un espacio destinado para tal fin (mercado local). Igualmente, los supermercados y tiendas de barrio son cada día los detallistas más importantes de las grandes ciudades. Sin embargo, y dado el alto índice de desempleo, cada día aparecen nuevos detallistas informales que utilizan el espacio público para ofrecer y vender alimentos, sean estos frescos o preparados, y que forman parte del sector informal alimentario, objeto del presente estudio.

La ciudad de Manizales no ha sido ajena a dicho proceso, dado que el sistema de abastecimiento y distribución de alimentos está concentrado en la Galería desde donde se surten tiendas, supermercados, restaurantes, instituciones, vendedores informales y hogares. La Galería dio origen a las ventas informales en el espacio público y las sustenta operativamente. La ocupación del espacio público por parte de los vendedores informales se ha convertido en un problema para la administración municipal y la comunidad manizaleña porque su actividad genera problemas de movilidad, deterioro físico, inseguridad y contaminación ambiental. El estudio sobre el sector informal alimentario de la ciudad de Manizales se justifica como respuesta a las siguientes necesidades y problemáticas asociadas a la venta de alimentos frescos y preparados:

- Detener o regular la ocupación del espacio público.
- Disminuir la inseguridad asociada a las ventas callejeras;
- Aumentar la calidad y la inocuidad de los alimentos;
- Disminuir la informalidad en estas actividades;
- Suministrar alimentos a los sectores pobres;
- Generar ingresos a familias de escasos recursos económicos;
- Aumentar espacios comerciales dentro de la economía formal;
- Disminuir la contaminación visual y auditiva;

---

<sup>51</sup> Elaborado por Sergio Jaller con base en **Hurtado, J. V.** 2010. *El sector informal alimentario en la ciudad de Manizales*. FAO, Manizales (Colombia).

- Disminuir la contaminación con residuos sólidos y aguas servidas;
- Disminuir el deterioro escénico del centro de la ciudad de Manizales.

### **Conclusiones**

El sistema actual de abastecimiento y distribución de alimentos (SADA) de la ciudad de Manizales es el resultado de la yuxtaposición espontánea y desordenada de procesos de producción, comercialización, transformación y consumo ineficientes y no competitivos, que se traducen en notorias restricciones a la disponibilidad y el acceso a los alimentos, y a la inocuidad y la calidad de los mismos. Salvo contadas excepciones en alimentos preparados, constituye una trampa de pobreza que mantiene en condiciones de precariedad económica y vulnerabilidad social a más de 1 600 familias asentadas en el área urbana.

El sector informal alimentario de la ciudad de Manizales no es una alternativa eficiente, económica y segura de suministro de alimentos. En la mayoría de los casos, asume altos costos de intermediación comercial y genera riesgos para la salud humana, que son difíciles de monitorear por parte de la Secretaría de Salud municipal.

El estudio socioeconómico aplicado a los vendedores informales de alimentos tanto frescos como preparados localizados en el espacio público de Manizales refleja que este segmento poblacional, en su mayoría de origen local, se encuentra en condición de pobreza extrema, con bajo nivel de escolaridad, escasa competencia profesional, pocos ingresos y poca asociatividad, todo lo cual explica su precariedad en la calidad de vida. Por otro lado, estos mismos factores constituyen serios limitantes para hacerlos partícipes de una estrategia de optimización, siendo necesario un proceso continuo de capacitación teórico-práctica seguido de un acompañamiento integral y del mejoramiento de las condiciones de seguridad social y la garantía de acceso a créditos de fomento.

La solución estructural y funcional del sector informal alimentario de la ciudad de Manizales está inscrita en la formulación, el montaje y la operación de un sistema de abastecimiento y distribución de alimentos (SADA) moderno, eficiente, competitivo y ajustado a las condiciones socioeconómicas y culturales de la población, en el cual estos comerciantes se incorporen como parte del componente estratégico para la distribución intraurbana de alimentos.

La galería central o plaza de mercado de Manizales es la promotora y el soporte físico-logístico del sector informal, especialmente en lo relacionado con la provisión de frutas, hortalizas, raíces, tubérculos, productos cárnicos, granos, abarrotos y artículos de aseo.

La identidad cultural del habitante de Manizales en lo relacionado con los hábitos, lugares y procedimientos de compra de los alimentos fortalece el accionar del sector informal en la medida en que éste simula dinámicas comerciales del “mercado de pueblo”, imagen muy arraigada en el inconsciente colectivo. El consumo de alimentos preparados en el espacio público se explica por varias causas: tradición cultural; falta de tiempo para preparar y consumir las comidas en casa; pobre desarrollo de la agroindustria (alimentos convenientes); falta de educación nutricional y alto precio de los alimentos en el mercado formal (restaurantes y/o puntos de comidas rápidas).

La calidad de los productos y materias primas utilizadas por el sector se clasifican como corrientes y, en algunos casos, como inferiores. Esto responde a la necesidad de bajar los precios a la clientela hasta un límite que garantice la competitividad con el mercado formal y deje un remanente que le garantice al vendedor su sobrevivencia y la reproducción del proceso.

Las ventas de productos pre listos o preparados *in situ* en el espacio público tienen una alta aceptación y tolerancia social, lo cual debe servir como orientación para que las intervenciones de la Alcaldía Municipal de Manizales estén dirigidas hacia su normalización, regulación, control y vigilancia antes que a su eliminación.

Los módulos establecidos por la Alcaldía Municipal son una alternativa bien pensada especialmente para las ventas de “chaza” y ropa en el espacio público. Estas estructuras no califican para las ventas de alimentos altamente perecederos ni preparados *in situ*.

Al analizar y descontar todos los costos en que incurre el vendedor informal, se aprecia que la rentabilidad neta, en el mejor de los casos, es inferior al 10 por ciento y, en la mayoría, es cercana a cero o, inclusive, negativa, lo que explica por qué este segmento poblacional se mantiene en condiciones de pobreza e indigencia. Sin embargo, la actividad comercial del sector informal garantiza un ingreso permanente a estas familias, calificadas como vulnerables y para las cuales no existen otras oportunidades laborales.

El plan parcial de renovación urbana del sector de la Galería de Manizales incluye un conjunto de intervenciones que afectan a los comerciantes formales e informales asociados a este mercado, que no han sido adecuadamente socializadas y discutidas con esta comunidad. Todo lo cual ha generado un ambiente caracterizado por la especulación y la baja participación en las mesas de concertación adelantadas por la Alcaldía municipal.

Aunque la reubicación de los vendedores informales y las demás acciones adelantadas por la Secretaría de Gobierno municipal resuelven temporalmente el problema de la invasión del espacio público, no son soluciones estructurales, en la medida en que cada día aparecen nuevos vendedores, que utilizan este escenario para generar su sustento.

### **Recomendaciones**

Las principales recomendaciones para atender la problemática identificada son las siguientes:

- La intervención al sector informal alimentario de Manizales debe orientarse hacia su incorporación formal a un sistema de abastecimiento y distribución de alimentos moderno, eficiente, rentable y competitivo.
- Formular e implementar un modelo plataforma central (PLACE) y centros locales de alimentos como ejes estructurales del SADA de Manizales y cuya función sea proveer alimentos para tiendas de barrio, restaurantes, mercado institucional, hogares, área rural y otros municipios. Los vendedores informales se articulan como agentes estratégicos en la comercialización detallista, el transporte, la industrialización y la distribución intraurbana de los alimentos frescos o preparados.

- Convertir la galería central en un mercado detallista moderno dirigido a cubrir principalmente la demanda de las comunas San José, La Macarena y Cumanday.
- Reglamentar, reubicar y reorganizar fuera del área física de la Galería, las actividades asociadas a “cambalache”, cacharrerías, ferreterías y reciclaje de materiales, como una medida de normalización de actividades y creación de espacio útil para los comerciantes informales que se articulen al centro local de alimentos.
- Con el fin de facilitar el tránsito de los comerciantes del sector informal alimentario desde la informalidad a la formalidad productiva, rentable, competitiva y sostenible, se recomienda hacer uso de procedimientos de integración, programación y concertación con productores o agentes comerciales especializados, que permitan lograr eficiencias (reducción de intermediarios no necesarios, disminución de pérdidas poscosecha, mejor calidad e inocuidad, mayor disponibilidad, conveniencia y bajo precio al consumidor), restándole competitividad al comercio informal de alimentos y a la invasión del espacio público.
- Aumentar el nivel de socialización en relación con la implementación del Plan parcial de renovación urbana del sector de la Galería de Manizales y su impacto sobre los vendedores informales y comerciantes formales localizados en la Galería y, en general, en la comuna San José.
- Establecer el observatorio del espacio público con el fin de hacer un seguimiento a los acuerdos, reglamentos, proyectos y demás actividades acordadas entre todos los agentes participantes en las ventas de alimentos frescos o preparados en el espacio público de la ciudad de Manizales.
- Reglamentar los productos, las condiciones de manufactura, manipulación e inocuidad de los alimentos, al igual que el mobiliario, el equipamiento y la localización espacial de los puestos de venta de comidas preparadas en el espacio público. Apoyar los puestos que tengan la calificación de alimento seguro, que correspondería a una certificación renovable expedida por la Secretaría de Salud municipal y cuya función, además, del control higiénico-sanitario, es generar seguridad y confianza en los consumidores.
- Formular y ejecutar un plan de capacitación teórico-práctica en las áreas técnica, administrativa, financiera, legal y ambiental, dirigido a los actuales vendedores informales, al igual que los futuros agentes comerciales del centro local de alimentos.
- Formular, establecer y operar un fondo de financiamiento comercial que facilite el acceso de estos comerciantes al crédito asociativo o individual a plazos y tasas de interés racionales.
- Fortalecer los procesos de asesoría técnica integral brindados por la Alcaldía municipal a los productores del área rural de Manizales y consolidar unidades de asesoría integral independientes que contribuyan a aumentar la productividad, la rentabilidad y la competitividad de los proyectos agropecuarios con un enfoque de sostenibilidad ambiental.

- Promover la asociatividad entre los productores, los acopiadores, los transportadores, los transformadores y los comercializadores de alimentos frescos y procesados, de tal forma que se logren consolidar economías de escala, alcance y aglomeración.